



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS PROFESSOR**  
**MILTON SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**KATIANI LUCIA ZAPE**

**MUDANÇAS CLIMÁTICAS E QUESTÃO DE GÊNERO:**  
**UMA ANÁLISE DESSA INTERFACE EM CIDADES BRASILEIRAS NO**  
**CONTEXTO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO**  
**SUSTENTÁVEL (2015-2024)**

Salvador – BA  
2025

**KATIANI LUCIA ZAPE**

**MUDANÇAS CLIMÁTICAS E QUESTÃO DE GÊNERO:  
UMA ANÁLISE DESSA INTERFACE EM CIDADES BRASILEIRAS NO  
CONTEXTO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL (2015 – 2024)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Relações Internacionais.

Linha de Pesquisa: “Organizações Internacionais e Processos Políticos Contemporâneos.”

Orientadora: Profa. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes

Salvador – BA  
2025

Dados internacionais de catalogação-na-publicação  
(SIBI/UFBA/Biblioteca Universitária Reitor Macedo Costa)

Zape, Katiani Lucia.

Mudanças climáticas e questão de gênero: uma análise dessa interface em cidades brasileiras no contexto dos objetos do desenvolvimento sustentável (2015-2024) / Katiani Lucia Zape. - 2025.  
356 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes.

Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2025.

1. Relações internacionais. 2. Política ambiental - Brasil. 3. Mudanças climáticas - Política governamental - Brasil. 4. Mudanças climáticas - Aspectos sociais - Brasil. 5. Desenvolvimento sustentável - Brasil. 6. Igualdade - Brasil. 7. Justiça ambiental. I. Mendes, Denise Cristina Vitale Ramos. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. III. Título.

CDD - 363.700981  
CDU - 327:502(81)

# FOLHA DE APROVAÇÃO

KATIANI LUCIA ZAPE

MUDANÇA CLIMÁTICA E QUESTÃO DE GÊNERO: UMA ANÁLISE DESSA  
INTERFACE EM CIDADES BRASILEIRAS NO CONTEXTO DOS  
OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2016-2024)


Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora em Relações Internacionais,  
do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 03 de junho de 2025.

## Banca examinadora

Documento assinado digitalmente  
 DENISE CRISTINA VITALE RAMOS MENDES  
Data: 05/06/2025 11:03:44-0300  
Verifique em: <https://brasil.gov.br>

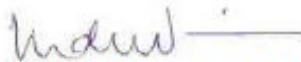
Profa. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes

Documento assinado digitalmente  
 ANDRÉA CARDOSO VENTURA  
Data: 15/06/2025 09:54:45-0300  
Verifique em: <https://brasil.gov.br>

Profa. Dra. Andréa Cardoso Ventura

Documento assinado digitalmente  
 DANIELLE HANNA RACHED  
Data: 05/06/2025 09:13:00-0300  
Verifique em: <https://brasil.gov.br>

Profa. Dra. Danielle Hanna Rached



Profa. Dra. Leila da Costa Ferreira

Documento assinado digitalmente  
 CARLOS ROBERTO SANCHEZ MILANI  
Data: 05/06/2025 15:03:40-0300  
Verifique em: <https://brasil.gov.br>

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Aos meus filhos Antonio Luiz e Joaquim, verdadeiras fontes de  
perseverança e inspiração.  
Que este trabalho os inspire a seguir seus sonhos com coragem,  
dedicação, resiliência e coração.  
Com todo o amor do mundo!

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo dom da vida e por me permitir trilhar esta jornada com fé e coragem, possibilitando desbravar novos caminhos sem esquecer os já percorridos.

Aos meus pais Erma e Luiz Zape, pelos ensinamentos, valores e princípios que hoje moldam a pessoa que sou.

Ao meu filho Antonio Luiz, menino brilhante, que me ensinou que o silêncio pode ser uma forma profunda de comunicação. Em sua quietude, encontrei não apenas sabedoria, mas também a motivação necessária para seguir em frente e alcançar meus objetivos.

Ao meu filho Joaquim, ser de luz e combustível nesta jornada. Cada abraço, cada prece, foram revitalizantes e trouxeram força e resiliência para continuar o percurso. Obrigada meu menino!

Ao meu marido Antonio Nascimento, meu companheiro de todos os dias. Obrigada por estar ao meu lado durante essa caminhada, me apoiando com paciência, carinho e compreensão.

Aos meus irmãos Ney e Edson Zape por se alegrarem com minhas conquistas.

À minha orientadora Denise Vitale, por acreditar em mim, mesmo quando eu duvidei. Por ser luz em momentos de escuridão, acalento durante a angústia e por alimentar diariamente que o sonho poderia se tornar realidade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) e ao corpo docente expressei minha gratidão. Cada disciplina, orientação, troca de conhecimento contribuiu para minha formação acadêmica e profissional.

Aos colegas da primeira turma do Doutorado em Relações Internacionais do PPGRI e a todos que se juntaram a nós nesta caminhada, gratidão pela companhia e pela leveza que trouxeram ao percurso.

Aos membros da Banca: Prof. Dra. Andréa Ventura, Prof. Dr. Carlos Milani, Profa. Dra. Daniela Rached e Profa. Dra. Leila da Costa Ferreira pela disponibilidade, valiosas contribuições e generosidade durante a avaliação desta tese. É uma honra contar com a participação e o olhar atento de profissionais qualificados como vocês.

Ao Programa CAPES pelo apoio a este trabalho e pelo incentivo à pesquisa e à educação no Brasil.

Aos amigos que compreenderam minhas ausências e, com respeito e apoio, não julgaram minhas escolhas.

“Não podemos esquecer as graves implicações sociais das mudanças climáticas: são os mais pobres que padecem com maior dureza as consequências! Por este motivo, a questão do clima é uma questão de justiça; e também de solidariedade, que nunca deve ser separada da justiça. Está em jogo a dignidade de cada um, como povos, como comunidade, como mulheres e homens”. (Papa Francisco – 2015).

ZAPE, Katiani Lucia. **Mudanças climáticas e questão de gênero: Uma análise dessa interface em cidades brasileiras no contexto dos objetivos do desenvolvimento sustentável (2015-2024).** 2025. 356 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025.

## **RESUMO**

A presente tese tem como objetivo contribuir para os estudos climáticos no âmbito local, analisando a interconexão entre as agendas de igualdade de gênero e mudanças climáticas nas cidades brasileiras. A pesquisa é interdisciplinar e está inserida no campo das relações internacionais ao tempo em que dialoga com áreas como o direito, a gestão pública e a ciência política. O estudo está estruturado em duas linhas: uma teórica, com aprofundamento nos conceitos de regimes internacionais, justiça climática e governança; outra empírica, por meio de um estudo comparativo entre cinco capitais brasileiras: Belém, Palmas, Porto Alegre, Salvador e São Paulo. Estas foram selecionadas por sua inserção internacional na área climática. A primeira por ser a capital da COP 30 e as demais pela participação nas Conferências das Partes (COP 21 a 28) e pela vinculação a redes transnacionais. A análise utilizou diversos instrumentos de governança climática, tais como leis, planos, Fóruns, Plano Plurianual, PDDU. Os achados resultaram na construção de um Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática, oportunidade em que as cinco cidades foram classificadas a partir da existência dos mecanismos e da interação dos mesmos com a agenda gênero. Os principais achados indicam que não há um modelo padronizado de governança climática nas cidades brasileiras, as quais desenvolvem estruturas próprias conforme suas capacidades e contextos locais. Verificou-se que a articulação entre a governança climática e a equidade de gênero é incipiente e pontual; ainda predomina a lógica tecnicista e masculina nos espaços decisórios climáticos subnacionais. A pesquisa evidencia a ausência de esforços sistemáticos para integrar as agendas de gênero e clima, apontando a distância da justiça climática da realidade municipal brasileira. Com isso, a tese contribui para o avanço do debate sobre políticas climáticas urbanas mais inclusivas e sensíveis à questão de gênero.

**Palavras-chave:** mudanças climáticas; equidade de gênero; cidades; justiça climática; governança climática.

## ABSTRACT

This thesis aims to contribute to climate studies at the local level by analyzing the interconnection between gender equality agendas and climate change in Brazilian municipalities. It adopts an interdisciplinary approach within the field of international relations, while also engaging with law, public administration, and political science. The study is structured along two main lines: a theoretical one, which explores concepts such as international regimes, climate justice, and governance; and an empirical one, through a comparative analysis of five Brazilian capital cities: Belém, Palmas, Porto Alegre, Salvador, and São Paulo. These cities were selected due to their international engagement in climate-related matters: Belém as the host city of COP 30, and the others for their participation in COP (21 – 28) and their engagement in transnational networks. The analysis employed various climate governance instruments such as legislation, plans, forums, multi-year plans, and urban development master plans (PDDU). The findings led to the creation of a Gender Equity in Climate Governance Ranking, in which the five cities were classified based on the presence of governance mechanisms and their interaction with the gender agenda. Key findings reveal the absence of a standardized model of climate governance across Brazilian cities, which develop their own structures according to local capacities and contexts. It was verified that the articulation between climate governance and gender equity is still incipient and sporadic; the decision-making spaces related to climate at the subnational level remain predominantly technocratic and male-dominated. The research highlights the lack of systematic efforts to integrate gender and climate agendas, revealing how distant climate justice remains from the Brazilian municipal reality. Thus, the thesis contributes to advancing the debate on more inclusive urban climate policies that are sensitive to gender issues.

**Keywords:** climate change; gender equity; cities; climate justice; climate governance.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Análise da Presença das Capitais na COP 2015 a 2024 .....	41
Quadro 2 – Participação dos municípios em redes transnacionais.....	42
Quadro 3 – Unidades espaciais investigadas, planos, leis e arranjos institucionais voltados às mudanças climáticas.....	42
Quadro 4 – Estrutura climática e de gênero .....	43
Quadro 5 – Quadro de análise e investigação .....	45
Quadro 6 – Análise Relatórios IPCC .....	277
Quadro 7 – Fóruns/comitês climáticos municipais .....	277
Quadro 8 – Organização administrativa - Secretaria.....	283
Quadro 9 – Câmaras Municipais X Comissões Permanentes .....	301
Quadro 10 – Câmara Municipal de Vereadores X comissão climática permanente .....	302
Quadro 11 – Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática .....	303

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Desenho metodológico que culminou com o levantamento dos dados .....	44
Figura 2 – Fluxograma governança climática multinível.....	118
Figura 3- Fluxograma relação entre os conceitos selecionados .....	143
Figura 4 - Desenho metodológico para o levantamento dos artigos .....	154
Figura 5 – Percurso metodológico - verificação da terminologia e contribuição para o tema .....	156
Figura 6 – Metodologia utilizada para a relação de justiça climática e gênero.....	160
Figura 7 – Participação feminina nas delegações dos países .....	192
Figura 8 – Orçamento para o combate à Violência Contra a Mulher (VCM) 2016-2022.....	215
Figura 9 – Mapa de Capitais Brasileiras X Plano Local Ação Climática .....	264

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participantes da COP Região Sul .....	34
Tabela 2 – Participantes da COP Região Sudeste .....	34
Tabela 3 – Participantes da COP Região Norte .....	35
Tabela 4 – Participantes da COP Região Nordeste .....	35
Tabela 5 – Participantes da COP Região Centro-Oeste .....	36
Tabela 6 – Pesquisa de artigos nas plataformas (2008-2023) .....	155
Tabela 7 – Estudos com uma única citação.....	157
Tabela 8 – Características demográficas, socioeconômicas das capitais selecionadas .....	241
Tabela 9 – Dados do Atlas Brasileiro de Desastres 1991 – 2023.....	242
Tabela 10 – Quantitativo de pessoas em área de risco geohidrológico .....	243
Tabela 11 – Mulheres no legislativo municipal .....	243
Tabela 12 – Percentual de mulheres eleitoras .....	244
Tabela 13 – Participação das capitais brasileiras na convenção das partes COPs 21 a 29.....	247
Tabela 14 – Participação de municípios não capitais na convenção das partes 21 a 29 .....	249
Tabela 15 – Participação das cidades selecionadas nas COPs 21 a 29 .....	249
Tabela 16 – Gênero observadores cidades selecionadas – COP 21 a 29.....	251
Tabela 17 – Redes Transnacionais .....	253
Tabela 18 – Participação das cidades selecionadas em redes transnacionais.....	255
Tabela 19 – Lei sobre mudanças climáticas.....	260
Tabela 20 – Plano Local de Ação Climática X Justiça Climática.....	265
Tabela 21 – Mulheres em Espaços de Poder – Secretaria Meio Ambiente/Mudanças Climática .....	284
Tabela 22 – Existência de Plano Diretor .....	294

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1.1 Objetivos</b> .....	20
<b>1.2 Hipótese</b> .....	21
<b>1.3 Justificativa e Relevância do Tema</b> .....	21
<b>1.4 Metodologia</b> .....	26
<b>1.5 Estrutura da Tese</b> .....	48
<b>2 AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DAS AGENDAS</b> ..	52
<b>2.1 Construção da Agenda Ambiental</b> .....	55
2.1.1 Conferência de Estocolmo.....	55
2.1.2 Eco – 92 .....	59
2.1.2.1 <i>Agenda 21</i> .....	61
2.1.2.2 <i>Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento</i> .....	63
2.1.2.3 <i>Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação</i> .....	64
2.1.2.4 <i>Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)</i> .....	65
2.1.3 Quadro das Nações Unidas sobre mudança climática .....	66
2.1.4 Protocolo de Kyoto.....	70
2.1.5 Conferência Rio + 10 .....	72
2.1.6 Conferência Rio + 20 .....	73
2.1.7 Acordo de Paris.....	75
<b>2.2 Edificação da Agenda de Luta pela Igualdade de Gênero</b> .....	78
2.2.1 Antecedentes de Pequim.....	79
2.2.2 IV Conferência Mundial sobre a Mulher.....	81
<b>2.3 Arquitetura da Agenda das Cidades Sustentáveis</b> .....	86
2.3.1 Habitat I – 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos.....	86
2.3.2 Habitat II – 2ª Conferência Mundial sobre os assentamentos humanos.....	88
2.3.3 Habitat III, 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável.....	90
<b>2.4 Considerações sobre a Seção 2</b> .....	93
<b>3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS, GÊNERO E CIDADES NO CENÁRIO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS CONCEITOS CENTRAIS</b> ..	95
<b>3.1 Regimes Internacionais: Dinâmicas e Impactos na Ordem Global</b> .....	97
<b>3.2 Regimes Internacionais de Mudanças Climáticas: Desafios e Perspectivas</b> .....	102
<b>3.3 Governança Global</b> .....	108

<b>3.4 Governança Multinível: a Importância dos Municípios no Cenário Internacional.</b>	<b>114</b>
<b>3.5 Paradiplomacia: a Construção de Pontes entre o Local e o Internacional .....</b>	<b>120</b>
<b>3.6 Redes Transnacionais e a Dinâmica da Cooperação .....</b>	<b>127</b>
<b>3.7 A Construção do Gênero e seu Fortalecimento na Pauta Climática .....</b>	<b>132</b>
<b>3.8 A Interseccionalidade como Abordagem Inclusiva para a Justiça Climática .....</b>	<b>139</b>
<b>3.9 Considerações sobre a Seção 3 .....</b>	<b>142</b>
<b>4 JUSTIÇA CLIMÁTICA: CONCEITOS, LUTAS E PRÁTICAS .....</b>	<b>146</b>
<b>4.1 A ascensão da Agenda Climática .....</b>	<b>147</b>
<b>4.2 Justiça Climática: um Termo em Construção.....</b>	<b>153</b>
<b>4.3 Origem da Justiça Climática .....</b>	<b>161</b>
<b>4.4 A Relação entre as Mudanças Climáticas e a Vulnerabilidade de Gênero .....</b>	<b>176</b>
<b>4.5 A Participação das Mulheres no Debate Climático .....</b>	<b>190</b>
<b>4.6 Considerações sobre a Seção 4 .....</b>	<b>198</b>
<b>5 JUSTIÇA CLIMÁTICA NOS ESPAÇOS URBANOS.....</b>	<b>200</b>
<b>5.1 As Cidades e suas Conexões com as Mudanças Climáticas .....</b>	<b>201</b>
<b>5.2 A Inclusão das Cidades na Agenda Climática: uma Aproximação entre o Local e o Global.....</b>	<b>208</b>
<b>5.3 O Engajamento do Brasil na Governança Climática Multinível .....</b>	<b>212</b>
<b>5.4 Enfrentando a Crise Climática: O Papel das Cidades Brasileiras.....</b>	<b>221</b>
<b>5.5 As Cidades Enquanto Espaço de Silenciamento de Gênero .....</b>	<b>227</b>
<b>5.6 Considerações sobre a Seção 5 .....</b>	<b>236</b>
<b>6 A AGENDA CLIMÁTICA – PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS CIDADES BRASILEIRAS .....</b>	<b>239</b>
<b>6.1 Caracterização da Área de Estudo.....</b>	<b>240</b>
<b>6.2 A Voz das Cidades na Conferência das Partes: Participação e Impacto .....</b>	<b>245</b>
<b>6.3 Participação das Capitais em Redes Transnacionais .....</b>	<b>252</b>
<b>6.4 Instrumentos e Arranjos Internos.....</b>	<b>258</b>
<b>6.4.1 Arquitetura Legislativa .....</b>	<b>258</b>
<b>6.4.2 Plano Local de Ação Climática – PLAC e a conexão com a equidade de gênero .....</b>	<b>262</b>
<i>6.4.2.1 Plano de Ação Local de Porto Alegre .....</i>	<i>266</i>
<i>6.4.2.2 Plano Local de Ação Climática de Salvador.....</i>	<i>269</i>
<i>6.4.2.3 Plano de Ação Local de Belém.....</i>	<i>270</i>
<i>6.4.2.4 Plano Local de Ação Climática de São Paulo .....</i>	<i>272</i>
<i>6.4.2.5 Análise Geral dos Planos Locais de Ação Climática.....</i>	<i>275</i>
<b>6.4.3 Fóruns Municipais Climáticos e a Construção de Equidade de Gênero.....</b>	<b>276</b>

6.4.4 A Estrutura e a Dinâmica da área Climática e de Gênero dos Municípios .....	283
6.4.5 Planejamento Plurianual e Justiça Climática .....	287
6.4.6 Análise do PPA enquanto Ferramenta de Governança Climática e de Equidade de Gênero .....	288
6.4.7 O Planejamento Urbano e Justiça Climática .....	293
6.4.7.1 Plano Diretor da Cidade do Salvador .....	294
6.4.7.2 Plano Diretor de Palmas .....	295
6.4.7.3 Plano Diretor de Belém .....	297
6.4.7.4 Plano Diretor de Porto Alegre .....	297
6.4.7.5 Plano Diretor de São Paulo .....	298
6.4.7.6 Análise Geral dos Planos Diretores sob o aspecto das mudanças climáticas e gênero .....	299
6.4.8 Comissão Legislativa Municipal e o Enfrentamento das Mudanças Climáticas .....	301
<b>6.5 Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática .....</b>	<b>303</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>311</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>328</b>

## 1 INTRODUÇÃO

---

O mundo vive num contexto de emergência climática. A temperatura da Terra aumentou mais de 2 graus se comparado aos níveis pré-industriais. O ano de 2024 foi o mais quente já registrado no Brasil, desde 1961, com uma média de 25,02°C, ponto de partida da série histórica do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) (Lacerda, 2025).

Os efeitos dessa crise já são sentidos de forma intensa em todo o mundo. No Brasil a estiagem colocou em risco o fornecimento de energia elétrica; na Europa, as inundações arrastaram vilarejos; nos Estados Unidos os incêndios arrasaram importantes áreas florestais e no Canadá a onda de calor sem precedentes provocou centenas de mortes súbitas.

No Brasil, segundo o Centro Nacional de Monitoramento de Desastres Naturais (Cemaden), a seca enfrentada 2023 e 2024 foi a mais extensa e severa já vista. Por sua vez, as chuvas torrenciais de 2024, causaram inundações e enxurradas ocasionando o maior desastre climático da história do Rio Grande do Sul afetando mais de 85% dos municípios gaúchos, sendo alguns varridos do mapa. De acordo com o novo relatório da Aon, multinacional britânica que trabalha com gestão de riscos e seguros, as catástrofes naturais no Brasil, entre janeiro e setembro de 2024, gerou prejuízos de pelo menos US\$ 6,4 bilhões (R\$ 37,3 bilhões), (Forum, 2024).

O entendimento humano acerca dos desafios ambientais vem se ampliando desde o final dos anos 1960, início dos anos 1970 e tem como marco a Conferência de Estocolmo 1972, reunindo, pela primeira vez, forças da comunidade internacional para tratar da questão ambiental. De lá para cá, os esforços multilaterais têm sido realizados envolvendo atores e instâncias diversas.

Muitos acordos, convenções e estudos científicos enriqueceram e ampliaram a pauta. A consciência aumentou, as instituições se expandiram, as políticas públicas também, a agenda ambiental se multiplicou. A questão climática extrapolou a ambiental alcançando outros âmbitos centrais à definição dos modelos de desenvolvimento, tais como: social, econômico, tecnológica e político. As agendas se entrecruzaram enquanto os eventos climáticos extremos ganharam intensidade, resultando em danos diversos e na perda de vidas humanas, afetando principalmente as comunidades mais vulneráveis como pessoas de baixa renda, minorias étnico-raciais e mulheres.

Em paralelo, também nos anos 1960, outra consciência ganha reforço – as desigualdades de gênero. A igualdade de direitos para homens e mulheres está na agenda global desde a elaboração da Carta das Nações Unidas, de 1945, sendo confirmada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, e por outras iniciativas, a exemplo, do estabelecimento da Comissão do Status da Mulher (CSW) pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (The Economic and Social Council – ECOSOC), em 1946, responsável por promover os direitos da mulher nos campos educacionais, civis, econômicos, sociais e políticos.

Contudo, na década de 60 esta temática se fortalece com o surgimento e expansão do movimento feminista em diferentes países do mundo, o qual passa a exigir um tratamento igualitário de gênero no trabalho, na educação e o controle sobre seus corpos. Observa-se o avanço legislativo em busca da promoção de equidade perseguido por alguns países, a exemplo, dos EUA, com a assinatura da *Equal Pay Act* em 1963, por John F. Kennedy, visando findar a discriminação salarial entre homens e mulheres. Há também o reconhecimento da importância desse debate pelas organizações internacionais, materializado, por exemplo, com a criação da Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher (CSW), pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1967.

Essa luta continua nas décadas seguintes com a ampliação do movimento feminista, desenvolvimento de legislações e de igualdade de gênero e de agências e órgãos especializados como a Comissão da ONU sobre o Status da Mulher (CSW), em 1975, e a adoção de Convenções Internacionais sobre o Direito das Mulheres, a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), em 1979.

A queda do muro de Berlim, em 1989, o fim simbólico da Guerra Fria, o triunfo do liberalismo e o surgimento de um novo momento na geopolítica também levaram a uma alteração da agenda ONU, a qual, até então, estava direcionada principalmente para as tensões geradas a partir daquele conflito e na manutenção da paz. Com o fim do confronto bipolar, o surgimento dos EUA como uma superpotência em um mundo agora multipolar e globalizado, a ONU redirecionou sua atuação em busca de legitimação, pois, além dos problemas já conhecidos, a desigualdade econômica e social foram exacerbadas trazendo consigo a exploração de trabalhadores, os fluxos migratórios, violação aos direitos humanos, os

deslocamentos forçados, o consumo excessivo, a degradação ambiental, as mudanças climáticas<sup>1</sup> entre outras questões.

A globalização provocou reflexões sobre as diferenças entre o local *versus* global e revelou a complexidade de abordar essas questões diante de realidades e interesses diversos. Assim, durante os anos 90, após o fim da guerra fria, adaptando-se a um mundo multipolar e a novos desafios globais, a ONU desenvolveu uma agenda social organizando uma série de conferências internacionais sobre diferentes temáticas, inclusive desenvolvimento sustentável – Conferência Rio 92: Convenção da Biodiversidade, Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas; gênero – Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, 1995; assentamentos humanos – Habitat II entre outras.

Com a chegada do século XXI, num esforço de coordenação das políticas globais transversais, complementares e interdisciplinares, a ONU lança nos anos 2000 uma estratégia de pauta geral, mas focada para o que seriam os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). As questões globais, que formavam a agenda multifacetada, são conectadas a partir de oito metas estabelecidas, formando o primeiro arcabouço global de políticas para o desenvolvimento, contribuindo para orientar a ação dos governos nos níveis internacional, nacional e local durante o período de 2000 a 2015 (Movimento Nacional ODS, [2021]). Nesta oportunidade, a agenda 2030 da ONU passa por uma renovação e direcionamento, focando no combate à pobreza global e na promoção do desenvolvimento sustentável (ONU/Brasil, 2015)

Em 2015, com aprovação durante a 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, surge uma nova Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, composta pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – um conjunto de 17 objetivos que visam enfrentar os principais desafios globais, a exemplo da erradicação da pobreza, da promoção da igualdade de gênero, cidades sustentáveis e o combate às mudanças climáticas que acabam por ampliar, diversificar e integrar a pauta das Nações Unidas.

Além disso, com os ODS é institucionalizada a necessidade de reunir esforços para o enfrentamento dessas questões e o sucesso da agenda, estabelecendo a importância do empenho coletivo por meio do ODS 17 “Parcerias e Meios de Implementação”, reconhecendo a necessidade de envolvimento dos diferentes atores, instituições e estados. Desta forma, os processos políticos que eram até então organizados de forma independente passam a ser

---

<sup>1</sup> Para o presente estudo as mudanças climáticas serão percebidas como: “[...] conjunto interligado e interdependente de problemas naturais, sociais, econômicos e políticos que relacionam severidade, escala e complexidade, possivelmente, sem precedentes. (Milani, 2022, p. 8).

ordenados de maneira integral e interseccional aproximando pautas, agentes e instituições governamentais multiníveis sem, contudo, ignorar as particularidades locais enquanto convoca a colaboração e confere autonomia para as esferas locais realizarem os ajustes necessários. Vale a ressalva de que é no âmbito local que as parcerias se concretizam, possibilitando os processos de desenvolvimento subnacionais como etapas preliminares das etapas nacionais e globais, justificando, desta forma, os esforços da paradiplomacia.

A inserção internacional de atores subnacionais junto às políticas estatais ganhou forças com o final da Guerra Fria – declínio da bipolaridade política, relaxamento das tensões diplomáticas, desenvolvimento de tecnologias de comunicação, interconexão entre as fronteiras – bem como pela capacidade de eventos globais atingirem os interesses locais ao mesmo tempo em que os Estados apresentavam dificuldade para atender a estas demandas. Desta maneira, mecanismos e ferramentas paradiplomáticas foram ganhando espaço e contribuíram para a mobilização internacional dos governos subnacionais, a exemplo de redes transnacionais.

Neste cenário de transformações globais, as mudanças climáticas impactam as cidades impondo desafios complexos, que se somam aos problemas já existentes, muitas vezes agravados pelo crescimento urbano acelerado e frequentemente desordenado. Os eventos climáticos extremos — como enchentes, deslizamentos e ondas de calor — aprofundam desigualdades preexistentes, afetando de forma desproporcional os grupos mais vulneráveis. Paradoxalmente, esses são os que menos contribuíram para a crise climática, mas estão mais expostos aos seus impactos, além de possuírem menor capacidade de evitar o dano ou se recuperar dele.

Entre os vulneráveis estão as mulheres, especialmente as negras, indígenas, quilombolas, ribeirinhas, que enfrentam barreiras estruturais tanto na vida urbana quanto no acesso a políticas de mitigação e adaptação climática. As desigualdades de gênero tornam-se ainda mais evidentes frente à crise climática, pois as mulheres, especialmente aquelas que vivem em áreas urbanas periféricas, tendem a sofrer de forma mais intensa os impactos das mudanças climáticas, em razão de fatores estruturais, econômicos e culturais que limitam sua capacidade proteção e de resposta.

Segundo estudos realizados pela *Mary Robinson Foundation* (2015), as mulheres e crianças são 14 vezes mais vulneráveis aos desastres naturais que os homens<sup>2</sup>. Essa vulnerabilidade é decorrente de diferentes fatores, entre os quais, econômicos, sociais, políticos e culturais que acometem este grupo.

Segundo Relatório Global sobre a Lacuna de Gênero 2023, publicado pelo Fórum Econômico Mundial (em parceria com a ONU), a estimativa é que a equidade de gênero total no mundo pode levar cerca de 130 anos para ser alcançada (World Economic Forum, 2023, p. 5). Ou seja, seria necessário mais do que um século para que as mulheres tivessem acesso às mesmas oportunidades, direitos e condições usufruídas e garantidas hoje aos homens. Estas condições e acessos possibilitam aos homens maior capacidade de proteção e de resposta frente às questões climáticas.

No Brasil, por exemplo, dados do PNAD Continua/IBGE evidenciam persistentes desigualdades de gênero no mercado de trabalho brasileiro, destacando os desafios enfrentados pelas mulheres em sua trajetória profissional. Entre eles, a taxa menor de participação no mercado de trabalho. No período de 2012 a 2024, a atuação das mulheres na força de trabalho alcançou 52,8% enquanto para os homens chegou a 72,6%, revelando que embora elas se destaquem pela formação acadêmica tem maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho devido às barreiras estruturais com a rede de apoio, a exemplo de vagas em creche e escolas em tempo integral.

As mulheres também sofrem com a subocupação. Enquanto a taxa de subocupação no mesmo período foi de 5,8% para as mulheres para os homens foi de 4,0%. Com relação ao salário recebem 22% a menos que o valor percebido por homens que ocupam os mesmos postos. No que se refere aos cargos de chefia e liderança, o estudo identificou que no período de 2012 a 2024 a representação feminina em cargos de liderança ficou entre 37% e 40%.

A dificuldade de inserção no mercado de trabalho, aliada à baixa remuneração e à impossibilidade de buscar fontes alternativas de renda, configura um cenário de fragilidade econômica que compromete a capacidade das mulheres de garantir condições mínimas de proteção diante de eventos climáticos extremos, bem como de enfrentar aumentos nos preços de alimentos ou adquirir medicamentos necessários após tais ocorrências e ainda se restabelecerem após uma crise climática.

---

<sup>2</sup> No original: *During natural disasters, women and children are 14 times more likely to die than men.* (Mary Robinson Foundation, 2015).

Além disso, destaca-se a baixa representatividade das mulheres nos espaços políticos, administrativo e institucional, comprometendo a construção de políticas públicas inclusivas e sensíveis às questões de gênero. Situação esta que perpetua estruturas históricas de desigualdade que, além de dificultarem o acesso das mulheres a cargos de liderança, também invisibilizam suas demandas específicas, inclusive aquelas relacionadas aos impactos das mudanças climáticas.

A ausência de vozes femininas nos espaços decisórios reforça a reprodução de modelos urbanos e ambientais que não contemplam a diversidade de experiências, especialmente das mulheres negras, periféricas, indígenas, quilombolas e ribeirinhas, cujas realidades são frequentemente ignoradas nas formulações e execuções de políticas.

Assim, pensar a resiliência urbana diante da crise climática exige integrar uma perspectiva de gênero às estratégias de adaptação e mitigação, garantindo que os processos de planejamento urbano contemplem as necessidades e vozes das mulheres. A justiça climática, nesse contexto, só será possível se for também uma justiça de gênero, capaz de transformar as cidades em espaços mais equitativos e sustentáveis.

O Preâmbulo do Acordo de Paris, maior instrumento climático internacional da atualidade, adotado durante a COP 21, com o objetivo de limitar o aquecimento global, reconheceu que a igualdade de gênero e a participação das mulheres nos processos de decisão não é apenas um direito, mas também um fator essencial para a eficácia das políticas. De igual forma, registrou a importância da participação das entidades subnacionais, reconhecendo a importância das cidades no enfrentamento da crise climática.

Nesse contexto, o objetivo primordial da presente tese é analisar as interações entre as questões de gênero e as preocupações climáticas nas cidades brasileiras. O propósito é investigar se essas questões avançaram além do discurso e das agendas internacionais, alcançando em alguma medida políticas locais que incorporem uma perspectiva de gênero em relação às mudanças climáticas.

Surgem assim alguns questionamentos: há uma tentativa de estabelecer um diálogo entre essas agendas? Existe uma conexão entre elas? Quais são os pontos em que convergem? Será que estão sendo tratadas de maneira separada, sem relação direta, e estão sujeitas a tensões? Existe uma interação e um reforço mútuo que possam impulsionar a implementação dessas políticas, ou elas são independentes entre si? O objetivo é investigar se há uma comunicação entre esses temas e alguma sinergia entre as agendas e em que medida eles se

entrelaçam, inter-relacionam e contribuem mutuamente. Além disso, busca-se compreender se essa conexão tem um papel significativo na construção de cidades sustentáveis, com vistas ao horizonte de uma justiça climática.

A pergunta de pesquisa que norteará o trabalho é: em que medida tem se estabelecido um diálogo significativo e uma interconexão entre as agendas de gênero e mudanças climáticas nas cidades brasileiras, resultando em uma retroalimentação mútua para promover políticas e práticas mais inclusivas e sustentáveis, seguindo, desta forma, a orientação de políticas globais?

## 1.1 Objetivos

### ➤ Geral

Analisar em que proporção as agendas de igualdade de gênero e de enfrentamento das mudanças climáticas, por meio de medidas de adaptação, se interconectam no contexto urbano brasileiro.

### ➤ Específicos

Os cinco objetivos específicos correspondem a cada uma das seções da tese:

- a) Apresentar os principais elementos históricos e sociais internacionais que contribuíram para formar e moldar o debate ambiental, de gênero e do direito à cidade.
- b) Conceituar os elementos estruturantes da presente tese, delineando os pilares que sustentam a argumentação central, articulando-os em torno de conceitos fundamentais que justifiquem a relevância e complexidade da análise, tais como: regimes internacionais, justiça climática, governança climática, paradiplomacia, redes transnacionais, gênero e interseccionalidade.
- c) Compreender a justiça climática, seu conceito, lutas e práticas, promovendo a reflexão sobre quem são os principais vulneráveis perante as mudanças climáticas e como os mesmos são percebidos pelas ações de mitigação e adaptação.
- d) Apresentar de que forma a agenda climática e de gênero está presente nos centros urbanos.

- d) Analisar de que maneira a lente da justiça climática tem sido utilizada na construção de políticas públicas para o enfrentamento das alterações climáticas nas cidades brasileiras.

## 1.2 Hipótese

Para a presente tese foi abordada a seguinte hipótese: no espaço local, a conexão entre a agenda de gênero e mudanças climáticas ainda é incipiente. Estas agendas são conduzidas, majoritariamente, de forma paralela, independente e sem interligação uma com a outra. Essa abordagem fragmentada dificulta a exploração de um potencial combinado e de um diálogo entre as agendas. A transversalidade de gênero é observada de forma preliminar nas ações de enfrentamento às mudanças climáticas nos espaços locais, revelando esforços insuficientes e o estabelecimento de tensões entre as abordagens. Esse cenário dificulta o avanço da justiça climática e a compreensão de que as mudanças climáticas afetam diferentes grupos de forma desigual, entre eles as mulheres.

## 1.3 Justificativa e Relevância do Tema

A relevância do presente trabalho justifica-se por diversos aspectos. Trata-se de tema atual que tem alcançado grandes proporções sob distintas frentes. O relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) tem evidenciado que a comunidade científica internacional, de forma majoritária, tem entendido que o aquecimento global contribui para o aumento na frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos. De acordo com o *Atlas of Mortality and Economic Loss from Weather, Climate and Water Extremes*, publicado pela *World Meteorological Organization* (WMO), em 2021, no intervalo de 1970 a 2019 foram registrados, no mundo, quase 11.000 desastres naturais<sup>3</sup>, os quais causaram um prejuízo na ordem de US\$ 3,64 trilhões em perdas materiais e mais de dois milhões de mortes, sendo que 90% delas ocorreram em países em desenvolvimento.

---

<sup>3</sup> A terminologia desastres naturais será utilizada para identificar eventos “[...] causados por fenômenos e desequilíbrios da natureza que atuam independentemente da ação humana. Em geral, considera-se como desastre natural todo aquele que tem como gênese um fenômeno natural de grande intensidade, agravado ou não pela atividade humana” (Tominaga, 2009, p. 14).

De acordo com estudos publicados pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2016, as pessoas mais vulneráveis são as que mais sofrem com os desastres naturais em decorrência das mudanças climáticas, pois a proteção dos eventos provocados pelo fenômeno demanda planejamento, gestão e recursos financeiros. Quanto menor for o poder aquisitivo das populações, menores serão as chances de se proteger desses eventos, bem como se preservar de suas consequências, a exemplo, da escassez de água, aumento do valor dos alimentos, falta de serviços básicos, violência etc.

Por outro lado, o presente trabalho também se justifica na medida em que as mulheres representam parcela significativa dos vulneráveis, uma vez que enfrentam inúmeras disparidades de gênero que as colocam em situação de desvantagem frente à crise climática. De acordo com o relatório A/HRC/41/26 – Analytical study on gender-responsive climate action for the full and effective enjoyment of the rights of women”, realizado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e publicado em 1º de maio de 2019, a perpetuação global da discriminação, da desigualdade, das estruturas patriarcais e das barreiras sistêmicas, bem como as diferentes visões, experiências e necessidades de homens e mulheres, contribuem para um risco geral maior de que as mulheres sofram os efeitos nocivos das mudanças climáticas. Entre os fatores elencados para explicar a vulnerabilidade de gênero estão: a insegurança alimentar e o reduzido acesso a terra; impactos intensos a saúde física e mental; limitação aos serviços de saúde sexual e reprodutiva; maior exposição à violência sexual e baseada em gênero; o desemprego e as desigualdades no acesso e de remuneração no mundo do trabalho; ameaças específicas às mulheres em situações de deslocamento humano; ocupação de moradias precárias; a baixa representatividade nos espaços decisórios, a restrição de direitos e as ameaças impostas por barreiras culturais.

Desta forma, construir propostas para as mudanças climáticas sem incluir o debate sobre gênero tende a excluir da discussão e da solução uma das parcelas mais afetadas pelas alterações do clima: as mulheres. Por esse motivo, a ONU defende que os esforços no combate as mudanças climáticas devem ser realizadas a partir de diferentes abordagens, sendo o gênero uma delas, pois a participação das mulheres na tomada de decisões, na compreensão da biodiversidade, na sua conservação, uso e repartição de benefícios podem resultar em respostas mais efetivas e melhores resultados nesse enfrentamento. Para tanto, o Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos recomenda que os Estados incluam/reforcem: uma abordagem de direitos humanos e sensíveis ao gênero nas ações

políticas e ações climáticas; a participação das mulheres na construção destas políticas eliminando para tanto as barreiras legais, sociais e econômicas; o acesso igualitário ao financiamento climático, tecnologias limpas, informação e educação ambiental; análise de dados sob a perspectiva de gênero; a promoção de diálogos temáticos sobre clima e gênero, fortalecendo os vínculos entre direitos humanos, ação climática e igualdade de gênero

Esse cuidado justifica com os dados apresentados pelo Relatório Global de Índices e Painéis de ODS (Sachs *et al.*, 2016) publicado pela Fundação Bertelsmann em associação à *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN). Este aponta que entre os maiores desafios encontrados pelos países para avançar na implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável, estão as mudanças climáticas e a igualdade de gênero. Estas são sinalizadas como uma dificuldade para diferentes regiões do mundo, a exemplo do Leste e Sul da Ásia, Leste Europeu e Ásia Central, da América Latina e do Caribe, Oriente Médio e Norte da África, sendo, portanto, necessário atuar sobre as mesmas para que a Agenda 2030 seja concretizada.

Outro aspecto que contribui para a relevância social do tema diz respeito à atuação das cidades no enfrentamento das questões climáticas, uma vez que a população urbana tem crescido tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, passando de 750 milhões em 1950, o que representava 29,6% da população total, para 3,4 bilhões de habitantes em 2008, representando 50% da população total. (Alves, 2021). Em 2020, a população urbana alcançou a marca de 4,4 bilhões de pessoas, o que significa 56,2% da população total vivendo em cidades, sendo que a projeção da ONU para 2030 é que 60,4% da população mundial estejam em áreas urbanizadas e, em 2050, esse patamar alcance 6,7 bilhões de habitantes urbanos, representando mais de dois terços (68,4%) do total populacional do planeta. (Alves, 2021).

De acordo com o secretário-geral da ONU, António Guterres (ONU Brasil, 2021), as cidades e centros urbanos estão “na linha de frente” contra mudança climática, emitindo mais de 70% dos gases de efeito estufa, expondo-se a riscos de várias ordens. Assim, devido à crescente concentração populacional, as cidades devem ser percebidas não apenas sob o aspecto da mitigação – propondo ações para redução das emissões de gases de efeito estufa globais – mas, também sob o viés da adaptação, ajustando sistemas naturais ou humanos em resposta a estímulos climáticos, com o objetivo de reduzir os efeitos adversos gerados pelos impactos da mudança climática.

Além disso, este estudo também é relevante, porquanto as cidades são centro de inovação, político, econômico, legislativo e social, instâncias onde se materializam as agendas temáticas de clima e de gênero, as quais vêm sendo construídas no sistema internacional há décadas, de forma multilateral e com desdobramentos expressos em diferentes documentos. Nesse aspecto, as cidades possuem um importante papel na implementação das ações, tendo a oportunidade de alcançar espaços, conhecer atores e demandas não percebidos ou acessíveis para órgãos e organismos nacionais e internacionais. Isso ocorre devido a sua capacidade de mobilizar agentes locais de diferentes setores sociais e políticos para desenvolver soluções sob medida, as quais se fazem cada vez mais necessárias, tendo em vista que o número de desastres decorrentes das mudanças climáticas em áreas urbanas quadruplicou nos últimos 30 anos, (Apollaro; Alvim, 2017, p. 119).

Devido à representatividade alcançada, as cidades são percebidas como um importante ator no cenário global, inclusive para fins de enfrentamento das alterações climáticas. Assim, uma vez reconhecidas neste trabalho como um “sistema complexo de múltiplas interdependências entre forma (ambiente natural e construído), atividades e fluxos”, (Lemos, 2010, p. 114), as cidades são atores relevantes no enfrentamento às mudanças climáticas, sob duas diferentes perspectivas: “[...] impacto das cidades nas mudanças climáticas e do impacto das mudanças climáticas nas cidades” (Braga, 2012, p. 02). Portanto, existe uma retroalimentação, pois o acelerado crescimento urbano, a concentração citadina em determinadas áreas, bem como a falta de ordenamento, a vulnerabilidade social de parcela significativa dessa população, a segregação socioespacial e a emissão massiva de gases de efeito estufa contribuem para que os centros urbanos estejam no cerne das discussões climáticas, não apenas como fomentador dessas alterações, mas também pelos impactos a que estão submetidos, sobretudo, no que se refere à população socialmente mais vulnerável.

Assim, ao mesmo tempo em que cidades são reconhecidas como as maiores fontes das causas antrópicas das mudanças climáticas, também são percebidas como as áreas mais sensíveis aos impactos de tais alterações, o que demanda um olhar ainda mais apurado de sua atuação junto à governança climática.

As cidades também são lembradas, nesse processo, por estarem mais próximas da população, o que contribui para um diálogo, criação e efetivação de políticas públicas mais coerentes com a realidade local, possibilitando que as mesmas se tornem incubadoras de boas práticas, promovendo exemplos que podem ser seguidos e replicados por outras localidades cuja realidade se aproxima.

Segundo Espíndola e Ribeiro (2020, p. 367), a relevância política das cidades é fato reconhecido, por serem impulsionadoras de ações transformadoras e enquanto atores importantes na governança climática global revelados pelos métodos de participação popular, pelos arranjos institucionais direcionados ao empoderamento de comunidades (ex. comitês locais sobre mudanças climáticas) e criação de redes de conhecimento e colaboração intermunicipais. Nesse contexto auxiliam na criação de estratégias de mitigação, envolvendo aspectos macroestruturais como a densidade, o traçado e a mobilidade urbana e de adaptação, a qual envolve mecanismos de proteção aos efeitos climáticos direcionados à população mais vulnerável, entre as quais se destacam as mulheres.

A forma de urbanização, ausente na pauta de gênero no planejamento urbano, contribuiu para que as experiências de interação com o espaço urbano, vivenciadas por mulheres, sejam distintas e até mesmo negativas (Libertun de Duren *et al.*, 2020). A título de exemplo, pode-se destacar a restrição ao acesso à moradia digna, de serviços básicos, de mobilidade urbana e participação política e socioeconômica equitativa, fatores esses que contribuem para expor as mulheres às dificuldades urbanas, inclusive aquelas provocadas pelas alterações climáticas.

De igual forma, o estudo é relevante na medida em que o Acordo de Paris preconiza a igualdade de gênero ao estabelecer medidas para lidar com as mudanças climáticas. Destaca ainda a importância da atuação multinível, envolvendo os diferentes entes federados. Contudo, embora seja comum encontrar estudos independentes nessas áreas, os movimentos relacionando as três temáticas ainda são incipientes.

Este estudo também se justifica pela exposição da América Latina aos fenômenos climáticos extremos – furacões, inundações, secas e incêndios florestais – e o papel que o Brasil ocupa neste território. Ao analisar a vulnerabilidade da região ao poder destrutivo das mudanças climáticas, o Banco Mundial (2022) alertou – no Roteiro para Ações Climáticas na América Latina e no Caribe: 2021-2025 – que a região está entre as mais vulneráveis, com custos anuais equivalentes a 1% do PIB regional, o que reforça a importância de atuar perante a essa questão, pois o impacto atinge diferentes áreas, entre elas a economia.

Para o campo das Relações Internacionais (RIs) o estudo também tem importância, pois permite verificar como essa pauta internacional tem se consolidado e, ao mesmo tempo, tem sido incorporada no âmbito local orientando a construção de leis e políticas públicas nas cidades. Essa análise é relevante para explicar de que maneira os compromissos assumidos internacionalmente têm sido observados no âmbito local, de que forma esse problema global é

enfrentado pelas instâncias locais e como a intersecção das pautas de gênero e clima estão sendo utilizadas na construção de medidas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas em centros urbanos. Além disso, o estudo é relevante para a área das RIs, porque propõe uma análise da atuação de diferentes cidades brasileiras, frente a demanda e a orientação global.

#### **1.4 Metodologia**

Esta pesquisa situa-se no campo das Relações Internacionais em diálogo com áreas afins como o direito, a gestão pública e a ciência política. O desenho metodológico escolhido é o qualitativo, sendo o estudo organizado a partir de duas linhas de investigação – uma teórica - bibliográfica e outra empírica - documental.

Do ponto de vista teórico, o objeto em tela levou ao aprofundamento do conceito de regimes internacionais e de justiça climática, ambos discutidos mais sistematicamente nas seções III e IV, respectivamente. Tendo em vista o objeto da tese – a interface entre as agendas de clima e gênero na relação global-local, tornou-se necessário recorrer à compreensão e análise dos regimes internacionais, estruturas político-jurídicas que desde o pós-Guerra oferecem a institucionalização de agendas transnacionais. Em um cenário “anárquico” os regimes internacionais podem auxiliar na construção de uma estabilidade do contexto internacionais permitindo maior segurança para as ações dos diversos atores, estatais ou não na medida em que estabelecem um conjunto de normas, princípios, regras e processos que orientam o comportamento dos atores em questões específicas, proporcionando, assim, certa previsibilidade coordenação nas relações internacionais.

Mesmo que os regimes internacionais, em regra, não exerçam um poder coercitivo para obrigar os países a cumprirem suas normas – uma vez que funcionam com base na cooperação voluntária e no consenso, com os países aderindo aos acordos por meio de compromissos formais, como tratados e convenções – eles são relevantes. Isto porque tais regimes organizam a estrutura comum tentando equilibrar aspirações e responsabilidade diante de fatores econômicos, sociais e ambientais fornecendo estruturas e mecanismos para a cooperação global, o que pode ensejar uma resposta mais efetiva para as questões ambientais.

A segunda opção teórica foi pelo foco na questão da justiça climática. Trata-se de um conceito relativamente novo, que agrega uma dimensão clássica da teoria política, a de

justiça, à crise climática. Devido à contemporaneidade, o processo de consolidação e a relevância do conceito para a construção da presente tese optou-se por abordar a justiça climática, em uma seção a parte – IV.

Pela chave da justiça climática é possível discutir a crise climática diante do quadro de desigualdades e inequidades mais profundas, já conhecidas e marcantes das sociedades contemporâneas. É certo que há outras abordagens relevantes que promovem, em alguma medida, o diálogo entre gênero e meio ambiente como, por exemplo, o ecofeminismo. Esta estabelece conexões entre a natureza e as mulheres, propondo que a luta pelos direitos dos grupos sociais não esteja separada da recuperação dos ecossistemas que sustentam a vida, pois para o ecofeminismo a crise ambiental e a opressão feminina devem ser tratadas conjuntamente, já que estão interligadas e são frutos de sistemas patriarcais e capitalistas.

As teóricas ecofeministas investigam as conexões históricas e culturais entre mulheres e a natureza, como apresentado por autoras como Greta Gaard (1998) e Carolyn Merchant (1980). Discutem como essas associações influenciaram a vida das mulheres, ligando-as profundamente ao meio ambiente, conforme análise de Maria Mies e Vandana Shiva (1993). Apontam ainda que tais construções sociais foram desenvolvidas para a pressão conjunta das mulheres e da natureza, conforme destacado por Carolyn Merchant (1980), Richard Norgaard (1996) e Karen Warren (1992). Nesse contexto, tanto a desigualdade de gênero quanto a manipulação ambiental resultam de elementos estruturais comuns. Na crise do antropoceno<sup>4</sup>, essa teoria traz importantes contribuições como o faloceno, que simboliza a tradução da diferença sexual em desigualdade nos modos de produzir efeitos nefastos sobre o planeta, a exemplo das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Da mesma maneira, a seleção da tese não negligenciou a relevância da teoria feminista das Relações Internacionais, a qual estuda como as questões de gênero influenciam o sistema internacional, seja na segurança, na economia, na política, no meio ambiente, ampliando o campo teórico, mas também prático das RIs, na medida em que promove maior inclusão e equidade de gênero nesse campo, conforme proposto por Jennifer Ann Tickner (1992) e Cynthia Enloe (2014).

Entretanto, a preferência pela abordagem da justiça climática na confluência entre gênero e meio ambiente se justifica na busca por soluções equitativas que possam contemplar

---

<sup>4</sup> O Antropoceno é uma nova era geológica em que a humanidade (na sua desigualdade e diferença) passa a ser o principal motor das mudanças sistêmicas, interferindo no funcionamento normal dos ciclos da natureza. O conceito foi cunhado em 2000 por Paul Crutzen e Eugene Stoermer. (Milani, 2022, p.8).

a todos, considerando suas diferentes posições nas sociedades, desigualdades e suas capacidades contributivas. A justiça climática por um lado chama atenção para as diferenças e responsabilidade histórica dos países desenvolvidos, destacando que esses impérios foram forjados a um alto custo das nações subdesenvolvidas, que pouco ou nada se beneficiaram desse desenvolvimento. De igual forma reforça o entendimento de que há diferenças de padrões de consumo e de estilos de vida e, consequentemente, impactos desiguais sobre as mudanças climáticas.

Por outro lado, destacam as disparidades entre os grupos sociais de uma determinada localidade, sinalizando que os mais vulneráveis não contribuíram nas mesmas proporções, contudo serão os mais afetados devido à exposição e à ausência de recursos para proteção, trazendo assim um olhar internacional, mas também local, demonstrando capacidade de transcender as fronteiras, sem, contudo, deixar de observar a dinâmica interna e regional, tendo, portanto, maior aderência ao objetivo proposto na presente tese. A perspectiva da justiça climática também se respalda no fato de garantir a todos os grupos interessados a participação nas negociações e decisões climáticas incentivando a voz ativa de todas as partes interessadas.

Além disso, a escolha pela justiça climática se justifica na medida em que os regimes internacionais reconhecem a necessidade de integrar os direitos humanos nas políticas climáticas e aquela faz esse movimento na proporção em que respeita as desigualdades globais, protegendo os direitos e as necessidades dos mais vulneráveis, como as mulheres, ao tempo em que busca mitigar e adaptar-se aos efeitos da crise climática. A tese pretende demonstrar que a conexão entre os regimes internacionais e a justiça climática é importante para que as soluções sejam pensadas respeitando-se as desigualdades globais, protegendo os direitos e as necessidades das pessoas em vulnerabilidade. Ao optar pela justiça climática dá-se ênfase aos direitos humanos e as desigualdades históricas, sob uma abordagem política, ética, interseccional.

De igual maneira, a escolha pela abordagem da justiça climática perpassa também pela trajetória da autora que, embora tenha uma formação interdisciplinar, transitando pelas políticas sociais e relações internacionais têm como formação de origem o direito. Desta forma, optar pela justiça climática também significa nutrir o diálogo entre as áreas de interesse de pesquisa.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa teve como base distintos documentos das cidades pesquisadas. Partiu-se de uma realidade concreta, por meio de registros públicos e privados, oficiais e informais, que embora publicados, não foram organizados com fins analíticos da pesquisa, mas sua análise e comparação permitiram compreender alguns processos jurídicos, sociais, administrativos e institucionais do local sob a lente de gênero aplicada na governança climática.

A pesquisa empírica estruturou-se a partir de um estudo de campo comparativo em cinco capitais brasileiras, predominantemente urbanas. Embora o foco da investigação recaia sobre as cidades, reconhece-se a interdependência entre o espaço urbano e o meio rural, ao longo da tese, foi adotado o termo "município" para se referir ao ente federativo, entendido como unidade político-administrativa que engloba tanto a área urbana (a cidade) quanto a rural. Essa escolha terminológica também se justifica pelo fato de que documentos normativos, como leis, planos diretores e políticas públicas, são elaborados e aplicados no âmbito do município, e não exclusivamente para as áreas urbanas ou para a cidade em sentido estrito.

### **Balizamento do estudo**

O recorte temporal da pesquisa tem início em 2015 e término em 2024<sup>5</sup>. Para a definição do marco inicial foram observadas duas referências do multilateralismo e das negociações climáticas: a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Acordo de Paris.

O ano de 2015 é relevante, pois representa um ponto de inflexão nas políticas climáticas globais, com a adoção do Acordo de Paris durante a 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Assinado em dezembro de 2015, o Acordo estabeleceu metas ambiciosas para conter o aquecimento global e, pela primeira vez, reconheceu expressamente, em seu preâmbulo, a importância da equidade de gênero, dos direitos humanos e da justiça climática na formulação e implementação das ações de enfrentamento à crise climática. O marco final do trabalho é 2024, com o encerramento das gestões municipais no Brasil no período 2020-2024.

---

<sup>5</sup> Embora o marco temporal da tese seja 2015 a 2024 a escolha das cinco cidades brasileiras a compor o presente estudo levou em consideração sua participação nas edições da COP 21 a COP 28.

### **A escolha do território brasileiro**

A delimitação do estudo no Brasil deve-se ao fato de sua importância no cenário climático e o distanciamento da equidade de gênero. O Brasil é o maior país latino-americano em termos territoriais; cerca de 60% da Floresta Amazônica está localizada no território brasileiro, o que faz com que o país detenha a maior extensão contígua desse importante ecossistema.

Além da riqueza natural, o Brasil tem se destacado pelo quantitativo de desastres. De acordo com o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) (2021), entre 2010 e 2019, foram classificados quase 30 mil eventos climáticos no território nacional que causaram a morte de 1.734 pessoas, deixaram cerca de 50 mil feridos e mais de 3 milhões de desabrigados. No total, 211 milhões de pessoas foram afetadas, sendo que os danos e prejuízos causados por estes eventos somaram mais de R\$ 200 bilhões.

Ademais, mais da metade da população brasileira (54,8%) mora a até 150 quilômetros do litoral – cerca de 111,28 milhões de pessoas, conforme apontam os dados do Censo 2022 do IBGE (IBGE, 2024). Segundo dados da *Climate Central*, publicado em outubro de 2021, pela *Environmental Research Letters*, o Brasil ocupa a 17ª posição entre os lugares mais vulneráveis em detrimento do avanço dos oceanos, o que expõe parte significativa de seus habitantes.

De igual maneira, deve-se destacar os prejuízos ambientais e climáticos decorrentes de políticas flexíveis e de incentivo ao desmatamento e grilagem, o extrativismo ilegal e a postura permissiva adotada pelos governantes, sobretudo, com a ascensão da extrema-direita ao poder, com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, corroborando uma ideologia e conduta antiambientais, pautadas em diferentes políticas que enfraqueceram entidades, órgãos e agências de fiscalização ambiental, a exemplo do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), possibilitando a ampliação do desmatamento, a retirada ilegal de madeira, a expansão de áreas para monocultura e pecuária.

Também foram adotadas políticas anti-indigenistas, as quais, além de amortecerem os órgãos de proteção também incentivaram a exploração de terras indígenas para atividades de mineração e agricultura, negligenciando os cuidados mínimos necessários com os povos originários antes e durante a pandemia, criando uma estratégia de destruição deste grupo, o que motivou denúncias, de diferentes entidades civis, no Tribunal Penal Internacional.

Sob o aspecto de gênero, a escolha do Brasil se deve ao fato de que 51,5% da população brasileira é composta por mulheres, conforme recorte de sexo do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2024). Além disso, em que pese a Constituição Federal garantir em seu art. 5º direitos iguais (Brasil [1988], 2024), o Brasil mantém uma disparidade entre os gêneros, o que pode ser facilmente observado, por exemplo, na relação entre educação e remuneração. O IBGE comprovou, no estudo “Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil”, divulgado em 07/03/2018, que as mulheres ganham menos que homens mesmo sendo maioria com ensino superior (Agência Brasil, 2018).

Essa distinção também pode ser observada nos espaços de representação política, a exemplo das vagas ocupadas para a Câmara de Deputados Federais, na eleição de 2022, apontando para uma sub-representação feminina no Parlamento em relação aos dados globais – apenas 17,7% dos assentos da “Casa do Povo”, foram preenchidos por mulheres, conforme Agência Câmara de Notícias (2022).

Embora vigore no Brasil lei para o sistema de cotas eleitorais<sup>6</sup>, o país ainda precisa avançar na paridade de gênero na política, pois continua figurando entre os países com menor representatividade em diferentes pesquisas, a exemplo do ranking latino-americano sobre paridade de gênero na política e o Projeto Atenea, implementado na região pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e ONU Mulheres, com o apoio da organização IDEA Internacional.

Seguindo a mesma cartilha, as políticas antigênero, durante o governo Bolsonaro, não foram menos destrutivas. O Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos, foi conduzido por Damares Alves, por mais de três anos. Sob o manto do discurso da família e bons costumes, foram instaladas práticas messiânicas, moralistas e conservadoras. Sua gestão reduziu significativamente recursos destinados para importantes frentes de proteção de direitos, conforme demonstra o estudo produzido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2022, p. 108). O relatório revela que o orçamento para a promoção da igualdade racial, encolheu mais de oito vezes entre 2019 e 2021; os recursos destinados para ações

---

<sup>6</sup> O dispositivo legal para as cotas de gênero no Brasil está previsto na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e na Lei de Cotas (Lei nº 12.034/2009), que estabelece que os partidos políticos devem reservar um percentual mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo. Essa obrigatoriedade é um avanço significativo no combate à sub-representação feminina em posições de poder e decisão. “Em 2009, a Lei 12.034 altera a Lei 9.504, que estabelece as normas das eleições, a chamada ‘minirreforma’ eleitoral. Na lei anterior havia a obrigação da reserva de vagas, porém não do preenchimento. A nova lei muda o termo ‘deverá reservar’ para ‘preencherá’, havendo uma obrigatoriedade no preenchimento das vagas por candidatura de cada [...] sexo, segundo explicitado pelo texto do artigo 10 da referida lei” (BARROS, 2019, p. 183).

direcionadas para as mulheres foram reduzidos em mais de 40%; e os valores destinados ao sistema socioeducativo registrou uma perda de 70% entre 2019 e 2021.

### **A opção pelas cinco cidades brasileiras**

Para a presente tese foram selecionadas cinco cidades brasileiras, sede de capitais de Estado, com inserção internacional na área climática, localizados em diversas regiões do país. O esforço metodológico foi de compor uma amostra representativa da realidade local brasileira com algum grau de inserção internacional, de modo a compreender como as agendas globais repercutem no local e vice-versa na intersecção dos temas em tela.

Embora os entes subnacionais nem sempre estejam presentes na mesa de discussão sobre a governança climática, uma vez que esta é composta principalmente por atores nacionais e internacionais, é no espaço local que estas definições reverberam, as ações são concretizadas e os impactos são sentidos. É no espaço local que acontecem as intervenções, sejam elas de adaptação ou de mitigação e são eles que recebem os impactos diretamente, sendo o primeiro a ser demandado a responder. Desta forma, é importante que as perspectivas do governo local sejam consideradas e integradas nas discussões internacionais, bem como é fundamental que as cidades estejam cientes e atentas ao debate e às pautas globais, promovendo uma sinergia multinível no enfrentamento das mudanças climáticas.

A opção pelas capitais deve-se ao fato de que são grandes centros urbanos, com maior capacidade de mobilização de recursos humanos, financeiros e políticos em relação às cidades de pequeno porte. Também, porque são capazes de abrir “canais de interação” e ampliar “as possibilidades de inserção e influência” das cidades “nas redes de conhecimento” (Sathler, 2015, p. 10).

O critério utilizado para definir se a cidade estava inserida internacionalmente nessa temática é a sua participação na Conferência das Partes (COP), a qual é consagrada como o encontro do órgão supremo da ONU sobre mudança do clima, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC).

Para verificar sua participação na COP, foram analisadas as listas de participantes de oito edições da Conferência das Partes: COP 21 – Paris (2015), COP 22 – Marrakech (2016), COP 23 – Bonn (2017), COP 24 – Katowice (2018), COP 25 – Madrid (2019), COP 26 – Glasgow (2021), COP 27 – Sharm el Sheikh (2022), COP 28 – Dubai, Emirados Árabes (2023).

Embora o marco temporal da tese seja 2015 a 2024, para a seleção das cidades que integram o presente estudo não foi contabilizada sua participação na COP 29 (2024), tendo em vista que a Conferência das Partes se realiza no final de novembro e a publicação da lista de participantes ocorre posteriormente - em alguns casos, meses depois - o que inviabilizaria a pesquisa e defesa da presente tese no período estabelecido. Contudo, uma vez selecionados as cidades para a pesquisa, a seção 6, referente aos dados empíricos incluirá as informações da COP 29, uma vez que não se trata da seleção das cidades, mas sim da análise do comportamento das mesmas em relação às temática gênero e mudanças climáticas.

Embora a primeira edição da COP tenha acontecido em 1995, para o presente trabalho optou-se pela análise das listas de participantes a partir da COP 21, realizada em 2015. A escolha em iniciar com a COP 21 se deve ao Acordo de Paris ter sido adotado na 21ª Conferência das Partes e às importantes sinalizações trazidas por esse instrumento internacional, a exemplo da relevância da participação de atores multiníveis e da igualdade de gênero no enfrentamento das questões climáticas.

Para analisar a inserção internacional da cidade na temática climática, e selecionar as participantes da pesquisa, foram observadas as seguintes variáveis:

1. número de participação da cidade na COP, no período de 2015 a 2023;
2. número total de integrantes que compuseram a delegação da Cidade, na COP, no período 2015 a 2023.

Para a verificação dessas variáveis, foram utilizadas as listas de participantes das oito COPs (2015 a 2023) e identificados os representantes municipais. Em seguida, foram analisadas quantas cidades participantes eram sede político-administrativas da Unidade da Federação/Estado e quantos integrantes compunham sua delegação.

As cidades participantes da COP foram organizadas por região, sendo selecionadas as capitais com o maior número de participações em COPs, no período indicado; quando observado empate neste critério, utilizou-se o segundo critério – maior número de integrantes participantes no evento durante 2015 a 2023.

Sendo assim, ao analisar os dados da Região Sul, a escolha foi por Porto Alegre, uma vez que esta registra participação em cinco COPs, enquanto Curitiba tem uma única participação e Florianópolis não se fez presente em nenhuma Conferência das Partes durante o período de 2015 a 2023. Priorizou-se, desta forma, a capital mais presente no evento durante o período destacado para o estudo.

**Tabela 1** – Participantes da COP Região Sul

PARTICIPANTES COP									
Capital	28	27	26	25	24	23	22	21	N.COPS
Curitiba						1			1
Porto Alegre	4	2	4			1		1	5
Florianópolis									0

Fonte: elaborada pela própria autora.

Por sua vez na Região Sudeste a selecionada foi a cidade São Paulo, com experiência em cinco COPs, no período estabelecido, mesmo número que o Rio de Janeiro, enquanto Belo Horizonte registrou três participações e Vitória não marca presença. Embora as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro tivessem o mesmo número de participações no período a escolha tomou como base o segundo critério – número de integrantes participantes no período. Assim, a capital Paulista registrou 31 participantes, enquanto o Rio de Janeiro alcançou um integrante a menos, somando no total 30 integrantes.

**Tabela 2** – Participantes da COP Região Sudeste

PARTICIPANTES COP									
Capital	28	27	26	25	24	23	22	21	N.COPS
Vitória									0
Belo Horizonte						1	1	1	3
Rio de Janeiro	16	4	8	1				1	5
São Paulo	22	3	3	1				2	5

Fonte: elaborada pela própria autora.

Entre as sete capitais da Região Norte, a maioria teve uma única participação e Porto Velho ainda não registrou presença durante o lapso temporal descrito. A cidade com o maior número de participações na COP é Palmas, sendo, portanto, selecionada para o presente estudo.

Em segundo lugar aparece Belém, com uma tímida participação. Contudo, entende-se ser importante a inclusão da mesma neste estudo, por dois motivos: a capital do Pará foi escolhida como sede da COP 30, o que demonstra, por si só, sua importância para o cenário climático. Além disso, também tem um histórico importante sob a perspectiva de gênero, pois

foi em Belém do Pará, em 1994, que ocorreu a adoção da “Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher”, a qual ficou conhecida como Convenção de Belém do Pará, demonstrando também ser um espaço relevante para a temática gênero, agenda importante para a presente tese. Portanto, nessa região foram selecionadas duas cidades.

**Tabela 3** – Participantes da COP Região Norte

PARTICIPANTES COP									
Capital	28	27	26	25	24	23	22	21	N.COPS
Rio Branco			2						1
Macapá				1					1
Manaus						2			1
Belém	5		3						2
Porto Velho									0
Boa Vista				1					1
Palmas	4	3	2			1		4	5

Fonte: elaborada pela própria autora.

Na Região Nordeste, quatro capitais não registraram participação na Conferência das Partes (COP) realizadas nos últimos oito anos, conforme tabela 4 abaixo. Duas outras estiveram presentes uma única vez, oportunidade em que compareceram com um único representante. Fortaleza esteve em momentos distintos – na última edição, destacou-se com uma delegação expressiva de 12 pessoas. Entretanto, Salvador e Recife possuem o maior número de participações em quatro momentos distintos. Embora o número de participações seja igual, Salvador teve um número maior de pessoas envolvidas (11) comparando-se a Recife (8), sendo então selecionada a capital baiana.

**Tabela 4** – Participantes da COP Região Nordeste

PARTICIPANTES COP									
Capital	28	27	26	25	24	23	22	21	N.COPS
Maceió	1								1
Salvador	3		6			1		1	4
Fortaleza	12		2					1	3
São Luís									0
João Pessoa			1						1
Recife	1		5	1				1	4

Teresina									0
Natal									0
Aracaju									0

Fonte: elaborada pela própria autora.

A Região Centro-Oeste apresentou menor engajamento no encontro do órgão supremo da ONU sobre mudança do clima (UNFCCC). Apenas duas participações foram registradas durante os oito anos: Brasília e Goiânia, tendo as mesmas a participação de um único integrante. Devido à falta de engajamento e representatividade, bem como diante do critério metodológico selecionado para o presente estudo, optou-se não incluir nenhuma capital da região.

Contudo, acredita-se que a Região Centro-Oeste merece uma análise específica para verificar os elementos motivadores de sua ausência junto as COPs. A região é destaque nacional na agropecuária e desde 1970, passa por uma intensificação da ocupação de áreas naturais para expansão do agronegócio, frequentemente em detrimento da conservação ambiental e de conflitos fundiários. Paralelamente o Centro-Oeste tem sido impactado de forma significativa pelas mudanças climáticas. Estudos recentes revelam que as alterações no regime de chuvas e o aumento das temperaturas já causam consequências na região. Aproximadamente 28% das áreas agrícolas destinadas à produção de milho e soja deixaram de se enquadrar nas condições climáticas ideais (Rattis et.al, 2021, p. 1102). Esta situação revela a importância de participar de espaços que pensem e promovam propostas para um modelo mais sustentável. Enquanto que sua ausência pode evidenciar a opção pelo desenvolvimento em detrimento a sustentabilidade.

**Tabela 5** – Participantes da COP Região Centro-Oeste

PARTICIPANTES COP									
Capital	28	27	26	25	24	23	22	21	N.COP S
Brasília			1						1
Goiânia						1			1
Cuiabá									0
Campo Grande									0

Fonte: elaborado pela própria autora.

Além da COP, outra variável analisada para definir a inserção internacional dessas cidades foi a sua participação em redes internacionais de enfrentamento à crise climática. Para

tanto, foi observada a vinculação do ente subnacional a duas redes de abrangência internacional: a) Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia (GCoM), aliança global de cidades e governos locais comprometidos voluntariamente com a luta contra as mudanças climáticas; b) *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), principal associação mundial de governos locais e subnacionais dedicados ao desenvolvimento sustentável.

As cidades selecionadas (Porto Alegre, São Paulo, Salvador, Palmas e Belém), além de marcarem presença em um evento de importância global, realizado anualmente, reunindo líderes, autoridades e representantes de nações de todo o mundo para discutir e tomar medidas em relação às mudanças climáticas, também fazem parte das duas importantes redes internacionais comprometidas com a luta contra as mudanças climáticas, demonstrando sua preocupação em conectar o espaço local com as discussões e agendas internacionais.

Embora as cinco cidades sejam uma amostra pequena diante do quantitativo e da complexidade dos 5.770 municípios brasileiros, ou mesmo, ante ao conjunto de capitais brasileiras, sobretudo no que tange às particularidades que lhes são inerentes e as tornam únicas e distintas umas das outras, acredita-se que a seleção é representativa, pois contempla diferentes regiões do País com histórias e dinâmicas distintas que enriquecem a amostra.

Salvador, por exemplo, é a cidade mais antiga do Brasil, com 475 anos, fundada no período da colonização portuguesa, enquanto Palmas é a capital mais jovem, com apenas 34 anos, tendo sido construída de forma planejada no final do século XX. Esse contraponto pode revelar, por exemplo, em que medida a experiência e o planejamento contribuem para o enfrentamento da crise climática, mas também de que forma cidades tradicionais e contemporâneas estão enfrentando esse problema.

A representatividade das cidades selecionadas também pode ser percebida sob o aspecto geográfico, uma vez que a diversidade do relevo intensifica distintas tensões em cada uma das cidades da amostra, permitindo um olhar mais rico e diverso sobre suas dificuldades diante das crises climáticas.

A cidade de Salvador, Belém e Porto Alegre estão expostas ao aumento do nível médio do mar (NMM). A primeira por ser banhada diretamente pelo Oceano Atlântico, enquanto Belém e Porto Alegre sofrem influência da zona costeira – a capital paraense possui saída para o Oceano Atlântico por meio da Baía do Guajará, enquanto Porto Alegre está localizada nas margens da Lagoa (Laguna) dos Patos.

Sob essa perspectiva, São Paulo e Palmas se deparam com outras tensões que não estão relacionadas diretamente ao aumento do nível do mar. A capital paulista está localizada em região de maior altitude, seu relevo é caracterizado por uma combinação de planícies, planaltos e algumas áreas de relevo mais acidentado, situação esta que pode aumentar o risco de ilhas de calor, a frequência de inundações nas áreas mais planas e deslizamentos nas regiões com declive acentuado. Por sua vez, Palmas têm um relevo plano predominantemente caracterizado por planaltos e chapadas, o que não a libera da exposição às mudanças climáticas, sobretudo no que se refere à redução das chuvas, aumento da frequência e intensidade das secas, ampliação do risco de incêndios, a disponibilidade de água, fenômenos esses que têm se intensificado com os desmatamentos para a ampliação de áreas de plantio.

Outras lentes que podem ser utilizadas para explicar o diferencial da amostra é a da política e da participação social. As cinco cidades possuem trajetórias de mobilização social e política distintas, o que influencia no tipo e na intensidade das tensões vivenciadas. A cidade de Belém, por exemplo, em que pese ter sido marcada pela herança do patriarcado e coronéis, tem consolidado uma história de participação popular e mobilização social na luta por direitos humanos, desenvolvimento sustentável e na promoção de mudanças políticas e sociais. Tais movimentos acabam influenciando a história política do local que presencia, nos últimos anos, o surgimento de novos atores e partidos políticos. Atualmente, a cidade tem demonstrado uma inclinação política mais à esquerda. A gestão 2020 a 2024 foi do PSOL<sup>7</sup>.

Seguindo pela região Norte, Palmas, devido à sua jovialidade, continua no processo de consolidação de suas estruturas políticas. Contudo, é possível observar conflitos de interesses agrários e de desenvolvimento urbano em detrimento das questões ambientais, instigando tensões e interesses. Além disso, é a única capital brasileira pesquisada que teve no comando do executivo uma mulher, Cinthia Ribeiro, do Partido Social Democrático (PSD), desde abril de 2018, quando assumiu a prefeitura após a renúncia o prefeito anterior, sendo reeleita nas eleições municipais de 2020<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> O atual prefeito tentou a reeleição, mas ficou com menos de 10% dos votos válidos. O segundo turno foi disputado entre o candidato Delegado Eder Maruro (PL) e Igor Normando (MDB), sendo este eleito com mais de 56% dos votos válidos.

<sup>8</sup> Na eleição realizada em outubro de 2024, o candidato indicado pela então prefeita Cinthia Ribeiro ficou em terceiro lugar na disputa e declarou apoio a Eduardo Siqueira Campos (Podemos), o qual foi eleito prefeito e vai governar Palmas pela segunda vez.

Em Salvador<sup>9</sup>, nos últimos 20 anos, a prefeitura foi governada por dois partidos: Democratas (DEM) e Partido Social Democrático (PSD). Embora tenha sido marcada por uma política alinhada à direita, tem se observado um esforço para evitar hostilidades e condutas radicais, ao mesmo tempo em que se aproxima da população e estabelece o diálogo, ainda que em momentos estratégicos para o governo, e muitas vezes visando legitimar ações do executivo.

Uma das principais questões enfrentadas pela gestão municipal soteropolitana é o confronto entre a expansão imobiliária e a preservação ambiental. Assim, a ampliação e modernização da cidade têm acontecido por meio da desafetação de suas áreas verdes e a cooptação pelo setor imobiliário. Enquanto a cidade continua sendo destaque negativo no cenário nacional, em virtude do número de pessoas que habitam áreas de risco, pelo exercício do processo de gentrificação e pela exposição dos mais vulneráveis economicamente a uma cidade delimitada, a gestão municipal se esforça para buscar reconhecimento de liderança em ações de mitigação das alterações climáticas, a exemplo da obtenção da nota “A” alcançada no *CDP Snapshot Report 2021 (Customer Data Platforms)* e o Selo REMMA (Reconhecimento pelo Engajamento na Mitigação de Mudanças Climáticas através da Alimentação), certificado resultante da valorização do projeto desenvolvido pela Prefeitura de Salvador em colaboração com o Programa Alimentação Consciente Brasil (ACB) e a *Humane Society International* (HSI) na rede educacional. Além disso, recebeu certificação ouro da norma ABNT NBR ISO 37120:2021 para Cidades Sustentáveis e nível Bronze para a norma ABNT NBR ISO 37122:2020 para Cidades Inteligentes, se tornando a primeira capital e a primeira cidade, fora do estado de São Paulo, a se certificar nas normas em questão, apresentando assim uma contradição com a prática vivenciada pelos soteropolitanos diariamente.

São Paulo tem experimentado cenários marcados ora por uma política mais arrojada, ora por dinâmicas mais tradicionais. Entre 2013 e 2016, foi governada por Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). Em seguida, João Doria Jr., do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumindo o cargo em 2017 e renunciando em 2018 para concorrer ao governo do estado de São Paulo, sendo substituído pelo seu vice, Bruno Covas, também do PSDB, que permaneceu no cargo até 2021, quando do seu falecimento. Esse, por sua vez, foi substituído por Ricardo Nunes, do mesmo partido, adotando uma postura mais alinhada à

---

<sup>9</sup> Salvador reelegeu no primeiro turno, com mais de 78% dos votos válidos, Bruno Reis (União Brasil) para mais um mandato.

centro-direita, demonstrando assim que a cidade sofre uma alternância ideológica e em sua condução e gerenciamento<sup>10</sup>.

No caso de Porto Alegre, o Partido dos Trabalhadores esteve à frente da prefeitura municipal por cinco gestões consecutivas, totalizando duas décadas de poder (1989 – 2005). Contudo, a gestão municipal 2020-2024 (MDB) derrotou a candidata do (PCdoB), mantendo um alinhamento mais próximo a centro-direita, inclusive com aproximação do prefeito (MDB) ao bolsonarismo. A gestão 2020-2024 foi questionada pelo suposto alinhamento com o setor imobiliário, sendo indagada, por exemplo, pela ausência de transparência na elaboração dos estudos e nas discussões sobre a concessão de parques em Porto Alegre para entidades privadas, bem como pelas intervenções que priorizam obras, cimento e concreto<sup>11</sup>.

Considerando a variedade de contextos presentes, é possível perceber que as cidades selecionadas refletem parte da complexidade enfrentada pelo poder executivo municipal ao gerir os assuntos públicos, especialmente ao buscar conciliar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental. Essa diversidade oferece *insights* sobre como as práticas e estratégias para mitigar os impactos das mudanças climáticas podem ser implementadas e adaptadas.

De igual maneira, também podemos sinalizar a relevância da amostra a partir das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), classificação proposta pelo IBGE, com o objetivo de identificar e analisar a rede urbana brasileira, estabelecendo a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das Cidades, propondo critérios para a qualificação das Cidades e das relações entre elas, revelando eixos de integração no território e padrões diferenciados de distribuição de centralidades urbanas. O último levantamento publicado foi em 2020, utilizando como base os dados de 2018. (IBGE, 2020a).

De acordo com a classificação REGIC, São Paulo está classificada como grande metrópole nacional, ocupando de forma isolada a posição de maior hierarquia urbana do País; Salvador, Belém e Porto Alegre são metrópoles nacionais, ocupando o terceiro nível entre as metrópoles; Palmas está classificada como Capital Regional B – o que a distingue como um centro urbano com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em

---

<sup>10</sup> O candidato Ricardo Nunes (MDB) foi reeleito prefeito de São Paulo, obtendo uma vitória em segundo turno, com mais de 59% dos votos válidos contra Guilherme Boulos (PSOL), assumindo assim o mandato de 2025 – 2028.

<sup>11</sup> O atual prefeito de Porto Alegre, Sebastião Melo (MDB) foi reeleito, com mais de 61% dos votos, derrotando Maria do Rosário (PT).

termos de região de influência em comparação com as metrópoles. Essa escolha comprova a riqueza da seleção sob o aspecto da estrutura urbana, permitindo verificar como cidades de estatura distinta têm atuado no enfrentamento da questão climática e de que maneira a pauta de gênero se faz ou não presente no espaço urbano de cidades com diferentes padrões de classificação.

### **Exame empírico das cidades selecionadas**

Uma vez expressas as motivações que justificam a escolha das cinco cidades, é necessário explicar a coleta e análise dos dados empíricos selecionados, evidenciando os critérios utilizados na sua definição e a relevância que apresentam para o objeto de estudo, assegurando a transparência do processo de coleta e tratamento dos dados. Assim, expõem-se as variáveis que foram consideradas, bem como as fontes documentais e estatísticas consultadas e os parâmetros adotados para a classificação e análise comparativa entre as cidades. Assegurando a transparência do processo de coleta e tratamento dos dados, além de conferir robustez às inferências construídas a partir da realidade empírica observada.

Assim, neste primeiro momento empírico, foi analisada a atuação internacional das cinco cidades, oportunidade em que se verificou o número de vezes em que esteve representada e qual o gênero das pessoas que a representaram.

#### **Quadro 1– Análise da Presença das Capitais na COP 2015 a 2024**

Participação das Capitais Brasileiras nas COPs entre o período de 2015 a 2024;
A capital de cada região brasileira com a maior participação nas COPs entre 2015 a 2024 e Belém;
A relação de participantes destas capitais X gênero.

Fonte: elaboração própria

O objetivo é analisar em que medida as mulheres participaram da cena internacional ou se essa interlocução foi realizada majoritariamente por homens, repetindo nos espaços locais o observado entre os Estados Partes e os principais órgãos climáticos, conforme apresentado no tópico 4.5 desta tese.

Dando prosseguimento, ainda no cenário internacional foi analisada a participação das capitais em redes transnacionais. Esta escolha se justifica no fato das “redes internacionais de cidade representarem um instrumento de inserção internacional dos governos locais e regionais na busca do desenvolvimento [...]” (Dessotti; Silva, 2010, p. 10). Além disso,

auxiliam no engajamento das cidades brasileiras em prol das mudanças climáticas (Macedo; Jacob, 2019, p.1). O intento é verificar em que medida as cidades pesquisadas fazem parte de redes transnacionais climáticas e de gênero.

**Quadro 2 – Participação dos municípios em redes transnacionais**

A cidade participa de redes transnacionais na área climática?
A cidade participa de redes transnacionais na área de gênero?

Fonte: elaboração própria

Adentrando no cenário local, foi verificada como a governança climática dessas cidades está sendo construída. Segundo Di Giullio *et al.* (2019, p. 2494), diferentes estudos destacam a importância da participação em redes municipais internacionais, comitês/fóruns subnacionais e locais para ajudar as cidades a se comprometerem a combater as mudanças climáticas, integrando isso às políticas municipais e encorajando os governos locais a fornecer estruturas regulatórias de apoio. Busca-se desta forma analisar algumas iniciativas de leis, instrumentos e arranjos institucionais que compõem a governança climática desses municípios verificando em que medida tais iniciativas dialogam com a equidade de gênero e atendem à orientação do Acordo de Paris.

**Quadro 3 – Unidades espaciais investigadas, planos, leis e arranjos institucionais voltados às mudanças climáticas**

Cidades				
Belém	Palmas	Porto Alegre	Salvador	São Paulo
Planos, leis, instrumentos, arranjos institucionais locais, voltados às mudanças climáticas e gênero				
Lei municipal para as mudanças climáticas Plano local de adaptação climática Fóruns municipais de mudanças climáticas Estrutura organizacional: Secretaria municipal de mudanças climáticas, Secretaria de política para as mulheres, MUNIC – Política Meio Ambiente, MUNIC – Política para as mulheres Plano Plurianual 2018 – 2021 Plano Plurianual 2022 – 2025 Plano Diretor Urbano				

Fonte: elaboração própria

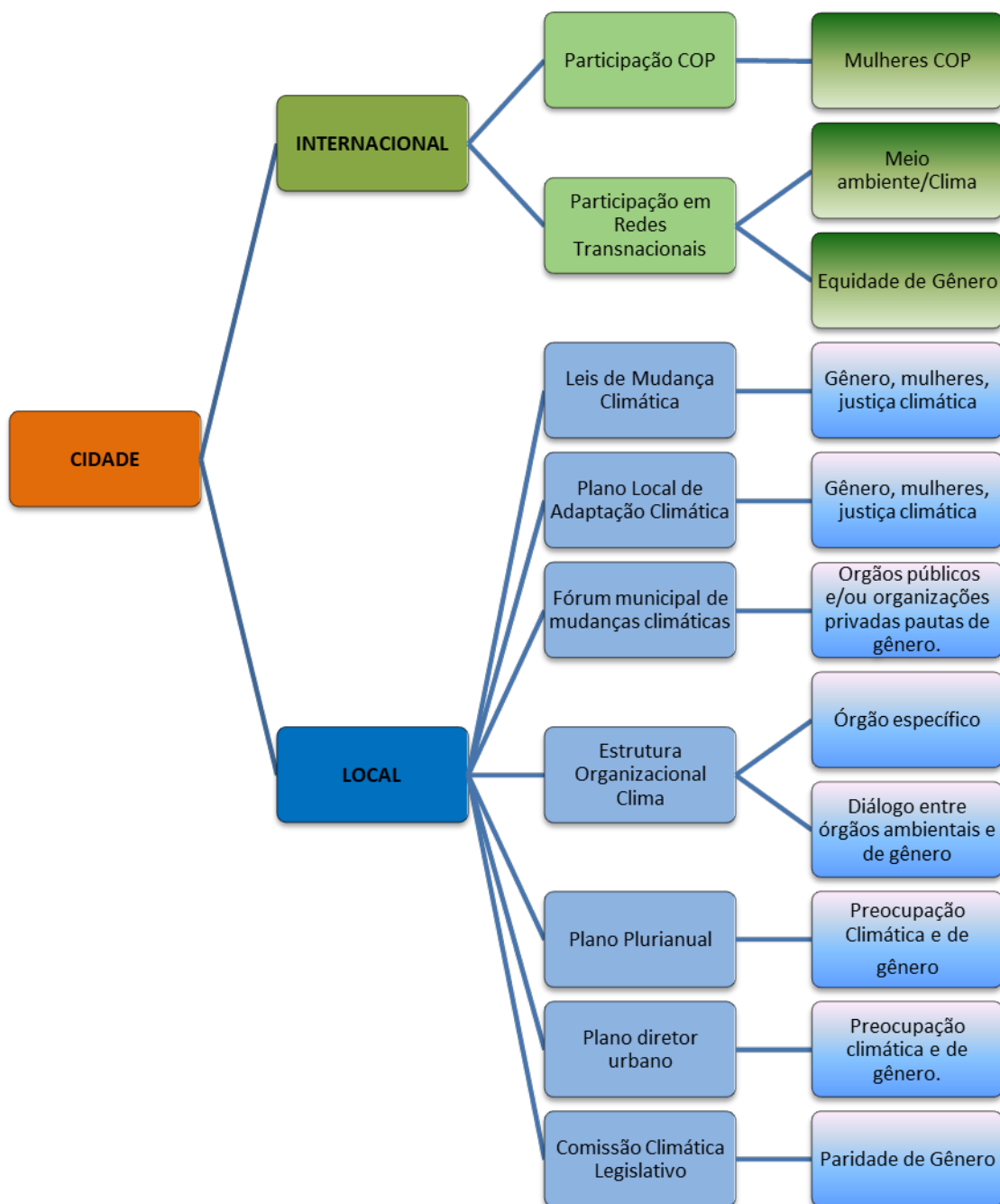
Com o objetivo analisar em que medida as cidades tem construído a governança climática e quais são os espaços conferidos para as mulheres nessa estrutura serão examinados individualmente os planos, leis, instrumentos, arranjos institucionais locais. Nessa verificação serão realizados os seguintes questionamentos:

#### Quadro 4 – Estrutura climática e de gênero

<b>Lei municipal para as mudanças climáticas</b> O município possui lei para enfrentamento das mudanças climáticas? Esta legislação dialoga de alguma forma com a perspectiva de gênero?
<b>Plano local de adaptação climática</b> O município tem um plano local de adaptação climática? O plano incorpora ações de políticas para as mulheres? O plano apresenta ações que poderiam contribuir para a justiça climática?
<b>Fóruns municipais de mudanças climáticas</b> Há fóruns de mudança climática, ou estrutura similar, constituído no município? Como o mesmo está estruturado? Qual a natureza e o segmento das instituições que o integram?
<b>Organização administrativa do município</b> O município tem Secretaria de mudanças climáticas? O município tem Secretaria de política para as mulheres? O que revela a Munic – Meio Ambiente 2020? O que revela a Munic – Política para as mulheres 2023?
<b>Plano Plurianual</b> 2018 -2021 e 2022 – 2025
Plano Plurianual - A agenda 2030 foi adotada expressamente pelo PPA? Plano Plurianual – quais são as ações, objetivos, metas climáticas indicados no PPA? Plano Plurianual – quais são as ações, objetivos, metas de políticas para as mulheres indicadas no PPA? Há integração entre a agenda climática e de gênero no PPA?
<b>Plano Diretor Urbano</b> Traz referências/diretrizes para as políticas climáticas? Traz referências/diretrizes para as políticas de gênero?

Os dados empíricos levantados foram organizados conforme o desenho metodológico abaixo, de modo a garantir coerência entre os objetivos da pesquisa, as hipóteses formuladas e as estratégias analíticas adotadas. A estruturação dos dados seguiu uma lógica que permitisse sua posterior comparação entre as cinco cidades selecionadas, avaliando o grau de aderência de cada município às dimensões analisadas.

**Figura 1-** Desenho metodológico que culminou com o levantamento dos dados



Fonte: elaboração própria autora

A análise desses dados (figura 1) busca identificar avanços, lacunas e desafios na incorporação da equidade de gênero nas políticas, normativas e arranjos que constituem a governança climática municipal.

As informações levantadas são apresentadas inicialmente de forma individual, com o objetivo de oportunizar uma leitura aprofundada dos instrumentos em cada uma das cidades selecionadas, até porque os arranjos climáticos, além de complexos “[...] correspondem às necessidades, vocações, capacidades, desenvolvimento institucional e visão de futuro da cidade” (Menezes, 2021, p. 9). Ao final, os principais achados foram dispostos em um quadro temático, que contempla o levantamento e a sistematização das informações encontradas. Como o objetivo não era verificar apenas a existência de instrumentos de governança climática, mas em que medida o mesmo dialoga com as políticas de gênero, trazendo ações, iniciativas e diferenciais que possam auxiliar na redução da vulnerabilidade desse grupo, os dados encontrados foram estruturados a partir de um sistema de pontuação. Com variação de 0-1. Foram pontuados com a numeração máxima (1) aqueles municípios que atenderam ao critério analisado na coluna; enquanto os que atendem parcialmente receberam metade da pontuação (0,5) e, os que não atenderam, não pontuaram (0), conforme quadro:

**Quadro 5 – Quadro de análise e investigação**

<b>Variável: Paridade de Gênero COP - 2015 – 2024</b>		
<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
O município participou de diferentes edições da COP, período 2015 - 2024, mas foi representado apenas por homens.	As mulheres participaram, estiveram presentes nas COPs no período de 2015 - 2024, mas não há paridade de gênero, ou seja, estiveram em um número menos significativo que os homens.	As mulheres participaram, estiveram presentes nas COPs 2015 a 2024, tendo equidade de participação entre os gêneros.
<b>Variável: Participação em redes transnacionais</b>		
<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
O município participa de redes transnacionais, mas tem participação limitada a 2 redes entre as pesquisadas	O município participa de redes transnacionais. Está vinculado há mais de duas redes, porém não integra todas as redes pesquisadas.	O município integra todas as redes pesquisadas
<b>Variável: Existência de Legislação climática</b>		
<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
Não há legislação específica para mudanças climáticas	Há lei específica para mudanças climáticas, mas não há foco em gênero/mulheres/justiça climática	Há lei específica para mudanças climáticas com foco em gênero/mulheres/justiça climática
<b>Variável: Plano de Ação Climática</b>		
<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>

Não há plano de ação climática	Há plano de ação climática, mas o foco em gênero é uma preocupação insipiente, direcionado à introdução de termos-chave, ausente nas diretrizes e há menos de 10% das ações direcionadas para este grupo. A preocupação efetiva com a proteção dos vulneráveis fica em segundo plano.	Há plano de ação climática e o mesmo possui foco em gênero. O PLAC reconhece a vulnerabilidade das mulheres diante das questões climáticas e apresenta mais de 10% de suas ações direcionadas para mulheres. Ainda há oportunidade para ampliação e fortalecimento das mesmas.
<b>Variável: Fórum Climático</b>		
<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
Não há fórum climático	Há Fórum climático. Há presença de órgãos públicos de algumas esferas; há representação de organizações privadas, contudo não há registro de organizações que atuem em prol da equidade de gênero. As organizações que participam têm em sua maioria viés técnico e empresarial.	Há Fórum climático com a presença significativa de órgãos públicos das três esferas; há presença de organizações privadas sem fins lucrativos que defendem pautas de gênero.
<b>Variável: Organização Climática</b>		
<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
Não há órgão específico que aborde as mudanças climáticas. Não tem uma abordagem integrada para questões climáticas e de gênero. Não há equidade de gênero no órgão ambiental e o tempo de permanência das mulheres no cargo é inferior ao tempo de permanência dos gestores homens.	<p>Não há órgão específico para as mudanças climáticas. Contudo, o órgão responsável apresenta apenas UM dos elementos abaixo:</p> <p>a) tem uma abordagem integrada para questões climáticas e de gênero OU</p> <p>b) tem equidade de gênero no órgão/entidade ambiental OU</p> <p>c) o tempo de permanência das mulheres no cargo do órgão/entidade é superior ao tempo de permanência dos gestores homens.  OU</p> <p>d) Tem um órgão/entidade específico para mudanças climáticas,  OU</p> <p>e) Quando não específica incorpora expressamente ações relacionadas às mudanças climáticas, porém sem equidade de gênero no cargo.</p>	<p>A secretaria/entidade é específica para mudanças climáticas ou, quando não específica incorpora expressamente ações relacionadas às mudanças climáticas, o qual adota pelo menos um dos elementos abaixo:</p> <p>a) Equidade de gênero dentro do órgão; b) Tempo de permanência das mulheres no cargo do órgão/entidade é semelhante ou superior dos gestores homens; c) Tem uma abordagem integrada para questões climáticas e de gênero;</p>

Variável: Plano Plurianual de Ação Climática 2017 – 2021		
Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
O PPA não traz preocupação climática. A agenda de gênero aparece vinculada a outras áreas como saúde, educação etc.	O PPA traz preocupação climática, embora seja algo pontual, aparece pelo menos uma vez representado por termos como mudanças climáticas ou clima. O gênero também aparece no PPA, mas não sob o aspecto climático. Não há conexão entre as agendas. As ações de gênero são direcionadas a outras áreas.	O PPA traz preocupação climática e de gênero. Apresenta uma conexão entre as duas agendas, ainda que explicitamente
Variável: Plano Plurianual de Ação Climática 2022 – 2025		
Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
O PPA não traz preocupação climática. A agenda de gênero aparece vinculada a outras áreas como saúde, educação etc.	O PPA traz preocupação climática, embora seja algo pontual, aparece pelo menos uma vez representado por termos como mudanças climáticas ou clima. O gênero também aparece no PPA, mas não sob o aspecto climático. Não há conexão entre as agendas. As ações de gênero são direcionadas a outras áreas.	O PPA traz preocupação climática e de gênero. Apresenta uma conexão entre as duas agendas, ainda que explicitamente. É possível observar que as ações propostas promovem um diálogo entre as Agendas.
Variável: Planejamento Urbano e Justiça Climática		
Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
O PDDU não apresenta preocupação com uma das agendas em questão. OU o texto não aborda a questão climática, embora traga menção às mulheres OU não aborda a questão de gênero, embora observe questões climáticas. De qualquer forma não há maior aprofundamento da questão abordada.	O PDDU apresenta questões climáticas e de gênero, mas não estabelece uma conexão entre ambas. As agendas são abordadas de forma individual.	O PDDU apresenta questões climáticas e/ou de gênero e estabelece uma conexão entre ambas.
Variável: Comissão Legislativa Municipal Permanente para Enfrentamento Crise Climática		
Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
O legislativo não possui uma comissão permanente para tratar	O legislativo possui uma comissão legislativa permanente	O legislativo possui uma comissão legislativa permanente

das questões climáticas	para tratar das questões climáticas, mas a mesma não possui equidade de gênero.	para tratar das questões climáticas e a mesma possui equidade de gênero.
-------------------------	---	--

Fonte: elaboração própria autora

Assim, multiplicando os critérios pelo resultado máximo possível (1,0), a pontuação mais elevada que um município poderia receber seria 10 pontos. Com base no *score* alcançado e em seus critérios de definição, as cidades analisadas foram pontuadas e classificadas no Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática, o qual representa seu nível de preparação para a promoção da justiça climática sob a perspectiva de gênero.

## 1.5 Estrutura da Tese

A presente tese está dividida em cinco seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. A seção 1 é a parte introdutória, trazendo o panorama geral, a contextualização da tese, com os objetivos, hipótese, justificativa, metodologia e as seções que estruturam a tese dividida em mais seis seções, conforme esboço a seguir:

### ➤ Seção 2 – As conferências internacionais e a construção das agendas de clima, gênero de cidades

Tem como propósito examinar os processos, as agendas e os atores que marcaram a construção de três institucionalidades centrais macrotemáticas que passaram a pautar os debates de fundo no final do século XX início do XXI: o debate socioambiental, a questão de gênero e o direito à cidade como locus real de implementação das duas primeiras.

O objetivo é compreender as interconexões existentes entre as três áreas temáticas da tese. A abordagem recai sobre a avaliação da intersecção entre a agenda climática, de gênero e cidades considerando de que maneira essas pautas se influenciam mutuamente, fortalecem uma à outra e como podem ser examinadas de forma conjunta para alcançar resultados mais equitativos.

A proposta é verificar a construção e a integração dessas agendas no cenário internacional, porquanto, para além de reconhecer as desigualdades existentes, importa averiguar com que estratégias e políticas esses enfrentamentos são realizados na construção de experiências locais exitosas. Para essa análise, foram utilizadas as conferências

internacionais temáticas, nas áreas de convergência da presente tese. Embora se reconheça a importância de diferentes instrumentos como tratados e convenções, optou-se pelas conferências, tendo em vista que as mesmas consolidaram as agendas globais, ao passo que estabeleceram marcos, metas e diretrizes para as ações globais e locais.

➤ **3 Mudanças climáticas, gênero e cidades no cenário das relações internacionais: uma análise de conceitos centrais**

Tem como premissa apresentar os conceitos estruturantes da presente tese. Expõe as teorias e os paradigmas que serão utilizados ao longo do trabalho, criando um contexto teórico para compreensão dos fundamentos e da lógica das argumentações que seguem expressas no trabalho.

Além de trazer as bases conceituais, a seção 3 possibilita a edificação de uma base teórica e argumentativa que evidencia a importância de uma abordagem multidimensional, pautada nas interconexões entre meio ambiente, gênero e cidade fundamentando os pilares que sustentam a argumentação central, articulando-os em torno de conceitos fundamentais que justifiquem a relevância e complexidade da análise.

Ao longo da seção, foram elencados e desenvolvidos oito conceitos fundamentais: (i) Regimes internacionais, (ii) Regime internacional de mudanças climáticas; (iii) governança; (iv) governança multinível; (v) paradiplomacia; (vi) redes transnacionais; (vii) gênero, (viii) interseccionalidades.

Com base nesses conceitos pretende-se apresentar uma estrutura que parta dos regimes internacionais, evidenciando como o cenário internacional é organizado e de que forma os problemas de ordem global são administrados sem que haja desrespeito à soberania estatal. São certas ações prescritas, coibindo outras, implicando obrigações, mesmo que não sejam reforçadas por um sistema legal formal, mas muito mais pautadas em uma obrigação moral ou na criação de constrangimentos entre os estados.

Adentrando especificamente no regime internacional das mudanças climáticas, tem-se o objetivo de apresentar de que maneira a questão climática tem sido orquestrada no cenário internacional, quais são seus avanços e limites, sobretudo, diante de modelos menos estáticos e mais participativos, como a governança global. Nessa vertente, buscou-se verificar qual é o papel das entidades subnacionais no enfrentamento da questão de impacto global e como as

cidades têm conseguido agir no cenário internacional na busca de alternativas de adaptação e mitigação climática sem, contudo, necessitar da interferência federal ou ainda desrespeitar essa hierarquia.

Além da estrutura climática, esta seção também aborda os conceitos de gênero e interseccionalidades, uma vez que a tese tensiona exatamente a agenda da igualdade de gênero e do enfrentamento das mudanças climáticas, questionando não apenas atenção as mulheres, mas as suas diferentes necessidades.

#### ➤ **4 Justiça climática: conceito, lutas e práticas**

Nessa seção será analisado o conceito de justiça climática, a partir de revisão bibliográfica, tendo por base abordagens analíticas, histórica e socioinstitucionais. Como o tema ainda não está consolidado conceitualmente, a proposta é analisar o estado da arte para levantar quais são os principais movimentos, mas também as raízes que estruturam o termo, delineando-o de maneira distinta em relação a outros ramos da justiça, a exemplo da ambiental, motivo pelo qual optou-se por dedicar uma seção específica e não incluí-lo junto aos demais conceitos na seção anterior.

O objetivo subjacente é destacar que as mudanças climáticas, embora de alcance global e sistêmico, não atingem a todos da mesma maneira e com a mesma intensidade, sendo as mulheres afetadas de forma profunda, o que demanda um olhar para além do princípio da igualdade, pautando-se sob a lente da justiça climática.

Além disso, também são apresentadas algumas situações jurídicas, econômicas e sociais que ajudam a explicar a vulnerabilidade de gênero diante das transformações climáticas e a importância da equidade para o enfrentamento das crises climáticas. A relevância das mulheres será abordada no processo de enfrentamento as alterações climáticas, explanando não apenas os motivos que justificam a sua inserção nesta luta, mas também a diferença que elas podem promover, se ocuparem espaços de decisão.

#### ➤ **5 As Cidades: um olhar sob a perspectiva climática e de gênero**

Visa analisar de que maneira as cidades têm atuado no enfrentamento às mudanças climáticas. Estariam elas utilizando a lente da justiça climática na construção de políticas

públicas para o enfrentamento das alterações climáticas? As políticas públicas implementadas pelas cidades, com o propósito de adaptação às mudanças climáticas, têm se preocupado com a vulnerabilidade de gênero? As medidas de adaptação propostas em âmbito local estão reduzindo as desigualdades climáticas ou exacerbando as mesmas? Estes são alguns dos questionamentos investigados ao longo desta seção 5. Para tanto, são evidenciados princípios, ações e argumentos que auxiliam a traçar o panorama de que grupos diversos vivem a cidade de forma distinta e a crise climática pode agravar tais diferenças.

Com esse propósito, uma análise alicerçada em medidas e argumentos que lançam a luz sobre o fato que diferentes grupos populacionais vivenciam o ambiente urbano de forma distinta e a abordagem pautada na igualdade pode, por vezes, ampliar essas disparidades. Nesse sentido, são identificados elementos que podem contribuir para a criação de um ambiente urbano mais saudável, resiliente e equitativo, garantindo que tais benefícios alcancem todas as pessoas, independentemente de gênero, origem social, situação econômica ou identidade étnico-racial.

## ➤ **6 A agenda climática sob a perspectiva de gênero nas cidades brasileiras**

A seção 6 tem como premissa analisar os dados empíricos levantados, analisando em que medida as cidades brasileiras articulam a pauta de gênero e clima e implementam a agenda internacional em âmbito local, durante o período de 2015-2024. O propósito é verificar como cada uma das cinco capitais selecionadas promove a política de enfrentamento às mudanças climáticas sob o enfoque de gênero. Essas cidades conseguiram no ambiente local promover as propostas encaminhadas em âmbito internacional? As diretrizes apresentadas em âmbito internacional ultrapassaram as fronteiras e são uma preocupação da gestão local? A pauta trazida pela ONU rompeu a barreira do internacional e alcançou o local? As cidades incorporaram a lente de gênero na política climática? As mulheres têm participado da construção da agenda desta agenda? Desta maneira, pode-se dizer que o foco está na questão de saber em que medida essas cidades têm conseguido traduzir as propostas e metas internacionais para um contexto local.

## 2 AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DAS AGENDAS

---

“O progresso humano não é automático nem inevitável.  
Somos atualmente confrontados com o fato de o amanhã ser hoje,  
e colocados perante a urgência cruel do agora.  
Neste enigma da vida e da história é possível ser demasiado tarde...  
Podemos gritar desesperadamente para que o tempo pare,  
mas o tempo ensurdece a cada súplica e continua a passar rapidamente.  
Sobre as ossadas descoradas e a mistura de restos de numerosas civilizações  
está escrita uma expressão patética: Demasiado tarde.”  
(Martin Luther King Jr.)

Essa seção tem como propósito examinar os processos, as agendas e os atores que marcaram a construção de três institucionalidades centrais macrotemáticas que passaram a pautar os debates de fundo no final do século XX início do XXI: a discussão socioambiental, a questão de gênero e o direito à cidade como *locus* real de implementação das duas primeiras.

O objetivo é entender alguns dos principais movimentos em cada área, a partir das conferências internacionais, buscando compreender as interconexões existentes entre elas. Assim, a originalidade da seção não está no aprofundamento do espaço, o qual já foi amplamente apresentado em diferentes estudos, mas na abordagem interseccional entre as agendas, tendo como base as conferências internacionais.

A proposta é verificar a construção e a integração destas agendas no cenário internacional. Embora diferentes instrumentos tenham auxiliado na edificação destas agendas e na construção dos direitos do clima, de gênero e das cidades, para a presente tese foram utilizadas apenas as conferências internacionais temáticas, nas áreas de convergência da presente tese. Ainda que se reconheça a importância de diferentes instrumentos como tratados e convenções, optou-se pelas conferências uma vez que as mesmas consolidaram as agendas globais ao passo que estabelecem marcos, metas e diretrizes para as ações globais e locais.

Tendo em vista a herança deixada pelas duas grandes guerras mundiais, desde a sua criação, em 1945, a ONU dedicou esforços significativos para buscar a paz e manter a segurança internacional, promover o desenvolvimento e garantir os direitos humanos. Entretanto, ao longo dos tempos tem enfrentado tensões permanentes, as quais sofrem variação em intensidade conforme o contexto histórico, como no pós-guerra, no pós-Guerra Fria.

Assim, mesmo após décadas marcadas por confrontos que tencionaram o cenário internacional, o final da Guerra Fria e a construção de uma nova ordem mundial trouxe distintos desafios às Nações Unidas, na medida em que suas agendas são contraditórias ao operarem dentro de modelos de desenvolvimento capitalista, nos quais a cooperação internacional frequentemente gera conflitos, assimetrias e desigualdades. Além disso, a organização convive historicamente com regimes autoritários e lideranças antidemocráticas — inclusive no Ocidente contemporâneo — que demonstra fragilidade com os compromissos assumidos com os direitos humanos.

Assim, o fim do confronto entre Leste e Oeste não significou a conquista da paz, pois embora os conflitos interestatais tenham sofrido uma redução, intensificaram-se as disputas internas baseadas em fragmentação étnica, religiosa, movimentos secessionistas envolvendo principalmente grupos vulneráveis, expondo uma intensa violação de direitos humanos (Duarte; Santos, 2018, p. 1-2).

Nesse novo contexto pós-guerra fria as divergências bipolares cedem espaço para as “polaridades indefinidas”, como denominadas por Lafer e Fonseca Júnior (1994), uma vez que os fenômenos da globalização econômica romperam fronteiras e deliberaram seus efeitos colaterais positivos e negativos, deixando evidenciadas as contradições sociais entre o Norte e o Sul, deslocando a tensão do campo ideológico para o social e econômico, forjando desta forma uma configuração ainda mais complexa, demandando um conjunto de ações e uma postura distinta daquela adotada até então.

Pressionada a responder a tais crises de forma proativa e a intensificar as ações em prol aos direitos humanos, que ficaram em segundo plano, enquanto criava estruturas para desenvolvimento da paz e segurança internacional, a partir da década de 90 a ONU convocou uma série de conferências internacionais para orientar sobre a ordem da globalização, dando ensejo a um novo ativismo.

Tendo em conta que a própria Carta das Nações Unidas não desvincula a paz do contexto sócioeconômico e que a situação social de todas as populações extravasa iniciativas voltadas exclusivamente para aspectos políticos-culturais, as grandes conferências da década de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional. Corroboram, dessa forma, a percepção de que certos assuntos vitais são agora mais do que nunca, inquestionavelmente globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal. (Alves, 2001, p.34).

Assim, alguns dos principais temas de interesse global ganharam espaço nas conferências realizadas na década de 90, sendo os mesmos debatidos de forma sistêmica pelas

delegações dos países membros da ONU, representantes governamentais e da sociedade civil, na tentativa de buscar respostas e caminhos que pudessem levar a uma solução global. Entre os temas ganharam espaço: a criança e a mulher, o meio ambiente, os direitos humanos, a população e o desenvolvimento social, entre outros. Tendo em vista o propósito da presente tese, serão analisadas as principais conferências que tratam dos temas ambientais, mulheres e cidades.

Assim, a primeira subseção, a seguir, tem como propósito apresentar as principais conferências internacionais na área ambiental que influenciam a governança climática. Com esse escopo o tópico terá início com a Conferência de Estocolmo, em 1972. Embora esta não tenha sido realizada nos anos 90 é essencial para entender como a agenda se organiza a partir desse período. Na sequência serão apresentados a ECO 92, Protocolo Kyoto, Conferência Rio + 10, Rio + 20 e o Acordo de Paris. Além de analisar os instrumentos sob o aspecto ambiental e climático, o objetivo também é verificar de que forma os mesmos interagem com a temática gênero e cidades.

Esse mesmo movimento foi aplicado em seguida com a agenda de gênero. Na oportunidade foi analisada de que maneira a governança internacional passou a integrar a pauta das mulheres em sua agenda, promovendo orientações voltadas à criação de estratégias, como a formulação de políticas de igualdade, com o objetivo de impulsionar os direitos das mulheres à categoria de direitos humanos.

Para tanto, foram observadas as quatro conferências mundiais sobre a mulher, realizadas pela ONU. Além de explicar como agenda de gênero foi sendo desenvolvida também foi verificada de que maneira esta se relaciona com a agenda ambiental e de que forma dialoga com os espaços subnacionais, tentando assim mapear as conexões que vão sendo estabelecidas entre essas áreas.

Fechando a tríade para a presente tese, a terceira seção abordou a arquitetura da agenda das cidades sustentáveis, oportunidade em que foi analisada a inclusão das mulheres e do meio ambiente nas políticas urbanas dos organismos internacionais. Para tanto, foram apresentadas a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, a 2ª Conferência Mundial sobre os assentamentos humanos – Habitat II e a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, momento em que foram analisadas as orientações trazidas pela esfera internacional para promover a igualdade de gênero e o meio ambiente em espaços subnacionais.

Essa verificação é importante para a presente tese, pois possibilita examinar em que medida existe diálogo e conexão entre as agendas ou se as mesmas ocorrem de maneira paralela uma à outra, sendo construídas sem interferência de outras pautas.

## **2.1 Construção da Agenda Ambiental e Climática**

As preocupações com o meio ambiente e as mudanças climáticas acompanham a humanidade durante décadas e têm se apresentado como um árduo desafio para a política ambiental global, na medida em que tencionam a capacidade de articulação dos Estados e evidenciam as desigualdades globais.

Os debates internacionais sobre problemas mundiais, como a degradação do meio ambiente, a acelerada urbanização e o desenvolvimento teriam iniciado com a criação do grupo Clube de Roma, fundado em 1966 por cientistas, educadores, economistas, funcionários públicos, de 10 países distintos (Antonucci *et al.*, 2009).

Em 1972, o Clube de Roma lançou o livro *The Limits to Growth* (Os Limites do Crescimento) apresentando fatores limitantes ao desenvolvimento no planeta, sugerindo a implantação de uma estabilidade ecológica e sustentável para a superação da limitação e o futuro esgotamento de recursos. A mobilização gerada a partir de então, incentivou os secretários-gerais da Organização das Nações Unidas Maha U Thant e Kurt Waldheim a levarem o debate para a organização, culminando na conferência de Estocolmo, em 1972, (Tabarin, 2018, p. 1), tornando-se assim o marco inicial da arquitetura da política internacional ambiental.

### **2.1.1 Conferência de Estocolmo**

A Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano, realizada na capital da Suécia, em entre 5 e 16 junho de 1972, conhecida popularmente como Conferência de Estocolmo, foi o primeiro evento global a tornar essa uma questão central. Dentre as diversas resoluções, os participantes adotaram uma série de princípios voltados para uma gestão ambiental concreta, incluindo a Declaração de Estocolmo e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano. (Nações Unidas, [2013?]).

Reunindo 113 países, todas as organizações internacionais existentes da época e cerca de 700 observadores de diversas ONGs, revelou um interesse crescente da sociedade civil pela matéria (Bruno *et al.* 2017, p. 3). A Conferência de Estocolmo foi considerada um marco histórico e político internacional, decisivo para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental, direcionando a atenção das nações para as questões ambientais.

A decisão de realizar uma conferência mundial com o propósito de proteger o meio ambiente, atendia a um chamado da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada ainda em 1968. Fatores como: i) o aumento da cooperação científica na década de 60, decorrente de preocupações com as mudanças climáticas e disponibilidade de água potável; ii) ampliação da publicidade sobre os problemas ambientais e a sensibilização causada; iii) o crescimento econômico acelerado, gerador de uma profunda transformação das sociedades e de seus modos de vida; iv) os diversos problemas ambientais identificados por cientistas e governantes que demandava de uma resolução coletiva, a exemplo das chuvas ácidas e a poluição do Mar Báltico, foram alguns dos fatores que contribuíram para sua realização (Le Prestre, 2005, p. 174-175).

A Conferência de Estocolmo representou um novo marco sobre o meio ambiente. Foi a primeira cimeira a estabelecer a relação entre degradação ambiental e pobreza e a trazer a proteção ambiental para o centro do debate. Além disso, promoveu uma nova era de cooperação multilateral e internacional e levou ao estabelecimento de múltiplas organizações, de tratados, convenções ambientais, e de compromissos legais e políticos em matéria de proteção ambiental, (Chasek, 2022, p. 7). “Estocolmo demonstrou como a cooperação global poderia acontecer, mesmo em meio às tensões da Guerra Fria” (Chasek, 2022, p. 7 – tradução nossa)<sup>12</sup>. Antes da Conferência de Estocolmo, as questões ambientais internacionais eram abordadas de maneira pontual e sem uma abordagem sistemática, com foco principal na preservação de espécies específicas de fauna e flora. Após o evento, surgiu uma consciência ecológica mais ampla, que passou a englobar de forma integrada a questão ambiental (Biato, 2005, p. 234).

O tema principal da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi "Uma Única Terra". Os debates e negociações realizados deram origem à Declaração de Estocolmo, considerado o primeiro conjunto global para o futuro do meio ambiente e da

---

<sup>12</sup> No original: *Stockholm Conference demonstrated how global cooperation could take place, even amid Cold War tensions* (Chasek, 2022, p. 7).

humanidade, sendo apontado como o primeiro documento de direito internacional que reconhece o direito a um meio ambiente de qualidade.

A Declaração de Estocolmo teve como premissa a “necessidade de uma visão e princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e melhoramento do ambiente humano”<sup>13</sup> (Nações Unidas, 1972, tradução nossa). A declaração composta por 26 princípios, alguns inovadores, trouxe em seu texto dispositivos que apresentavam obrigações intergeracionais, como 1º e 2º; de sustentabilidade – conceitos de desenvolvimento como o 3º, 5º e 6º; por sua vez o princípio 11, afirma que as políticas ambientais dos estados devem melhorar e não afetar adversamente o desenvolvimento presente ou futuro potencial dos países em desenvolvimento; e o 15 dialoga fortemente com a presente tese, na medida que recomenda que o planejamento dos assentamentos humanos e da urbanização deve ser conduzido de forma a evitar impactos negativos ao meio ambiente e a promover os maiores benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos, sendo primordial rejeitar projetos que perpetuem práticas colonialistas ou racistas – que discriminem a população vulnerável também sobre os aspectos ambientais.

Esta Declaração incorporou as questões ambientais na agenda internacional e representou o início de um diálogo entre países industrializados e em desenvolvimento, a respeito da vinculação que existe entre o crescimento econômico, a poluição dos bens globais (ar, água e oceanos) e o bem-estar dos povos de todo o mundo. (São Paulo, 1993, p. 6).

Durante a Conferência de Estocolmo, além da Declaração, também foi proposta a criação do Dia Mundial do Ambiente, pelo primeiro-ministro da Suécia Olof Palme. Foi votado um Plano de Ação para o Meio Ambiente, composto por 109 recomendações, as quais estavam centradas em diferentes políticas: i) as relativas à avaliação do meio ambiente mundial, o denominado ‘Plano Vigia’ (*Earthwatch*); ii) as de gestão do meio ambiente; e iii) as relacionadas às medidas de apoio –informação, educação e formação de especialistas (Soares, 2003, p. 54).

Além disso, a Conferência de Estocolmo indicou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, para agir como catalisador e zelar pela implementação do programa de ação. A opção por não o estabelecer no formato de uma organização internacional (OI) tem relação com a existência de outras OIs que já desempenhavam algumas atividades no campo ambiental

<sup>13</sup> No original: [...] *the need for a common outlook and for common principles to inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment*, [...]. (Nações Unidas, 1972). Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Acesso em: 12 abr. 2023.

como a Unesco e também devido à burocracia e aos custos necessários para essa personificação, (Ivanova, 2013, p. 216). Assim, “o estatuto de entidade subsidiária foi considerado vantajoso, pois permitiria o novo órgão trabalhar dentro do sistema da ONU e conceder-lhe acesso direto ao órgão político mais elevado e quase universal” (Ivanova, 2013, p. 216 – tradução nossa)<sup>14</sup>. Isto poderia reduzir os riscos de isolamento e incapacidade de realizar uma ação coordenada e catalisadora das ações ambientais.

Com o propósito de promover a discussão sobre a necessidade de integrar o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, o PNUMA teria desempenhado um relevante papel na concepção da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), estabelecida em 1983, com o propósito de indicar estratégias que considerassem a diversidade planetária no âmbito das relações entre população, recursos, meio ambiente e desenvolvimento, e de aperfeiçoamento de suas capacidades de operacionalização dos objetivos em um recorte temporal alargado.

A crescente preocupação em equilibrar interesses econômicos com a conservação ambiental, e a proposição de novas diretrizes globais trazidas por Estocolmo, também contribuíram para a construção do relatório "Nosso Futuro Comum" ou Relatório Brundtland, (CMMAD, 1991, p. 159). Publicado em abril de 1987 e intitulado *Our Common Future: from one Earth to one World*, teve como uma das maiores contribuições o estabelecimento do conceito de desenvolvimento sustentável. Este passou a estar presente nas discussões internacionais, servindo como eixo orientador para organizações públicas e privadas, pautando o conceito em três pilares: desenvolvimento econômico, equidade social e proteção ambiental. O desenvolvimento sustentável foi entendido pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1991, p. 46) como o “(...) desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem a suas próprias necessidades”.

Todas essas iniciativas refletem a relevância da Conferência de Estocolmo, enquanto a primeira tentativa que reuniu líderes globais com o objetivo de inserir questões ambientais nas agendas políticas das nações. Desde então, a temática ambiental passou a integrar as discussões e agendas políticas de todas as nações, de tal modo que passou a ser considerado como um direito fundamental, essencial para a melhoria da qualidade da vida humana. “Antes

---

<sup>14</sup> No original: “*The subsidiary body status was considered advantageous, as it would allow the new body to work within the UN system and grant it direct access to the highest and nearly universal political organ*”. (Ivanova, 2013, p. 216).

da Conferência de Estocolmo, o meio ambiente era tratado, em plano mundial, como algo dissociado da humanidade” (Mazzuoli, 2004, p. 105).

Entre os resultados desse marco, pode-se sinalizar que as determinações decorrentes da Declaração de Estocolmo influenciaram no comportamento dos Estados, pois embora não tivessem força jurídica desempenharam sobre eles influência moral, surgimento de diversas ONGs e os chamados “partidos verdes”, impulsionando o ambientalismo. Além disso, foram estabelecidos parâmetros legais para regular e limitar o uso dos recursos naturais, com o propósito de controlar os impactos ambientais e reduzir a degradação ambiental.

O entendimento do meio ambiente como um tema global contribuiu para o avanço de pesquisas na área, para a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas - IPCC em 1988 e para as demais conferências ambientais que ocorreram posteriormente, a exemplo da Eco 92.

#### 2.1.2 Eco – 92

A Resolução 44/228, adotada pela ONU, de 22 de dezembro de 1989, em sua XLIV Sessão, decidiu convocar a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 aceitando o oferecimento brasileiro para sediá-la. A resolução também estabeleceu nove bases temáticas para sua preparação, entre elas a proteção da atmosfera por meio do combate à mudança do clima e erradicação da pobreza e melhoria das condições de vida e de trabalho no campo e na cidade, temas estes relacionados diretamente ao objeto da presente tese.

O referido instrumento também situou os 23 objetivos da Conferência, sendo os mesmos organizados em quatro grupos: i) identificação de estratégias regionais e globais para restabelecer o equilíbrio ambiental; ii) recursos financeiros para resolução dos problemas ambientais; iii) formação de pessoal; iv) distribuição de responsabilidades para execução das decisões da Conferência e dos recursos financeiros para a finalidade. (FUNAG; IPRI, 1993, p. 16).

O processo preparatório da Conferência se desenvolveu durante dois anos, organizado em quatro sessões realizadas de forma intercalada em Nova York e Genebra, durante o período de 1990 e abril de 1992. A estrutura e a organização dos trabalhos da Conferência

foram estabelecidas por meio de consultas prévias, realizadas nos dois dias anteriores à abertura da Conferência.

A Conferência, conhecida como Eco-92 ou Rio 92, ou ainda Cúpula da Terra (II CMMAD), ocorreu nos dias 3 a 14 de junho de 1992, sendo inaugurada oficialmente pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Ghali, abrindo o ciclo de conferências mundiais da ONU na década de 1990, estabelecendo que questões globais, como meio ambiente, precisam de tratamento universal.

Durante o evento participaram 114 chefes de Estado, cerca de 40 mil militantes de 3.200 ONGs (Mota *et al.* 2008, p. 14). O cenário global mais otimista e democrático do que aquele encontrado durante a Conferência de Estocolmo favoreceu a multiplicação de movimentos e organizações cívicas dedicadas a causas ecológicas, sociais e políticas, agregando um número significativo de pessoas, mas também de distintas instituições e nações. Nos diferentes espaços e momentos as Ongs, os meios de comunicação, a Igreja e distintos setores da sociedade atuaram com protagonistas, fato que lhe atribuiu o título de a mais democrática das conferências mundiais (FUNAG; IPRI, 1993, p. 68). Esta volumetria e diversidade consagraram a Eco-92 como a maior conferência mundial no imediato pós-guerra fria (FUNAG; IPRI, 1993, p. 68).

Paralelo à Eco 92 ocorreram três grandes eventos: a) a Cúpula da Terra, o evento oficial dos governos e das instituições multilaterais ligadas à ONU; b) o Fórum Global, que reuniu os representantes das ONGs brasileiras e internacionais – sendo inclusive a maior e mais diversa tenda do Fórum, batizada Planeta Fêmea, espaço organizado pela Coalizão de Mulheres Brasileiras para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizado no Aterro do Flamengo e considerado o maior evento público de mulheres envolvidas com os temas ambientais até então, (CNTE, 2023, [s/p]); e c) a Conferência Mundial dos Povos Indígenas, realizada na Kari-Oca, aldeia construída por índios tucanos e do Alto Xingu no bairro de Jacarepaguá.

Sobre o aspecto de gênero a ECO-92 representou um marco no fortalecimento das mulheres, na medida em que reconheceu sua importância e das suas experiências e visões nos processos decisórios para o alcance do desenvolvimento sustentável. Esse reconhecimento ficou expresso ao destinar para a temática mulheres um dos 27 princípios sobre o desenvolvimento sustentável global elencados ao final do evento: “Participação integral das mulheres no gerenciamento e no alcance do desenvolvimento sustentável”. Esse princípio

repercutiu diretamente nos documentos gerados a partir desse encontro, conforme será apresentado oportunamente.

As cidades também ganharam espaço na Eco 92, sobretudo, em decorrência do papel que ocupam e dos desafios que apresentam para o desenvolvimento sustentável, recebendo destaque principalmente nos desdobramentos da Conferência.

A Eco-92 trouxe à pauta política internacional e ao discurso público temas que até então eram praticamente restritos à comunidade científica, propondo o diálogo Norte-Sul por meio da cooperação e não do confronto (FUNAG; IPRI, 1993, p. 68).

Esses instrumentos jurídicos foram desenvolvidos para garantir que a terra, o clima e biodiversidade fossem beneficiados de uma abordagem interconectada a fim de restaurar o equilíbrio do homem com a natureza, refletindo, primordialmente, um compromisso e um alinhamento entre as perspectivas ecocêntrica e antropocêntrica de conservação da natureza (Francioni, 2016, p. 15-16).

Entre estes desdobramentos, pode-se citar: Agenda 21, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Carta da Terra e a Declaração de Princípios sobre Florestas. Além disso, inúmeros acordos internacionais foram adotados a partir da Cúpula da Terra do Rio, dentre os quais a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (Zanella; Subtil, 2023), os quais passam a ser apresentados abaixo.

#### *2.1.2.1 Agenda 21*

A Agenda 21 é o produto central da Conferência Rio 92 (FUNAG; IPRI, 1993, p. 39). Trata-se de um plano de ação global, visando à implantação de políticas públicas. É constituída por 40 capítulos, sendo 8 destinados às questões econômicas e sociais; 14 direcionados à conservação e gestão dos recursos naturais; 7 voltados ao papel dos grupos sociais; enquanto 11 capítulos dedicaram-se aos aspectos operacionais relativos aos meios de implantação das novas políticas. A agenda 21 é o “compromisso mais importante assumido pelos Estados na Rio 92” (Almeida; Rodrigues; Santana, 2014, p. 189).

Equilibrada e abrangente, a Agenda 21 não é um programa setorial que viria a somar-se a outros projetos, mas sim a base de um processo que progressivamente substituirá as concepções tradicionais de desenvolvimento

de proteção do meio ambiente, bem como a cooperação nesses campos (FUNAG; IPRI, 1993, p. 39).

A Agenda 21 identificou os problemas prioritários, trazendo questões de diferentes ordens, a exemplo dos padrões de produção e consumo, erradicação da pobreza no mundo e as políticas de desenvolvimento sustentável – dinâmica demográfica, proteção à saúde, uso da terra, saneamento básico, energia e transportes sustentáveis, eficiência energética, poluição urbana, proteção a grupos desfavorecidos, transferência de tecnologias dos países ricos para os pobres, habitação, uso da terra, resíduos (lixo) e muito mais. Sobre o aspecto financeiro, a Agenda 21 propunha a criação de mecanismos que ampliassem a participação de ajuda dos países industrializados para os países em desenvolvimento, alterando de 0,36% de seu produto bruto anual para 0,70%.

As três pautas principais da presente tese ganham espaço na Agenda 21. As mudanças climáticas são confirmadas como uma das principais ameaças ao desenvolvimento sustentável e ao equilíbrio ambiental global. As abordagens centrais referentes ao tema estão presentes no documento, no capítulo 9: "Proteção da Atmosfera". Este apresenta diretamente as mudanças climáticas e a necessidade de proteger a atmosfera.

Por sua vez, a temática mulher, além de aparecer de forma transversal, em diferentes momentos, ganhou um capítulo específico na Agenda 21: capítulo 24 "Ação global para as mulheres em prol do desenvolvimento sustentável e equitativo". Essa seção reconhece que as mulheres desempenham papéis essenciais na gestão de recursos naturais e no desenvolvimento sustentável, bem como aponta a necessidade de eliminar barreiras à sua participação plena.

No que tange à participação local, embora a Agenda 21 tivesse uma abrangência global, já reconhecia que o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente só seriam viáveis com o apoio das comunidades locais. Cabe reforçar que este já era percebido como um espaço de intenso impacto ambiental e também criativo para soluções de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Por isso, recomendava que se iniciasse o processo de construção das Agendas 21 locais. Desta forma, o papel das cidades aparece como um elemento central para alcançar o desenvolvimento sustentável. Essa discussão ocorre principalmente no seu Capítulo 7: "Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos".

Isto posto, ainda que não esteja explícito um diálogo amarrando as três pautas – mudanças climáticas, gênero e cidades – é possível observar que a Agenda 21 já estava atenta a cada uma delas e sua importância para a construção do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, por exemplo, “a Agenda 21 Brasileira foi lançada em 2002 e implementada no ano seguinte, sendo os seus princípios considerados um marco para a construção da sustentabilidade no Brasil”, (Almeida; Rodrigues; Santana, 2014, p. 192). Embora global e precursora, o fato da Agenda 21 não ser vinculativa, dificulta a viabilização do programa.

#### *2.1.2.2 Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento é composta por 27 princípios e reflete importantes preocupações, como a deterioração do ambiente. Entende ser necessário reforçar a consciência de que o progresso econômico a longo prazo e a necessidade de proteção ambiental precisam ser percebidos como interdependentes.

Sob os temas sustentáculos da presente tese, destaca-se que a Declaração do Rio realçou o papel das mulheres ao estabelecer no princípio 20 que “As mulheres desempenham papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena e, portanto, essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável” (ONU, 1992, p. 3). Ao prestigiar todas as mulheres, a Declaração alçou seu papel fundamental na proteção ambiental e contribuição ao desenvolvimento sustentável, o que reforça as manifestações femininas ao redor do mundo pela necessária igualdade de gênero, compreendida em termos de múltiplas formas identitárias (Costa; Silva, 2018, p. 392).

A importância da atuação local no enfrentamento das questões ambientais também está disposta, estando distribuída em diferentes princípios, entre eles o 9, ao estabelecer que os “Estados devem cooperar para reforçar a criação de capacidades endógenas para obter o desenvolvimento sustentável [...]” (ONU, 1992, p. 2) –devem incentivar estruturas e mecanismos locais, que atendam às demandas internas, pois este fortalecimento contribui para a articulação externa. Além disso, registra a importância da participação de todos no enfrentamento das questões ambientais, conforme Princípio 10 Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as

autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos (ONU, 1992, p. 2).

Reforça-se, dessa forma, o entendimento que a temática ambiental deve ser tratada também pelas esferas subnacionais, oportunidade em que o espaço deve ser ocupado por todos, inclusive pelos vulneráveis, a exemplo das mulheres.

### *2.1.2.3 Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação*

As negociações a respeito de uma convenção ambiental voltada ao desenvolvimento sustentável das terras secas não estavam na agenda nem no horizonte de negociações das delegações participantes da Rio 92. Teria sido uma proposição do grupo africano, tendo como documento básico a Declaração de Fortaleza, produzida pela Comissão Internacional sobre Irrigação e Drenagem (*International Commission on Irrigation & Drainage - ICID*) em 1992 (Lima; Magalhães, 2016, p. 235).

Esse documento tem como objetivo a implementação das ações constantes no capítulo 12 da Agenda 21, que aborda a problemática da desertificação. Durante a Rio-92 foi aprovada a criação do Comitê de Negociação Intergovernamental (INCD, na sigla em inglês) para elaborar o texto-base da Convenção, assim como os documentos necessários ao seu funcionamento. A aprovação da Convenção ocorreu em 17 de junho de 1994, em Paris, data que se transformou no Dia Mundial de Luta contra a Desertificação. No Brasil, o Congresso Nacional ratificou a convenção no dia 12 de junho de 1997, sendo promulgada pelo Decreto no 2.741, de 20 de agosto de 1998.

A Convenção expressou intensa preocupação com as mulheres quando, ainda em seu preâmbulo, registrou o papel desempenhado por elas nas regiões afetadas pela desertificação, ressaltando a importância de assegurar sua participação nos programas de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca. Essa ideia recebe reforço do Art. 5º e 19, enquanto o Art. 8º sinaliza a necessidade de ampliar a participação das mulheres na responsabilidade de gestão dos programas de ação nacional.

O cuidado com o espaço local também é percebido na referida Convenção. Enfatiza que a participação das comunidades locais é essencial para combater a desertificação de forma eficaz, reconhecendo que as populações locais são as mais impactadas e possuem

conhecimento tradicional e prático sobre a gestão sustentável dos recursos naturais em seus territórios.

#### *2.1.2.4 Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)*

Esse instrumento multilateral contribuiu significativamente para colocar o tema da biodiversidade nas agendas políticas e socioambientais dos países. Visa reconhecer o direito nacional soberano das nações sobre seus recursos biológicos. Sua elaboração teve início quando o Conselho Governamental do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) criou um Grupo de Trabalho *ad hoc* de Especialistas em Diversidade Biológica. A abertura para assinatura ocorreu durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992.

Os objetivos da CDB estão definidos no art. 1º: i) conservação da diversidade biológica; ii) utilização sustentável de seus componentes; e iii) repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

A Convenção reconhece pela primeira vez no regime jurídico internacional que a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum da humanidade e, ainda, que é uma parte integrante do processo de desenvolvimento. A CDB engloba todos os ecossistemas, as espécies e os recursos genéticos. O texto base da Convenção é formado por 42 artigos e dois anexos. (Roma; Corandim, 2016, p. 253).

A abertura para assinatura dos países deu-se em 5 de junho de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro. O Brasil tornou-se o primeiro signatário da CDB, em 5 de junho de 1992. A Convenção entrou em vigor em dezembro de 1993 e o Brasil aprovou o texto por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 1994, e o ratificou via Decreto Federal nº 2.519 de 16 de março de 1998. (MMA, 2000). Até maio de 2023, 168 países assinaram e ratificaram a Convenção

A CDB está estruturada sobre três bases principais – a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos – e se refere à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos.

O preâmbulo da CDB declara o papel fundamental da mulher na conservação e na utilização sustentável da diversidade biológica afirmando a necessidade plena de sua participação em todos os níveis de formulação e execução de políticas para a conservação da

diversidade biológica. Reconhece então o protagonismo das mulheres na gestão da biodiversidade e no reconhecimento tradicional.

No que se refere à importância do espaço local, a CDB enfatiza a relevância do conhecimento tradicional das comunidades locais e indígenas para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade. O Artigo 8º estabelece que os países devem respeitar, preservar e manter esses conhecimentos, promovendo a sua aplicação com o consentimento e a participação das comunidades envolvidas.

### 2.1.3 Quadro das Nações Unidas sobre mudança climática

Antes de abordar o Quadro das Nações Unidas sobre mudança climática, convém apresentar o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), pois este se constitui como uma de suas principais fontes científica.

O IPCC foi criado em 1988, pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA), com o objetivo “avaliar a informação científica, técnica e socioeconômica relevante para entender os riscos induzidos pela mudança climática na população humana” (IPCC, 2023, p. 182). Trata-se de um esforço coletivo que envolve cientistas de vários países, com formações distintas representando instituições de natureza diversa, como universidades públicas e privadas, associações profissionais, ONGs, órgãos do governo, etc.

Os relatórios produzidos pelo IPCC abordam uma ampla gama de temas – científicos, ambientais, sociais, econômicos, tecnológicos e políticos - organizados de forma interdisciplinar e multiescalar. Além de evidenciar os principais desafios e impactos, os relatórios também contribuem para a propagação do debate, subsidiam a formulação de políticas públicas, orientam a tomada de decisão dos governantes e fortalecem a construção da agenda climática global.

Ao longo das edições é possível acompanhar como os temas foram sendo incluídos e o debate foi sendo aprimorado e ampliado. O quadro abaixo apresenta alguns dos principais destaques gerais de cada relatório, bem como, o tratamento conferido para as temáticas de gênero e cidades, possibilitando verificar o aprimoramento do debate ao longo de três décadas.

Quadro 6 – Análise dos relatórios IPCC

1º Relatório 1990	<p>Apontou que as atividades humanas poderiam estar intensificando o efeito térmico e recomendou a elaboração de um tratado global para enfrentar o problema, servindo de base para criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) em 1992.</p> <p>Não abordou a temática gênero/mulheres.</p> <p>As cidades não aparecem como atores ou territórios relevantes no combate às mudanças climáticas.</p>
2º Relatório 1995	<p>Afirmou pela primeira vez que havia “evidência de influência humana no clima global”.</p> <p>Fundamentou o Protocolo de Quioto (1997), com metas de redução de emissões para países desenvolvidos.</p> <p>Inicia abordagem socioeconômica, mas não sob o recorte de gênero.</p> <p>As cidades ainda não são objeto de análise central.</p>
3º Relatório 2001	<p>Aperfeiçoamento dos modelos climáticos.</p> <p>Maior confiança nas projeções de aumento de temperatura.</p> <p>Gênero não aparece como categoria analítica, mas há menção a desigualdades sociais em geral.</p> <p>Reconhecimento inicial de que os impactos climáticos variam segundo o contexto local.</p>
4º Relatório 2007	<p>Concluiu que o aquecimento global é “inequívoco” e que “muito provavelmente” é causado pela ação humana (mais de 90% de certeza).</p> <p>Maior atenção à justiça climática e aos países mais vulneráveis.</p> <p>O termo “gender” aparece pela primeira vez, mas de forma pontual. Há reconhecimento inicial de que impactos climáticos afetam de maneira diferenciada homens e mulheres.</p> <p>Entra na agenda a ideia de vulnerabilidade social interseccional (gênero, pobreza, raça, localização).</p> <p>Reconhecimento dos espaços urbanos como vulneráveis.</p> <p>As cidades são reconhecidas como zonas críticas de exposição a riscos climáticos.</p>
5º Relatório 2014	<p>Estabeleceu a meta de limitar o aquecimento a 2°C e introduziu a meta de 1,5°C como mais segura.</p> <p>Fortaleceu o consenso científico sobre a gravidade dos impactos das emissões de gases de efeito estufa.</p> <p>Base técnica fundamental para o Acordo de Paris (2015).</p> <p>Reconhecimento explícito de que as mulheres enfrentam maiores barreiras à adaptação e que papéis de gênero influenciam a exposição e a resiliência aos riscos climáticos.</p> <p>O Grupo de Trabalho II (Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade) trouxe seções com discussões sobre desigualdades de gênero.</p> <p>As Cidades começam a ser tratadas como atores relevantes na governança climática, especialmente em mitigação e adaptação.</p> <p>Destaque para a necessidade de respostas multiescalares, com</p>

	articulação entre local, nacional e global. O 5º relatório de avaliação dedicou o capítulo 8, v. 2 (Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade) ao tema "Zonas Urbanas", abordando questões como vulnerabilidade urbana, resiliência, planejamento urbano sustentável e estratégias de adaptação.
6º Relatório 2021-2023	Afirmou com grau de certeza "sem precedentes" que a crise climática é causada pelas ações humanas. Incluiu, com mais ênfase, dimensões sociais, econômicas, de equidade e justiça climática. Propõe o uso de lentes de justiça social e de gênero na formulação de políticas. Alerta para os efeitos multiplicadores das desigualdades de gênero nas crises ambientais. Reconhecimento de que as políticas eficazes precisam ser adaptadas ao contexto local ( <i>place-based policies</i> ). Ênfase na governança climática local participativa. Inclusão da ideia de justiça climática urbana, reforçando o papel dos territórios populares e periféricos na adaptação justa. Destaca a importância das cidades na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além de abordar os desafios enfrentados pelas áreas urbanas em relação a eventos climáticos extremos, elevação do nível do mar e outras decorrências das mudanças climáticas.

Fonte: elaboração própria

Tendo em vista que o relatório do IPCC se tornou uma declaração investida da autoridade da comunidade científica internacional na época, o processo de análise e avaliação dos efeitos da mudança climática foi traduzido politicamente na constituição do Comitê Negociador Internacional (INC) para uma Convenção sobre Mudança do Clima (Viola, 2002, p. 28).

Em 9 de maio de 1992, o INC adotou, por consenso, a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) que foi aberta à assinatura, em 4 de junho de 1992, durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, tendo entrado em vigor em 21 de março de 1994.

O objetivo principal da Convenção-Quadro é o de estabilizar as concentrações atmosféricas dos gases de efeito estufa em níveis que evitassem uma interferência humana “perigosa” para o clima mundial. Para tanto, estabelece mecanismos que possibilitem negociações em torno dos instrumentos necessários para que ele seja alcançado (Moreira; Giometti, 2008, p. 10).

Assim, com o propósito de servir como ponto de partida, a Convenção-Quadro não quantificou de forma rigorosa os níveis de emissões a serem alcançados, permitindo flexibilidade dos Estados Partes envolvidos. Seu texto final estabeleceu um compromisso genérico e diferenciado entre os países. Para aqueles pertencentes ao Anexo Um (países desenvolvidos – integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE) – o ano base das emissões seria 1990. Em 2000, as emissões não deveriam ser superiores às emitidas naquele ano, definindo assim que esses países deveriam tomar a liderança no combate ao aquecimento global (Brasil, 2004, p. 11). Por sua vez, para os países não pertencentes ao referido anexo (países em desenvolvimento), a convenção determinou o compromisso de elaborar inventários nacionais de emissões de carbono (Viola, 2002, p. 29).

Assim, além de reafirmar muitos dos princípios estabelecidos em tratados anteriores e de reconhecer a soberania dos Estados, a Convenção inovou ao destacar que a natureza global da mudança do clima exige a cooperação de todos os países. Considerando que não impõe obrigações vinculantes e levando em conta os desafios de implementação de seus objetivos, a eficácia do regime climático global depende, em grande medida, do sucesso da orquestração internacional e do alinhamento entre os diferentes participantes (Maia; Serafim; Alves, 2024, p. 6).

Embora os espaços subnacionais não sejam abordados expressamente no texto, um dos compromissos firmados pela UNFCCC é a implementação de programas nacionais e/ou regionais com medidas para mitigar a mudança do clima e se adaptar a ela, o que pode promover um diálogo com o espaço local.

Sobre a conexão com a temática gênero é importante destacar que a UNFCCC negligenciou. A Convenção foi estabelecida sem que se houvesse ao menos uma cláusula que citasse a palavra “gênero” ou “mulheres”, diferentemente do observado na Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.

A implementação da Convenção-Quadro é feita mediante a realização periódica das Conferências das Partes (*Conference of the Parties* – COPs). Esse é o órgão superior da Convenção-Quadro das Nações Unidas, sobre Mudança do Clima, tendo sido validada em 1992. Trata-se de uma associação entre os países membros, sob o comprometimento de se reunirem anualmente a partir do ano de 1995, durante duas semanas, para averiguar a situação ambiental do planeta, as mudanças climáticas e propor medidas mitigatórias para os

problemas existentes. (PROCLIMA, [s./d.]), promovendo e revisando a implementação da UNFCCC.

A primeira Conferência das Partes (COP-1) ocorreu em Berlim no ano de 1995, sendo a mesma omissa na temática gênero. A discussão de medidas inclusivas de gênero na pauta de combate às mudanças climáticas somente ocorre na COP-7, realizada em 2001, conforme será apresentada na seção 3, tópico 3.7, enquanto a visibilidade aos governos locais ocorre em 2009, durante a COP 15, realizada em Copenhague.

#### 2.1.4 Protocolo de Kyoto

Durante a primeira seção da Conferência das Partes (COP-1), que ocorreu em Berlim, em 1995, as Partes entenderam que o compromisso dos países desenvolvidos estabelecido no texto final da UNFCCC era insuficiente para atingir o objetivo de longo prazo da Convenção – impedir uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. O reconhecimento de que o objetivo era falho deu início à nova fase de discussões sobre o fortalecimento dos compromissos dos países desenvolvidos, dando origem a um grupo *Ad Hoc* sobre o Mandato de Berlim (AGBM), o qual foi encarregado de elaborar um esboço de um acordo que, após oito sessões, foi encaminhado à COP 3 para negociação final.

A COP 3 aconteceu em Kyoto, Japão, em dezembro de 1997, sob um cenário político internacional marcado pelas mudanças ao tentar encontrar o equilíbrio entre o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. Contou com representantes de 159 nações.

A conferência culminou na decisão por consenso (1/CP.3) adotando um Protocolo, segundo o qual os países industrializados reduziram suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990 até o período entre 2008 e 2012, revisando, desta forma, o texto originário da UNFCCC. Esse compromisso ganha vinculação legal e promete produzir uma reversão da tendência histórica de crescimento das emissões iniciadas nesses países há cerca de 150 anos.

O Protocolo de Kyoto dividiu os países em dois grupos: os pertencentes (membros da OECD e países do ex-bloco comunista do Leste Europeu) e os não pertencentes ao Anexo Um. Os do primeiro grupo, ao contrário dos do segundo, têm compromissos obrigatórios de emissões máximas para o ano 2010, ainda que os do segundo grupo possam tê-los em data posterior a esta. (Viola, 2002, p. 26).

A arquitetura proposta pelo Protocolo de Kyoto deixava evidenciado que o problema das mudanças climáticas tinha natureza global, mas a contribuição dos grupos de países não era igual. Assim, um dos princípios estruturantes do Protocolo de Kyoto é a Responsabilidade Comum, porém Diferenciada.

[...] o regime climático, seus propósitos e princípios, em particular o Princípio de Responsabilidade Comum, porém Diferenciada (PRCD) constitui um modo de interpretar o caminho para cumprir o propósito no qual os países desenvolvidos deveriam ter a liderança tanto em matéria de redução de emissões como de provisão de meios para que os países em desenvolvimento pudessem gerar suas próprias ações climáticas (Bueno Rubial, 2016, p. 80).

Assim, os países que se industrializaram fortemente, no período anterior ao ano de 1990, incluíam o chamado Anexo I do Protocolo de Kyoto – com responsabilidades obrigatórias para o enfrentamento das mudanças climáticas, tanto do ponto de vista do aporte de soluções tecnológicas quanto de recursos e do pioneirismo nas políticas públicas, sobretudo as climáticas e as energéticas.

Aberto para assinatura em 16 de março de 1998, teve previsão para entrada em vigor em 90 dias após sua ratificação (aprovação pelos congressos ou parlamentos dos países para que tenha força de lei) e após assinatura de pelo menos 55 países, incluindo países desenvolvidos responsáveis por pelo menos 55% do total das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Essa condição acabou resultando em um mecanismo de veto ao Protocolo de Kyoto, pois os Estados Unidos e a Federação Russa, juntos, respondiam por 51,7% das emissões de CO<sub>2</sub> (Brasil, 2004, p. 13).

Questionando o tratamento conferido aos países industrializados, uma vez que estes (inclusive a China) foram isentos dessas reduções, em julho de 1997, o Senado dos Estados Unidos aprovou uma resolução que definiu que “não devem ser signatários de qualquer protocolo...” que trouxesse novos compromissos de limitar ou reduzir emissões de gases de efeito estufa para as Partes do Anexo I, a não ser que “o protocolo imponha novos compromissos específicos de limitação ou redução de emissões de gases de efeito estufa para as Partes Países em Desenvolvimento, incluindo a China, o México, a Índia, o Brasil e a Coreia do Sul, dentro do mesmo período de cumprimento”, o que comprometeu a efetividade do Acordo, uma vez que os EUA era um dos maiores responsáveis pelas emissões globais de efeito estufa.

Com a assinatura da Rússia, em 2004, o Acordo de Kyoto entrou em vigor em fevereiro de 2005; oito anos após sua assinatura, ambas as condições foram satisfeitas e as metas do

acordo entraram em vigor. O primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto foi entre 2008 e 2012. Entre os 36 países que participaram totalmente nesse período, apenas nove países emitiram níveis mais elevados de gases do efeito estufa do que os comprometidos no Protocolo de Kyoto, considerando ainda o uso dos terrenos, solos e silvicultura: Áustria, Dinamarca, Espanha, Islândia, Japão, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega e Suíça.

Durante a COP-18, realizada em 2012, o Protocolo teve sua duração estendida, marcando seu segundo período de 2013 a 2020. Entretanto, em 2015, um novo acordo foi adotado: o Acordo de Paris, que entrou em vigor em 2016, substituindo o Protocolo de Kyoto.

#### 2.1.5 Conferência Rio + 10

Conhecida como Rio+10 ou Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Conferência aconteceu em Joanesburgo, na África do Sul, entre os dias 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, 30 anos depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, sediada em Estocolmo, em 1972.

Embora fosse um momento de certa descrença nos organismos multilaterais, tendo em vista os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, participaram da Rio+10 em torno de 60 mil participantes, contando Chefes de Estado e Governo e as delegações dos países, Organizações Não-Governamentais e membros do setor empresarial.

Com uma agenda mais modesta, a qual previa um balanço dos desafios, progressos e conquistas alcançados na implementação da Agenda 21, aprovados 10 anos antes, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável também analisou novas questões ambientais e renovou compromissos políticos para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Um dos principais resultados da Cúpula foi a Declaração de Joanesburgo. Esse documento trouxe como destaques alguns dos principais problemas da globalização, a exemplo da miséria e a fome; o acesso à água potável, ao saneamento básico, à energia e saúde; a necessidade de se combater a pobreza, os conflitos armados, o narcotráfico e o crime organizado; e a importância de se proteger a biodiversidade. “Destaca-se, pela primeira vez, os problemas associados à globalização, pois os benefícios e os custos a ela associados estão distribuídos desigualmente” (Diniz, 2002, p. 32-33).

Entretanto, após duas conferências internacionais, cujos resultados pareciam refletir avanços na governança ambiental global, a Cúpula de Johannesburgo apresentou resultados que deixaram a desejar na medida em que não trouxeram um plano de ação à altura da crise planetária, tendo privilegiado as questões de mercado (Diniz, 2002, p. 33; Sequinel, 2002, p. 13).

Embora existisse uma expectativa de que o sucesso vivenciado duas décadas antes iria se repetir, o cenário foi distinto, sendo considerado, por alguns autores, como um fracasso:

A Cúpula de Johannesburgo de 2002 representou um fracasso profundo da governança cooperativa dos temas ambientais, já que não existiu um avanço significativo dos objetivos definidos 10 anos antes no Rio, considerando que o contexto do encontro foi de aumento da tensão sistêmica, resultado dos atentados terroristas do 11 de Setembro. Ainda, a cúpula sul-africana inaugurou neste campo a tradição de maquiar encontros multilaterais inúteis com a ficção de progresso (Viola; Franchini, 2012, p. 9).

Esse sentimento de frustração também foi expresso pelo presidente do Brasil à época, Fernando Henrique Cardoso, durante o encerramento de sua participação no evento (Sequinel, 2002, p. 14). Assim, a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável finalizou sem alcançar o proposto inicialmente deixando uma sensação generalizada de preocupação com a sobrevivência da civilização humana e do planeta.

No que tange às demais agendas apresentadas nesta tese, destaca-se que, no Plano de Implementação de Joanesburgo, evidencia-se que a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres são fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável na medida em que reforça o compromisso assumido anteriormente na Agenda 21.

Sob a perspectiva das cidades a Cúpula de Joanesburgo reafirmou a importância da Agenda 21 Local, defendendo programas em nível municipal. Durante o evento foi realizada uma sessão de governos locais que originou a Declaração de Governos Locais de Joanesburgo e o “Johannesburg Call”, que expressam compromisso de prefeitos e líderes municipais com metas de sustentabilidade global, exigindo apoio nacional.

#### 2.1.6 Conferência Rio + 20

A proposta para realizar a Rio + 20 foi apresentada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2007 e convocada oficialmente pela ONU em 24/12/2009. Com o objetivo de renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, a Rio+20, marcou o

aniversário de 20 anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92. A Rio + 20 foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, de 13 a 22 de junho, de 2012, reunindo um total de 193 representantes de países.

Atendendo à decisão dos Estados Membros das Nações Unidas, a agenda da Rio+20 incorporou apenas dois temas centrais: (i) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e (ii) a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. A Conferência foi organizada em três momentos: i) Reunião do Comitê Preparatório, ii) Eventos com a sociedade civil; e iii) Segmento de Alto Nível, no qual as delegações nacionais foram lideradas pelos próprios chefes de Estado e de Governo.

De acordo com Viola e Franchini (2012, p. 10) entre esses momentos merecem destaque os atores não governamentais – organizações empresariais, associações científicas, ONGs, redes de jornalistas e artistas, os quais organizaram aproximadamente 3500 eventos paralelos à agenda oficial. Também, merece alusão o Fórum das Grandes Cidades, o qual agregou 56 das principais cidades do mundo que representam todos os países importantes, as quais, lideradas pelo prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, assumiram compromissos de redução de emissões de carbono.

O documento, adotado por aclamação na Rio+20, foi intitulado “O Futuro que Queremos”. Esse documento complexo é composto por medidas práticas para implementar o desenvolvimento sustentável, a partir de diferentes áreas temáticas e transversais – erradicação da pobreza; segurança alimentar, nutrição e agricultura sustentável; água, saneamento e energia; turismo sustentável; transporte sustentável, cidades sustentáveis e assentamentos humanos; saúde e população; promoção do emprego e trabalho pleno, produtivo, digno e para todos; oceanos e mares; pequenos estados insulares em desenvolvimento/países menos desenvolvidos; países em desenvolvimento sem litoral/África/os esforços regionais; mudanças climáticas; florestas; biodiversidade; desertificação, degradação do solo e seca; montanhas; produtos químicos e resíduos; consumo e produção sustentáveis; mineração; educação; igualdade de gênero; e empoderamento das mulheres.

Sob a perspectiva de gênero, foi reafirmada a importância do papel das mulheres e de sua participação na tomada de decisões em todas as áreas do desenvolvimento sustentável; reconhecido como insuficiente progresso em matéria de igualdade de gênero; admitida a existência de leis discriminatórias e a necessidade de remoção de barreiras formais.

No que se refere às cidades, o documento reconheceu seu importante papel ao promover uma estratégia integrada para o planejamento e a construção de cidades sustentáveis, incluindo os pobres, na tomada de decisões. Além disso, admitiu promover políticas de desenvolvimento sustentável que suportem a habitação e os serviços sociais inclusivos; um ambiente de vida seguro e saudável para todos, especialmente crianças, jovens, mulheres, idosos e deficientes.

Quanto às mudanças climáticas, o documento reafirmou ser um dos maiores desafios do nosso tempo, expressando a preocupação com o crescimento global das emissões de gases de efeito estufa.

Nota-se que as três agendas estruturantes da presente tese foram contempladas pelo documento “O futuro que queremos”: cidades, mudanças climáticas e gênero. Embora muitos compromissos fossem considerados genéricos ou ainda não estivessem dispostos de forma triplamente conectada é possível perceber um avanço na conscientização global sobre a relação entre mulheres, cidades e mudanças climáticas.

#### 2.1.7 Acordo de Paris

Passados 10 anos de anos de muita resistência e pouca efetividade no enfrentamento das mudanças climática, a exemplo da não ratificação pelos EUA, o maior emissor global de GEE, o Protocolo de Kyoto é substituído (Oliveira A., 2019, p. 156). A pauta ambiental não era prioridade, o aquecimento global antropogênico continuava crescendo e o modelo de negociações multilaterais não tinha avançado no ritmo e na proporção necessária para detê-lo (Gonçalves, 2015, p. 89). Temas como a segurança internacional e questões econômicas chamavam mais atenção naquele momento (Rei; Gonçalves; Souza, 2017, p. 88). Assim, a insatisfação e a urgência para conter o avanço da crise climática deram ensejo para que um novo acordo global fosse pensado e discutido. Destarte, o documento intitulado Chamado de Lima para a Ação Climática, assinado durante a COP 20 serviu de base para o que culminou na adoção do “Acordo de Paris”, durante a realização da COP 21 em Paris, em 12 de dezembro de 2015, trazendo um sopro de esperança ao regime climático (Rei, Gonçalves; Souza, 2017, p. 84).

O documento foi aberto à assinatura em 22 de abril de 2016 na sede da ONU, em Nova York, entrando em vigor no plano internacional no dia 4 de novembro de 2016. Firmaram o

novo acordo 195 países da UNFCCC. O Brasil finalizou em 12 de setembro de 2016, e o então Presidente Michel Temer realizou a ratificação do Acordo de Paris. No dia 21 de setembro, o instrumento foi entregue à Organização das Nações Unidas. O Acordo foi incorporado ao ordenamento jurídico nacional, por meio do Decreto Legislativo 140/2016 (Brasil, 2016) e da promulgação do Decreto Federal 9.073/2017 (Brasil, 2017), passando então a compor indiscutivelmente o arcabouço jurídico doméstico. Dessa forma, torna-se vinculante, sendo reconhecido como um tratado ambiental, espécie do gênero tratado de direitos humanos e, por isso, detentor de status supralegal, segundo o Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 (Caso do Fundo Clima), em 2022 (Brasil, 2022).

A finalidade principal dessa Convenção era reforçar a posição dos países envolvidos em relação às mudanças climáticas e prepará-los para lidar com os impactos de suas atitudes. “Esse acordo rege medidas de redução de emissão de dióxido de carbono a partir de 2020, e tem por objetivo fortalecer a resposta à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos gerados por essa mudança” (Brasil, [2021?], p.3).

Constituído de 29 artigos, o Acordo de Paris apresenta tratativas para alcançar a meta de limitar o aumento da temperatura global bem abaixo de 2°C. O referido instrumento integrava um contexto mais amplo de inflexão da agenda internacional para a chamada “Agenda 2030”, o qual promoveu a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e “[...] de pactuação de outros importantes acordos multilaterais sobre temas como a redução de riscos de desastres, financiamento para o desenvolvimento, mudança do clima e Nova Agenda Urbana” (Perpétuo, 2017, p. 29).

Distinto do Protocolo de Kyoto materializou uma arquitetura diferenciada daquela utilizada até então, promovendo uma significativa mudança de tom (Rei, Gonçalves; Souza, 2017, p. 85). As contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) passaram a ocupar o espaço antes pertencente ao princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, tornando-se um instrumento de política externa e nacional sobre mudança do clima.

Esse Acordo materializa uma arquitetura ascendente, diametralmente oposta ao antecessor, onde, sob a alegação de promover diferenciação para todos, pauta o enfrentamento de um urgente problema ambiental global pelos acasos de políticas domésticas: as contribuições nacionalmente determinadas. Desse modo, esvazia o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades, conforme pactuado na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e representa o triunfo da

estratégia dos Estados Unidos que, pouco mais tarde, deixa também esse Acordo. (Oliveira, 2019, p.156).

Sob esse entendimento, cada Estado Parte passa a adotar medidas de mitigação doméstica, com o objetivo de alcançar as metas de suas próprias NDCs, levando em conta suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dentro das circunstâncias nacionais individuais. Isso significa que cada nação estabelece a porcentagem de redução de emissões, de forma independente, com base em sua própria avaliação, das metas necessárias de redução e do que acredita ser viável alcançar.

Assim, o Acordo de Paris inaugurou uma estratégia diferenciada, na qual a proposta tem como premissa a realidade local e sua capacidade contributiva para o global. Portanto, “esses compromissos auto assumidos tornam-se mandatórios e podem ser cobrados pelos demais envolvidos, não apenas com sanções, mas com a possibilidade de ações e intervenções, seguindo uma estratégia de *bottom-up*” (Rei, Gonçalves; Souza, 2017, p. 93).

Contudo, se essa nova arquitetura por um lado pode ser percebida como interessante, na medida em que possibilita maior flexibilidade para os Estados Partes, por outro, traz preocupação “[...], pois o debate sobre mudanças climáticas é um debate sobre desigualdade em termos de vulnerabilidade e de capacidade para um adequado enfrentamento” (Oliveira, 2019, p. 176). Nessa vertente, a responsabilidade histórica e atual, bem como a capacidade de ação dos países desenvolvidos não é considerada.

Além de levar em consideração a realidade de cada nação, para a presente tese é importante destacar o tratamento conferido pelo Acordo de Paris às duas outras pautas estruturantes para o estudo: gênero e cidades. O compromisso climático de Paris reconhece em seu preâmbulo a relevância da governança multinível. Portanto, o decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, que promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro assim expressa “[...] a importância do engajamento de todos os níveis de governo e diferentes atores, de acordo com as respectivas legislações nacionais das Partes, no combate à mudança do clima [...]” (Brasil, 2017). Nesse cenário, cada ator tem um papel específico a desempenhar; cada qual com a responsabilidade e a capacidade de enfrentar essa crise – estados, municípios, organizações internacionais, empresas privadas, ONGs e comunidades locais, sendo este identificado como um dos pontos de destaque do referido instrumento (Barbi; Rei, 2021, p. 11). Assim, de forma inovadora, esse tratado global aclamou o papel de entes locais, muitas vezes coadjuvantes na cena de negociação internacional climática.

O Acordo de Paris também registra expressamente, no seu preâmbulo, a relevância da abordagem de gênero em ações e políticas climáticas, entendendo que a crise climática afeta homens e mulheres de maneiras diferentes devido às desigualdades sociais, econômicas e culturais:

Reconhecendo que a mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional (Brasil [2021?], p. 6).

Além de constar na abertura do Acordo, outros dois dispositivos reforçam essa ideia – Art. 7º. 5 e Art. 11.2. Embora o Acordo de Paris não avance estabelecendo uma conexão direta entre as três agendas estabelece uma articulação entre as mulheres e as mudanças climáticas e, por sua vez, entre esta última e as cidades. Assim, ainda que não haja registro que as conectem em um único diálogo é notório o espaço que as duas agendas recebem nesse instrumento destacando-se das demais Conferências e instrumentos apresentados anteriormente.

## **2.2 Edificação da Agenda de Luta pela Igualdade de Gênero**

A agenda de gênero vem sendo construída ao longo do tempo por muitas mãos. De acordo com Silva,

Organizações internacionais, nacionais e locais de mulheres vêm tentando há décadas, com mais visibilidade a partir da segunda metade do século passado, demonstrar a gravidade das violações dos direitos humanos das mulheres. Estas práticas organizadas criam novas demandas e expectativas em relação tanto à atuação dos Estados como da vida familiar em relação aos direitos das mulheres (Silva, 2013, p. 84).

A força e a organização dessas iniciativas levaram estas demandas para uma dimensão global, destacando o papel da ONU também enquanto um ator relevante na promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres, no desenvolvimento de recomendações políticas em áreas críticas, na produção e compilação de informação e números entre outras possibilidades.

As Nações Unidas têm desempenhado papel fundamental na promoção da situação e dos direitos da mulher em todo o mundo. Essa contribuição assume várias formas, desde a promoção do debate à negociação de

instrumentos juridicamente vinculantes. A criação de espaços de diálogo tem ampliado a visibilidade do tema e a conscientização sobre a situação de discriminação e inferioridade em que se encontram as mulheres em várias esferas da vida social, em quase todos os países. (Viotti, 2006, p. 148)

Embora o movimento das mulheres remonte a épocas anteriores à própria fundação das Nações Unidas, é com ela que este movimento ganha força e visibilidade. Desde a Carta das Nações Unidas, datada de 1945, a igualdade de direitos entre homens e mulheres está presente, abrindo um caminho internacional para as questões de gênero que antes eram tratadas no ambiente doméstico das jurisdições nacionais.

A Carta das Nações Unidas (ONU, 1945) e a Comissão sobre o Status da Mulher (*Commission on the Status of Women* – CSW), instância da ONU criada em 1946, pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) integram aquilo que se poderia chamar de primeira fase de atuação da ONU no campo dos direitos das mulheres (Tokarski *et al.* 2020, p. 311). “Ao adentrar o espaço da ONU, a governança internacional incorporou a pauta das mulheres e passou a discutir a criação de estratégias como a elaboração de políticas de igualdade pelos países para avançar na igualdade entre os gêneros” (Miranda; Parente, 2014, p. 418).

A partir da construção da “Agenda de Gênero”, a Comissão sobre a situação da mulher (CSW) com o apoio da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), escolheu o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher. Essa ação incentivou a construção de uma estratégia global para melhorar a qualidade de vida das mulheres. Entre as atividades estava a realização da I Conferência Mundial da Mulher, a qual se replicaria em outras tantas conferências, reunindo líderes mundiais, burocratas e militantes feministas para analisar e discutir problemas vivenciados pelas mulheres, culminando com a construção de estratégias para a igualdade. Esta passou a ser nomeada pela ONU de *gender mainstreaming*, o que equivale denominar a integração das questões de gênero (Miranda; Parente, 2014, p. 419).

### 2.2.1 Antecedentes de Pequim

Realizada no México, em 1975, a primeira Conferência Mundial da Mulher foi um importante passo na tentativa de alcançar a igualdade entre homens e mulheres. Participaram representantes estatais e 6.000 representantes de ONGs se fizeram presentes na agenda de eventos paralelos (Kormann, 2020, p. 281).

Considerada um marco por envolver as mulheres na criação, no desenvolvimento e na plena participação nas ações políticas (Tokarski *et al.*, 2020, p. 319), a Conferência teve como tema central a eliminação da discriminação da mulher e o seu avanço social.

O resultado do evento realizado na Cidade do México foi o Plano Mundial de Ação para a Implementação dos Objetivos do Ano da Mulher, documento que conta com linhas diretrizes para o avanço da agenda até 1985 (Kormann, 2020, p. 281). O plano, composto por 219 tópicos, orientou atuações nacionais e internacionais nas seguintes áreas: cooperação internacional e fortalecimento da paz internacional; participação política; educação; desenvolvimento; saúde e nutrição; população; habitação e instalações correlatas; família e outras questões sociais. Esse documento previa a realização de outras duas conferências e ações para o progresso feminino nos 10 anos seguintes, período declarado pela ONU como a “Década da Mulher” (1975-1985).

Um dos resultados da Conferência do México foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – Convenção CEDAW. Elaborada pela ONU em 1979, em vigor desde 1981- considerada o primeiro tratado internacional dedicado à proteção e à promoção dos direitos humanos das mulheres.

Passados alguns meses, após a I Conferência Mundial sobre a Mulher, consciente da necessidade de organizar e legitimar o movimento internacional, a Assembleia Geral da ONU proclamou o período de 1976 a 1985 como a Década das Nações Unidas para as Mulheres. Naquele momento deu-se início a um processo que refletia a gravidade da condição feminina no cenário internacional (Saffiotti, 1995).

A conferência, em seu documento final, destacou a defesa da inviolabilidade do corpo enfatizando que o respeito ao mesmo é elemento fundamental da dignidade humana e da liberdade (Miranda; Parente, 2014, p. 420).

Por sua vez, a II Conferência Mundial da Mulher, foi realizada em Copenhague em 1980 e adotou o lema: “Educação, Emprego e Saúde”. Um dos objetivos propostos era avaliar os progressos alcançados com a implementação dos objetivos da Conferência do México e atualizar o Plano de Ação adotado em 1975. Copenhague reuniu delegações de 145 países, 135 ONGs e cerca de 7 mil representantes da sociedade civil, que estiveram presentes a mais um fórum paralelo. (Tokarski *et al.*, 2020, p. 322).

Nesta edição a igualdade foi debatida além do ponto de vista jurídico. Aspectos sobre o exercício de direitos foram abordados, (Miranda; Parente, 2014, p. 420). A falta de

envolvimento dos homens no processo de igualdade, vontade política insuficiente por parte dos Estados, baixa participação das mulheres na vida política foram algumas das dificuldades relatadas durante a II Conferência sobre a efetivação destes direitos. Embora a Conferência de Copenhague tenha revisto a implementação do Plano de Ação estabelecido na Conferência do México, não teve a mesma repercussão da conferência anterior, pois seu Programa de Ação não logrou consenso.

Uma década depois da primeira conferência e identificado a insipiente evolução na temática igualdade de gênero, seguindo a recomendação de Copenhague, foi realizada a III Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1985, na cidade de Nairobi – Quênia. Mais de 10 mil pessoas participaram da III Conferência Mundial para avaliar o Decênio das Nações Unidas para as Mulheres. O tema central adotado foi: “Estratégias Orientadas ao Futuro, para o Desenvolvimento da Mulher até o Ano 2000”. Estiveram presentes 157 delegações e 163 ONGs. Cerca de 15 mil mulheres participaram do fórum de representantes da sociedade civil que aconteceu paralelamente aos eventos oficiais (Tokarski *et al.*, 2020, p. 322).

O principal documento resultante da Conferência de Nairóbi foi o “*Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*” ou “Estratégias de Nairóbi”, que estabelecia um verdadeiro plano de ação para a promoção de mais igualdade e oportunidade para as mulheres, nos níveis internacionais, regional e, principalmente, nacional, o qual foi adotado por 157 Estados-Membros (Kormann, 2020, p. 283). Dentre essas estratégias, estavam medidas de caráter jurídico, para alcançar a igualdade na participação social, participação política e nos lugares de tomada de decisões.

Entretanto, “cinco anos após a Conferência de Nairóbi, relatórios preparados pela CSW constatavam que, apesar dos esforços da ONU, poucos haviam sido os avanços alcançados na Década das Mulheres” (Haddad, 2007, p. 78). Apesar do progresso econômico de muitos países, não ocorreram melhoras expressivas nas três áreas tidas como prioritárias pela Conferência de Nairóbi: emprego, educação e saúde das mulheres. (Haddad, 2007, p. 78). Diante desse contexto, o ECOSOC recomendou para Assembleia Geral da ONU a realização da IV Conferência Mundial.

#### 2.2.2 IV Conferência Mundial sobre a Mulher

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz compôs o rol das conferências mundiais realizadas pela ONU, na década de 90, integrando a agenda para o desenvolvimento.

Realizada em Pequim (Beijing) na China, em 1995, contou com aproximadamente 50 mil participantes, sendo mais de 2/3 mulheres, números que comprovam a relevância da questão das mulheres no plano internacional (Haddad, 2007, p. 86). Tendo como tema igualdade, desenvolvimento e paz, a Conferência de Pequim reafirmou a luta pelos direitos das mulheres dando continuidade à agenda global para o progresso e fortalecimento da condição feminina no mundo, sendo desenvolvido pelos três eventos que a antecederam (Nairobi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975). Contudo, “foi sem dúvida a maior e a mais importante delas: pelo número de participantes que reuniu, pelos avanços conceituais e programáticos que propiciou, e pela influência que continua a ter na promoção da situação da mulher” (Viotti, 2006, p. 148). É lembrada como o maior fórum de discussão já organizado pela ONU (Tokarski *et al.*, 2020, p. 328) e considerada a conferência que mais incorporou lutas feministas, na medida em que seus objetivos traduziram muitas demandas feministas (Miranda; Parente, 2014, p. 425).

A Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim representam o legado da Conferência. A primeira esboça o compromisso político enquanto a segunda apresenta as estratégias práticas e as ações específicas. Ambas foram aprovadas de forma unânime pelos 189 Estados participantes e apresentam as ações necessárias para atingir os objetivos estratégicos nas 12 áreas identificadas como prioridade.

Reconhecida como programa central para organização das mulheres na primeira década do nosso século (Miranda; Parente, 2014, p. 424) a Plataforma de Ação de Pequim é dividida em seis capítulos: Declaração de Objetivos; Contexto Mundial; Áreas Críticas de Preocupação; Objetivos Estratégicos e Ações; Disposições Institucionais; e Disposições Financeiras. A parte que contém os Objetivos Estratégicos e Ações está organizada em 12 áreas de preocupação: A. Mulheres e pobreza; B. Educação e Capacitação de Mulheres; C. Mulheres e Saúde; D. Violência contra a Mulher; E. Mulheres e Conflitos Armados; F. Mulheres e Economia; G. Mulheres no Poder e na liderança; H. Mecanismos institucionais para o Avanço das Mulheres; I. Direitos Humanos das Mulheres; J. Mulheres e a mídia; K. Mulheres e Meio Ambiente; L. Direitos das Meninas.

A Plataforma inovou ao trazer o conceito de gênero, destacando o referido termo como uma das chaves interpretativas para a análise da situação das mulheres na sociedade. Por isso, recomendou que essa perspectiva fosse adotada nas variadas instâncias políticas dos países signatários, superando a visão naturalista determinada exclusivamente pelo aspecto biológico (sexo) e adotou uma compreensão social e cultural das relações entre homens e mulheres. Através do conceito gênero as relações entre mulheres e homens passam a ser vistas de uma perspectiva social, cultural e histórica.

Concebida originalmente para questionar a formulação de que a biologia é o destino, a destinação entre sexo e gênero atende à tese de que, por mais que o sexo pareça intratável em termos biológicos, o gênero é culturalmente construído: conseqüentemente, não é nem o resultado causal do sexo, nem tampouco tão aparentemente fixo quanto o sexo. Assim, a unidade do sujeito já é potencialmente contestada pela distinção que abre espaço ao gênero como interpretação múltipla de sexo (Butler, 2003, p.24).

Por meio do conceito de gênero, as relações entre mulheres e homens passam a ser vistas de uma perspectiva social, cultural e histórica, levando em consideração os papéis socialmente atribuídos a cada um dos gêneros nos diferentes espaços. Segundo Scott o termo gênero é uma categoria de análise “[...] uma forma primária de dar significado às relações de poder. Seria melhor dizer: o gênero é um campo primário no interior do qual, ou por meio do qual, o poder é articulado” (Scott, 1995, p. 88). Por outro lado, [...] “os conceitos de gênero estruturam a percepção e a organização concreta e simbólica de toda a vida social” (Scott, 1995, p. 88). Sob esse viés, amplia-se o foco referencial no que tange a

Passar de uma análise da situação da mulher baseada no aspecto biológico para uma compreensão das relações entre homens e mulheres como produto de padrões determinados social e culturalmente, e portanto, passíveis de modificação. As relações de gênero, com seu substrato de poder, passam a constituir o centro das preocupações e a chave para a superação dos padrões de desigualdade (ONU, 1995, p. 149).

As relações de gênero passam então a constituir o centro das preocupações e a chave para a superação dos padrões de desigualdade, reafirmando os direitos das mulheres como direitos humanos e a igualdade de gênero como fundamental para o desenvolvimento pleno das democracias (Miranda; Parente, 2014, p. 421).

Outras duas inovações da Plataforma de Beijing reforçam o argumento da presente tese: a perspectiva de transversalidade e o empoderamento. A “noção de transversalidade busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental” (ONU, 1995, p. 149). Assim, a transversalidade requer mais que órgãos especializados na temática; demanda que o aparato estatal, na sua

integralidade, contribua de alguma forma para a concretização da igualdade entre os gêneros, sendo esta uma responsabilidade de todas as áreas, não devendo estar alocada em um setor específico, mas sim presente no DNA do Estado, assegurando que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as dimensões de atuação governamental (Miranda; Parente, 2014, p. 424).

Por sua vez, o empoderamento evidencia-se a partir de uma tomada de consciência individual e superação de uma situação particular em que se encontram as mulheres, o que lhes permitirá alcançar uma compreensão de relações sociais construídas na desigualdade entre os gêneros e do reflexo dessas relações na economia, na política, na sociedade e na cultura, (Miranda; Parente, 2014, p. 423). Para Viotti (2006, p. 149) o empoderamento consiste na importância de que a mulher adquira o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para apoiá-la nesse processo.

Essas inovações conceituais trouxeram consigo uma ênfase especial na abordagem da condição feminina sob a ótica dos direitos, reforçando a compreensão de que a desigualdade de gênero não é apenas um reflexo dos desafios econômicos e sociais, mas é, acima de tudo, uma questão de direitos humanos.

A Plataforma de Ação de Pequim impulsionou reformas legais, políticas públicas e práticas sociais, sobre diferentes temas em países ao redor do mundo. Na educação, por exemplo, incentivou a implementação de programas para o fomento a matrícula feminina e a revisão de currículos para remover estereótipos de gênero em países como Etiópia e Marrocos, estimulando o direito à igualdade na educação. Na participação política e em espaços de poder recomendou adoção de ações afirmativas para mulheres, incentivando, por exemplo, a Lei de cotas no Brasil - Lei 9.504/1997 e o fortalecimento institucional por meio da criação de organismos públicos na área de gênero, como a Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003). Também contribuiu para o reconhecimento de que a violência doméstica é um problema de ordem pública e não privada, lançando pressão sobre os Estados para legislarem sobre o tema, a exemplo do Brasil, que desenvolveu a Lei Maria da Penha, 2006, em virtude dos compromissos internacionais assumidos. No Marrocos, a idade mínima para casamento foi elevada, fortalecendo os direitos das mulheres no divórcio e guarda dos filhos com a reforma no Código de Família (2004).

Entretanto, embora os avanços tenham sido significativos desde a Plataforma de Pequim é importante sinalizar que ainda estão distantes de serem suficientes. A trajetória da

integração das questões de gênero nas políticas, programas e legislações, bem como de sua implementação é resultado de uma batalha permanente entre distintos atores.

Fazendo o caminho inverso do realizado na seção anterior, quando foi analisada a agenda ambiental sob a lente de gênero, ao percorrer a Plataforma de Ação de Pequim é possível constatar acentuada presença da agenda ambiental, estabelecendo uma relação direta entre o meio ambiente e a igualdade de gênero.

Durante a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, que a conexão entre gênero e meio ambiente foi estabelecida e a perspectiva de gênero passou a ser incluída em diferentes documentos internacionais, inclusive naqueles que versavam sobre a questão ambiental. Para Roy (2018, p. 05) a integração de gênero instituída durante a Conferência de Pequim foi reconhecida como uma importante estratégia global para eliminar a desigualdade, sendo essencial para lidar com as diferenças nos impactos das mudanças climáticas no Sul Global.

A preocupação da Plataforma de Ação não foi apenas mencionar a questão ambiental. Em vários aspectos ela aprofunda a conexão entre as duas agendas. Essa conexão está na estrutura e aponta preocupações distintas como a desigualdade de gênero na gestão dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente; a importância das mulheres na gestão e conservação dos recursos naturais, especialmente nas comunidades locais e rurais e na promoção do desenvolvimento sustentável; a repercussão direta da degradação do meio ambiente na saúde, no bem-estar e no trabalho das mulheres entre outros.

Além disso, a Plataforma de Ação de Pequim designa um objetivo estratégico específico onde aborda a relação entre as duas agendas, denominado de “A mulher e o meio ambiente” (k), organizado em três objetivos estratégicos, os quais estão acompanhados de um conjunto de medidas que devem ser adotadas para: 1) envolver a participação da mulher na adoção de decisões relativas ao meio ambiente em todos os níveis; 2) procurar integrar as preocupações e perspectivas de gênero nas políticas e programas em prol do desenvolvimento sustentável; 3) fortalecer ou estabelecer mecanismos, em nível nacional, regional e internacional, para avaliar o impacto nas mulheres das políticas de desenvolvimento e ambientais.

Entretanto, a Plataforma de Ação não aborda as cidades como um eixo central autônomo, mas destaca a relevância da implementação de ações nos contextos locais, onde as mulheres desempenham papéis essenciais na gestão dos recursos naturais e na promoção da sustentabilidade. Ao recomendar a adoção de mecanismos multiníveis para avaliar o impacto das mulheres nas políticas de desenvolvimento e nos espaços ambientais reconhece a

importância de ações integradas em níveis locais e globais para garantir que a interseção entre igualdade de gênero e sustentabilidade seja contemplada de forma ampla, dialogando diretamente com o proposto na presente tese.

## **2.3 Arquitetura da Agenda das Cidades Sustentáveis**

O crescimento urbano na década de 1970 trouxe uma série de desafios e problemas para as cidades e seus habitantes – crescimento populacional, desigualdades socioeconômicas e degradação ambiental são alguns deles. Enquanto centros econômicos e políticos, as cidades assumem um papel estratégico nas dinâmicas da economia globalizada, trazendo novos desafios às agendas urbanas contemporâneas. Essas dificuldades abrangem desde questões de infraestrutura e organização do espaço urbano até o direito dos cidadãos à cidade, incluindo o acesso aos bens públicos e a mediação de interesses entre agentes corporativos externos e as prioridades locais (Ivo, 2016b). Diante desse cenário, surge a necessidade de uma resposta internacional coordenada para enfrentar os desafios urbanos em escala global.

Simultaneamente à integração das cidades na ordem mundial, floresce outra luta – a dos cidadãos pelo acesso a direitos, incluindo o direito de influenciar o futuro das cidades. O conceito de "direito à cidade", proposto por Henri Lefebvre (2001) no final dos anos 1960, atualiza os debates contemporâneos sobre a produção urbana, trazendo à tona não apenas o direito ao uso da cidade e à sua infraestrutura, mas também a participação dos processos decisórios que a formam (Ivo, 2016b, p. 153). Essa questão dialoga e conecta os três eixos principais desta tese – mudanças climáticas, mulheres e cidades – ao investigar se um grupo vulnerável, como as mulheres, tem sido efetivamente incluído nos processos de decisão relacionados às mudanças climáticas no contexto urbano.

A análise dessa participação nos processos decisórios urbanos permite compreender em que medida as políticas públicas, práticas de planejamento urbano e ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas têm reconhecido e abordado as necessidades específicas das mulheres. O estudo dessa dinâmica é fundamental para garantir que as mulheres, como agentes de transformação nas comunidades urbanas, possam influenciar de forma significativa as decisões que afetam seus direitos, segurança e bem-estar nas cidades.

### **2.3.1 Habitat I – 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos**

Na tentativa de encontrar respostas e soluções que pudessem amenizar os impactos futuros, a Assembleia Geral, órgão da ONU, convocou a Conferência Habitat I, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. Essa foi realizada em Vancouver, Canadá, em 1976, e de forma pioneira trouxe o tema para o centro das discussões internacionais reconhecendo a moradia como um direito humano e estabelecendo a base para futuras políticas de desenvolvimento urbano sustentável.

A Conferência I introduziu a ideia de cidades mais inclusivas e sustentáveis, abordando-as como parte do contexto mais amplo dos assentamentos humanos, com foco em habitação e infraestrutura básica. Representou um marco inicial para discutir o papel das cidades no desenvolvimento humano, abrindo caminho para debates mais aprofundados sobre urbanização e sustentabilidade que se consolidariam nas conferências subsequentes. Isso pode ser percebido, por exemplo, sob o entendimento adotado para moradia, o qual deixou de ser entendido somente como a estrutura onde as pessoas vivem, e passou a ser tratado como “um sistema integral que compreende também o terreno, a infraestrutura para urbanização e serviços e o equipamento social e comunitário, dentro de um contexto cultural, socioeconômico, político e físico-ambiental” (ONU, 1976).

Os principais documentos oriundos da Habitat I foram a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e o Plano de Ações de Vancouver, os quais “constituem as primeiras diretrizes específicas no tratamento das questões urbanas formuladas pela ONU-Habitat” (Ivo, 2016b, p. 164).

Nesses documentos o Estado é reconhecido como agente forte e necessário à implementação e formulação de políticas públicas para as cidades. Entretanto, também registra a importância da participação ampla dos cidadãos para a pactuação sobre projetos e propostas para as cidades (Ivo, 2016b, p. 164). Reconhece que, embora o Estado tenha um papel relevante na normatização e planejamento a sociedade cível, em seus diferentes segmentos, é importante para a construção dos encaminhamentos necessários.

Em relação à lente de gênero destaca-se que a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos evidencia, em diferentes trechos, a importância das mulheres na construção de comunidades e no fortalecimento das cidades, estabelecendo como princípio que:

Todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, devem criar condições que tornem possível a plena integração das mulheres e dos jovens nas atividades políticas, econômicas e sociais, particularmente no planejamento e na implementação de propostas de assentamentos humanos e em todas as atividades associadas, com base na igualdade de direitos, a fim de alcançar uma utilização eficiente e plena dos recursos humanos disponíveis, tendo em mente que as mulheres constituem metade da população mundial (ONU, 1976)<sup>15</sup>.

Além disso, define como diretriz para política de assentamento humano a participação efetiva de toda a população, sendo garantida a igualdade para as mulheres.

No que tange ao diálogo com o meio ambiente a Declaração de Vancouver reforçou a soberania plena e permanente dos Estados sobre suas riquezas, recursos naturais e atividades econômicas, recomendando a adoção de medidas necessárias ao planejamento e gestão de seus recursos, providenciando a proteção, preservação e valorização do meio ambiente. Também destacou que o meio ambiente é patrimônio comum da humanidade e sua proteção é responsabilidade de toda a unidade internacional. Todos os atos de nações e pessoas devem, portanto, ser inspirados por um profundo respeito pela proteção dos recursos ambientais. Contudo, o foco ambiental-sustentável não ganha destaque nessa edição da Conferência (Tabarin, 2018, p. 7), o que só vai acontecer na edição seguinte, muito provavelmente devido às influências e repercussões das Conferências ambientais ocorridas na década de 90.

### 2.3.2 Habitat II – 2ª Conferência Mundial sobre os assentamentos humanos

A segunda Conferência Mundial sobre assentamentos humanos aconteceu duas décadas depois da primeira edição. Realizada em Instambul entre 03 e 14 de junho de 1996, reuniu os países integrantes da ONU, a fim de “endossar as metas universais para garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos” (ONU, 1996).

Diferente da primeira Conferência atraiu um grande público composto por representantes governamentais, empresários, acadêmicos e a sociedade civil, dando continuidade aos eventos da década das conferências (Brito; Mastrodi, 2021, p. 1506).

---

<sup>15</sup> *All countries, particularly developing countries, must create conditions which make possible the full integration of women and youth in political, economic and social activities, particularly in the planning and implementation of human settlement proposals and in all the associated activities, on the basis of equal rights, in order to achieve an efficient and full utilization of available human resources, bearing in mind that women constitute half of the world population* (Princípio 18).

Sob influência dos debates da Rio-92, e com a perspectiva de alcançar o desenvolvimento sustentável “as discussões giraram em torno da questão urbano-ambiental, ao definir a sustentabilidade como princípio, e os assentamentos humanos sustentáveis como objetivo a ser perseguido” (Antonucci *et al.*, 2010, p. 45).

A Habitat II, portanto, teve como foco principal a busca pelo desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos: i) sustentabilidade social, por meio da erradicação da pobreza, da inclusão de mulheres e jovens na vida econômica, social e política e redução das desigualdades locais e regionais; ii) sustentabilidade ambiental, por meio do respeito ao meio ambiente, do cumprimento ao disposto na Agenda 21 e mudanças nos padrões de produção e consumo; iii) sustentabilidade econômica, por meio da redução dos custos das moradias adequadas e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento. Além disso, classificou o direito à moradia como um direito humano e universal, mesmo que essa classificação não resultasse na imediata internalização desse direito por todos os países (Brito; Mastrodi, 2021, p. 1511).

A temática “sustentabilidade urbana” também foi destaque na medida em que se aliou à Agenda 21, elucidando que “a sustentabilidade do planeta passava necessariamente pela sustentabilidade de suas cidades, territorializando localmente os temas abordados pelas conferências anteriores” (Antonucci *et al.*, 2010, p. 73). Exalta assim a descentralização agregando e possibilitando a participação dos governos subnacionais e organizações da sociedade civil, sem intermédio do poder estatal. O protagonismo das autoridades locais foi ressaltado, sendo as mesmas consideradas grupo de grande relevância na implementação dessa Agenda, na Conferência Habitat II (1996). (Ivo, 2016b, p. 168).

Como resultado da conferência, foi produzido um documento intitulado “Declaração de Istambul sobre os assentamentos humanos” que, além de renovar os compromissos assumidos em Vancouver, faz referência direta aos temas das mulheres diante das questões habitacionais e assentamentos humanos, incluído entre os temas da Conferência.

O documento reconhece que mulheres, crianças e jovens têm necessidades particulares de viver em condições “seguras, saudáveis e estáveis” e afirma a participação plena e equitativa de todas as mulheres e homens e a participação efetiva dos jovens na vida política, econômica e social. Estabelece que os Estados devem incluir, nos programas e projetos de governo relativos à moradia, a igualdade de gênero, reiterando o princípio do *empowerment* das mulheres, consagrado na Conferência de Pequim.

[...] a igualdade de gêneros constitui um dos compromissos assinalados na Agenda Habitat, o princípio de Beijing sobre “a capacitação para plena

participação da mulher” (*empowerment of women*) na consecução de assentamentos humanos sustentáveis é transcrito no parágrafo 15 do Preâmbulo – inspirando, pois, todo o documento [...] (Alves, 2001, p. 273).

Esse destaque conferido às mulheres e ao meio ambiente sustentável é reflexo das Conferências da década de 90 que a antecederam, o que reforça a tese de que as mesmas não seguiram uma ordem aleatória, mas foram realizadas de forma sistêmica permitindo a influência e repercussão da anterior na subsequente. Assim, os “temas como direitos humanos, papel da mulher, e meio ambiente encontram-se explícitos no espaço urbano” (Mauad, 2011, p. 65).

### 2.3.3 Habitat III, 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável

A III Conferência das Nações Unidas para a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) foi convocada pela Assembleia Geral da ONU, por meio da resolução 66/207. Passados 20 anos da 2ª Conferência, a III Conferência foi realizada em Quito - Equador, entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016, reunindo cerca de 36 mil pessoas de 167 países, dentre participantes de governos e da sociedade civil e pesquisadores. Destacou-se como a Conferência da série que envolveu o maior número de atores (governamentais e não governamentais) em sua preparação e realização, e que contou com o maior número de eventos paralelos da história das conferências.

Com um cenário distinto daquele vivenciado até então, um contingente populacional predominante urbano desde 2007 (ONU, 2012), problemas econômicos, sociais e ambientais agravados e com uma agenda que evocava os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, incluindo a igualdade de gênero (ODS 5), mudanças climáticas (ODS 13) e as cidades sustentáveis (ODS 11), pode-se dizer que a Habitat III foi realizada no momento em que o planeta passava “[...] por um período de grandes incertezas civilizatórias, políticas, ambientais e urbanas” (Bonduki, 2016, p. 77).

A Nova Agenda Urbana – ONU-Habitat III “Declaração de Quito Sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis Para Todos” – reitera, em seu parágrafo 6, os compromissos assumidos em instrumentos internacionais de anos anteriores, especialmente os adotados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:

a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, o Acordo de Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC), o Quadro de Sendai para a Redução de Risco de Catástrofes 2015-2030, o Programa de Ação de Viena para Países em Desenvolvimento Sem Litoral para a Década de 2014-2024, as Modalidades Aceleradas de Ação dos Estados Insulares em Desenvolvimento (SAMOA) e o Programa de Ação de Istambul para os Países Menos Desenvolvidos para a Década de 2011-2020. Confirmamos também os compromissos da Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social (Declaração de Copenhague), o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), e as conferências que lhes deram seguimento. (ONU Habitat III, 2017, p. 3-4)

A Nova Agenda Urbana foi o documento principal da III Conferência estabelecendo diretrizes dos signatários das Nações Unidas para suas cidades para os próximos 20 anos. Aprovada pela Assembleia Geral, em 23 de dezembro de 2016, como Resolução nº 71/256, a Nova Agenda Urbana apresenta 175 parágrafos organizados em duas partes: a primeira é a “Declaração de Quito Sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis Para Todos”, onde são apresentados alguns dos principais problemas da urbanização mundial e a segunda parte apresenta “O Plano de Implementação de Quito Para a Nova Agenda Urbana”.

O documento inova ao apresentar, pela primeira vez, em um acordo das Nações Unidas, o direito à cidade, item 11, abrindo a seção “*Our shared vision*”:

Partilhamos a visão de cidades para todos, no que se refere à igualdade de utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, nas suas legislações, declarações políticas e diplomas (ONU Habitat III, 2017, p. 5)

Embora o mesmo tenha sido citado uma única vez e não tenha sido desenvolvido de forma mais ampla e profunda, gerando insatisfação por parte de alguns estudiosos, a presença da expressão no documento, apesar de tímida, demonstra progresso (Jereissati, 2019, p. 127). Ainda que o termo tenha sido utilizado de forma genérica, a evolução pode ser percebida quando comparada às duas agendas anteriores, uma vez que a Habitat I tinha o foco no direito à habitação e ao acesso à infraestrutura básica, enquanto a Habitat II avançava trazendo o

direito à moradia adequada e à participação democrática no planejamento urbano, algo reduzido se comparado ao proposto na Nova Agenda Urbana.

Dentro da perspectiva de garantia ao direito à cidade, a inclusão da questão das mulheres também ganha espaço, seja usufruindo a cidade ou participando em todos os níveis de tomada de decisão na construção do planejamento urbano, contrariando a lógica masculina do planejamento urbano, reforçada pelas características patriarcais inerentes às cidades.

A questão da desigualdade de gênero é central, estando dentre os princípios centrais “atingir igualdade de gênero (...) garantindo a participação ampla e efetiva das mulheres e a igualdade de direitos em todas as esferas e nos postos de liderança em todos os níveis de tomada de decisão” (13, c, 90), compromisso que é estendido mais timidamente às crianças e adolescentes (61), às minorias raciais (42), às pessoas com deficiência, às populações indígenas, às pessoas em situação social vulnerável em geral (155). Ignora, porém, grupos sociais que vêm expressando suas demandas por participação, em especial a população LGBT, que se encontra absolutamente ausente. (Alfonsin *et al.*, 2017, p. 1231).

Outro aspecto relevante trazido pela Nova Agenda Urbana é a visibilidade atribuída às questões de gênero nos trechos relacionados à moradia, como exemplificado no parágrafo 35: “[...] com particular atenção dirigida à segurança da propriedade da terra pelas mulheres como fator fundamental ao seu empoderamento, incluindo o recurso a sistemas administrativos efetivos” (ONU Habitat III, 2017, p. 13). O dispositivo não apenas ilustra a preocupação com a temática, mas reconhece que a dificuldade de acesso à posse da terra, incluindo habitação segura e digna amplifica a exclusão social e perpetua ciclos de pobreza que afetam especialmente as mulheres.

A sustentabilidade é um dos pilares da Nova Agenda Urbana Habitat III, aparecendo inclusive em seu título – “Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos”. A expressão “sustentável” é citada 135 vezes, no texto da Nova Agenda Urbana (Alfonsin *et al.*, 2017, p. 1228).

Também é possível observar um incentivo a todos os níveis de governo, assim como à sociedade civil, a tomarem parte dos compromissos pelo desenvolvimento urbano sustentável, reforçando a governança multinível ao reconhecer a contribuição dos governos nacionais, dos governos subnacionais e locais na definição da Nova Agenda Urbana, contendo medidas e compromissos que as nações signatárias devem seguir para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável.

[...] compromisso central expresso, como ponto de partida, é o da ação integrada dos governos nacionais, regionais e locais, em políticas públicas

que sejam capazes de empoderar todos indivíduos e comunidades, possibilitando sua participação plena e significativa (26) “em todas as fases do processo de planejamento e de elaboração da política urbana e territorial, da conceptualização ao projeto, orçamentação, implementação, avaliação e revisão” (92), em especial daquelas e daqueles que hoje se encontram ainda em posição de subordinação social, excluídas do debate público (Alfonsin *et al.*, 2017, p. 1231).

Esse reconhecimento é importante, sobretudo, porque diante da ausência de vinculação, os esforços locais e a pressão popular da sociedade civil tornam-se necessários para consagrar o direito à cidade, por meio da implementação e da fiscalização de ferramentas e mecanismos como legislações e planejamentos condizentes com a Nova Agenda Urbana.

## 2.4 Considerações sobre a Seção 2

Esta seção teve como objetivo apresentar, a construção de conexão entre as três agendas que permeiam a presente tese, o que foi realizado por meio da análise das conferências internacionais direcionadas às respectivas áreas, posto que reúnem representantes de diferentes países para discutir e negociar questões e soluções coletivas, como meio ambiente, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, sendo um importante fórum para a troca de conhecimentos, experiências e melhores práticas.

Desta forma a seção foi organizada em três subseções: a primeira dedicada à organização da agenda ambiental, a qual teve início com a Conferência de Estocolmo, passando pela Eco-92, Protocolo Kyoto, Conferência Rio+10, Rio+20 e o Acordo de Paris. Em cada um dos eventos foi apresentado o diálogo estabelecido com a agenda de gênero e de cidades.

Na subseção 2.2 foi apresentada a Agenda de gênero. Nesta foram analisadas as quatro Conferências Mundiais da Mulher, realizadas no México, Copenhague, Nairobi e Pequim. Ao longo deste trajeto foram apresentados elementos relevantes de cada edição, bem como o diálogo realizado com a agenda ambiental e das cidades.

A subseção 2.3 contempla a edificação da agenda das cidades. Para esta análise foram verificadas as três Conferências Habitat. Na oportunidade foi apresentado como o direito à moradia é ampliado chegando ao reconhecimento ao direito a cidade. Apresentam-se ainda as características e tópicos relevantes de cada evento e como a agenda de gênero e ambiental foi inserida nesses espaços. Na oportunidade é possível constatar que, na maioria das conferências, os temas, meio ambiente, gênero e espaços subnacionais estão presentes.

Contudo, as conexões entre eles não são estabelecidas, posto que são trabalhados de forma independente ou, no máximo, atrelando duas pautas.

Esta Seção 2, embora descritiva e sem o intuito de avançar profundamente em cada área inova na medida que observa a conexão das três agendas. Isto é relevante para o presente estudo, uma vez que situa a tese, conferindo-lhe um local de partida, ao mesmo tempo em que reforça a importância do presente estudo, porquanto é possível detectar espaços importantes para o aprofundamento da relação e das conexões. Desvendar o processo de construção e escolhas realizado em cada agenda possibilita entender como esse diálogo pode ser aprofundado de forma mais assertiva e quais os pontos requerem mais atenção.

### **3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS, GÊNERO E CIDADES NO CENÁRIO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS CONCEITOS CENTRAIS**

---

*"As mulheres são desproporcionalmente afetadas pelas mudanças climáticas devido à desigualdade de gênero, o que limita seu acesso a recursos, oportunidades e serviços essenciais para lidar com os impactos climáticos. No entanto, elas também são agentes cruciais de mudança, trazendo soluções sustentáveis e eficazes quando têm acesso a participação e poder de decisão." (Lorena Aguilar Revelo)*

Esta Seção 3 tem o objetivo de apresentar alguns dos conceitos-chave que serão utilizados ao longo da tese para explicar o problema de pesquisa e propor uma reflexão sobre o mesmo. Os conceitos que dialogam e estruturam o presente estudo são: regimes internacionais; regime internacional das mudanças climáticas; governança; governança multinível; paradiplomacia, redes transnacionais, gênero e interseccionalidades.

O conceito de regimes internacionais abre a seção e tem como objetivo apresentar de que maneira os Estados se comportam e atuam no cenário internacional, possibilitando uma compreensão mais abrangente das relações internacionais e da política global. O mesmo é importante para o presente trabalho, uma vez que a busca por soluções eficazes para as mudanças climáticas exige interação entre países e atores globais, sendo que no cenário internacional quem organiza esta orquestração são os regimes internacionais. Para auxiliar nesta tarefa foram utilizados autores clássicos das relações internacionais, e que trabalham com a temática, a exemplo de Krasner, para definição de regimes internacionais, Keohane – para ampliar a abordagem do conceito.

Tendo em vista o recorte da presente tese, optou-se por trazer o regime internacional de mudanças climáticas. Este tem como premissa verificar de que maneira os desafios estão sendo identificados e quais mecanismos globais, para o enfrentamento da crise climática, estão sendo implementados. Neste tópico, serão analisados o conjunto de normas, princípios, acordos e instituições que buscam coordenar a resposta global às mudanças climáticas. Serão relatados os principais esforços internacionais para enfrentar os desafios do aquecimento global. Para esta análise busca-se apoio em autores especializados na temática mudança climática como Eduardo Viola e também em pesquisadores que são referências para o desenvolvimento e compreensão dos tratados internacionais sobre mudanças climáticas, a exemplo de Boldansky e Rached, os quais contribuem com o olhar do direito internacional para a formulação e explicação do regime internacional climático.

Tendo em vista que diferentes atores estatais e não estatais têm participado na construção e implementação de propostas para o enfrentamento da crise climática, optou-se por trabalhar com o conceito de governança, posto que este é percebido como uma proposta mais inclusiva, na medida em que envolve grupos distintos. O estudo da governança é relevante para a presente tese, pois apresenta como as sociedades respondem às crises climáticas e não apenas de que forma os Estados têm atuado. Para fundamentar esta análise foram utilizados autores renomados das Relações Internacionais como Rosenau, Czempiel, Avant, Finnemore, Sell, Weiss e Wilkinson, os quais auxiliam na compreensão da complexidade da política global e das forças que moldam o mundo contemporâneo.

Partindo da premissa que a crise climática se apresenta como um problema global e que seu enfrentamento deve envolver atores e instâncias distintas, optou-se por desenvolver a governança multinível, a qual combina a escala – local, regional, nacional e internacional – na formulação e implementação de políticas públicas. Para auxiliar na construção deste tópico foram utilizados autores como Hooghe e Marks, cientistas políticos reconhecidos pelo desenvolvimento da teoria governança multinível.

Considerando que o espaço escolhido para a presente tese são as cidades, outro conceito aprofundado foi a paradiplomacia. Esta se relaciona com o trabalho, visto que apresenta a forma de atuação autônoma dos governos subnacionais. Entender como estes dialogam diretamente com o cenário internacional, sem a intervenção do Estado Central, é importante para verificar em que medida as cidades podem ser consideradas protagonistas perante o cenário internacional. Para auxiliar neste estudo, foram utilizados autores como Soldatos, precursor do conceito de paradiplomacia e Vigevani e Prado – pesquisadores brasileiros, que têm se dedicado à análise das relações internacionais sob a perspectiva local e internacional.

Devido à complexidade da crise climática, as cidades também estão se organizando em redes com o objetivo de trocar informações e experiências. Entender como este movimento acontece e até que ponto estas estruturas contribuem para uma governança climática é o proposto na seção seguinte. Para tanto, foram utilizados autores como Castells, Acuto e Reyner, Betsil no referido tópico.

Atendendo ao objetivo desta tese – analisar o diálogo e as conexões entre a agenda climática e de gênero nas cidades –, a seção seguinte tem como premissa tratar desta segunda pauta. Assim, será abordado o conceito de gênero, não apenas por ser este estruturante para o trabalho, mas também devido à importância de evidenciar a delimitação conferida ao mesmo,

já que o conceito possui uma dimensão fluída e recebe diferentes interpretações e abrangências. Desta forma, além de apresentar alguns debates que auxiliam na construção desse conceito, será destacado o enfoque conceitual adotado para o presente trabalho. Portanto, preferiu-se trabalhar apenas uma das possíveis identidades que compõe o gênero – as mulheres, direcionando a pesquisa para este grupo sem, contudo, percebê-las de forma homogênea, tampouco negando as demais identidades que compõem o gênero.

Por fim, também será trabalhada a definição de interseccionalidade. O tópico tem como objetivo apresentar que as mulheres não podem ser percebidas de maneira homogênea. Assim, esta seção se relaciona com o trabalho, na proporção que destaca as opressões sofridas pelos diferentes grupos que compõem o gênero, porquanto estas podem impactar a forma como elas serão submetidas e expostas às alterações climáticas.

Para apoiar na construção deste tema foram utilizadas pesquisadoras reconhecidas na área e interseccionalidade a exemplo Kimberlé Crenshaw, responsável pela formulação do termo interseccionalidade e Patricia Hill Collins. Para abordar a interseccionalidade nas mudanças climáticas busca-se apoio em Kaijser e Kronsell, acadêmicas suecas reconhecidas por suas contribuições nos campos da política ambiental e estudos de gênero.

### **3.1 Regimes Internacionais: Dinâmicas e Impactos na Ordem Global**

Os regimes internacionais são um conceito amplamente trabalhado no estudo das relações internacionais desde a década de 70; contudo, não há uma unicidade sobre o tema entre os estudiosos da área. Uma das conceitualizações melhor recebida é a de Stephen Krasner, para o qual os regimes “são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática” (Krasner, 1983, p. 1).

A teoria dos regimes internacionais se estrutura na ideia de que os conjuntos de princípios, regras e procedimentos acordados entre os Estados, podem facilitar a cooperação e a resolução de problemas transnacionais, na medida em que estabelece um quadro de referência com princípios básicos da ação. Isso é importante, porque o ambiente internacional é anárquico, não há uma autoridade central que regule o comportamento dos Estados. Por conseguinte, esse conjunto de normas, regras, princípios e procedimentos proporcionam uma convergência de expectativas, orientando as ações dos atores no sistema, em uma área ou

assunto específico das relações internacionais. Significa que pode estar estruturado a partir de temas diversos como: segurança, economia, transporte, mudanças climáticas entre outros. De acordo com Keohane:

[...] O conceito de regime internacional nos ajuda a entender a cooperação e a discordância. Para compreender o impacto dos regimes, não é necessário pressupor o idealismo por parte dos atores na política mundial. Pelo contrário, as normas e regras dos regimes podem exercer um efeito sobre o comportamento, mesmo que não incorporem ideais comuns, mas sejam utilizadas por estados e corporações interessadas, que se envolvem em um processo de ajuste mútuo. (Keohane, 2005, p. 64)<sup>16</sup> (tradução nossa).

Assim, os regimes são percebidos como variáveis intervenientes entre os fatores causais, comportamento e resultados. Como tal, eles têm uma função de governança (Bevir, 2007). São arranjos e articulações institucionais criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação entre os Estados, priorizando a ação coletiva, distanciando-se do interesses individuais de seus participantes. Em um dos seus estudos, Krasner se dedicou a apresentar e conceituar os elementos que compõem o regime, estabelecendo que:

Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (Krasner, 2012, p. 94).

Seguindo essa perspectiva, o referido autor destaca que, para os princípios e normas de um regime ser eficaz, é essencial que haja reciprocidade. Isso é necessário para maximizar a utilidade do regime (Krasner, 2012, p. 95). Essa correspondência demonstra que vale a pena renunciar a interesses egoístas e de curto prazo, pois comportamentos similares serão adotados por outros atores. “Quando os Estados aceitam a reciprocidade, eles irão sacrificar interesses de curto prazo na expectativa de que outros atores procedam da mesma forma – reciprocidade – no futuro, mesmo que eles não sejam obrigados a agir assim” (Krasner, 2012, p. 95).

Sobre a durabilidade do regime, Krasner também se posicionou ao estabelecer que “o comportamento definido pelo regime não pode ser baseado apenas em cálculos de interesse de curto prazo” (Krasner, 2012, p. 95). Situa que o mesmo representa um progresso na criação de

---

<sup>16</sup> No original: “regimes consist of injunctions at various levels of generality, ranging from principles to norms to highly specific rules and decision-making procedures” [...] The concept of international regime helps us account for cooperation and discord. To understand the impact of regimes, it is not necessary to posit idealism on the part of actors in world politics. On the contrary, the norms and the rules of regimes can exert an effect on behavior even if they do not embody common ideals but are used by self-interested states and corporations engaging in a process of mutual adjustment”. (Keohane, 2005, p. 64).

uma relação mais duradoura, baseada na confiança e na mutualidade entre os atores envolvidos.

Para Keohane, outro precursor no debate, as regras dos regimes não são instrumentos estanques, tais como encontrados nos contratos. Essa flexibilidade permite atender às necessidades oriundas de cada situação. “Regras dos regimes internacionais frequentemente mudam, dobram ou são quebradas para se adequar às exigências do momento. Elas raramente forçam automaticamente e não são auto executáveis” (Keohane, 1982, p. 331). De acordo com o autor, a principal função de um regime internacional é facilitar a ocorrência de acordos que beneficiam mutuamente os atores participantes, na medida em que diminui incertezas e reduz os efeitos da anarquia do sistema internacional (Keohane, 1982, p. 332).

Os regimes teriam como função facilitar os acordos entre os atores estatais e reduzir incertezas nessas relações, coordenando os comportamentos, amenizando os impactos da ausência de uma instituição governamental com autoridade no âmbito mundial (Keohane, 1982, p. 332). Assim, em decorrência da anarquia internacional surge a necessidade de criar regimes capazes de restabelecer condições de segurança, informação, previsibilidade para que os acordos possam ser firmados e cumpridos, estabelecendo ordem nos relacionamentos entre os atores estatais e determinada previsibilidade em seus comportamentos. “Independentemente de suas características institucionais [...] tal autoridade tem a responsabilidade de evitar as decisões irracionais que tendem a ser adotadas por Estados atomizados, introspectivos e auto interessados” (Rached, 2016, p. 238).

Em obra mais recente, Keohane em parceria com Nye (2001), explana a relação entre os regimes internacionais e as estruturas de poder no cenário internacional e entre seus pares.

Os regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e da negociação política e econômica que ocorre com ele. A estrutura do sistema (a distribuição de recursos de poder entre os Estados) afeta profundamente a natureza do regime (o conjunto mais ou menos frouxo de normas formais e informais, regras e procedimentos relevantes para o sistema). O regime, por sua vez, afeta e, em certa medida, regula a barganha política e o cotidiano de tomada de decisão que ocorre dentro do sistema (Keohane; Nye, 2001, p. 18)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> No original: *International regimes are intermediate factors between the power structure of na international system and the political and economic bargaining that takes place with it. The structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose set of formal and informal norms, rules, and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system*” (Keohane; Nye, 2001, p. 18).

O impacto e a influência do regime na estrutura de poder do sistema indicam um dos seus principais feitos, uma vez criado, o mesmo adquire vida própria na forma de convenções sociais operativas (Young, 1982, p. 278). Destarte, a estrutura de poder afeta os regimes, mas, uma vez estabelecido, ele também começa a influenciar essa estrutura, estabelecendo assim uma retroalimentação entre ambos.

De acordo com Young, os Estados soberanos são os atores que compõem os regimes. “Em termos formais, os membros dos regimes internacionais são sempre Estados soberanos, ainda que as partes cujas ações são governadas pelos regimes internacionais sejam entidades privadas” (Young, 1982, p. 277). Em texto mais recente, o autor dedica-se a explicar quais são os critérios que podem variar em um regime, destacando: o número de membros integrantes, o objetivo para qual é criado, o domínio geográfico, a complexidade, a estrutura administrativa e o estágio de desenvolvimento (Young, 1991, p. 282). Conforme observado, Young não apresenta como elemento variável dos regimes internacionais a natureza dos seus membros, consolidando que estes são compostos por Estados soberanos.

Para Cogburn (2003) “regimes internacionais são as ‘regras do jogo’ para um problema ou área específica dentro do sistema mundial e os mecanismos para a tomada de decisão coletiva e a imposição destas regras” (Cogburn, 2003, p. 136)<sup>18</sup>. Sob essa lógica, um regime climático, seriam as regras do jogo ou os mecanismos de tomada de decisão exclusivamente para as relações climáticas entre e através dos Estados, isto é, seriam as diretrizes, os preceitos para as relações climáticas entre os atores estatais e entre estes e os seus cidadãos.

Os regimes internacionais são desenhados para mitigar os efeitos individuais das incertezas, nos Estados, decorrentes das rápidas, e geralmente imprevisíveis, mudanças na política mundial. Ainda que criem outro tipo de incerteza, há incerteza se os outros governos irão manter seus compromissos (Keohane, 1982, p. 351 tradução nossa)<sup>19</sup>.

Sobre as características dos regimes, Puchala e Hopkins (1982) apontam que a adesão aos mesmos ocorre de forma voluntária. A aderência é uma atitude discricionária, cujas regras, normas, princípios e códigos inerentes são nada mais do que reflexos subjetivos dos

---

<sup>18</sup> No original: *More directly, international regimes are the “rules of the game” for a specific issue area within the world-system and the mechanisms for collective decision-making and enforcement of those rules* (Cogburn, 2003 p. 136).

<sup>19</sup> No original: *“International regimes are designed to mitigate the effects on individual states of uncertainty deriving from rapid and often unpredictable changes in world politics. Yet they create another kind of uncertainty, uncertainty about whether other governments will keep their commitments”* (Keohane, 1982, p. 351)

atores participantes. Além disso, os autores sinalizam as relações de poder nos regimes, ao estabelecer que

Regimes restringem e regularizam o comportamento dos participantes, afetam quais questões entram ou saem das agendas entre os protagonistas, determinam quais atividades são legitimadas ou condenadas, e influenciam se, quando e como os conflitos são resolvidos (Puchala; Hopkins, 1982, p. 62).

Desta forma, os regimes também devem ser percebidos como mecanismos de poder, entre os Estados, estando a serviço de alguns atores protagonistas, que atuam sob a agenda, determinando quais assuntos serão pauta e quais não devem entrar na agenda. Para Grovogui os regimes internacionais são moldados a partir do interesse de determinadas nações em detrimento de outras. Assim, as regras e normas estabelecidas teriam como função a manutenção do *status quo*, mantendo o poder de alguns em detrimento de outros (Grovogui, 2002, p. 316).

Para Haggard e Simmons (1987), a prevalência de interesses individuais pode prejudicar a solidez do regime. Conforme os autores, nem todos os regimes possuem a mesma força. Eles estariam divididos em fortes e fracos, sendo a força mensurada “pelo grau de comprometimento com as injunções dos regimes, particularmente em instâncias onde auto-interesses de curto prazo ou ‘míopes’ colidem com as regras do regime” (Haggard; Simmons, 1987, p. 496)<sup>20</sup>. Nessa lógica, quanto mais os interesses coletivos prevalecerem em detrimento dos individuais mais resistente será o regime.

Sobre a institucionalização dos regimes, Haggard e Simmons (1987) registram a presença de modelos centralizados e descentralizados. Esse formato seria definido a partir da estrutura organizacional adotada pelo regime para o desempenho das suas atividades. Esse arcabouço pode ser criado especificamente para atender a essa finalidade, ou ainda, pode fazer uso de um arranjo já existente, como por exemplo, a ONU.

Para entender como estas características se moldam ao regime internacional climático, a próxima seção será dedicada ao entendimento de como têm sido coordenados os esforços globais que buscam orquestrar e implementar ações para mitigar os impactos das mudanças climáticas e promover a adaptação a essas mudanças.

---

<sup>20</sup> No original: “Strength is measured by the degree of compliance with regime injunctions, particularly in stances where short-term or ‘myopic’ self-interests collide with regime rules” (Haggard; Simmons, 1987, p. 496).

### 3.2 Regimes Internacionais de Mudanças Climáticas: Desafios e Perspectivas

Na literatura em Relações Internacionais e meio ambiente, até meados da primeira década dos anos 2000, prevaleceram as abordagens centradas nas análises de regimes internacionais (Viola; Franchini; Ribeiro, 2013).

Como apresentado na seção anterior, os regimes internacionais abordam assuntos distintos, em áreas diversas, e entre eles estão as mudanças climáticas. Sendo assim, o conjunto de acordos multilaterais destinados a resolver a questão climática é denominado de Regime Internacional de Mudança Climática (RIMC) (Rached, 2016, p. 233).

Devido às interrelações entre a economia e o ambiente global, o regime de mudanças climáticas é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais (Viola, 2002, p.26). Ele edifica-se basicamente por um processo político de negociação em torno de temas específicos da agenda internacional formalizada em tratados multilaterais e protocolos com regras explícitas.

O percurso do Regime Internacional de Mudança Climática pode ser organizado em três fases, sendo a primeira marcada com a criação da *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC); a segunda inaugurada com a adoção do Protocolo de Kyoto e a terceira seria um momento posterior, sendo esta organização a opção feita pela presente tese (Bodansky, 2010, p. 2).

Embora a discussão climática anteceda aos anos 60, ela alcança meios políticos a partir dos debates científicos mais estruturados, com a criação do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês), em 1988 (Rached, 2016, p. 40). O IPCC foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Mundial de Meteorologia (OMM), com o objetivo de trabalhar com todos os dados científicos relacionados à temática, avaliar cientificamente o conhecimento em mudança do clima, os possíveis impactos e formular estratégias para enfrentar as consequências do aumento da concentração dos gases de efeito estufa no sistema climático global.

O primeiro relatório de avaliação apresentado pelo painel foi publicado em 1990 e chamou atenção ao apontar evidências científicas sobre as mudanças climáticas, incentivando a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) a criar o Comitê de Negociações Intergovernamentais (CNI), para a elaboração de uma convenção sobre mudança climática (Rached, 2016, p. 240).

O CNI foi responsável por negociar o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC), que foi aberta para assinatura na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, sendo esta considerada a primeira fase do regime climático (Bodansky, 2010, p. 2).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas, ao proporcionar um ambiente para discussões desse tema, inicia formalmente o Regime Internacional de Mudanças Climáticas (Keohane; Victor, 2010, p. 4) expressando o início de uma resposta internacional coordenada às mudanças climáticas, na medida em que estabeleceu um arcabouço jurídico-institucional adotado pela comunidade internacional. Este tratado internacional atuou como um catalisador ao criar um ambiente propício para o desenvolvimento de medidas subsequentes.

A UNFCCC é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima constituindo-se “[...] no maior pilar da arquitetura internacional” (Bueno Rubial, 2016, p. 76 – tradução nossa)<sup>21</sup>. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima estabelece o marco legal e institucional para a cooperação internacional no enfrentamento das mudanças climáticas e exerce a função de organização guarda-chuva para os diferentes participantes, porquanto constitui padrões para mensurar as ações e delegar as responsabilidades para aplicação das sanções.

Tendo em vista que na época havia insegurança de como se proceder em relação às mudanças climáticas optou-se por uma Convenção que não determinasse como atingir o objetivo, mas estabelecesse princípios e instituições, permitindo o início de um processo de negociação. Seu objetivo era fazer com que os Estados-membros<sup>22</sup> estabilizassem suas concentrações de “gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (art. 2º) (Salles; Silveira, 2022, p. 7). Contudo, a definição para o referido nível aconteceu em 2009, estabelecendo como interferência antrópica perigosa no sistema climático o aumento da temperatura global acima de 2 graus Celsius (Acordo de Copenhague, parágrafo 1º).

---

<sup>21</sup> No original: “*La UNFCCC, suscrita en la mítica Cumbre de Río de Janeiro de 1992, constituye el principal bastión de la arquitectura climática internacional*” (Bueno Rubial, 2016, p. 76)

<sup>22</sup> Em 1992 mais de 160 líderes de países assinaram a Convenção Marco Sobre Mudanças Climáticas durante a ECO-92. Atualmente todos os países membros das Nações Unidas, bem como a União Europeia, são partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). Isso inclui 197 partes no total (196 países e a União Europeia).

O propósito da Convenção foi o de servir como ponto de partida para as ações voltadas para a redução das emissões. Seu arcabouço flexível permitiria aos países tornar as exigências mais ou menos rigorosas, dependendo de novas descobertas científicas e dos riscos que a comunidade internacional estivesse disposta a aceitar (Biato, 2005, p. 240).

A Convenção reafirmou princípios enumerados em tratados anteriores e inovou. Tal fato pode ser constatado, conforme o disposto no Preâmbulo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgada no Brasil sob o Decreto d nº 2.652, de 1º de julho de 1998, ao reconhecer que “a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas” (Brasil, 1998). Também reconheceu que “a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos [...]” (Brasil, 1998). De igual forma, registrou a vulnerabilidade de países específicos, como os caracterizados pela baixa altitude, pelas regiões insulares, pela fragilidade de seus ecossistemas, etc. (Brasil, 1998).

Diante dessas diferenciações os Estados Partes foram divididos em dois grupos: países industrializados – que historicamente mais contribuíram para as mudanças climáticas devido às altas emissões *per capita* e com maior capacidade financeira para enfrentar as consequências das mudanças climáticas – foram listados no anexo I, estabelecendo, para esse grupo, compromissos de redução de gases de efeito estufa. Já os países em desenvolvimento – com menor participação e capacidade financeira – foram incluídos no anexo II ou ainda países Partes não-Anexo I, os quais não possuem compromissos de redução, mas ficam obrigados a elaborar inventários nacionais de emissões de carbono (Viola, 2003, p. 190).

Desta maneira, a UNFCCC não determina como atingir este objetivo, mas estabelece mecanismos que possibilitem negociações em torno dos instrumentos necessários para que ele seja alcançado. Acredita-se que este comportamento poderia ter como objetivo garantir maior comprometimento dos Estados Partes, contribuindo assim para a formação de um regime climático forte. Além disso, a Convenção estabeleceu os procedimentos a serem adotados pela Conferência das Partes (COP), órgão supremo do tratado, que se reúne anualmente e está encarregado de promover a implementação da Convenção.

Por sua vez, a segunda fase do Regime Internacional de Mudanças Climáticas é marcada pela negociação e elaboração do Protocolo de Kyoto, em 1997 (Bodansky, 2010, p. 2). Este acordo ambiental foi estabelecido durante a 3º COP e desenvolvido em dezembro de

1997, entrando em vigor em fevereiro de 2005, após a ratificação da Rússia em novembro de 2004.

Os fundamentos do Protocolo de Kyoto foram influenciados pelas decisões tomadas no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima e pelo Mandato de Berlim, uma resolução adotada durante a primeira COP, em 1995, a qual entendeu a urgência de implementar ações mais enérgicas quanto à mitigação do efeito estufa.

O Protocolo de Kyoto foi pioneiro, visto que estabeleceu controle da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera (Salles; Silveira, 2022, p. 7). Foi por intermédio dele que se estabeleceu o compromisso entre os países de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa a patamares que pudessem chegar ao percentual de 5,2%, tendo como base para esses cálculos os níveis de gases emitidos em 1990.

O compromisso foi assumido à época por 180 países, mas menos da metade ratificaram o documento, a exemplo dos Estados Unidos que alegou não concordar com a falta de estabelecimento de metas para os países considerados por ele importantes, como a China, o Brasil e o México.

O Protocolo de Kyoto esteve fundamentado especialmente nos princípios poluidor-pagador e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Assim, para os países em desenvolvimento não foram definidas metas quantitativas de limitação ou redução de emissões, gerando preocupação, pois o cumprimento das metas vinculativas estabelecidas para os países industrializados poderia ocasionar a estagnação na economia (Fredo; Freitas, 2004, [s/p]).

Esse instrumento climático tornou-se conhecido por estabelecer mecanismos de mercado, projetados para facilitar o cumprimento das metas pelos países desenvolvidos, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), conhecido como o mercado de créditos de carbono. Por outro lado, não fez previsão para os países em desenvolvimento, estes não tinham obrigações relacionadas à redução de suas emissões.

Embora a organização do Regime Internacional de Mudanças Climática tenha demonstrado preocupação na manutenção da soberania Estatal desde a fundação do regime, quando registrou no Preâmbulo da UNFCCC o princípio da soberania estatal em explorar seus próprios recursos em conformidade com sua política ambiental e de desenvolvimento, os Estados tendem a aderir tratados que ofereçam maior liberdade e poder quanto às decisões acerca das medidas estabelecidas. Isso demanda uma base normativa mais inclusiva, flexível,

cosmopolita e que congregue um número maior de atores (Salles; Silveira, 2016, p.9), o que pode explicar a baixa adesão ao Protocolo de Kyoto.

No que se refere à presença das cidades no instrumento, destaca-se a que o Protocolo de Kyoto não registrou explicitamente a participação das mesmas em termos de respostas às mudanças climáticas (Barbi, 2014, p. 62), nem tão pouco mencionava explicitamente mulheres ou gênero em seu texto oficial. O foco do instrumento estava nos países signatários e em suas responsabilidades na redução de gases de efeito estufa.

A terceira fase do RIMC é marcada pelo período pós-Kyoto (Bodansky, 2010, p. 231). Segundo Rached (2016, p. 239), essa fase é implementada pelo Acordo de Paris, firmado na COP 21, realizada em 2015. Foi anunciado como a última oportunidade da comunidade internacional para decidir o futuro do Regime Internacional de Mudança Climática (Rached, 2016, p. 245).

Esse acordo, adotado por 196 países, tem como objetivo limitar o aumento da temperatura média. Para tanto, propõe metas voluntárias de redução das emissões, decididas conforme a capacidade particular de cada Estado. Diferentemente do tratado anterior, propôs que os Estados-membros, independentemente se desenvolvidos ou em desenvolvimento, deveriam assumir voluntariamente suas metas em relação às emissões de gases poluentes, através das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), alterando o nível de cobrança dos Estados Partes em relação ao Protocolo de Kyoto.

O Acordo de Paris diferenciou-se do Protocolo de Kyoto, na medida em que conferiu aos Estados mais responsabilidades e liberdade na definição de metas. Ampliou o número de atores participantes e abriu espaço para um conjunto diversificado de participantes, como a sociedade civil. Além disso, enfatizou a importância das cidades para o enfrentamento da crise climática, reconheceu a importância da justiça social e da equidade, incluindo as dimensões sociais, econômicas e de gênero nas políticas climáticas. “As modificações percebidas na estruturação dos documentos e na forma de aplicação e implementação dos mecanismos, retratam a transformação no funcionamento e dinâmica do Regime Internacional de Mudanças do Clima” (Salles; Silveira, 2022, p. 7).

Dessa maneira, ao longo das últimas décadas, o regime internacional de mudanças climáticas foi sendo organizado. Contudo, ao delimitar o escopo de análise a alguns instrumentos jurídicos internacionais, ao restringir o grupo específico de atores (Estados) e

condicionar a abordagem a uma temática única, o Regime Internacional de Mudanças Climáticas se torna limitado diante da complexidade que envolve a questão climática.

Tais limitações, que caracterizam os regimes internacionais, geraram críticas de que o RIMC não tem condições de atender à crise climática, ao mesmo tempo em que tem incentivado alguns autores a procurar outras respostas para esta questão, pois a mudança global do clima se configura como um tema multissetorial, que não se restringe à dimensão ambiental e perpassa a esfera econômica e de segurança (Viola; Franchini; Ribeiro, 2013).

Para Kehone e Victor (2010, p. 9) o fato da crise climática se apresentar como um problema global, intergeracional e demandar a mudança de hábitos de pessoas, governos, empresas, organizações das mais variadas ordens, requer uma ação organizada diferente daquela proposta pelos regimes. De acordo com os autores a resposta poderia ser a utilização do complexo de regime – conjuntos frouxamente agrupados de regimes específicos. Estes seriam oriundos do resultado de muitas escolhas estatais, em diferentes momentos, as quais formariam arranjos institucionais diversificados e interconectados que surgem quando diversas normas, regras e instituições internacionais se sobrepõem e interagem em um determinado campo político.

Desta maneira, o complexo de regimes do clima abrange atores, esferas e estruturas distintas, a exemplo das instituições criadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), iniciativas de grupos ou clubes de países, como a *Asian Pacific Partnership* (APP), o *Major Emitters Forum* (MEF), o G8 ou o G20, além de iniciativas bilaterais. Também acolhe o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), outros regimes regionais, ou internacionais, regulatórios de outros gases, como o ozônio (Convenção de Viena/Protocolo de Montreal). (Keohane; Victor, 2010, p. 6).

Dentre as instituições multilaterais existentes, cabe ainda observar a atuação do Banco Mundial como espaço de construção institucional sobre mudanças climáticas, seja em decorrência de seu papel financiador de iniciativas ligadas ao regime da UNFCCC – exemplo, o Banco Mundial patrocinou o *Prototype Carbon Fund* no final da década de 1990 para canalizar investimentos iniciais para o Kyoto, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo – ou ainda pela possibilidade de incentivar ou restringir investimentos – benéficos ou maléficos ao clima global. Houve um esforço para incluir as preocupações com as mudanças climáticas em suas principais atividades de empréstimo e concessão (Keohane;

Victor, 2010, p. 7-8). Há que se ressaltar as ações unilaterais de atores subnacionais, ou da indústria, também são apontadas como parte do complexo.

Embora o conceito de complexo de regime do clima possibilite ir além da análise de um único regime, este não supre todas as demandas, pois deixa em aberto questões relativas a níveis de análise e escala. A noção de governança é percebida, por alguns autores, como mais abrangente na medida em que envolvem múltiplos atores, setores e níveis de análise, buscando identificar interações entre o clima e diferentes áreas, como economia, ambiente e segurança, (Inoue, 2016, p. 100).

Entender quais são as diferenças entre a governança e os regimes, a relação entre ambos e de que forma a governança pode contribuir com o alinhamento dos interesses políticos, econômicos e sociais mitigando os impactos da crise climática, é o que se propõe para a próxima seção.

### **3.3 Governança Global**

No âmbito internacional, o termo governança foi utilizado pela primeira vez pelo Banco Mundial no final dos anos 80, no relatório *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, em 1989, para descrever questões relacionadas à eficácia e transparência das instituições governamentais nos países da África Subsaariana e seu impacto no desenvolvimento econômico e social da região (Ivo, 2016a, p. 37). Promovia a ideia de que o desenvolvimento estava alinhado à atuação governamental respeitando as leis, permitindo o livre funcionamento do mercado, da propriedade privada e dos investimentos, ou seja, direcionada à pauta neoliberal.

Na década de 90, movido pelas críticas – pressionado por diferentes segmentos sociais e populares, o Banco Mundial, passa a reformular seu conceito de governança trazendo um discurso pautado no desenvolvimento sustentável.

Com o fim da guerra fria e a consequente perda de força da bipolaridade mundial estimulou-se o desenvolvimento e o estabelecimento de um ambiente globalizado sob diferentes aspectos como: econômico, mercado, político etc., tornando mais rápidas as

mudanças trazidas pela globalização<sup>23</sup> e a cooperação mundial, o que acarreta a necessidade de uma governança global (Barnett; Duvall, 2005, p. 1).

Com o objetivo de encontrar um melhor meio de organizar a ordem mundial, a ONU, em 1992, criou a Comissão de Governança Global. Este grupo analisou os desafios globais com a intenção de mobilizar a colaboração política internacional (Unterhalter, 2007, p. 149). Três anos após ser criada, a Comissão publicou um relatório intitulado "*Our Global Neighborhood*", o qual encorajava os líderes mundiais e atores não-governamentais a trabalharem juntos para alcançar os objetivos expressos pela Comissão.

O relatório foi considerado um marco na área. Após esse momento, o termo governança passou a ser reconhecido como marketing e descrição para tratar de todos os aspectos da institucionalização internacional “[...] indo do desconhecimento para um dos temas centrais de orientação na prática e estudo de assuntos internacionais” (Weiss; Wilkinson, 2018, p. 196)<sup>24</sup>, tornando-se onipresente (Weiss; Wilkinson, 2014, p. 207).

Promoveu-se a ideia de que a governança deve ser estabelecida como “um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos” (Gonçalves, 2015, p. 1). A governança implica novas formas de pensar a interação entre governo (Bueno Rubial, 2016, p.78).

Governança se refere à totalidade das regulamentações – isto é, aos processos pelos quais as normas, regras e programas são monitorados, aplicados e adaptados, bem como as estruturas em que trabalham – apresentados com referência à resolução de um problema específico ou ao fornecimento de um bem comum. (Zürn, 2010, p. 80)<sup>25</sup>.

A participação de novos atores para além dos Estados, traz um novo cenário, o qual se distingue do regime internacional.

A noção de governança oferece a oportunidade de analisar o envolvimento de atores não tradicionais em comparação com o regime internacional onde, embora seja reconhecida a crescente participação destes atores, o foco continua a ser a ação Estado e, neste caso, em certas instituições internacionais que procuram promover a cooperação internacional climática.

<sup>23</sup> A globalização é um “processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo” (Giddens, 1990, p. 60).

<sup>24</sup> No original: “*The most visible and enduring use of global governance was as a blanket marketing and descriptive term for dealing with all aspects of international institutionalization*”. (Weiss; Wilkinson, 2018, p.196).

<sup>25</sup> No original “*Governance refers to the entirety of regulations – that is, the processes by which norms, rules and programs are monitored, enforced and adapted, as well as the structures in which they work – put forward with reference to solving a specific problem or providing a common good*”. (Zürn, 2013, p. 80).

No entanto, a governança pode abarcar aspectos onde a lógica centrada no Estado não foi resolvida, como a justiça climática (Bueno Rubial, 2016, p.79).

Os processos e instituições que regulam e coordenam as relações internacionais e as questões globais que afetam várias nações simultaneamente, como as mudanças climáticas, têm sido denominados de governança global. A governança global é um conceito presente principalmente no campo das relações internacionais. Embora sua definição não esteja pacificada pela academia, tem sido utilizado para fazer referência às diversas maneiras com que o planeta é administrado (Wilkinson, 2007, p. 383).

Esse conceito acolhe atores que não haviam sido bem integrados nas teorias tradicionais das relações internacionais, como as ONGs, movimentos de protesto e redes da sociedade civil (Hira; Cohn, 2003, p. 11). “O termo governança global descreve arranjos formais e informais desenvolvidos para gerar um grau de ordem e ação coletiva acima do nível dos Estados-nação, na ausência de um governo internacional” (Hira; Cohn, 2003, p. 10)<sup>26</sup>.

A necessidade de tomar decisões coletivamente, dado o surgimento de problemas comuns como o aquecimento global e o terrorismo, apontam para a urgência da governança global (Sinclair, 2012, p. 13). Pode-se dizer que esta ganhou espaço com as insatisfações geradas devido às mudanças ocorridas no século XX e à forma como a política mundial se posicionava diante delas. Suas implicações afetavam a todos diretamente, já que os problemas atravessavam fronteiras e as soluções exigiam mais do que escolhas políticas nacionais isoladas (Sinclair, 2012, p. 2).

Segundo Rosenau (1992, p. 17), uma nova forma de anarquia se estabeleceu com o regime de acumulação pós-fordista. Esse novo formato, além da ausência de autoridade superior, também foi marcado pela flexibilização e inovação de mecanismos de controle. Assim, nesse novo cenário, multiplicaram-se os atores, sendo incorporadas as ONGS, os movimentos sociais, empresas, corporações etc., o que demandou adaptação para acomodar os *multistakeholders*.

Nessa nova configuração de gerenciamento global há uma reconfiguração e diversificação de atores. A ação entre os Estados representa apenas uma fração das atividades da governança global (Avant; Finnemore; Sell, 2010, p. 6). Os representantes não estatais, oriundos da sociedade civil e do mercado, ampliam sua aproximação com o Estado e o

---

<sup>26</sup> No original: “The term global governance describes formal and informal arrangements developed to produce a degree of order and collective action above the nationstate level in the absence of an international government” (Hira; Cohn, 2003, p. 10).

compartilhamento de responsabilidades, as quais antes eram atribuições apenas da esfera governamental. Os Estados passam a ser um dos atores na governança global, sendo reconhecidos por possuírem mecanismos de controle mais formalizados em comparação com os demais (Rosenau, 1995, p. 29), o que não significa que sejam os únicos participantes ou os mais significativos.

[...] entendemos a governança global como a soma das ideias, valores, normas, procedimentos e instituições que ajudam todos atores – estados, IGOs, sociedade civil e empresas transnacionais – identificar, compreender e resolver problemas transfronteiriços (Weiss; Wilkison, 2014, p. 211)<sup>27</sup>.

Assim, a governança global é definida como a totalidade de maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e diferentes e realizar ações cooperativas (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2).

Sua formação é composta por instituições e sistemas formais que possuem autoridade para impor regras, mas também por acordos informais que visam atender aos interesses de pessoas e instituições (Comissão sobre Governança Global, 1996). Reconhece tanto estruturas legalmente estabelecidas, institucionalizadas, bem como interações sociais não formalizadas, além de múltiplos níveis de organização da sociedade, conferindo para a governança uma estrutura própria e peculiar.

Esse movimento envolve uma variedade de segmentos, como o sistema das Nações Unidas, regimes internacionais específicos, mercado, setor governamental e a sociedade civil. Embora seja um espaço com múltiplos e diversificados atores, não significa que seja harmônico e isento de tensões. A governança global é resultado de processo político, sendo moldada pelo poder, acesso, mobilização, liderança e outras variáveis importantes para determinar, por exemplo, o que é percebido como um problema global, e qual solução deve ser aplicada para resolvê-lo (Avant; Finnemore; Sell, 2010, p. 7), ou ainda, quem serão os mais sacrificados para tanto.

Assim como os regimes internacionais, a governança global é entendida como um arranjo – conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores – para sustentar e regular atividades através das fronteiras nacionais (Rosenau, 1992, p. 8). Contudo,

---

<sup>27</sup> No original: “We understand global governance as the sum of the informal and formal ideas, values, norms, procedures, and institutions that help all actors—states, IGOs, civil society, and TNCs—identify, understand, and address trans-boundary problems” (Weiss; Wilkinson, 2014, p. 211).

ambos estão longe de serem idênticos, pois a governança global tem uma atuação mais ampla, não se limita a uma esfera específica, atua suprimindo as lacunas e sobreposições de regimes. Por sua vez, os regimes internacionais são arranjos especializados em áreas específicas, abrangendo atividades, áreas e membros determinados.

Ao abarcarem diferentes maneiras na busca de soluções para problemas comuns, os regimes internacionais se apresentam como uma das formas de promoção da governança. Assim, pode-se destacar que a “Governança é a totalidade das maneiras pelas quais são administrados os problemas comuns. Regimes internacionais seriam, portanto, uma das maneiras possíveis de promover a governança global” (Gonçalves, 2011, p. 43).

Outra diferenciação entre a governança global e os regimes internacionais são os integrantes que os compõem. “Embora se reconheça a emergência de vários atores não estatais como forças motoras no nível internacional e transnacional, a maioria dos estudos enfatiza a sociedade de estados, ou o sistema interestatal. Assim, os membros dos regimes são estados e as regras, associadas à ideia de soberania” (Inoue, 2016, p. 96).

Tendo em vista essas distinções, pode-se afirmar que a governança e os regimes internacionais não se confundem, sequer se opõem. Entretanto, quando o assunto é enfrentamento da crise climática

[...] a noção de governança é mais abrangente para tratar o amplo conjunto de respostas e as tentativas de lidar com a mudança global do clima a partir de múltiplos atores, setores e níveis de análise, buscando identificar interações entre economia, ambiente e segurança. (Inoue, 2016, p. 100).

Biermann, Pattberg e Zelli (2010, p. 1) assinalam que o desafio das alterações climáticas demanda uma nova rota paralela a dos regimes internacionais. Segundo os citados autores, essa via tem sido edificada com a introdução de novos agentes para além dos governos centrais; o incentivo a diferentes conexões e arranjos de poder; o estabelecimento de novos mecanismos transnacionais, desenvolvendo regras além da cooperação intergovernamental tradicional, como regimes transnacionais, parcerias público-privadas, consórcios públicos, e arranjos baseados no mercado. Trata-se de possibilitar novos tipos de fragmentação vertical e horizontal, envolvendo esferas distintas permitindo interconexões na política mundial.

Assim, a governança climática seria entendida como o gerenciamento das causas e efeitos das mudanças clima. Esse processo é contínuo e envolve vários níveis de governo e setores da sociedade, incluindo diferentes instrumentos, como tratados internacionais, normas,

regulamentos, mecanismos de fiscalização e financiamento, além da participação de atores não estatais.

Diante da complexidade do problema, a formulação da política climática deixa de ser monopólio do Estado e passa a demandar soluções coletivas. Isso ocorre também porque governos subnacionais e locais estão interconectados por meio de redes de políticas (Barbi, 2014, p.60). Esse diálogo, atuação e cooperação entre os diferentes atores estatais e não estatais e níveis de governo, para o enfrentamento das mudanças climáticas, promove uma governança climática, na qual o esforço coletivo substitui o comando isolado, a flexibilidade e adaptabilidade na construção de diferentes arranjos. Substituem a hierarquia e a padronização possibilita o compartilhamento de informações, recursos, experiência, permitindo a construção de políticas integradas e com maior probabilidade de eficácia.

Assim, ainda que o Estado-nação continue ocupando um papel relevante no processo de governança global, deve-se reconhecer a importância dos governos subnacionais e os demais atores envolvidos no processo (Barbi, 2014, p. 60). Essa difusão de atores, redistribuição de poderes e reformulação arquitetônica do sistema levou a uma profusão de novos termos: governança multinível, governança multicamadas, governança policêntrica, governança multiperspectiva, jurisdições funcionais, sobrepostas e concorrentes, fragmentação, consórcio e condomínio, para citar apenas alguns (Hooghe; Marks, 2010, p. 17).

Tendo em vista que a presente tese se propõe a analisar o enfrentamento das mudanças climáticas sob a perspectiva de gênero nas cidades, entende-se ser relevante analisar a governança multinível, porquanto possibilita autonomia local, ao mesmo tempo em que permite participação global, bem como incentiva a conexão entre estes.

Levando em consideração a importância da participação dos diferentes atores e níveis, bem como da cooperação entre eles para o enfrentamento da crise climática, o próximo tópico abordará a governança multinível, suas características e os diferenciais que possibilitam que problemas complexos, como a crise climática, seja tratada de maneira integrada por diferentes instâncias governamentais.

### 3.4 Governança Multinível: a Importância das Cidades no Cenário Internacional

Para compreender a inserção dos governos subnacionais na governança climática, a presente tese adota o marco teórico da governança multinível (GMN, ou MLG, originário do termo *multilevel governance*), cujo princípio está atrelado aos estudos de integração da União Europeia (EU), na década de 1990, quando se buscava incluir uma nova instituição política de várias camadas e jurisdições sobrepostas (Abrucio; Sydow, 2018, p. 51).

A GMN opera em múltiplas escalas para capturar as variações de alcance territorial das externalidades das políticas e analisa a redução do papel dos governos nacionais, entre diferentes níveis de governo local, regional, nacional e supranacional (Bache, 2007, p. 235). É “[...] fundamental para internalizar os transbordamentos (*spill overs*) que cruzam as jurisdições, enquanto desenha as políticas para as circunstâncias e particularidades locais” (Abrucio; Sydow, 2018, p. 51).

Nichi destaca que o conceito de governança multinível surgiu

[...] para investigar o desenvolvimento, a implementação, a eficácia e a responsabilidade das PPs em uma clara hierarquia de níveis de governo para incorporar os atores, as instituições e suas dinâmicas de poder na arena sociopolítica, colocando as cidades no centro do desenvolvimento de inovações em governança (Nichi, 2023, p. 36).

A governança multinível caracteriza-se pela dispersão da autoridade dentro e fora dos estados nacionais (Hooghe; Marks; Schakel, 2020, p. 8). Enfatiza tanto a crescente interdependência vertical de atores organizados em diferentes níveis territoriais quanto a correlação horizontal entre governos e atores não governamentais (Bache, 2007, p. 235).

A organização da governança multinível pode envolver diferentes combinações de públicos (governos locais, subnacionais, nacionais e organismos associados) e intervenientes não estatais e privados (por exemplo, empresas, organizações da sociedade civil, entidades filantrópicas e instituições de investigação), pois, em um sentido mais amplo, este conceito é alargado e inclui no processo de tomada de decisão de todos os níveis de governança, atores não estatais, como os parceiros econômicos e sociais e a sociedade civil (Menezes, 2021, p. 125).

Sob o viés climático, a governança multinível investiga as potenciais relações que podem existir entre níveis específicos de governança e constrói conexões com iniciativas internacionais, transnacionais, nacionais e subnacionais, estruturando-as no quadro do sistema

climático global, de modo a garantir o alcance de um objetivo comum – o controle da atual crise climática (Contipelli, 2018, p. 15).

Frey amplia o foco sobre o tema, sob o seguinte entendimento:

Uma governança multinível, baseada em princípios de democracia, participação, cooperação, integração e solidariedade, como também de planejamento, efetividade e eficiência, é, portanto, indispensável para enfrentar os problemas interdependentes relacionados ao desenvolvimento econômico, à justiça social e ao equilíbrio ambiental das grandes metrópoles, sobretudo no contexto das futuras ameaças com respeito às mudanças climáticas que poderão colocar em questão a sustentabilidade e, consequentemente, a própria viabilidade de tais aglomerações urbanas no não tão longo prazo (Frey, 2018, p. 10).

Tendo em vista que os riscos climáticos seriam resultados de processos multiescalares, em termos de governança, refletem um desafio multinível, onde tanto os governos nacionais como os subnacionais têm importante papel no enfrentamento às mudanças climáticas (Ferreira; Seleguim, 2023, p. 9-10). Sob essa ótica, Barbieri e Ferreira (2018, p. 51) destacam que os diversos níveis do setor político: local, regional, estadual, nacional, transnacional, global devem ser envolvidos para enfrentar um problema transversal, multidimensional e complexo como as mudanças climáticas.

Frente a essa questão, os governos subnacionais representam fóruns importantes e facilitadores da governança global, sem, contudo, prejudicar o papel desenvolvido em nível federal no enfrentamento às mudanças climáticas. Embora sejam considerados atores-chave, devido à complexidade da questão, devem atuar juntamente com agentes de áreas diversas, a fim de encontrar respostas à crise climática (Barbi; Ferreira, 2017). Essa congregação diversificada de atores públicos e privados inerentes aos diferentes setores formam a governança multiatores (Barbieri; Ferreira, 2018, p. 05).

A governança multinível tem como características a adoção de ferramentas para cooperação vertical e horizontal, preenchendo lacunas de políticas entre os diferentes níveis de governo, que podem apoiar tanto na elaboração como na implementação de políticas integradas, quanto atribuir responsabilidades. Abrucio e Sydow (2018, p. 52-53) ressaltam que este formato de governança tem sido adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para a OCDE, a perspectiva climática examinada pela governança multinível, rompe a compreensão centrada no Estado para melhor caracterizar as relações entre diferentes atores horizontalmente e verticalmente entre diferentes níveis de

governo, possibilitando melhor apreensão e abordagem das questões políticas de adaptação e mitigação das alterações climáticas (OCDE, 2010, p.172-173).

Assim, embora o governo federal disponha de recursos e equipe técnica para implementar políticas climáticas de alcance nacional, enfrentará dificuldades para que essas políticas respondam às especificidades locais, caso as cidades não tenham participado de sua elaboração e execução. Seria o que Ahmed (2016, p. 28) denominou de dimensão vertical da governança multinível, ao reconhecer que os governos nacionais devem implementar efetivamente as estratégias nacionais de clima em colaboração com os governos regionais e locais como agentes de mudança.

É preciso ter presente que, se a cidade seguir isoladamente nessa jornada, ele enfrentará limitações semelhantes, pois, embora conheça bem suas demandas locais, geralmente não dispõe de recursos suficientes para programar as melhorias necessárias, sendo esta a dimensão horizontal da governança multinível (Ahmed, 2016, p. 28). Conforme esse entendimento, “[...] para agir, as cidades não podem ser eficazes se operarem isoladamente de outros níveis do governo” (Menezes, 2021, p. 128).

A governança multinível frequentemente se distingue entre dois tipos, conforme Hooghe e Marks (2003, p. 236-237). As concepções do tipo I enfatizam vários níveis nos quais a governança ocorre, normalmente diferenciando entre unidades administrativas (por exemplo, cidades, estados, países), onde os governos são a autoridade governamental central. Caracteriza-se por uma estrutura formal, hierárquica e com mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo, cujo federalismo é a inspiração, na medida em que a preocupação está no compartilhamento do poder entre níveis de governo (Abrucio; Sydow, 2018, p. 54).

A base intelectual para a governança do Tipo I é federalismo, que se preocupa com a partilha de poder entre um número limitado de governos que operam em apenas alguns níveis. O federalismo preocupa-se principalmente com a relação entre o governo central e um nível de governos subnacionais não-interseccionais (Hooghe; Marks, 2003, p. 236).

Por sua vez, a forma de governança tipo II de multinível é dominada por redes entre intervenientes públicos e privados em todos os níveis de organização social, conforme Betsill e Bulkeley (2007, p. 449). Os arranjos de governança são mais flexíveis, temporários e adaptáveis, formados para resolver problemas específicos. Diferenciam-se por incluir uma multiplicidade de atores, além dos governos formais, a exemplo de ONGs e empresas privadas.

A depender de seus interesses, as cidades podem participar dos dois tipos de governança. No tipo I pode-se citar, como exemplo, os consórcios públicos criados pelos entes federados para atender uma demanda comum em diversas áreas. Estes podem ter diferentes conformações ou envolver apenas atores de uma esfera ou de níveis distintos, a depender da necessidade do grupo consorciado. Na governança tipo II pode-se citar as parcerias públicas/privadas aproximando ente federado e a iniciativa privada com fins lucrativos ou ainda as redes transnacionais, envolvendo entes federados a entidades privadas sem fins lucrativos.

Conhecidas por seu trabalho sobre governança multinível, especialmente no contexto das mudanças climáticas, Betsill e Bulkeley (2006) destacam que a lente da governança multinível revela a complexidade do Estado e a dificuldade do governo central de exercer a governança dos problemas ambientais globais. Isso não significa, necessariamente, seu enfraquecimento, mas uma redefinição do âmbito e da escala da atividade estatal.

[...] a perspectiva da governação multinível oferece uma análise alternativa à fornecida pelos regimes internacionais e pelas redes transnacionais. Uma abordagem de governança multinível não só cria espaço conceitual para considerar o papel dos governos subnacionais na governação ambiental global, como também destaca as múltiplas formas de governo e governação na política mundial (Betsill; Bulkeley, 2006, p. 154)<sup>28</sup>.

Essa forma de governança multinível está além de uma democracia puramente representativa (Piattoni, 2009, p. 164), pois sua consolidação não ocorre apenas com reconhecimento dos diversos atores, uma vez que possibilita a participação ativa no processo. Essa reformulação promove mudanças nas relações de poder e autoridade em três dimensões: 1) a restituição de poder dos governos centrais para os governos locais; 2) a ampliação da repartição de poder entre o Estado e a sociedade civil, e; 3) a redução da soberania do Estado através da adesão a mecanismos de coordenação internacional (Piattoni, 2009, p. 166), promovendo alteração significativa no compartilhamento decisório, de competência e de responsabilidade.

Assim, a governança climática multinível pode ser percebida como um processo dinâmico de discussões e negociações. Envolve uma diversidade de atores, incluindo governos nacionais e locais, organismos internacionais, setor privado, ONGs e outros grupos

---

<sup>28</sup> No original: “[...] *the perspective of multilevel governance offers an alternative analysis to that provided by international regimes and transnational networks. Not only does a multilevel governance approach create conceptual space for considering the role of subnational governments in global environmental governance, it also highlights the multiple forms of government and governance in world politics.* (Betsill; Bulkeley, 2006, p. 154).

sociais. Desta forma, atua simultaneamente rompendo uma perspectiva em que o local seria um espaço estanque e apartado do conjunto, possibilitando sua integração ao todo, estimulando a capacidade propositiva de suas ações independentemente do nível em que esteja situado, conforme fluxograma abaixo indicado.

**Figura 2 – Fluxograma governança climática multinível**



Fonte: Jänicke (2017).

Este modelo de governança tem como premissa promover oportunidades para o enfrentamento da emergência climática. Para tanto, seu processo de tomada de decisão e diálogo pode ser formal ou informal, flexível e adaptável, ocorrendo em múltiplos níveis: local, nacional, regional e internacional (Unicef, 2020).

A governança multinível, permite relações de interdependência horizontal e vertical, simultânea entre vários e distintos atores, em múltiplas escalas espaciais. Assim, utilizar esta abordagem para a crise climática significa olhar a questão com o auxílio de uma lupa, observando desdobramentos e camadas que costumam ficar omissos diante de um olhar genérico. Significa visualizar as nuances e potencialidades locais. “A governança multinível consegue captar cada uma destas camadas de análise e apontar para a importância dos atores na composição de políticas públicas e acompanhamento de sua implantação” (Abrucio; Sydow, 2018, p. 60).

Entretanto, embora aberto aos diferentes protagonistas e instâncias, deve-se destacar que esse não é um processo isento de conflitos e harmônico em sua integralidade, pois tratar deste tipo de governança é também abordar a “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos” [...] pressupondo “equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores” (Knopp, 2011, p. 58).

Isso leva à conclusão de que o processo de maturação para o estabelecimento da governança multinível não é algo simples ou formatado e pronto para ser aplicado por todo e qualquer ator em espaços diversos. No cenário internacional, por exemplo, precisa romper a ideia de que apenas os Estados Centrais teriam competência para atuar na governança climática. Na esfera nacional, embora o arranjo federativo, brasileiro, confira autonomia política e administrativa aos municípios, reconhecendo-os como entes federados, ao lado dos Estados e da União, não significa que possuam plena autonomia decisória para produção de políticas nacionais de qualquer natureza, pois algumas delas são privativas dos Estados e da União.

As cidades dependem muitas vezes da capacidade de coordenação da União e de seus instrumentos institucionais para seguir os objetivos gerais das políticas propostas. Conquistar autonomia, neste aspecto, possibilita benefícios como: alinhamento entre planos e políticas internacionais, nacionais e locais; a colaboração, a troca de experiência e perspectivas, a utilização de diferentes instrumentos e pesquisas, acesso a fontes de recurso permitindo o fortalecimento das ações de enfrentamento à crise climática, pois o “local também é um espaço importante para governar os problemas ambientais globais” (Betsill; Bulkeley, 2006, p.142)<sup>29</sup>.

A COP 26 foi responsável por difundir o conceito de ação multinível. Embora o conceito já houvesse sido consagrado pelo Acordo de Paris, a utilização do termo, no texto do tratado, passou a ser empregado de forma mais intensa a partir da COP 26. O Pacto do Clima de Glasgow ressaltou a sua imprescindibilidade, no preâmbulo e em seus dispositivos como, por exemplo, no parágrafo 9: “destacando a necessidade urgente de ação cooperativa e multinível”.

Tendo em vista da necessidade de uma abordagem coordenada dessas ações em diferentes níveis, durante a COP 28, realizada em 2023, foi lançada uma iniciativa global – Coalizão para Parcerias Multiníveis de Alta Ambição para a Ação Climática (CHAMP) – com o propósito de fortalecer a cooperação entre governos nacionais, regionais e locais no planejamento, financiamento e implementação de metas climáticas, promovendo uma governança climática integrada e eficaz, reconhecendo-a como estratégia fundamental para lidar com os desafios climáticos.

---

<sup>29</sup> No original “*local is also an important site for governing global environmental problems*” (Betsill; Bulkeley, 2006, p. 142)

A CHAMP foi subscrita por 72 países, sendo o Brasil um deles. Para desenvolver essa cooperação entre os diferentes níveis de governo foi criada uma instância de pactuação política – o Conselho da Federação, por meio do Decreto 11.495/2023. Por meio deste, foi estabelecida uma iniciativa inovadora para instituir a governança climática multinível, trazendo assim a possibilidade de aprimorar o pacto federativo e a cooperação entre entes nacionais e subnacionais no enfrentamento de problemas globais.

Tendo em vista que o tema do presente estudo tem o espaço local como preocupação, uma vez que verifica em que medida as cidades brasileiras estão estabelecendo o diálogo entre as mudanças climáticas e gênero, escolheu-se tratar de dois diferentes elementos da governança multinível: a paradiplomacia e as redes transnacionais, os quais serão apresentados a seguir.

### **3.5 Paradiplomacia: a Construção de Pontes entre o Local e o Internacional**

A condução da política externa brasileira, de modo geral, tem sido monopólio do Poder Executivo desde a primeira Constituição brasileira, em 1824, situação que não foi alterada nem mesmo pela Constituição de 1988, que marca a redemocratização no Brasil (Silva; Spécie; Vitale, 2010, p. 11). Em seu âmbito, o Ministério das Relações Exteriores exerceu centralidade, sendo o principal responsável pelos assuntos internacionais que envolviam o Estado brasileiro.

A Carta Magna, até hoje, estabelece no Art. 21, I que compete à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, tendo como competência privativa do Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”, conforme Art. 84, VIII da Constituição Federal (Brasil [1988], 2024). Assim, atribui-se ao Executivo federal um papel central na condução da política externa (Silva; Spécie; Vitale, 2010, p. 12), a qual está pautada na figura Estatal.

Embora o arcabouço jurídico esteja preservado, aos poucos, a chegada da globalização, esgarçou as fronteiras estatais colaborando para a configuração, descentralização e ampliação dos atores políticos e econômicos no contexto internacional, inserindo no cenário mundial os entes subnacionais.

[...] a fragmentação pública da diplomacia, em que ganha importância a participação crescente dos outros poderes (Legislativo e Judiciário) e outras instâncias do próprio Executivo – nos níveis subnacionais e, sobretudo, no âmbito de outras agências do próprio Executivo federal. Como consequências, não apenas se ampliam os espaços burocráticos de definição da política externa, mas também se tornam mais acessíveis as possibilidades de interlocução da sociedade junto ao governo. (Silva; Spécie; Vitale, 2010, p. 13).

Em razão do fenômeno da globalização, resultante da transnacionalização produtiva, financeira e cultural, acompanhada da revolução tecno-científica, a discussão evoluiu, de forma a desmistificar e a descentralizar a política externa, impulsionando processos de integração regional, alterando as diretrizes e os papéis desempenhados pelos governos, ultrapassando as fronteiras nacionais, ainda que de forma virtual (Gomes Filho, 2011, p. 35).

Embora durante muito tempo a discussão climática tenha permanecido na esfera dos governos nacionais, o debate sobre a importância da participação das cidades, na construção da governança climática global, tem ganhado cada vez mais espaço. Essa participação tem sido percebida, sobretudo a partir do momento em que o receio global ganhou concretude no cotidiano local, quando os espaços subnacionais passaram a ser afetados pelos impactos do chamado “globalismo localizado” (Santos, 1997, p. 105).

A democratização do sistema internacional teria iniciado após a Segunda Guerra Mundial, com a aceleração dos fluxos internacionais (globalização) e o desenvolvimento de processos de integração regional facilitou o surgimento de novos atores na esfera estrangeira. As fronteiras, as distâncias e o acesso à informação deixaram de ser barreira para novos mercados e parceiros. Impulsionam os governos subnacionais a alçarem participação no cenário internacional, procurando driblar as dificuldades internas, investindo em novas técnicas que permitam manterem-se conectados com o mundo.

A globalização tem definido um novo cenário onde os poderes locais têm buscado um novo lugar evidenciando que, a liderança e o compromisso das organizações locais (tanto do Estado como da sociedade civil), é cada vez maior. [...] O processo de globalização tem levado as regiões e localidades a buscar mecanismos de inclusão nas dinâmicas do cenário internacional, sob o nome de ‘paradiplomacia’ ou diplomacia das cidades [...]. (Grandas Estepa, 2010, p. 54 – tradução nossa).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> No original: *La globalización ha definido un nuevo escenario en donde los poderes locales han debido buscar su nuevo lugar evidenciando que, el liderazgo y compromiso de las organizaciones locales (tanto del Estado como de la sociedad civil), es cada vez mayor. [...] el proceso de globalización, ha llevado a las regiones y localidades a buscar mecanismos de inclusión en las dinámicas del escenario internacional, bajo el nombre de “paradiplomacia” o diplomacia de ciudades [...]* (Grandas Estepa, 2010, p. 54).

Enfrentar a crise climática não é mais uma opção, mas uma necessidade que tem sido imposta aos entes subnacionais, pois ainda que sua contribuição seja mínima para o agravamento do problema, não serão poupados de seus efeitos. A busca por melhores oportunidades para o enfrentamento desta questão global, mas com graves repercussões no cenário local, demanda uma atuação ativa dos entes subnacionais, e no ambiente internacional, na procura de parcerias, experiências, conhecimentos e recursos.

Essa inserção internacional dos governos subnacionais que, de maneira autônoma, passam a atuar para além das fronteiras soberanas, tratando de assuntos externos que possam afetar sua jurisdição e seus interesses locais é designada como paradiplomacia.

[...] a paradiplomacia surge como uma ferramenta-chave para que os governos subnacionais fortaleçam suas capacidades de proteção ambiental, bem como de prevenção, adaptação e mitigação às mudanças climáticas, sejam mais eficazes na promoção da sustentabilidade em nível local e contribuam para a provisão de bens e serviços ambientais. Da mesma forma, a paradiplomacia destaca a importância da articulação dos governos locais no Regime Internacional de Mudança Climática, na economia verde, na segurança ambiental e na gestão de bens públicos regionais e/ou globais, entre outros aspectos. (Oddone; Vázquez; Oro, 2018, p. 334)<sup>31</sup>.

O pioneiro a utilizar o termo paradiplomacia foi Soldatos, nos anos de 1980, oportunidade em que relacionou debates clássicos conceituais sobre soberania nacional, federalismo e política pública, para descrever as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e norte-americanos à luz da globalização (Perpétuo, 2014, p. 82).

O conceito paradiplomacia não foi consolidado de forma harmônica, tendo sofrido críticas principalmente por ser uma abreviação de “diplomacia paralela”, sugerindo conflito entre os diferentes níveis políticos, presumindo a ocorrência de interesses incompatíveis, (Bueno, 2010, p. 24). Dentro do estudo das relações internacionais, a paradiplomacia sofre questionamentos de várias ordens, como: a ausência de uma teoria específica destinada a compreendê-la; a falta de definição de uma unidade de análise e a visão tradicional que restringe as relações internacionais ao Estado-nação. Contudo, tais questionamentos não foram impeditivos para sua consolidação na literatura acadêmica (Andrade e Barros, 2010, p. 39).

<sup>31</sup> No original: “[...] la paradiplomacia aparece como una herramienta clave para que los gobiernos subnacionales fortalezcan sus capacidades de protección ambiental; así como de prevención, adaptación y mitigación al cambio climático, sean más efectivos en la promoción de la sustentabilidad a nivel local y contribuyan en la provisión de bienes y servicios ambientales. De igual manera, la paradiplomacia resalta la importancia de la articulación de los gobiernos locales en el Régimen Internacional del Cambio Climático, la economía verde, la seguridad ambiental y la gestión de bienes públicos regionales y/o globales, entre otros aspectos”. (Oddone; Vázquez; Oro, 2018, p. 334)

Entre as principais obras internacionais que se dedicaram a tratar as relações exteriores dos governos estaduais dos Estados Unidos e se tornaram referência para as demais produções, destaca-se o livro *When Governors Convene*, de Glenn Brooks (1961), o qual teria antecipado o envolvimento internacional dos estados americanos e a obra *State Government Influence in U.S. International Economic Policy* de John M. Kline (1982), que trouxe como argumento a emergência dos governos estaduais americanos como atores relevantes na formulação e desenvolvimento da política econômica americana.

No Brasil, o fenômeno ocorre mais tarde. A paradiplomacia teria avançado na década de 80 com a redemocratização do país, após a ditadura e a promulgação da Constituição Federal de 88 (Brasil [1988], 2024). A Carta Magna consolidou a participação democrática e promoveu a descentralização política e administrativa, conferindo maior autonomia aos estados membros, além de atribuir competências concorrentes aos entes federados (Andrade e Barros, 2010, p.40 - 41).

Na literatura nacional, os trabalhos de maior abrangência sobre paradiplomacia datam do século XXI e possuem natureza multidisciplinar, a exemplo da obra organizada por Tullo Vigevani (2002), intitulada “Gestão pública estratégica de governos subnacionais ante aos processos de inserção internacional e integração latino-americana”, que apresenta processos decisórios dos governos subnacionais do Brasil, com foco no Estado de São Paulo. Vigevani também é organizador de outro relevante estudo na área “A dimensão subnacional<sup>32</sup> e as relações internacionais”, publicada em 2004, a qual contribuiu com aspectos conceituais e jurídicos da paradiplomacia.

Para o presente trabalho, será utilizada a conceituação de Prieto, uma vez que esta se tornou referência entre os estudiosos da área:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. (Prieto, 1999, p.40).

A complexidade, a expansão e a gravidade da agenda climática contribuíram para que os atores subnacionais galgassem espaço no cenário internacional, onde estão atuando por meio de ações paradiplomáticas. Esse movimento, embora contestado Prieto (1999), não representa o enfraquecimento do Estado Nação; pelo contrário, contribui para o

---

<sup>32</sup> Para a presente tese o termo subnacional será utilizado exclusivamente para se referir a entes municipais.

fortalecimento da ação nacional, na medida em que novos atores integram e fortalecem o processo (Vigevani; Prado, 2010, p. 27-28).

O objetivo das ações paradiplomáticas não é tornar-se uma força concorrente ao governo central, mas obter independência, construir ou fortalecer uma identidade própria, promovendo benefícios que não se estabelecem apenas no espaço local, mas que repercutem também no cenário nacional (Farias; Reis, 2019, p.15). Sua atuação é complementar, projetando internacionalmente a política externa do governo central (Farias; Rei, 2016, p. 323), como é o caso das metas de redução de emissões de gases de efeito estufa e das ações de mitigação e adaptação previstas pelo Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Embora estas ocorram no âmbito local, sua repercussão é global.

Assim, “a inserção das unidades subnacionais no cenário internacional está relacionada à reestruturação dos Estados nacionais e às dificuldades enfrentadas por eles para responder às demandas das regiões”, conforme assinalam Vigevani e Prado (2010, p. 27). No caso da presente tese, foram elencadas as adversidades oriundas da crise climática e da equidade de gênero.

Defende-se que o modelo de Estado, adotado pela Carta Magna de 1988, formado pela união indissolúvel de seus Estados Membros, Distrito Federal e Municípios (art. 1º), confere autonomia administrativa e legislativa (art. 18), permitindo aos mesmos a possibilidade de participar, também, no cenário internacional, desde que observado os limites constitucionais. Teriam, portanto, poderes residuais, sendo possível atuar com exceção de áreas de responsabilidade exclusiva da União, a exemplo da celebração de acordos internacionais.

Não há previsão impeditiva no texto constitucional de celebração de atos internacionais por parte dos entes federados, sejam eles dotados ou não de personalidade jurídica de direito internacional, pois a liberdade de celebrar esses atos é fundada na autonomia concedida pelo art. 18 da Constituição (Brasil [1988], 2024), ressalvados casos específicos de restrição por parte do legislador constituinte (art. 52, inc. V) e a observância do próprio conjunto de competências atribuídas aos entes (Lopes, 2006, p. 03). Assim, a ação paradiplomática no Brasil é complementar à ação do Estado, desde que praticada observando-se os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, ou seja, desde que aborde assuntos que não invadam a competência federal ou estadual.

De acordo com a Lei Suprema o direito ao meio ambiente é um direito fundamental e a responsabilidade pelo seu equilíbrio é de todos, conforme preceitua o Art. 225, ou seja,

inclusive dos entes subnacionais. Sendo assim, a ação internacional destes pode ocorrer desvinculada da atuação direta do governo federal, mas com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento das regiões, sem prejudicar os fundamentos da política exterior do Estado brasileiro (Vigevani; Prado, 2010, p. 28-29).

Esse movimento tem se tornado um instrumento regular das administrações subnacionais. Em municípios maiores, é possível observar algum tipo de estrutura dedicada às relações paradiplomáticas, com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros, promover cooperações internacionais e estabelecer parcerias com outras cidades ao redor do mundo. Esse é o caso das cinco capitais estudadas na presente tese, os quais possuem setores específicos, embora com diferentes formatos e nomenclaturas, para pensar e promover ações desta natureza.

Contudo, essa estrutura administrativa institucional organizada não é imprescindível para o acesso e “em vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodadas com as limitações que são impostas à sua ação externa” (Prazeres, 2004, p. 284). Mesmo diante dessa falta do arcabouço institucional, gestores subnacionais têm procurado órgãos internacionais, como o *World Bank* (BIRD), o *Interamerican Development Bank* (IADB), entre outros, em busca de financiamento e assistência técnica para projetos de enfrentamento à crise climática, para implementar ações de mitigação e adaptação, a exemplo de infraestrutura verde, resiliência climática e energia renovável entre outras. Demonstra que neste contexto “a paradiplomacia é uma ferramenta que torna a governança ambiental operativa” (Oddone; Vázquez; Oro, 2018, p. 333).

Assim, o crescimento de iniciativas diretas de municípios tem ocorrido alheio às discussões teóricas, jurídicas e internacionalistas, à medida que os centros urbanos enfrentam limitações financeiras, falta de capacidade técnica, pressões econômicas, vulnerabilidade cada vez mais complexa, além da necessidade de encontrar alternativas diante da redução da atuação dos governos centrais.

No que se refere ao crescimento da participação dos governos subnacionais na governança ambiental global, diversos fatores, externos e internos, devem ser considerados. Entre os primeiros estão: a globalização e interdependência, o crescimento na frequência e intensidade de eventos extremos vinculados às mudanças climáticas, os acordos multilaterais ambientais, a Agenda 21 e o debate mundial sobre o desenvolvimento sustentável. Entre os elementos internos estão os processos de democratização, descentralização, desconcentração e

reformas estruturais, bem como reformas constitucionais (Odonne; Vázquez; Oro, 2018, p. 334).

No caso do Brasil, um país de extensão continental e problemas múltiplos, estratégias deliberadas dos entes subnacionais, com o propósito de buscar recursos financeiros, conhecimento, tecnologia e informação pode ser essencial para o enfrentamento de questões complexas como a crise climática e demais assuntos que afetam e impactam os interesses locais. Isto porque, cada vez mais, os governos centrais têm demonstrado dificuldade para agir só (Lessa, 2002, p. 26).

Compreendendo a ação paradiplomática no Brasil como complementar ao Estado, as unidades subnacionais brasileiras atuam externamente através do estabelecimento de acordos informais voltados para propósitos de promoção econômica, de desenvolvimento local, intercâmbio e cooperação internacional. A ação internacional ocorre desvinculada da atuação direta do governo federal, com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento das regiões sem prejudicar os fundamentos da política exterior do Estado brasileiro (Vigevani; Prado, 2010, p. 28-29).

De tal modo, as entidades subnacionais estão ativas no cenário internacional, criando frentes, abrindo possibilidades, estabelecendo acordos de cooperação com governos estrangeiros na busca de troca de experiências, conexões, compartilhando tecnologias, recursos financeiros, entre outros. Isso permite ampliar a base de ação, possibilitando uma resposta mais abrangente e eficaz às mudanças climáticas no âmbito local, aproveitando as oportunidades promovidas pela globalização, tanto para enfrentar de forma eficaz esta questão como para desenvolver e firmar sua própria identidade, subsidiando a governança climática multinível.

Entretanto, da mesma maneira que os entes subnacionais atuam de forma autônoma, por meio da paradiplomacia, para estabelecer contatos, acordos e parcerias internacionais com enfoque mais específico e direto nas necessidades locais, também atuam de forma multilateral. Para tanto, utilizam ferramentas complementares que fortalecem a atuação das cidades na arena internacional contribuindo para o desenvolvimento sustentável e o alcance de objetivos locais e globais, como as associações ou organizações que reúnem cidades e organizações de diferentes países, para trabalhar em conjunto, em torno de temas ou desafios comuns, a exemplo das mudanças climáticas e da equidade de gênero. Assim, o próximo tópico abordará as redes transnacionais de municípios, apresentando mais um meio que vem sendo utilizado pelas cidades para o enfrentamento destas questões.

### 3.6 Redes Transnacionais e a Dinâmica da Cooperação

Outra forma do envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais tem ocorrido por meio das redes. Esse conceito foi estudado e interpretado por diversas áreas do conhecimento, ganhando uma abordagem multidisciplinar.

Os estudos relacionados ao conceito rede, no campo das ciências sociais, procuram considerar as interações entre os atores (Estado, sociedade civil, empresas, instituições, grupos sociais etc.), pautando o termo na igualdade e na complementaridade entre as partes (Loiola; Moura, 1996, p. 54).

Desta forma, uma rede se destaca pela presença de dois elementos: os nós, que seriam os atores e os seus entrelaçamentos, que seriam as relações entre aqueles. Cada nó do tecido é estratégico e fundamental para o todo, mas eles só formam o tecido quando interligados entre si pelas linhas. Não há, portanto, diferença nem entre os “nós”, nem entre as linhas. Além disso, como encarnam em si as ideias de origem e de destino, os “nós” limitam e, ao mesmo tempo, são pontos a partir dos quais a rede se expande. A transformação da rede dá-se, apenas, pela expansão. Por isso, não há diferenças hierárquicas entre linhas e nós. Só há diferenças de função entre eles – ligação e sustentação, respectivamente – para formar o tecido (Loiola; Moura, 1996, p. 54).

Para o presente trabalho, o conceito adotado para as redes será “um conjunto de nós interconectados” (Castells, 2002, p. 566). Seguindo essa definição, as cidades são os nós, os quais estão conectados por um objetivo comum – enfrentamento das mudanças climáticas – e, essas conexões são tecidas e alinhavadas formando a rede.

Essa trama é um sistema aberto na medida em que acolhe outros nós (cidades), a qualquer tempo, bem como possibilita a sua retirada quando essa for a decisão, pois uma de suas premissas é a vontade de participar desse emaranhado. É dinâmica, com capacidade de promover conexão e troca de informações constantes entre o grupo, possibilitando que os integrantes aprendam com os erros e acertos dos demais membros. São descentralizadas, na proporção em que não possuem um centro de controle, como acontece com os Estados Nacionais.

A autoridade é distribuída entre os nós, não há uma estrutura hierárquica, o que facilita a comunicação e a inovação. A geometria é variável, permitindo que, indiferente de sua localização na rede, o nó tenha acesso aos diferentes pontos da teia e possa de alguma

maneira, apreender e contribuir com todos. Desta forma, a conexão acontece com todos os nós envolvidos na teia, não sendo necessário estarem próximos uns aos outros. É inclusiva na medida em que cidades, com distintos aspectos geográficos, populacionais, culturais podem ser integradas, bem como entidades distintas, a exemplo das organizações não governamentais e até mesmo empresas.

As redes rompem o modelo rígido de ajudas regionais e estatais para entrar em uma área de reconhecimento de interesses particulares em distintos âmbitos regionais e em uma identificação das cidades e regiões como atores ativos na construção de um espaço internacionalizado, aceitando a lógica em rede no lugar de pirâmide. Em nível territorial as redes abrem uma nova forma de organização territorial que representa a fragmentação de uma hierarquia baseada essencialmente nas funções urbanas (de direção, comerciais, políticas etc.), estabelecendo novos critérios de organização. Assim, se estruturam espaços de relação e espaços regionais definidos pelos núcleos urbanos que os formam e não pelas delimitações administrativas.

A superposição de redes e, portanto, de espaços de relação, inclui um elemento a mais de complexidade a essas novas tendências organizativas. A nova organização territorial emergente se baseia em fluxos e está definida por atores, neste caso, as cidades (Borja; Castells, 1997, p. 323).

As redes têm sido uma das formas utilizadas pelos entes subnacionais para romper intencionalmente as fronteiras soberanas e promover a interação do local com o global. Uma das principais vantagens das redes é que a cooperação entre as cidades e a geração de vantagens associadas pode auxiliar nas inovações e na resolução de problemas global (Domènech, 2003, p. 31). Nessa vertente, Dessotti e Silva (2010, p. 13) ressaltam que “As redes internacionais de cidades se tornaram um caminho para inserção internacional das cidades, para o crescimento da cooperação entre as cidades e para discussão e difusão dos problemas locais e globais de interesse das localidades”.

Em importante estudo sobre redes de cidades Acuto e Rayner (2016, p. 1156) revelam que, em 1985, existiam 55 redes envolvendo atores subnacionais, o qual teve um crescimento significativo a partir dos anos 90. Tendo em vista o cenário apresentado anteriormente, acredita-se que dois fatores podem estar conectados com esse crescimento, sobretudo na área ambiental: i) a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (CQNUMC/UNFCCC), ocorrido no início dos anos 90 – documento pioneiro no

reconhecimento global do problema das mudanças climática; ii) intensificação dos efeitos da globalização nos espaços locais. Três décadas depois, o estudo aponta que o número de redes já havia triplicado, acreditando os autores que o número global de redes de cidades é superior a 200 (Acuto; Rayner, 2016, p. 1148).

Embora restrito, o referido estudo revela a proatividade dos governos subnacionais na proporção que ampliam o diálogo com outros atores e buscam uma maior independência do governo central, enquanto procuram relações menos burocráticas, competitivas e padronizadas diferenciando-se assim do receituário estatal.

De fato, várias dinâmicas de transferência de políticas ocorrem nesses espaços transnacionais que não possuem territorialidade específica. Nesses eventos, os agentes de transferência defendem modelos e práticas, que são legitimados por meio de prêmios e outras formas de reconhecimento. Os agentes mobilizam recursos para a implementação da política, redes são estabelecidas, princípios são discutidos e negociados, documentos de cooperação são assinados e importantes declarações são feitas (Oliveira; Pal, 2018, p. 207).

No que se refere ao campo de atuação das redes de cidades pesquisadas Acuto e Rayner, (2016, p. 1152) sinalizam que 29% das redes tinham abrangência internacional, o que mostra o movimento dos entes subnacionais na busca de novos espaços na arquitetura política mundial. Outra revelação importante, para a presente tese, é o número de redes dedicadas à questão ambiental (29%) e de gênero (8%) (Acuto; Rayner, 2016, p. 1154). Esse retrato registra a importância do tema ambiental para os espaços subnacionais e revela a consciência sobre o enfrentamento coletivo.

Outra questão que se observa é o fato que, embora a pauta de gênero esteja presente nas redes pesquisadas, sua área de interesse tem menor repercussão, provavelmente porque ainda não é entendida como uma questão coletiva, mas sim como um problema centralizado a um grupo determinado, diferentemente do que ocorre com a pauta ambiental, a qual é percebida como um assunto que afeta a todos, de forma geral, ainda que de maneira heterogênea.

Entre as redes, um grupo interessa especialmente ao presente estudo – as redes transnacionais de municípios, a *Transnational Municipal Networks* (TMNs), também denominadas como Redes Transnacionais Municipais (RTM). “A atenção aos níveis subnacionais e locais de governança tem sido dada principalmente por redes transnacionais de cooperação voltadas para a questão climática”, conforme salienta Barbi (2014, p. 60). Sob este aspecto são percebidas como “organizações que visam apoiar a cooperação entre cidades para melhorar seu trabalho de mitigação e adaptação às mudanças climáticas” (Heikkinen *et*

al., 2020, p. 1). Tem como objetivo conectar localidades e regiões distintas na luta contra as mudanças climáticas.

Essas redes foram influenciadas pela Cúpula do Rio em 1992 (Betsill; Bulkeley, 2006; Barbi, 2014) e refletem o reconhecimento conferido aos entes subnacionais durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. A trajetória das RTMs é marcada por três momentos distintos, sendo estes vinculados à criação de importantes redes (Barbi; Rei, 2021, p. 12).

A primeira fase das RTMs registra os estímulos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) em 1992 e os esforços para promover respostas coletivas às mudanças climáticas. Nesse período, merece destaque o papel estratégico para estruturação e organização das redes, desenvolvido pelo ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade, pela *Climate Alliancee a Energy Cities*, (Barbi; Rei, 2021, p. 12).

O início dos anos 2000 foi precursor para a segunda fase das RTMs (Bulkeley; Betsill, 2013). O destaque dessa etapa foi a criação da rede de cidades C40, em 2005, que reuniu as 40 cidades mais populosas do mundo. Esta contribuiu para a promoção de uma abordagem mais abrangente à governança climática urbana, oportunidade em que se vislumbrou um fortalecimento dos esforços nas ações em busca de resposta às alterações climáticas.

Já a terceira fase teve como marco o surgimento da *Asian Cities Climate Change Resilience Network* (ACCRN), em 2008, e a *100 Resilient Cities*, em 2013. Esse momento é caracterizado pelo crescente interesse e necessidade de ações de adaptação e construção de resiliência em áreas urbanas pelas estratégias de adaptação, impulsionadas pelas cidades do sul global (Fünfgeld, 2015, p. 69).

As TMNs são percebidas como uma “ferramenta de governança que o município poderia se utilizar para conseguir agir localmente sobre um problema global” (Almeida; Silva; Pessoa, 2013, p. 1435). Elas surgem trazendo inspiração, projetos, acesso a financiamento, exemplos práticos, estruturas etc., promovendo um movimento internacional na busca de respostas urbanas para as alterações climáticas (Schroeder; Bulkeley, 2009, p. 316-319).

Destarte, funcionam como uma conexão entre o local e o internacional, como uma possibilidade de superação da crise climática, agravada pela falta de equipamentos, pessoal, recursos financeiros, conhecimento e experiência. As redes transnacionais de cidades promovem o diálogo entre os entes da mesma esfera, ao mesmo tempo em que dialogam com

as entidades que compõem o regime internacional de mudanças climáticas, reforçando o papel do *advocacy*. Fortalecem a capacidade do governo local na discussão climática, na medida em que proporcionam compartilhamento de conhecimentos e práticas, configurando-se, como um instrumento de governança. Trazem “respostas às falhas e limitações das instituições internacionais mais tradicionais e dos governos nacionais no tratamento da questão climática” (Barbi, 2014, p. 66).

A configuração das TMNs seria estabelecida pela conjugação da liberdade dos membros para deixar a rede a qualquer momento; ausência de hierarquia e implementação das ações diretamente pelos membros (Kern; Bulkeley, 2009, p. 309-310). Esses elementos demonstram a flexibilidade, a verticalização e a autonomia dessas organizações, propondo um arranjo diferenciado de modelos hierarquizados e centralizadores.

Segundo Dessotti e Silva (2010, p. 14), a participação das cidades em redes internacionais pode gerar diferentes ganhos. O envolvimento de grandes cidades simboliza o reforço de suas capacidades, oferece a oportunidade de se destacarem política e economicamente no cenário global, ao mesmo tempo em que consolidam suas estratégias de desenvolvimento local. Para cidades menores, a participação em redes internacionais possibilita a inserção no contexto internacional, o aproveitamento de boas práticas de políticas local e ganho em escalas de projetos coletivos.

A arquitetura institucional das TMNs, não está pacificada. Diferentes aspectos são questionados, a exemplo da distribuição geográfica das cidades integrantes; da suposta unicidade entre os atores, a representação e a possibilidade das TMNs serem concebidas como uma alternativa viável à governança climática internacional de cima para baixo, são alguns dos questionamentos que rondam esse tema (Bandsard; Pattberg; Widerberg, 2017, p. 233).

Ao mesmo tempo, importantes estudos têm sido realizados na tentativa de reduzir estas lacunas, tais como a avaliação realizada por Bandsard, Pattberg e Widerberg (2017) que verificaram a contribuição potencial de 13 TMNs para a mitigação das mudanças climáticas. Destaca-se ainda o estudo de Heikkinen *et al.* (2020) que analisaram a conexão entre a associação à rede e o progresso no planejamento da adaptação em 377 cidades globais e de Lee (2013) que, após análise hierárquica de 256 cidades em 118 países, sugere que o grau de globalização das cidades está associado à participação das cidades nas redes globais, explicando assim, por que algumas cidades se juntam às redes transnacionais de mudanças climáticas enquanto outras não.

No Brasil, a crescente participação das cidades brasileiras em redes transnacionais de cidades, sobretudo naquelas que adotam políticas de sustentabilidade e mudanças climáticas, é relatado por Barbi e Rei (2021, p. 13). “Pelo menos cinquenta governos subnacionais brasileiros são membros de seis das oito principais redes, e vários deles participam de mais de uma, como a cidade do Rio de Janeiro”. De acordo com esses autores, as RTMs contribuíram para que a questão climática ganhasse espaço na agenda local, impulsionando a governança climática com a criação de espaços como fóruns e comitês municipais, os quais impactaram na elaboração e aprovação de políticas climáticas (Barbi; Rei, 2021, p. 2).

Tendo em vista que a presente tese tem como preocupação as políticas climáticas sob a lente de gênero, nos espaços locais, a próxima seção será dedicada à análise de gênero. Tem-se como objetivo analisar em que medida diferentes aspectos da identidade social e política, como raça, gênero, classe, sexualidade entre outros, se cruzam e se sobrepõem, criando formas únicas de discriminação e privilégio sob a perspectiva climática. Como resultado, registra-se como diferentes grupos e indivíduos se relacionam de forma distinta com as mudanças climáticas, reforçando que as identidades individuais e as experiências de cada indivíduo são moldadas por múltiplos fatores e estes, se não forem considerados, serão um reforço para a injustiça climática.

### 3.7 A Construção do Gênero e seu Fortalecimento na Pauta Climática

O reconhecimento da igualdade de homens e mulheres foi estabelecido na Carta das Nações Unidas, datada de 1945<sup>33</sup>, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>34</sup>, 1948. Esses dois instrumentos trouxeram em seu preâmbulo o reconhecimento do princípio da igualdade entre homens e mulheres sem distinção de nenhuma natureza. Esse reconhecimento

<sup>33</sup> Nós, os povos das nações unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (Preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023).

<sup>34</sup> Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla. (Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 mar. 2023).

foi adotado por importantes iniciativas, a exemplo da Comissão do Status da Mulher (CSW) pelo Conselho Socioeconômico da ONU (ECOSOC), em 1946, responsável por promover os direitos da mulher nos campos educacionais, civis, econômicos, sociais e políticos.

Teve igual consideração, por acordos internacionais, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada em 1979, sendo aclamada como “o primeiro tratado internacional a reconhecer os direitos das mulheres especificamente [...]” (Lima, 2021, p. 131). Foi celebrada pela proteção conferida e promoção do debate em torno da participação da mulher em diferentes espaços, em igualdade aos homens e pelo reconhecimento de que a discriminação de gênero é nociva à sociedade (Lima, 2021, p. 132).

A Conferência de Pequim - IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em 1995, consagra o tema, quando importantes edificações conceituais foram estabelecidas, como a transição da categoria do termo “mulheres” para “gênero”, além de ter adotado uma abordagem particular a temática, qual seja, a transversalidade ou ainda *mainstreaming*, conforme sinalizam Vitale e Nagamine (2018, p. 183) e apresentado na seção 2.2 da presente tese.

De acordo com o Relatório da ONU *Resource Guide on Gender and Climate Change*, de 2009, gênero e igualdade de gênero se referem:

às diferenças de papéis e oportunidades socialmente construídos associados ao homem ou à mulher e às interações e relações sociais entre homens e mulheres. O gênero determina o que é esperado, permitido e valorizado em uma mulher ou homem em um contexto determinado. Igualdade de gênero refere-se à igualdade de direitos, responsabilidades e oportunidades de mulheres, homens, meninas e meninos. A igualdade entre homens e mulheres é vista tanto como uma questão de direitos humanos quanto condição prévia e um indicador do desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas (ONU, 2009, p. 24) (Tradução nossa)<sup>35</sup>.

A relação do gênero e das políticas climáticas, dentro da UNFCCC, foi sendo construída aos poucos e contou com o apoio das mulheres nas sessões da COP e nos eventos paralelos às conferências. As seis edições iniciais da COP não trouxeram o gênero como uma preocupação

---

<sup>35</sup> No original: “Gender refers to the differences in socially constructed roles and opportunities associated with being a man or a woman and the interactions and social relations between men and women. Gender determines what is expected, permitted and valued in a woman or a man in a determined context. Gender equality refers to the equal rights, responsibilities and opportunities of women and men and girls and boys. Equality between men and women is seen both as a human rights issue and as a precondition for, and indicator of, sustainable people centered development” (United Nations, 2009, p. 24).

expressa. O tema foi incorporado, pela primeira vez, nas discussões sobre mudanças climáticas, durante a COP 7, realizada em Marrakesh, Marrocos, em 2001. Na oportunidade, a decisão 36/CP.7, reconheceu a necessidade de mais mulheres participando das decisões da Convenção-Quadro para que se aprimorasse a equidade e seu desenvolvimento, propondo aos países-membros que considerassem mais mulheres para cargos decisórios na Convenção. Destacou que o secretariado sempre mantivesse clara e atualizada a composição de gênero na Convenção para que esses resultados fossem expostos aos países-membros sempre que necessário (United Nations, 2002).

A partir de então, o tema vai ganhando espaço nas conferências seguintes, a exemplo da COP 13 (2007), realizada em Bali, quando a discussão sobre a importância de integrar uma perspectiva de gênero nas políticas e ações climáticas foi ampliada. Para tanto, foi criada a Aliança Global de Gênero e Clima (CGCA) com o objetivo de garantir que,

as políticas, iniciativas e processos de tomada de decisão sobre as alterações climáticas incluam a abordagem de gênero a nível global, regional e níveis nacionais. O princípio fundamental é garantir a inclusão das mulheres vozes na tomada de decisões e na formulação de políticas. (United Nations, 2009, p. 49-50, tradução nossa)<sup>36</sup>.

Desde a criação da CGCA, a perspectiva de igualdade de gênero tem sido incluída em todas as Conferência das Partes em todas as áreas temáticas da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (Aguilar Revelo, 2021a, p. 16).

Na COP 16 (2010) o termo gênero foi adotado pela primeira vez em um mecanismo associado à mitigação e redução de emissões (Aguilar Revelo, 2021a, p.17). Na edição seguinte, COP 17 (2011) a decisão 3/CP.17 aprova a criação do Fundo Verde para o Clima, o qual trouxe regras e procedimentos sensíveis ao gênero, “constituindo-se como o primeiro mecanismo de financiamento público que incluem desde sua criação, a promoção e a igualdade de gênero” (Aguilar Revelo, 2021a, p. 17)<sup>37</sup>.

Por sua vez, durante a COP18 (2012), realizada no Catar, foi elaborada a decisão 23/CP.18, a qual “converteu gênero em um item permanente na Agenda da COP”<sup>38</sup> (Aguilar

---

<sup>36</sup>No original: “*The principal objective of this Alliance is to ensure that policies, initiatives and decision-making processes on climate change include the gender approach at global, regional and national levels. The fundamental principle is to guarantee the inclusion of women’s voices in decision-making and in policy-making.* (United Nations, 2009, p. 49-50).

<sup>37</sup>No original: “*De esta manera, este fondo se constituye en el primer mecanismo de financiamiento público que incluye, desde su creación, la promoción de la igualdad de género*”. (Aguilar Revelo, 2021a, p. 17).

<sup>38</sup>No original: “*género se convierta en un ítem permanente en la Agenda de la COP*”. (Aguilar Revelo, 2021a, p. 17).

Revelo, 2021a, p. 17). O objetivo era promover o equilíbrio de gênero e melhorar a participação das mulheres nas negociações da UNFCCC e na representação das Partes em órgãos estabelecidos nos termos da Convenção ou do Protocolo de Quioto. Apesar de essa decisão reconhecer o avanço do equilíbrio de gênero e do empoderamento das mulheres na política internacional de mudanças climáticas sob a orientação da decisão 1/CP.13 (Plano de Ação de Bali) e das decisões tomadas em sua 16ª e 17ª sessões, dentre outros expressa que as mulheres continuam sub-representadas nos órgãos estabelecidos no âmbito da Convenção e do Protocolo de Quioto. (UNFCCC, 2012, p. 47-49)<sup>39</sup>. Essa decisão é percebida como um marco por promover uma abordagem sensível ao gênero nas políticas climáticas globais, estabelecendo as bases para futuras iniciativas e para o Programa de Trabalho de Lima/Peru sobre Gênero, posteriormente adotado. A partir dessa COP, ficou instituído o *Gender Day*, um dia especial nas conferências para celebrar as ações climáticas realizadas por mulheres e para destacar a importância dessa temática no combate às mudanças climáticas (UNFCCC, 2017).

O primeiro workshop dentro de uma seção da Conferência, buscando ferramentas que apoiassem a participação de mulheres nas reuniões anuais, foi desenvolvido na COP 19 (2013). Porém, foi a COP 20 (2014) que teve um dos maiores destaques em torno do tema, por trazer o Programa de Trabalho de Lima sobre gênero (*Lima Work Programme on Gender – LWPG*) (Decisão 18/CP.20), cujo objetivo era promover o equilíbrio e integrar considerações de gênero no trabalho das Partes e do secretariado na implementação da Convenção e do Acordo de Paris, de modo a alcançar uma política e ação climática sensível a esta temática.

De acordo com Aguilar Revello (2019, p. 589), no final de 2015 a UNFCCC tinha mais de 45 decisões sobre gênero, sendo que 8 se referiam ao equilíbrio de gênero e ao aumento da participação das mulheres em conselhos e órgãos; 21 decisões propunham uma abordagem sensível ao gênero; uma decisão que aponta as mulheres como um grupo vulnerável; 13 decisões que reconheciam a necessidade de equilíbrio e enfoque de gênero; e 2 decisões que adotavam uma abordagem sensível ao gênero e encaravam as mulheres como um grupo vulnerável.

---

<sup>39</sup> Decision 23/CP.18 *Promoting gender balance and improving the participation of women in UNFCCC negotiations and in the representation of Parties in bodies established pursuant to the Convention or the Kyoto Protocol*. Conference of the Parties Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session. (UNFCCC, 2012, p. 47-49). Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf#page=47>. Acesso em: 1 de out. 2024.

Por sua vez, na COP 21 (2015) é firmado o Acordo de Paris, o qual traz em seu bojo três referências diretas a gênero – preâmbulo, Art. 7º e Art. 11, constituindo-se com um avanço se comparado ao Acordo Marco, o qual não trazia nenhuma referência à questão do gênero ou dos direitos humanos, conforme alerta Aguilar Revello (2019, p. 590).

Em 2019, durante a COP 25, o Programa de Trabalho de Lima e seu plano de ação foram atualizados. De acordo com Lima (2021, p. 140–141), o texto destaca a importância de incorporar uma perspectiva de gênero de forma transversal e de incluir uma análise detalhada sobre o desenvolvimento e a implementação dos mecanismos estabelecidos nos documentos oficiais (3/CP.25).

A COP 28 (2023) traz a decisão 15/CP.28 – oportunidade que recorda as decisões tomadas em conferências anteriores: 36/CP.7, 1/CP.16, 23/CP.18, 18/CP.20, 1/CP.21, 21/CP.22, 3/CP.23, 3/CP.25, 20/CP.26 e 24/CP.27, o Acordo de Paris e o pacote climático de Katowice. Na ocasião, reitera que a participação e liderança plena, significativa e equitativa das mulheres, em todos os aspectos do processo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e nas políticas e ações climáticas a nível nacional e local, é vital para alcançar os objetivos climáticos a longo prazo. Desta forma, convida os Estados Partes a apresentarem o progresso, os desafios, as lacunas e as prioridades na implementação do plano de ação de gênero, categorizados por resultados para cada atividade, bem como demanda trabalho futuro a ser realizado sobre gênero e alterações climáticas.

A 29ª Conferência das Partes (COP29) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em Baku, Azerbaijão, abordou questões de gênero e a participação das mulheres na ação climática; entretanto; os resultados desejados não foram alcançados. Os países concordaram em estender o programa de trabalho de Lima sobre gênero por mais 10 anos; 12 mulheres foram incluídas no Comitê organizador da COP29, após o mesmo ser criticado pela ausência de representatividade de gênero, sendo originalmente formado por 28 homens. Pela primeira vez foi incluído na agenda oficial o “Dia do Gênero”, o que enfatizou a urgência de políticas direcionadas para as mulheres.

Todavia, as mulheres continuaram sub-representadas nas negociações climáticas. Apenas 6 dos 78 líderes mundiais presentes na COP29 eram mulheres, o que corresponde a menos de 8% e, dentre elas, somente 4 lideranças sinalizaram os impactos das mudanças do clima sobre vidas femininas. Ademais, a parcela de delegadas partidárias ficou em torno de 34% e tão-somente um em cada 5 chefes de delegação eram mulheres.

De uma forma em geral é possível observar que conquanto o tema gênero aparece em algumas edições da COP trazendo a pseudo ideia de representação, as mulheres continuam sub-representadas e as decisões climáticas são tomadas essencialmente por homens, pois os espaços decisórios são ocupados, em sua maioria, por eles. Isso pode ser observado, por exemplo, no número de mulheres que presidiram o encontro. Desde 1995 até 2024 apenas cinco mulheres estiveram à frente da condução: Angela Merkel, ex-primeira ministra da Alemanha, presidenta da COP1, em 1995; Maria Julia Alsogaray, ex-ministra de Recursos Naturais da Argentina, presidenta da COP4, em 1998; Patrícia Espinosa, ex-ministra das Relações Exteriores do México, presidenta da COP16, em 2010; Maité Nkoana-Mashabane, ex-ministra sul-africana das Relações Exteriores, presidenta da COP17, em 2011; e Carolina Schmidt, ex-ministra de Meio Ambiente do Chile, presidenta da COP25, em 2019<sup>40</sup>.

Além do espaço da Convenção-Quadro, o gênero também foi pauta da Agenda 2030 da ONU, diretamente no Objetivo 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Ainda que se reconheça a importância do gênero para a sustentabilidade, essa conexão não foi aprofundada entre os objetivos do pilar ambiental – 12, 13, 14 e 15. Faltam informações para monitorar estes ODS sob a perspectiva de gênero, tais como consumo e padrões de produção das mulheres, seu acesso, uso e proteção dos recursos naturais, possibilidade de participação em espaços de gestão de recursos naturais, adaptação, mitigação, redução de desastres (Aguilar Revelo, 2021a, p. 25), o que demonstra a importância da presente tese ao propor a análise destas agendas.

Outro importante destaque para gênero veio do Conselho de Direitos Humanos da ONU quando, em 28 de junho de 2019, durante a 41ª sessão, realizou o painel intitulado: “*Women’s Rights and Climate Change: Climate Action, Good Practices and Lessons Learned*” — oportunidade que discutiu o direito das mulheres com base em um estudo analítico sobre ação climática sensível ao gênero. O estudo foi desenvolvido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e examinou os impactos das mudanças climáticas sobre as mulheres. Reconheceu que as intersecções entre múltiplas formas de discriminação tornam as mulheres mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e mais propensas a sofrer seus efeitos adversos (Lima, 2021, p. 139).

---

<sup>40</sup> A presidência da 30ª Conferência do Clima das Nações Unidas (COP30), a ser realizada no Pará, caberá ao Embaixador André Corrêa do Lago, secretário de Clima, Energia e Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores.

Importante destacar que embora a terminologia “gênero” faça referência aos padrões sociais e relações de poder responsáveis pela criação de dinâmicas discriminatórias, que colocam determinados grupos sociais, como mulheres e populações não binárias, em posição de maior vulnerabilidade e marginalização social, para esta tese, o gênero será tratado de forma mais restrita, referindo-se exclusivamente ao grupo social “mulheres” – aqui interpretado não como um grupo homogêneo, o que reforçaria estereótipos, mas composto de múltiplas dimensões decorrentes do atravessamento do gênero com os demais marcadores sociais da diferença.

As mulheres não são afetadas de maneira uniforme, sendo necessária a adoção da interseccionalidade, pois essa ferramenta de análise ajuda explicar de que maneira o cruzamento, a junção de gênero com outras identidades como a raça, a idade, a etnia, orientação sexual, religião, classe socioeconômica, habilidade, cultura, localização geográfica etc., contribuem para experiências de opressão e privilégio. Estas questões estão dispostas em diferentes searas, inclusive juntamente às mudanças climáticas na medida em que expõe a discriminação e desvantagem como consequência da combinação de identidades. Para Bandeira e Almeida (2013, p. 38) “Trata-se da forma primária de significar o poder, uma vez que tais diferenças se configuram como desigualdades”. De acordo com Vitale e Nagamine (2018, p.7), o gênero também deve ser observado ao lado do desenvolvimento e do meio ambiente, propondo uma dimensão que atravessa toda a agenda global, a ser contemplada, por meio de deliberações e ações de órgãos, agências, programas e fundos das organizações internacionais.

A transversalidade de gênero permite pensar os termos conceituais e incluir, em todas as políticas e em todos os níveis governamentais, a perspectiva de gênero trazendo para a agenda essa questão como algo importante nas políticas públicas, no escopo de todas elas, e não apenas na criação de políticas específicas e direcionadas. Bandeira e Almeida (2013, p. 36-37) esclarecem que

Não é possível, por ora, refletir sobre mecanismos institucionais voltados à implantação e à gestão de políticas específicas, mas centrar-se na concepção da perspectiva de gênero na sua formulação conceitual e proposta de incorporação para assegurar sua transversalidade no conjunto das instâncias e das competências técnico-administrativas da governabilidade do Estado.

Desta forma, uma vez delimitado o entendimento do conceito de gênero, tendo em vista a importância da transversalidade e interseccionalidade, o presente trabalho adotará o entendimento da ONU de que “a desigualdade de gênero se cruza com riscos e

vulnerabilidades climáticas” (United Nations, 2009, p. III)<sup>41</sup>. Nesta oportunidade, passa-se, a seguir, a analisar alguns dos fatores que contribuem para que as mudanças climáticas sejam sentidas de forma mais intensa pelas mulheres em detrimento aos outros grupos. Em decorrência, a interseccionalidade de gênero será analisada através da compreensão do movimento por justiça climática.

### 3.8 A Interseccionalidade como Abordagem Inclusiva para a Justiça Climática

As mudanças climáticas não atingem a todos da mesma forma e proporção. As mulheres tendem a sentir seu efeito mais intensivamente, devido a atravessamentos sociais que as colocam em uma situação de fragilidade social, econômica, política e de representatividade. Nesse viés, é importante destacar que há entre as mulheres diferenças importantes que precisam ser consideradas, pois não existe uma única realidade feminina, mas distintas, marcadas por contextos, conexões e pressões. Assim sendo, não é possível considerar que todas padeçam igualmente às opressões (Carneiro, 2019, p. 1).

A interseccionalidade, enquanto opressão está presente nas elaborações teóricas do *blackfeminism*, por meio de autoras e militantes negras, como Angela Davis (1981) autora da obra *Women, Race and Class* e Bell Hooks (1981) *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism*. A essência da terminologia já tinha sido adotada em diversos contextos, como a ciência comportamental, estudos sobre trabalho e emprego e na teoria feminista-marxista crítica, antes mesmo de sua institucionalização jurídica (Davis, 2015, p. 212).

O conceito de interseccionalidade foi elaborado e sistematizado pela feminista e jurista negra, norte-americana, Kimberlé Crenshaw (Davis, 2008, p. 68), a qual teria utilizado o termo interseccionalidade para estabelecer a interdependência das relações de poder de raça, sexo e classe, além de alicerçar uma metodologia de análise interseccional (Davis, 2008, p. 68). “A interseccionalidade refere-se à interação entre gênero, raça, e outras categorias de diferença nas vidas individuais, práticas sociais, arranjos institucionais e ideologias culturais e os resultados dessas interações em termos de poder” (Davis, 2008, p. 68)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> No original: [...] *gender inequality intersects with climate risks and vulnerabilities*. (United Nations, 2009, p. III).

<sup>42</sup> No original: “Intersectionality’ refers to the interaction between gender, race, and other categories of difference in individual lives, social practices, institutional arrangements, and cultural ideologies and the outcomes of these interactions in terms of power” (Davis, Kathy, 2008, p. 68).

Tendo em vista que as experiências dos sujeitos são únicas e, portanto, a interseccionalidade não pode ser o estudo das opressões unificadas, pois estas, metaforicamente, seriam como avenidas que se cruzam, logo estariam entrelaçadas, não é possível distanciar ou separar uma da outra. Desta forma, as mulheres são atingidas pelo fluxo de tráfego em todas as vias – racismo, xenofobia, patriarcado, classe, gênero etc., e arremessadas para a direção contrária, o que resulta em colisões simultâneas – “as desvantagens interagem com vulnerabilidades preexistentes, produzindo uma dimensão diferente do desempoderamento”. (Crenshaw, 2002, p. 177).

Essas consequências não são necessariamente arquitetadas intencionalmente. Contudo, o distanciamento dos tomadores de decisão da realidade que acomete a base da pirâmide, composta em grande parte por mulheres pretas e pobres, resulta em fardos e barreiras ainda mais pesados e complexos para este grupo (Crenshaw, 2002, p. 181). Este vivencia experiências distintas daquelas experimentadas pelas mulheres de elite. Não levar em consideração as dimensões de classe e de raça seria normatizar a categoria mulheres e padronizar um grupo heterogêneo. De acordo com Davis (2008, p. 70), a “interseccionalidade aborda os aspectos teóricos e normativos mais centrais dentro dos estudos feministas: o reconhecimento de diferenças entre as mulheres”<sup>43</sup>.

A autora também chama atenção para o fato de que o problema com a política de identidade não seria a falta de transcender a diferença, mas principalmente de não a reconhecer, ignorando as distinções intragrupo. Essa ausência de reconhecimento é um problema, pois além de omitir importantes dimensões que moldam a violência, também contribui para a tensão entre grupos (Crenshaw, 2005, p. 53).

Reconhecer a interconexão entre os diferentes marcadores significa compreender que as opressões e os privilégios que uma pessoa enfrenta são determinados pela forma como estas identidades se cruzam, se conectam e colidem umas com as outras. Assim, a dissociabilidade entre gênero, raça e classe possibilitaria uma análise sob a perspectiva exclusiva de gênero, reduzindo a interpretação às mulheres brancas de elite burguesa, as quais representam apenas uma parte deste grupo. Posto isto, pode-se afirmar que o enfoque interseccional ultrapassa o mero reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que operam com base nessas categorias, propondo a análise de sua interação na geração e perpetuação das desigualdades sociais (Bilge, 2009, p. 70).

---

<sup>43</sup> No original: “Intersectionality’ addresses the most central theoretical and normative concern within feminist scholarship: namely, the acknowledgement of differences among women”. (Davis, 2008, p. 70).

Nessa perspectiva, a interseccionalidade pode ser considerada uma abordagem para enfrentar as diferentes formas de opressão simultaneamente. É nesse sentido que Patricia Hill Collins (2022) vai além das abordagens simplistas das desigualdades sociais, ressaltando a importância de se considerar as interseções complexas entre diversas formas de opressão. Considera a interseccionalidade ao mesmo tempo como um “projeto de conhecimento” e uma “arma política” de combate às opressões múltiplas e estruturais (Collins, 2014). Percebe a interseccionalidade sob o alicerce de investigação e práxis críticas, mas faz a ressalva de que “Ainda temos de entender todo o potencial da constelação de ideias abarcadas sob o guarda-chuva do termo interseccionalidade como ferramenta da mudança social” (Collins, 2022, p. 14).

Os marcadores sociais são produtos de relações de poder que geram desigualdades sociais e, portanto, devem ser considerados e interpretados, pois não há homogeneidade nem mesmo dentro de um mesmo grupo.

A interseccionalidade investiga como as relações interseccionais de poder influenciam as relações sociais em sociedades marcadas pela diversidade, bem como as experiências individuais na vida cotidiana. Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – não inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas. (Collins; Bilge, 2021, p. 16).

Sobre as relações de poder Kaijser e Kronsell (2014, p. 419), destacam que elas se manifestam por meio de injustiças nas condições materiais e normas estabelecidas, dentro de diferentes estruturas sociais e instituições, e são vivenciadas, expressas e perpetuadas por meio de práticas sociais. Logo, o emprego da interseccionalidade como uma ferramenta de análise revela como essas e outras categorias de relações de poder estão interligadas e abarcam as estruturas fundamentais das instituições sociais, como mercado de trabalho, moradia, educação e saúde.

Com a intensificação da crise climática estas brechas estruturais tendem a ser ampliadas, (Olivera *et al.* 2021, p. 26), promovendo um efeito diferenciado sobre os distintos corpos feminizados. Ao abordar o tema interseccionalidades e mudanças climáticas Kaijser e Kronsell destacam:

Propomos que a interseccionalidade possa ser usada para gerar percepções críticas e construtivas. Ela fornece uma crítica às relações de poder existentes e práticas institucionais relevantes para as questões climáticas e, portanto, contribui significativamente para o enquadramento e a compreensão das mudanças climáticas. Além disso, a interseccionalidade

pode gerar conhecimentos alternativos cruciais para a formulação de estratégias climáticas mais eficazes e legítimas (Kaijser; Kronsell, 2014, p. 419)<sup>44</sup>.

A interseccionalidade revela novas conexões e posições que podem fortalecer alianças entre vozes frequentemente marginalizadas na agenda climática. Além disso, reduz a chance de simplificações e generalizações, as quais ocorrem quando as questões de gênero são abordadas de forma isolada, sem levar em conta as diferenças socialmente construídas e contextualmente específicas que influenciam a realidade das mudanças climáticas (Kaijser; Kronsell, 2014, p. 421).

As análises interseccionais das instituições podem revelar como as estruturas de poder se refletem materialmente, mas também normativamente, à medida que as normas são reproduzidas nas práticas das instituições políticas, econômicas e sociais. No contexto das mudanças climáticas, as instituições políticas e sociais que regulam e criam demandas para transporte, energia e consumo são particularmente relevantes. (Kaijser; Kronsell, 2014, p. 427)<sup>45</sup>

Frente ao exposto, a presente tese, ao abordar as mudanças climáticas, traz a lente de gênero de forma interseccional. Busca analisar as estruturas econômicas, sociais e políticas que se cruzam e se somam, umas às outras, contribuindo para uma maior fragilidade climática desse grupo, reforçando arranjos de poder, ao mesmo tempo em que favorecem a injustiça climática.

### 3.9 A relação entre os conceitos

Tendo em vista a apresentação dos conceitos-chaves é importante explicar como eles se relacionam e contribuem para a edificação da presente tese. A construção da justiça climática depende de um ecossistema complexo de atores, normas e saberes interconectados os quais tecem uma verdadeira teia de relações que sustenta a formulação de estruturas de referência para o enfrentamento da crise climática. Para explicar esta conexão foi organizado o fluxograma abaixo.

---

<sup>44</sup> No original: “*We propose that intersectionality can be used to generate critical and constructive insights. It provides a critique of existing power relations and institutional practices relevant for climate issues and, thus, adds significantly to the framing and understanding of climate change. Moreover, intersectionality can generate alternative knowledge crucial in the formulation of more effective and legitimate climate strategies*” (Kaijser; Kronsell, 2014, p. 419)

<sup>45</sup> No original: “*This is a highly relevant approach for developing the analytics of intersectionality to address climate change issues. Intersectional analyses of institutions may reveal how power structures are reflected materially but also normatively as norms are reproduced in practices of political, economic, and social institutions. For climate issues, political and societal institutions that regulate and create demands for transport, energy, and consumption are particularly relevant*” (Kaijser; Kronsell, 2014, p. 427).

**Figura 3-** Fluxograma relação entre os conceitos selecionados



Fonte: elaboração própria autora

Os regimes internacionais, como a convenção-quadro das nações unidas sobre mudança do clima (UNFCCC), estabelecem as diretrizes e compromissos globais para o enfrentamento das mudanças climáticas. Ainda que tais encargos não possuam, em muitos casos, caráter juridicamente vinculante, eles impõem responsabilidades éticas, políticas e morais aos Estados signatários, convocando-os à ação coordenada em prol da proteção do bem comum global. No contexto do regime climático, o clima configura-se como um bem comum global cujo equilíbrio representa o principal desafio coletivo a ser enfrentado por meio da cooperação internacional e da ação coordenada entre os diversos atores e interesses envolvidos.

Essa estrutura normativa internacional é operacionalizada por meio da governança climática, entendida como um processo que envolve a articulação entre diferentes níveis de governo — internacional, nacional, subnacional e local —, bem como a participação ativa de diversos setores da sociedade, incluindo organizações da sociedade civil, setor privado, instituições acadêmicas, comunidades tradicionais, etc. Trata-se de um modelo de governança multinível e colaborativo, no qual múltiplos centros de decisão atuam de forma

interdependente, construindo soluções compartilhadas para enfrentar os desafios impostos pela crise climática.

Nesse contexto, em que as dificuldades são amplas e os recursos escassos, sobretudo para os entes subnacionais que estão no foco da crise climática, mas sem recursos de várias ordens para enfrentá-la, a paradiplomacia emerge como uma ferramenta estratégica para que estes possam atuar de forma autônoma na formulação e execução de políticas climáticas, inclusive em cooperação internacional, buscando assim rotas alternativas de apoio as cidades sob diferentes aspectos: financeiro, técnico, formativo, etc. criando outros caminhos para a resposta a crise climática, atuando de forma alternativa aquela tradicional – via governos centrais.

Ao lado da paradiplomacia outra ferramenta importante que tem recebido atenção na governança climática são as redes transnacionais. Essas são compostas por uma ampla gama de atores não estatais, tais como organizações não governamentais, universidades, centros de pesquisa, movimentos sociais, coletivos ambientais e representantes de comunidades locais, os quais exercem um papel fundamental tanto na produção e circulação de conhecimento quanto na construção de agendas políticas e na promoção de práticas sustentáveis em escala global. Elas atuam como pontes entre diferentes contextos econômicos, geográficos, políticos e culturais; mobilizam saberes e expertises, além de atuarem como mecanismos de pressão política e contribuir para construção de respostas mais inclusivas para a crise climática.

Por sua vez a abordagem interseccional conecta todos esses esforços ao considerar as sobreposições de desigualdades sociais, a exemplo do gênero, raça, classe e território — revelando como diferentes grupos são afetados de forma desigual pelas mudanças climáticas, além de destacar que a menor contribuição vem exatamente dos vulneráveis que são os mais afetados neste processo. A interseccionalidade orienta a construção de uma justiça climática inclusiva, que reconhece e responde às múltiplas dimensões da vulnerabilidade humana diante deste contexto.

### **Considerações sobre a Seção 3**

Ao longo desta seção 3, foram apresentados e discutidos conceitos fundamentais que dão suporte à estruturação desta tese, sendo selecionados termos centrais que auxiliam na

verificação da hipótese de pesquisa. Esses conceitos não foram apenas definidos, mas também integrados à temática da tese, destacando como cada um se relaciona diretamente com o tema proposto.

Inicialmente, explorou-se o regime internacional e a organização dos Estados diante do cenário global. Foi analisada a orquestração internacional e como os Estados agem em questões globais que transcendem suas fronteiras, como as mudanças climáticas. Esse tópico mostrou a atuação dos Estados Nacionais em um ambiente internacional caracterizado pela anarquia, investigando como eles se organizam à frente dos desafios globais.

Em seguida, foi detalhado o regime internacional de mudanças climáticas, apresentando os principais instrumentos que sustentam sua estrutura e a forma como eles interagem. Esse ponto levantou questionamentos sobre a efetividade desse regime diante da complexidade do problema climático. Foi introduzida, então, a governança global como uma abordagem mais ampla e participativa, em contraste com os regimes internacionais tradicionais. Posteriormente, a análise avançou para a governança multinível, examinando a integração de diferentes atores, incluindo as cidades, e destacando o espaço de participação desses entes locais nas questões climáticas, uma vez que os entes subnacionais são um dos pilares da presente tese.

Entre as formas de atuação subnacional, foram selecionadas a paradiplomacia e as redes transnacionais, demonstrando como as cidades estão cada vez mais envolvidas diretamente no cenário internacional, seja de forma bilateral ou multilateral, em busca de colaborar com outras cidades e ao mesmo tempo ser por elas auxiliados no enfrentamento da crise climática.

Na sequência a seção adentra para a reflexão de gênero, oportunidade que apresenta algumas das principais conexões entre as agendas de gênero e mudanças climáticas. Finalmente, se debruça sobre a interseccionalidade, discutindo as diferentes opressões que afetam as mulheres ao longo de suas trajetórias, enfatizando como essas questões se entrelaçam com os desafios climáticos.

Por fim, foi apresentada relevância destes conceitos para a presente tese e a conexão entre eles, conferindo sustentabilidade ao argumento defendido.

#### 4 JUSTIÇA CLIMÁTICA: CONCEITOS, LUTAS E PRÁTICAS

---

"A justiça climática não é apenas sobre proteger o meio ambiente;  
é sobre proteger as pessoas".  
(Mary Robinson)

Nesta seção 4 o objetivo é explorar o conceito de justiça climática, destacando a desigualdade intrínseca no impacto e na contribuição para as mudanças climáticas. Conquanto estas sejam um fenômeno global, seus efeitos não se manifestam de maneira uniforme. Suas consequências variam significativamente entre regiões, grupos sociais e países, refletindo as desigualdades estruturais. Além disso, a gravidade desses impactos não é proporcional à contribuição histórica para o problema, o que intensifica as injustiças climáticas e reforça a necessidade de ações equitativas que levem em conta as responsabilidades diferenciadas e a vulnerabilidade das populações mais afetadas.

Importante destacar que para presente tese a opção foi a justiça e não a equidade climática. A escolha fundamenta-se no fato de que o objetivo proposto não se finda nos meios para alcançar a justiça climática, mas sim tem essa como objetivo final. Ou seja, o propósito não é questionar critérios técnicos, instrumentos operacionais ou compromissos formais — aspectos que caracterizam a abordagem da equidade climática como meio para se alcançar a justiça (Borràs, 2016, p. 106). A proposta da tese é trazer ao centro do debate questões estruturais de poder, direitos humanos e reconhecimento. A justiça climática exige a transformação de sistemas que historicamente marginalizaram populações vulneráveis, conferindo voz política e participação efetiva nos processos decisórios que moldam a governança climática.

Para contextualizar de que forma a justiça climática dialoga com a presente tese, a seção tem início apresentando uma síntese de como as mudanças climáticas ganharam espaço de diálogo em diferentes áreas do conhecimento.

Em seguida, será apresentada a discussão sobre os efeitos da crise climática em diferentes grupos. Será analisada de que maneira o conceito de justiça climática foi sendo tecido, qual seu alcance terminológico e de que forma tem sido contemplada por estudos científicos e relacionada ao gênero.

Na sequência, a análise recai sobre a relação entre as mudanças climáticas e a vulnerabilidade de gênero, ocasião em que serão expostas diferentes conexões sociais,

econômicas, laborais, culturais e políticas que evidenciam porque este grupo sofre uma exposição exacerbada aos efeitos das mudanças climática.

Por fim, destaca-se o tímido papel ocupado pelas mulheres junto aos espaços de poder que discutem e pautam a justiça climática. Finaliza-se então com o debate da relevância da participação das mulheres em espaços de poder, de modo a exercerem funções de protagonismo político.

#### **4.1 A ascensão da Agenda Climática**

As mudanças climáticas são definidas como alterações, a longo prazo, nas características do clima e da temperatura do planeta. De acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC) o artigo 1º § 2º aponta que o termo mudança de clima pode ser conferido “[...] direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis” (Brasil, 1998).

A discussão sobre esse campo ganha força a partir dos anos 1970, com a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, conforme apresentado na Seção 2 desta tese. No entanto, a crise climática é mais antiga e remonta ao início da Revolução Industrial ocorrida no século XVIII, quando as atividades produtivas passaram a ser movidas por combustíveis fósseis. Durante um longo período, a abordagem e o enfoque da comunidade científica, em relação ao clima, ficaram restritos à análise das projeções das emissões de gases de efeito estufa, utilizadas para embasar os debates acerca da crise climática global.

Até meados do século XX, os estudos relacionados às mudanças climáticas eram predominantemente conduzidos no âmbito das ciências naturais. Todavia, aos poucos foi se descortinando a influência que os elementos sociais, culturais e econômicos exercem sobre as mudanças climáticas. Isso contribuiu para que esse campo ganhasse relevância também nas áreas das ciências humanas e sociais, o que pode ser percebido pelo alcance que atingiu nos últimos tempos, estando no centro do debate ambiental há três décadas.

Essa ascensão aconteceu uma vez que o assunto assumiu uma abordagem mais abrangente e multidisciplinar, incluindo, por exemplo, investigações dos impactos das mudanças climáticas em ecossistemas, biodiversidade, saúde humana, segurança alimentar, recursos hídricos, direitos humanos entre outros. Esse movimento contribuiu para que o

campo deixasse de ser exclusivo das páginas de revistas e laboratórios científicos e passasse a fazer parte das ementas escolares, das manchetes de jornais e mídias digitais, dos discursos políticos, da pauta legislativa, de indicadores econômicos, sermões religiosos dentre outros espaços onde não costumava chegar.

A intensificação e popularização da agenda climática também pode ser resultado de um conjunto de distintos fatores, como a participação de diferentes atores no processo, já que a temática deixou de ser preocupação exclusiva de técnicos e cientistas, incorporando diferentes agendas, conquistando novos atores. Ainda, pode ser um reflexo do trabalho realizado por diversos órgãos internacionais, como o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente)<sup>46</sup>, com o objetivo de estudar e divulgar as informações sobre as mudanças climáticas, bem como propor medidas para adaptação e mitigação de seus efeitos.

A criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças do Clima (UNFCCC) – principal órgão de negociações do clima, com o propósito de estabelecer a base para a cooperação internacional sobre as questões técnicas e políticas relacionadas ao aquecimento global – também pode ter sido um forte aliado nessa propagação da temática climática, uma vez que recebeu ampla adesão e ratificação de 198 países, o que demonstra uma grande abrangência e capilaridade.

De igual maneira, a promoção do tema, também pode ter sido influenciada pelos dados científicos gerados e divulgados pelo IPCC. De acordo com esses relatórios, os aumentos observados nas concentrações de gases de efeito estufa (GEE), distribuídos homogeneamente na atmosfera desde 1750, foram causados inequivocamente por atividades humanas. A cada edição, os relatórios têm revelado um cenário mais complexo com constante aumento das emissões de gases que indicam um acréscimo de temperatura global acima de 1.5° C, trazendo consequências devastadoras para a manutenção da vida no planeta terra.

Também pode ser um reflexo de diferentes importantes acordos e ajustes internacionais, a exemplo da assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), assinada por 175 países, durante a Rio-92. E do Protocolo de Kyoto, em 1997, com a criação dos Anexos I e II estabelecendo as "responsabilidades comuns, porém diferenciadas".

---

<sup>46</sup>United Nations Environment Programme (UNEP).Disponível em: <https://www.unep.org/>. Acesso e 20 de junho de 2023.

Outro reforço para a propagação e difusão do tema foi o Acordo de Paris, o qual se tornou lei para todos os 196 países que o ratificaram, representando uma importante proposta de avanço nas respostas globais para as mudanças climáticas, possibilitando o reconhecimento do direito da segurança climática. No Brasil, esse reconhecimento jurídico formal aconteceu com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (ADPF 708), pelo Supremo Tribunal Federal em julho de 2022, oportunidade em que foi ratificado que “tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional” (STF, 2022). A decisão reconhece os deveres constitucionais do Estado de proteção climática emanados do art. 225 da Carta Magna de 1988, sendo reforçada pela normativa ambiental internacional ratificada pelo Brasil.

A repercussão do tema também pode ter se somado à Agenda 2030 das Nações Unidas, um plano de ação global, assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, o qual reúne 17 objetivos do desenvolvimento sustentável entre os quais está o objetivo nº. 13 – tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

Além desses fatores também destaca-se o aumento de desastres climáticos, sua intensidade e os prejuízos gerados. No Brasil, por exemplo, foram registrados 2.254 registros anuais entre 2010 e 2019, enquanto que entre 2020 e 2023 o número foi de 4.077. Representa um acréscimo de 250% nos últimos quatro anos, de acordo com recente estudo lançado pela Aliança Brasileira pela Cultura Oceânica (2024)<sup>47</sup>.

Os riscos provocados pelas mudanças climáticas têm sido considerados como “[...]o desafio social e político mais significativo do século XXI<sup>48</sup>” (Shepard; Corbin, 2009, p. 163 – tradução nossa), bem como “[...] o mais novo fenômeno ambiental gerador de riscos globais para a humanidade (Rammê, 2012, p. 05).

Contudo, embora haja uma preocupação coletiva com o campo e o reconhecimento de que todos vivem no mesmo macroecossistema global – planeta Terra, as contribuições para esse cenário, e os efeitos nocivos da crise ambiental, não afetam a todos os indivíduos e

---

<sup>47</sup> ALIANÇA BRASILEIRA PELA CULTURA OCEÂNICA, em parceria com o Programa Maré de Ciência da Unifesp, o MCTI, a UNESCO e a Fundação Grupo Boticário, lançou o primeiro documento da série “Brasil em transformação: o impacto da crise climática”. O primeiro caderno técnico da série, “2024: o ano mais quente da história”, sob coordenação de Aline Sbizera Martinez e Ronaldo Adriano Christofoletti, apresenta dados oficiais que confirmam 2024 como o ano mais quente já registrado desde o período pré-industrial (2024, p. 3).

<sup>48</sup> No original: “*Climate change is the most significant social and political challenge of the 21st century*”. (Shepard; Corbin, 2009, p. 163)

grupos sociais de forma uniforme; [...] “as alterações climáticas não atingem todos igualmente; suas consequências são distribuídas de forma desigual entre regiões do mundo, países, e grupos sociais dentro dos países” (Kashwan, 2021, p. 1)<sup>49</sup> (tradução nossa).

Alguns sentem de forma mais intensa seus efeitos, pois, “a degradação ambiental e os impactos causados pelas mudanças climáticas não são democráticos. Eles têm cor, raça, gênero e classe social certa” (Iacovini; Vieira, 2020, p. 2). De acordo com o relatório da ONU *Climate Justice for a Changing Planet* “[...] os impactos estão sendo sentidos desproporcionalmente por pessoas pobres que já vivem em condições precárias. A mudança climática, com suas muitas facetas, agrava ainda mais as desigualdades existentes enfrentadas por esses grupos vulneráveis” (United Nations, 2009, p. ix – tradução nossa)<sup>50</sup>.

Desta forma, no centro da questão das mudanças climáticas globais está um problema fundamental que precisa ser reconhecido e enfrentado: a injusta distribuição das implicações resultantes da emergência climática, uma vez que a população que menos tem contribuído para o impacto ambiental, seja em decorrência do modo de consumo ou de produção adotado, é a mais propensa a sofrer os efeitos da crise climática. Os “gases de efeito estufa estão sendo gerados em locais específicos para o benefício de pessoas e corporações singulares, enquanto as consequências dessas emissões são globalizadas em vastas fronteiras geográficas (bem como temporais)” (Heydi, 2021, p. 23-24)<sup>51</sup>. Logo, alguns grupos têm sofrido em proporções maiores, embora não tenha usufruído de suas benesses, situação que gera uma dupla desigualdade, segundo Trannin (2020, p. 3). “Quando se trata dos efeitos da mudança climática, nada além de injustiça crônica e corrosão dos direitos humanos entra em cena” (Robinson, 2021, p. 41).

Ainda que a origem dessa exposição aos efeitos da crise climática possa ser distinta e estar conectada a diferentes fatores como, por exemplo, o território habitado, a classe social, o gênero, a raça, a idade, o acesso aos serviços públicos básicos ou até mesmo as intersecções de todos esses fatores, o fato é que é visível uma relação inversamente proporcional entre a responsabilidade pelas mudanças climáticas e os riscos por elas gerados.

<sup>49</sup> No original: “*climate change does not affect everyone equally; its consequences are distribute dune qually between world regions, countries, and social groups within countries*” (Kashwan, 2021, p. 1).

<sup>50</sup> No original: “*There is also increasing recognition that these impacts are being felt disproportionately by poor people who already live under precarious conditions. Climate change, with its many facets, further exacerbates existing inequalities faced by these vulnerable groups*” (United Nations, 2009, p. ix).

<sup>51</sup> No original: “[...] *that greenhouse gases are being generated in particular locations for the benefit of particular people and corporations, while the consequences of these emissions are globalised across vast geographical (as wellas temporal) boundaries.*” (Heydi, 2021, p. 23-24)

Grupos sociais em maior vulnerabilidade socioeconômica frequentemente são também mais vulneráveis a eventos tais como enchentes, secas prolongadas, falta de disponibilidade hídrica, variação na quantidade e no preço dos alimentos e variações nas dinâmicas de recursos naturais específicos. Tais eventos estão sendo intensificados com o advento das mudanças do clima, e tendem a ser cada vez mais frequentes e intensos à medida que essas mudanças se acentuem (Milanez; Fonseca, 2010, p. 93).

Os impactos gerados pelas alterações climáticas são sentidos de maneira diferente entre os vulneráveis. Dentre eles se destacam os pobres, os indígenas, os negros, as mulheres, os quilombolas, idosos, LGBTQIAP+ e os deficientes. Isso se dá não apenas por possuírem acesso limitado a recursos financeiros, o que impossibilita criar estratégia de enfrentamento a estas questões, mas também, porque a vulnerabilidade decorre do risco gerado pela falta de efetividade de seus direitos, bem como devido à ausência de representatividade desses grupos em espaços de decisão, o que faz com que suas lutas sejam silenciadas e invisibilizadas. Pois, “A mudança climática é mais destrutiva para aqueles que já são afetados negativamente por outras formas de desigualdade estrutural dentro de seus próprios países” (Trannin, 2020, p. 11).

Isso ocorre, porque a vulnerabilidade, nas mais diversas áreas do conhecimento, não é percebida exclusivamente como um fenômeno edificado sob uma variável, a exemplo dos processos físicos ou ambientais, mas é entendida como um conjunto de fatores de várias ordens, tal como pode ser apreendido na definição adotada pela *Internacional Strategy for Disaster Reduction* (UM – ISDR). Esta vincula a vulnerabilidade às condições estabelecidas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto dos riscos e perigos<sup>52</sup>.

Sendo assim, a vulnerabilidade é composta por múltiplos fatores, abrangendo aspectos de natureza diferenciada e multicausal, determinada por fatores que estão para além da localização geográfica, somados a estes por vários aspectos de diferentes ordens sociais, econômicos, políticos e biofísicos, como alerta Williams *et al.* (2019, p. 172).

As desigualdades sociais, econômicas e políticas fazem com que a vulnerabilidade afete os indivíduos de maneira distinta, bem como influencie na capacidade de antecipar, enfrentar e sobreviver a um desastre. Para Silva Et. Al. (2022, p. 62) fatores como pobreza, gênero, etnia, idade, acesso a serviços públicos, redes sociais, moradia, localização

---

<sup>52</sup> No original: *The conditions determined by physical, social, economic, and environmental factors or processes, which increase the susceptibility of a community to the impact of hazards.* (International Strategy for Disaster Reduction – ISDR). Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/7817\\_7819isdrterminology11.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_7819isdrterminology11.pdf)

geográfica agem diferentemente em cada grupo social, tornando o mais ou menos vulneráveis aos efeitos climáticos.

Isso significa dizer que, embora todos estejam expostos às mudanças climáticas, haverá grupos que sofrerão impactos ainda maiores devido ao contexto econômico, político, social e cultural de qual fazem parte e que já os coloca, por si só, em condição de vulnerabilidade. “Quem já sofre desvantagem social são mais predipostos a estarem no caminho do perigo e menos propensos a serem capazes de tomar medidas defensivas ou reconstruir suas vidas após um desastre” (Farber, 2007, p. 302 – tradução nossa)<sup>53</sup>.

O reconhecimento de que os efeitos das mudanças climáticas atingem as pessoas de maneiras diferentes, assim como os recursos e meios para proteção não são iguais para todos, tem gerado reflexões sobre a questão da (in)justiça climática. Esse termo, embora ainda não edificado de forma sólida, tem sido utilizado internacionalmente, bem como em diferentes contextos nacionais. Recebeu maior atenção após ser incorporado expressamente, pela primeira vez, no âmbito das negociações internacionais, no preâmbulo do Acordo de Paris<sup>54</sup>, com o propósito de registrar a disparidade dos impactos e das responsabilidades no que se refere aos efeitos e às causas das alterações do clima entre os diferentes grupos.

O Acordo chamou atenção para o fato de que as mudanças climáticas não são um problema exclusivamente ambiental, pois também trazem um forte impacto sobre os direitos humanos, na medida em que uma pequena parcela da população, com maiores condições financeiras, possui meios e recursos para enfrentar os riscos climáticos, seja no que se refere ao acesso de infraestrutura, alimento, água, saúde, etc., mas a maioria não terá condições materiais para adaptar e resistir aos seus impactos, conforme destacam Milanez e Fonseca (2010, p. 94). É em virtude desta exposição da população mais vulnerável que “[...] a crise climática hodierna é também uma crise ética de justiça” (Rammê, 2012, p. 02).

Na tentativa de avançar na construção da terminologia justiça climática, entender de que maneira essa tem sido utilizada e em que medida se diferencia ou se conecta a outras expressões, a exemplo, justiça ambiental, o próximo tópico se dedicará a esse estudo.

---

<sup>53</sup> No original: [...] *that race and poverty, along with age and gender, make a significant difference. Those who already suffer from societal disadvantage are more likely to be in harm's way, and they are less likely to be able to take defensive action or to reconstruct their lives after a disaster*” (Farber, 2007, p. 302).

<sup>54</sup> Observando a importância de assegurar a integridade de todos os ecossistemas, incluindo os oceanos, e a proteção da biodiversidade, reconhecida por algumas culturas como Mãe Terra, e observando a importância para alguns do conceito de «justiça climática», ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima.

## 4.2 Justiça Climática: um Termo em Construção

A justiça climática e a equidade mundial são imperativos defendidos no Acordo de Paris. Esse enfatiza uma conexão fundamental entre as ações tomadas em respostas às mudanças climáticas e a busca equitativa pelo desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza. Utiliza como fundamento os princípios das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, levando em consideração os recursos específicos diante das diversas realidades nacionais.

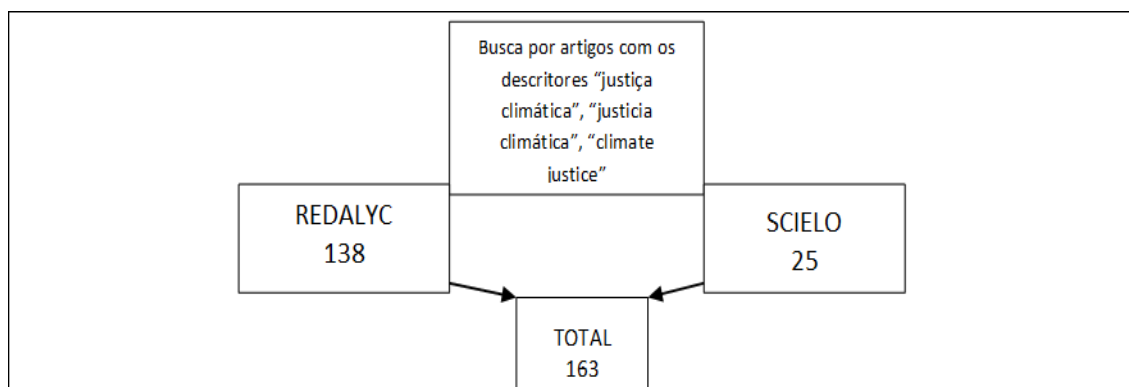
O Acordo destaca ainda suporte aos países em desenvolvimento na implementação dessas medidas, demonstrando sensibilidade e preocupações com aqueles que enfrentam as maiores demandas à frente dos problemas climáticos, sobretudo, os países em desenvolvimento, conforme previsto no disposto 4.15<sup>55</sup> (Brasil, 2017), confirmando um compromisso com a justiça e a cooperação global na direção da sustentabilidade e da equidade.

Entretanto, não há um conceito homogêneo sobre justiça climática. Com o objetivo de entender o estado da arte sobre este tema e qual a dimensão do termo foi realizada uma Revisão Sistemática de Literatura em duas plataformas de pesquisa digital: Scielo – *Scientific Electronic Library Online* (Biblioteca Científica Eletrônica On-line) e a Redalyc – Rede de Revistas Científicas da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal. A opção por essas ferramentas ocorreu em virtude da abrangência não apenas numérica, mas também geográfica, na medida em que essas bases se destacam na publicação de artigos científicos, principalmente desenvolvidos em países da América Latina. Foram utilizados como critérios de inclusão: artigos ou publicações disponíveis na íntegra online, nos idiomas português, inglês ou espanhol, que abordassem a temática pesquisada.

A busca utilizou os seguintes descritores: “justiça climática”, “*justicia climática*” e “*climate justice*”. Contudo, como o objetivo era identificar a profusão e a amplitude do termo, para sua análise, no presente estudo, não será realizada a distinção idiomática.

---

<sup>55</sup> Artigo 4º - 15 “As Partes deverão considerar, na implementação deste Acordo, as preocupações das Partes cujas economias sejam particularmente afetadas pelos impactos das medidas de resposta, particularmente as Partes países em desenvolvimento” (Brasil, 2017).

**Figura 4** - Desenho metodológico para o levantamento dos artigos

Fonte: elaboração própria autora

Assim, contabilizando as duas bases, uma vez excluídos artigos repetidos e também os comuns às duas bibliotecas, foram encontrados 163 artigos, sendo 15% pertencentes à base Scielo e 85% a Redalyc.

O levantamento contabilizou todas as publicações em que um dos termos – “justiça climática”, “*justicia climática*” e “*climate justice*” – estivesse presente ao menos uma vez. A pesquisa não foi restrita apenas aos artigos específicos sobre a temática, mas registrou todas publicações que mencionassem, pelo menos uma vez, o termo.

O artigo mais antigo encontrado nessa busca data de 2008<sup>56</sup>, estando alocado na base Redalyc. O mesmo faz uma relação entre a crise climática e alimentar e analisa que ambas teriam sido imposta aos países do Sul por meio da dívida e acesso a crédito. Por sua vez, na base Scielo, o artigo mais antigo em que o termo é registrado data de 2012<sup>57</sup> e tem como objetivo realizar uma reflexão sobre a Rio+20. Esses dois registros comprovam que o tema justiça climática é pauta antes mesmo do Acordo de Paris.

Além disso, é possível observar que, embora o tratado global de 2015 não tenha sido o ponto de partida para a discussão ele foi importante para ampliação da produção sobre esta temática, pois a partir de 2016 é possível observar um aumento no número de documentos publicados em que o termo justiça climática se faz presente, com destaques para o ano de 2022 e 2023, conforme indica a tabela 6 abaixo.

<sup>56</sup> <https://redalyc.org/pdf/124/12401818.pdf>

<sup>57</sup> <https://www.scielo.org/article/sdeb/2012.v36nspe1/68-76/>

**Tabela 6** – Pesquisa de artigos nas plataformas (2008-2023)

<b>ANO</b>	<b>REDALYC</b>	<b>SCIELO</b>
2008	1	0
2009	1	0
2010	4	0
2011	2	0
2012	2	1
2013	10	0
2014	5	2
2015	8	0
2016	15	0
2017	11	1
2018	10	3
2019	8	0
2020	15	1
2021	13	3
2022	23	5
2023	10	9
<b>TOTAL</b>	<b>138</b>	<b>25</b>

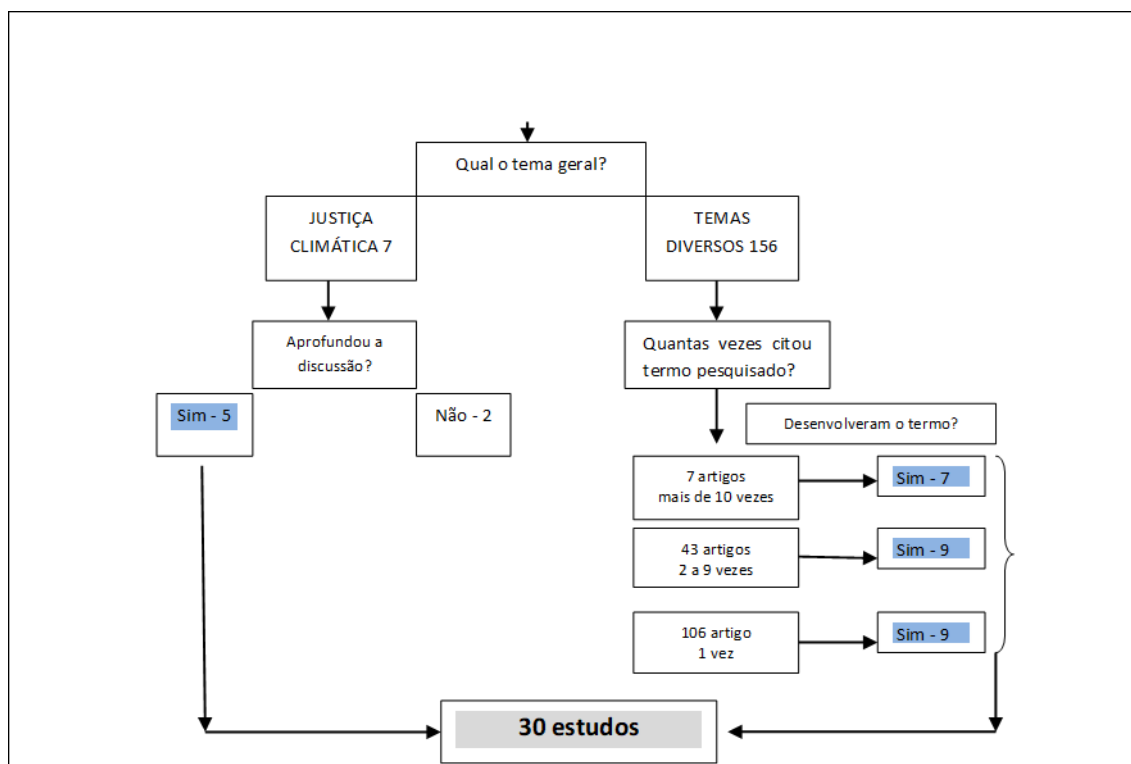
Fonte: elaborada pela autora com dados obtidos através das plataformas REDALYC e SCIELO.

Conquanto a área temática que mais tenha registro de publicação, contendo o termo justiça climática, seja as ciências sociais aplicadas, o mesmo também aparece em outros campos de estudo – ciências exatas, da saúde, agrária, biológica entre outras –, o que demonstra que o assunto dialoga com áreas distintas do conhecimento e, de certa forma, tem se apresentado como uma preocupação em diferentes esferas do conhecimento.

A profusão que este campo ganhou também merece ser observada, uma vez que a publicação sobre a temática tem como origem países diversos, a exemplo do Brasil, México, da Espanha, Colômbia, África Do Sul e Argentina, o que demonstra que o termo tem ultrapassado fronteiras e inspirado pesquisadores de diferentes lugares do globo.

Com o objetivo de verificar a abordagem conferida ao termo justiça climática, os artigos encontrados no levantamento foram analisados individualmente. Para tanto, foram observadas quantas vezes a palavra aparecia e se a mesma, de alguma maneira, estava promovendo a discussão, aprofundando conceito, deixando registro sobre sua trajetória ou se apenas estava sendo referenciada.

**Figura 5** – Percurso metodológico - verificação da terminologia e contribuição para o tema



Fonte: elaborada pela autora com dados obtidos na pesquisa temática

Nota: Apresenta o percurso metodológico para verificar se a terminologia ultrapassou a mera citação ou se de alguma maneira contribuiu para a profusão do tema.

Embora 163 artigos tenham sido identificados utilizando as variáveis “justiça climática”, “*climate justice*” e “*justicia climática*”, apenas sete trabalhos traziam o termo como temática do estudo; nas demais produções o termo não era o aspecto central, mas secundário aparecendo em estudos correlatos, cujo objetivo do texto em si não era analisar especificamente este fenômeno, mas outros que com ele dialogam: mudanças climáticas, Acordo de Paris, Agenda 2030, COP, direitos humanos, ODS, sustentabilidade, desenvolvimento, geopolítica, Antropoceno, governança climática entre outros.

Entre as sete produções identificadas, apenas uma foi encontrada na base Redalyc, o que chama atenção tendo em vista que esta concentra 85% dos achados em geral. Também merece registro o fato de que dois artigos, embora tenham se proposto a desenvolver a temática justiça climática, não conseguiram ultrapassar a mera citação do termo. Os outros cinco estudos, apesar de não partirem do mesmo marco temporal, tampouco se apresentaram de forma homogênea, conseguiram cumprir o proposto e promoveram uma discussão aprofundada acerca do tema.

Em relação às outras 156 produções, foi analisada a utilização dos termos pesquisados, examinando a frequência e a forma como foram citados. Para isso verificou-se quantas

referências estavam vinculadas ao título, ao resumo, às palavras-chave, ao texto – aqui compreendido pela introdução, desenvolvimento e conclusão, bem como quantos termos faziam menção apenas a obras consultadas e indicadas na bibliografia. Em relação aos termos utilizados no texto foi avaliado se os mesmos tinham função de apenas referenciar ou se avançavam abordando o conceito, o histórico, ou outra discussão que colaborasse com o tema. Entre os achados, observa-se que a grande parcela dos 156 artigos mencionou o termo apenas uma única vez, enquanto que 7 artigos teriam realizado 10 ou mais citações do termo.

O estudo também se preocupou em analisar de que maneira esses 106 artigos utilizavam o termo justiça climática. Na oportunidade descobrimos que a maior incidência do termo estava no texto (introdução, desenvolvimento e conclusão) e em obras citadas na bibliografia, conforme tabela 7:

**Tabela 7 – Estudos com uma única citação**

<b>Estudos com uma única citação</b>	
Bibliografia	39
Resumo	3
Palavras-chaves	3
Texto	57
Título	2
Nota rodapé	2
<b>TOTAL</b>	<b>106</b>

Fonte: elaborada pela autora com dados obtidos através das plataformas REDALYC e SCIELO.

Tendo em vista que para o estudo é relevante entender de que forma o termo foi utilizado, mas também qual a profundidade alcançada, foram analisados os 57 estudos, com uma única citação, estando ela contida no texto do documento, a fim de identificar se a citação tinha como função enriquecer e aprofundar o debate ou se apenas estava citada como uma expressão de impacto, porém sem desenvolvimento. Observa-se que no grupo composto por 57 artigos, 9, apesar de realizarem apenas uma citação do termo, adentravam no assunto, contribuindo, de alguma maneira, para o aprofundamento e enriquecimento do tema, enquanto os outros 48 estudos apenas utilizavam o termo no texto sem qualquer interesse de despertar o debate ou de conferir aprofundamento a temática.

Isso também pode ser observado com o grupo composto por 43 estudos que abordam o termo entre 2 a 9 vezes no texto. Entre esses, 26 expressavam o termo no corpo do texto, mas não tinham a preocupação de desenvolver ou provocar a discussão; apenas a utilizavam sem

qualquer desenvolvimento do termo. Outros 8 artigos pertencentes a esse grupo, embora mencionassem pelo menos duas vezes o termo justiça climática, o fazem em elementos, como palavras-chave, resumo e bibliografia, mas não diretamente no corpo do texto, o que totaliza, nesse grupo, 34 artigos sem contribuição aprofundada para a temática.

Por sua vez, o terceiro grupo composto por artigos com mais de 10 citações a situação é distinta, pois é possível observar que todos os trabalhos avançam e de alguma forma promovem o aprofundamento e a discussão, o que demonstra que embora não seja o intuito principal do trabalho debater a justiça climática, a contribuição ocorre na medida em que a discussão adentra no diálogo, mesmo sendo a justiça climática um tema secundário do texto.

Esta análise confirma que conquanto seja possível verificar que o termo justiça climática está presente em diferentes estudos de vários ramos do conhecimento, ainda é incipiente o número de artigos que tem contribuído com o desenvolvimento desta temática, seja tratando do conceito, da definição, do histórico ou estabelecendo parâmetros para seu delineamento etc. Verifica-se que o termo, embora citado, não é aprofundado ou ao menos conceituado. Apesar de haver menção, a forma empregada é superficial e, em alguns casos, chega a representar um bordão. Esta afirmativa pode ser abaixo constatada pelas frases retirada de alguns destes artigos:

“[...] devemos pensar em soluções baseadas na justiça climática [...]”<sup>58</sup>

*“On a theoretical level, we discuss the challenges of climate change for social policy and present the concept of climate justice”*.<sup>59</sup>

*“[...] com la prometo que o 40 por cento dessa cantidad fluirá para as comunidades desfavorecidas, atendendo a esta forma também o aspecto da justiça climática”*.<sup>60</sup>

*“Justicia climática” es un grito frecuente en boca de la gente*.<sup>61</sup>

“[...] tem estudado essa problemática em particular direcionando seus argumentos a uma teoria de justiça climática”<sup>62</sup>.

*“Esto és lo que alimenta también la posición boliviana en cuanto a justicia climática”*.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> <https://www.redalyc.org/journal/5117/511769287023/>

<sup>59</sup> <https://www.redalyc.org/journal/6928/692873972007/>

<sup>60</sup> <https://www.redalyc.org/journal/1937/193771591008/>

<sup>61</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/139/13950920003.pdf>

<sup>62</sup> [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212013000300002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212013000300002)

<sup>63</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/4261/426142156001.pdf>

“A máxima zapatista ‘por um mundo onde caibam muitos mundos’ ressoa entre movimentos e acadêmicos, especialmente aqueles envolvidos na defesa das autonomias, da justiça climática e do pluriverso<sup>64</sup>.

“Também não pode haver dúvidas sobre a necessidade de alargar as noções de justiça das relações interpessoais e sociais para um sentido de justiça ambiental e, mais especificamente, de justiça climática”<sup>65</sup>.

“[...] encontrar caminhos e formas de contribuir para uma maior equidade mundial pela via das compensações e da justiça climática”<sup>66</sup>.

*“De esta manera, en un proceso de ampliación del sujeto jurídico, se puede hablar de Justicia climática, sin pasar necesariamente por una personalización de la tierra y sus elementos”<sup>67</sup>.*

Assim, constata-se que no universo de 163 artigos, apenas 30 desenvolvem o termo justiça climática em graus diversos que ultrapassam a mera citação do termo, o que representa 16% do universo pesquisado.

Esses dados revelam que embora a justiça climática não seja um termo novo ou desconhecido há ainda um grande caminho a ser percorrido para que se torne recorrente na agenda política e de pesquisa, pois a despeito de haver importantes instrumentos internacionais mencionando o campo ele ainda não foi internalizado nestes espaços. “Trata-se de tema que merece ser explorado em pesquisas futuras, [...], de alguma maneira, poderia integrar questões relacionadas ao estudo dos impactos das mudanças climáticas e a redução das desigualdades em nosso país” (Torres *et al.*, 2021, p. 169).

O levantamento também verificou em que medida as publicações traziam a justiça climática sob a perspectiva de gênero, uma vez que é estruturante para a presente tese. Para tanto, foram analisados os 30 artigos que desenvolveram, em alguma medida, a temática justiça climática.

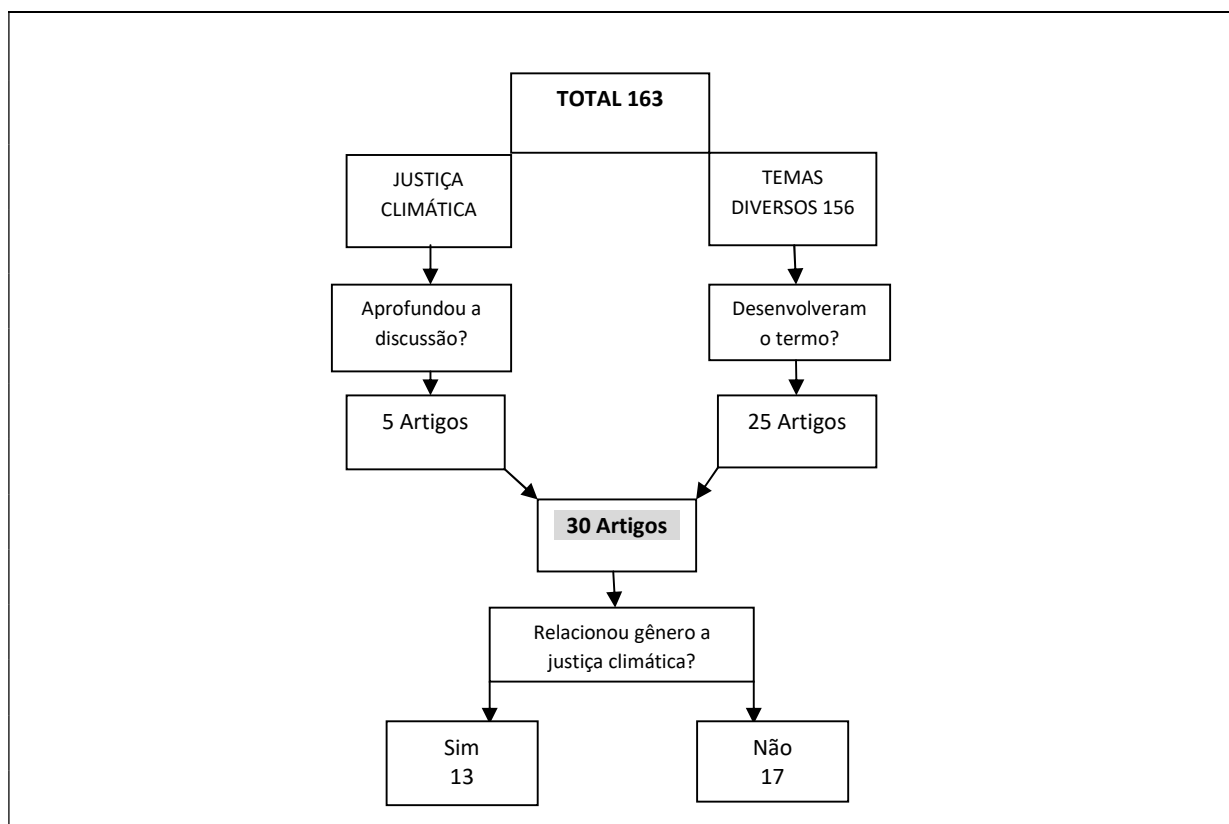
<sup>64</sup> <https://www.scielo.br/j/ra/a/5DLJJ7nQ9N35zZMMCfRYzjN/?lang=pt>

<sup>65</sup> [http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2305-445X2023000100017&lang=pt](http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2305-445X2023000100017&lang=pt)

<sup>66</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/317/31749464012.pdf>

<sup>67</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/4077/407736379013.pdf>

**Figura 6** – Metodologia utilizada para a relação de justiça climática e gênero



Fonte: elaborada pela autora com dados obtidos na pesquisa temática

Nessa perspectiva foram observados que 13 artigos relacionavam de alguma forma a temática gênero e mudanças climáticas, o que representa 43,3%, se considerarmos apenas os 30 artigos. Contudo, quando analisado o universo de 163 estudos se constata que a relação entre gênero e justiça climática é incipiente (7%) ante a totalidade de artigos pesquisados.

Diante desse contexto, pode-se afirmar que justiça climática ainda é um tema pouco difundido e que embora tenha recebido mais espaço nos últimos anos, ainda são modestas as publicações que desbravam este campo do estudo e promovem sua discussão. É possível verificar que os trabalhos que abordam essa temática incluem de forma tímida a pauta de gênero, indicando que há uma percepção embrionária sobre a conexão entre gênero/mulheres na discussão da justiça climática, o que demonstra a importância de avançar com pesquisas e estudos na área, conforme propõe a presente tese.

### 4.3 Origem da Justiça Climática

A justiça climática ainda é um termo em construção e em consolidação, embora em alguns países tenham avançado mais em relação a outros. A expressão tem alcançado impulso juntamente com outros termos, a exemplo de justiça ambiental e racismo ambiental, ao tempo em que diversos estudos tendem a estabelecer pontos de conexões e de divergência entre eles.

Entretanto, para o presente estudo, por uma opção metodológica, não será aprofundado o racismo ambiental – tipo de desigualdade e de injustiça ambiental específico, iniciado pelo movimento negro dos Estados Unidos, na década de 1980, expresso originalmente pelo reverendo Benjamim Chavis, conforme destacam Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 20). O intuito foi explicitar a dimensão racista dos problemas ambientais naquele país, denunciando que a degradação ambiental estava concentrada em bairros e territórios periféricos, onde viviam famílias mais pobres e onde havia maior predominância de pessoas negras, indígenas e quilombolas (Pacheco; Faustino, 2013, p. 104). Sendo assim, o presente trabalho optou por seguir a orientação da justiça climática sem, contudo, descuidar-se das diferentes interseccionalidades que a afetam.

A justiça climática tem como origem a justiça ambiental, sendo considerada enquanto seu desdobramento, tal como o apontado por autores como Trannin (2020, p. 4), Milanez e Fonseca (2010, p. 93); Louback (2022, p. 31). Ambos são dois conceitos essenciais na discussão sobre as questões ambientais e as mudanças climáticas, com o propósito de assegurar que as comunidades e os ecossistemas sejam tratados de maneira justa e equitativa, embora se concentrem em áreas um pouco diferentes. É fato que junto ao conceito de justiça ambiental foram agregadas novas questões, no caso, as inerentes ao aquecimento global e às mudanças climáticas. Desta forma, entender a justiça climática requer transitar inicialmente pelo movimento da Justiça Ambiental, o qual foi sendo estruturado nos Estados Unidos, a partir da década de 60, de acordo com Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 17), estando profundamente conectado a questões de raça e etnia, ressaltam Milanez e Fonseca (2010, p. 95).

A expressão justiça ambiental começa a ser formatada, segundo Rammê (2012, p. 13), durante os movimentos sociais, ocorridos a partir da década de 60, nos Estados Unidos, tendo como pauta reivindicatória a garantia dos direitos civis às populações afrodescendentes, a oposição ao racismo ambiental – distribuição desigual de riscos ambientais e discriminação

institucionalizada contra determinados grupos – relacionando raça, pobreza e poluição e a oposição à exposição humana à contaminação tóxica de origem industrial.

Alguns estudos realizados a partir dos anos 70 apontavam a relação entre poluição e a raça das populações mais afetadas. Neste momento, os sindicatos, grupos de minorias étnicas e ambientalistas, elaboraram pautas tendo como base “questões ambientais urbanas”, sem, contudo, alterar a agenda política, o que somente vai acontecer a partir da década de 80, quando a justiça ambiental é elevada à condição de questão central na luta pelos direitos civis, recorrendo à produção própria de conhecimento.

Outrossim, as lutas da Justiça Ambiental não iam apenas de encontro às indústrias poluentes, mas questionavam a exposição dos trabalhadores e das pessoas que habitavam próximos a localidades em que aconteciam essas atividades e o local onde o descarte dos resíduos era realizado. Foi “fruto de uma forte denúncia dos negros sobre as instalações de aterros sanitários e incineradores de lixo, que estavam ao redor de seus bairros e comunidades colocando em risco a saúde de toda a população local” (Branco; Armada, 2018, p. 322).

Essa exposição intencional e acintosa a que determinados grupos eram submetidos, teria, de acordo com Lima (2021, p. 55), originado o movimento por Justiça Ambiental e incentivado as pesquisas relacionando os aspectos ambientais e sociais da desigualdade, permitindo superar o olhar tecnicista ambiental o qual se debruçava sobre as questões físico-químicas.

Em decorrência da Justiça Ambiental, as lutas pelos direitos civis e as lutas ambientalistas, até então separadas, começavam a se encontrar em objetivos e a se misturar, levando a discussão para além das questões inicialmente relacionadas à localização de rejeitos tóxicos, por exemplo, para uma ‘reflexão geral sobre as relações entre riscos ambiental, pobreza e etnicidade’. (Lima, 2021, p. 56).

A conexão da pauta ambiental com outras questões, a exemplo de gênero, raça, classe social, juntou os interesses de grupos ambientalistas com temas adotados por defensores dos direitos das minorias. Foi essa visada que conferiu ao movimento de justiça ambiental um olhar diferenciado, complexo e pioneiro, na medida em que destacou as dimensões das desigualdades sociais em questões ambientais.

Este movimento é associado às primeiras críticas à configuração locacional de fontes de contaminação e à sua proximidade com comunidades específicas. Este debate foi amadurecido na década de 1970, pela aproximação entre sindicatos, organizações ambientalistas e grupos de minorias étnicas que pretendiam discutir questões ambientais no contexto urbano. Entretanto, foi em 1982 que a luta contra a implantação de um aterro

industrial para receber bifenil policlorado (um hidrocarboneto halogenado com alto potencial de concentração na cadeia alimentar e com efeitos tóxicos sobre a reprodução de seres humanos) no condado de Warren, na Carolina do Norte, chamou a atenção da opinião pública para a questão da localização de empreendimentos poluidores. Cinco anos mais tarde, uma pesquisa organizada por movimentos sociais concluiu que a variável racial era a componente que, nos Estados Unidos, melhor explicava a localização de aterros para resíduos perigosos. (Milanez; Fonseca, 2010, p. 94).

À vista disso, a justiça ambiental é percebida como o conjunto de princípios que assegura que o desenvolvimento não pode atribuir para nenhum grupo étnico, racial ou de classe, consequências ambientais negativas desproporcionais, transferindo custos ambientais para grupos fragilizados sob o aspecto econômico e político, os quais são sub-representados e silenciados. Caracteriza-se por acrescentar às questões ambientais, os problemas sociais, raciais, étnicos e de classe, trazendo complexidade e integralidade para situações antes tratadas apenas sob aspectos técnicos de ordem ambiental. Amplia-se então esse olhar,

[...] incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Refere-se, assim, às condições em que tal direito pode ser livremente exercido, preservando, respeitando e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, a dignidade e a autonomia das comunidades (Acsehrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 16).

Por sua vez, o contraponto, ou ainda, sua antítese, seria a Injustiça Ambiental – exposição diferenciada ao risco e que pode ser caracterizada como “[...] lógica perversa de um sistema de produção, de ocupação do solo, de destruição de ecossistemas, de alocação espacial de processos poluentes, que penaliza as condições de saúde da população trabalhadora, moradora de bairros pobres e excluída pelos grandes projetos (Moura, 2010, p. 03).

Os movimentos em prol da justiça ambiental fundamentam sua luta no fato de que a crise ambiental concentra os ganhos do desenvolvimento de maneira desproporcional, ao passo que direciona os ônus para extratos populacionais mais vulneráveis estejam eles localizados internamente ou não. Extrapolam as fronteiras e alcançam níveis globais, a exemplo do que acontece entre os países do Hemisfério Norte e Sul, na medida em que os primeiros utilizam o segundo como depósito de lixo e de materiais contaminantes, muitas vezes, sob o manto do discurso do desenvolvimento e da cooperação.

Tendo em vista a natureza das lutas, as quais ora se destacam por serem eminentemente ecológica ora social, bem como devido à abrangência do espaço, que em alguns momentos é local e em outros globais, Rammê (2010, p. 46) defende que [...] “a justiça ambiental se apresenta como um conceito ‘guarda-chuva’ capaz de abarcar todas as preocupações e formas

de ação social vinculadas ao entendimento de que o meio ambiente equilibrado é fator determinante para a subsistência humana”.

Em solo brasileiro, a utilização do termo justiça ambiental é mais recente. Oficialmente, esse movimento teve como marco, no Brasil, o ano de 1998 com a realização de um Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, realizado no campus da Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, pela UFF/PPGSD-LACTA, a FIOCRUZ/CESTEH e a FASE/Projeto Brasil Sustentável e Democrático. Participaram diferentes atores locais, mas também um grupo do movimento por justiça ambiental norte-americano (Rammê, 2010; Milanez; Fonseca, 2010). O termo ganha destaque a partir da criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) criada em 2001, durante o referido encontro (Branco; Armada, 2018, p. 327).

Entretanto, mesmo sem trazer a citada denominação, admite-se que diversos movimentos, desde a década de 70, já expressavam os interesses dessa luta, a exemplo de movimento contra a utilização de agrotóxicos, dos atingidos por barragens, da resistência dos seringueiros na Amazônia entre outros, o que reforça o papel dos movimentos sociais, mas também das manifestações populares daqueles que sofrem diária e diretamente os danos desiguais dos problemas ambientais.

Ao descrever o movimento da justiça ambiental do Brasil, entende-se que o mesmo teria seguido os passos do movimento mundial:

[...] volta-se para a justa distribuição do espaço ambiental coletivo entre os seres humanos vivos, bem como para o enfrentamento de toda e qualquer espécie de violações de Direitos Humanos fundamentais originadas em contextos de degradação ambiental no território brasileiro, sempre ressaltando que tais violações de direitos atingem, sobretudo, os trabalhadores e os grupos sociais marginalizados e de baixa renda (Rammê, 2010, p. 50).

Por sua vez, a justiça climática “pode ser vista como uma vertente, uma especialização temática da justiça ambiental que destaca um problema de justiça social no cerne da questão sobre mudanças climáticas” (Cavalcanti *et al.*, 2022, p. 144). Este tema ganha impulso com a divulgação de diferentes estudos, a exemplo do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) que, desde o início da década de 1990, tem destacado, por meio de relatórios respaldados por pesquisas de várias agências e academias, a preocupante situação relacionada às repercussões do aquecimento global. Registros sobre temperaturas extremas; a contribuição das ações humanas para o aquecimento global; a responsabilidade histórica de países desenvolvidos, beneficiados com o modelo desenvolvimento econômicos, e

responsáveis por emissões históricas de gases de efeito estufa; exposição das assimetrias de impactos das mudanças climáticas, disseminando a relação existente entre a responsabilidade, e as injustiças tanto internas quanto em espaço internacional, foram alguns dos fatores que contribuíram para a divulgação da temática justiça climática.

A justiça climática surge como respostas às lacunas existentes nas políticas climáticas estatais e regulatórias, e, sobretudo, em razão da falta de ação por parte dos Estados-nação diante das evidências científicas dos riscos climáticos, como bem destaca Borràs (2016, p. 100). Portanto, é fruto da reivindicação dos países mais pobres ante as mudanças climáticas e ao encargo a eles atribuído, sendo considerado um desdobramento da justiça ambiental, a partir do debate da vulnerabilidade de grupos menos favorecidos no tocante aos impactos das mudanças climáticas, conforme sinalizam Milanez e Fonseca (2010, p. 95) e Borràs (2016, p. 100).

Embora a justiça climática seja um desdobramento da justiça ambiental, tendo na mesma a sua origem (Trannin 2020, p. 4), a primeira se diferencia na medida em que “[...] recebe contornos atuais para tratar de temas mais abrangentes, como a redução de vulnerabilidades em cenários que ultrapassam a questão social e se conectam com os efeitos das atuais mudanças climáticas” (Scotti; Pereira, 2023, p. 294). A título de exemplos cita-se a escassez de alimentos e o seu aumento de preço em decorrência das secas ou inundações e empobrecimento do solo; riscos para saúde com poluição do ar e proliferação de vetores, como o mosquito *Aedes aegypti* e, em consequência, o agravamento de arboviroses, como dengue, zika e *chikungunya*, pressões sobre a saúde mental, aumento da fome e subnutrição; deslocamentos forçados etc.

Frente a esse cenário “o movimento de justiça climática é a resposta do movimento internacional de justiça ambiental às mudanças climáticas” (Borràs, 2016, p. 99 – tradução nossa)<sup>68</sup>, ou ainda como uma ressignificação da justiça ambiental em razão dos resultados do atual contexto de mudança climática planetária (Branco; Armada, 2018, p. 328).

Para diferentes autores, como Borràs (2016, p. 100) e Tokar (2019, p. 4) o termo “justiça climática” teria sido utilizado pela primeira vez no manifesto intitulado “*Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice*”, produzido pela ONG *CorpWatch*, em 1999, com sede em Londres, oportunidade em que teria denunciado impactos ambientais e violações de direitos

---

<sup>68</sup> No original: “*el movimiento de justicia climática es la respuesta del movimiento internacional de justicia ambiental al cambio climático [...]*” (Borràs, 2016, p. 99)

humanos causados pela indústria de petróleo e gás na geração de poluentes atmosféricos sobre comunidades periféricas. Sobre esse assunto Trannin esclarece que:

Este relatório estava principalmente preocupado em analisar a indústria do petróleo e sua influência política desproporcional, mas também apresentou uma primeira tentativa de definir uma abordagem multifacetada para a justiça climática, incluindo: 1) Abordar as causas profundas do aquecimento global e responsabilizar as corporações; 2) Opor-se aos impactos destrutivos do desenvolvimento do petróleo e apoiar as comunidades afetadas, incluindo as mais afetadas pela crescente incidência de desastres relacionados ao clima; 3) Procurar nas comunidades de justiça ambiental estratégias para apoiar uma transição justa dos combustíveis fósseis. (Trannin, 2020, p. 5).

Segundo Borràs (2016, p. 106), juridicamente, a essência da justiça climática teria surgido anos antes, durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças climáticas (UNFCCC), de 1992, oportunidade em que o princípio da equidade foi incluído expressamente no texto<sup>69</sup>. Este considera que as características individuais e as necessidades específicas de cada pessoa devem ser levadas em consideração no tratamento ou modo de agir, uma vez que há um desequilíbrio que precisa de ajuste. Desta forma, reconhece a diversidade e os diferentes contextos em que cada um está alocado, o que impede a igualdade de condições, sendo, portanto, uma análise essencial para o alcance da Justiça climática. Segundo Borràs:

A justiça é o objetivo a alcançar, a equidade é o meio que permitiria a transição precisamente para esse objetivo, tendo a justiça climática como meta última, através da consecução do objetivo comum, previsto no artigo 2.º da Convenção, de alcançar "a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma perigosa interferência antrópica no sistema climático. (Borràs, 2016, p. 106).<sup>70</sup>

Além deste marco há outros registros importantes que envolvem o movimento por justiça climática e o seu fortalecimento, a exemplo, da criação da rede *Stop Climate Chaos Coalition* – coalizão de organizações não-governamentais, no Reino Unido, criada em 2005, com o propósito de enfrentar as causas e consequências das mudanças climáticas e responsável por introduzir o tema no cenário internacional (Milanez; Fonseca, 2010, p. 95).

<sup>69</sup> Art. 3º. 1 - As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998.** Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm). Acesso em 04.04.2023.

<sup>70</sup> No original: *La justicia es el objetivo a lograr, la equidad es el medio que permitiría el tránsito justamente hacia este objetivo, con la justicia climática como fin último, mediante el logro del objetivo común, previsto en el artículo 2 de la Convención, de lograr "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas para el sistema climático"* (Borràs, 2016, p. 106).

Para Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 38), o Fórum de Justiça Climática realizado em Haia, Holanda, paralelo à 6ª Conferência das Partes da Convenção Mundial sobre a Mudança Climática, teria sido um marco para a especialização temática no interior do movimento por justiça ambiental: o movimento por justiça climática.

Além desses registros, chama-se atenção para o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), denominado: Combatendo a mudança climática: solidariedade humana num mundo dividido, o qual, de acordo com Rammê (2012, p. 44) representa amparo científico às reivindicações da justiça climática. Tal reconhecimento justifica-se no fato de que, embora este documento não tenha sido registrado nominalmente a injustiça climática, marca de forma subjacente, o anseio na busca desta justiça quando alerta que: “Embora os povos pobres do mundo caminhem pela Terra deixando apenas uma leve pegada de carbono, são eles que suportam o maior peso de uma gestão insustentável da nossa interdependência ecológica” (PNUD, 2007, p. 19), deixando evidenciada a preocupação entre o desequilíbrio da responsabilidade e dos riscos.

Por sua vez, no âmbito governamental, o ingresso da discussão sobre Justiça Climática teria ocorrido mais tarde, em 2014, em Lima, no Peru, durante a realização da COP 20, conforme afirma Lima (2021, p. 72). A conferência gerou um documento final denominado “Chamado de Lima para Ação Climática”<sup>71</sup> também conhecido como “Rascunho Zero”, o qual, mesmo sem ter registrado o termo justiça climática, abordou a necessidade de implementar ações de adaptação destinadas a reduzir a vulnerabilidade e a construir resiliência para enfrentar as mudanças climáticas nos países em desenvolvimento. Esse instrumento foi considerado como texto base para a criação do Acordo de Paris, oportunidade em que, em 2015, o termo justiça climática foi citado de forma expressa registrando “[...] um caminho de transformação no campo global de atuação contra as iniquidades da crise climática” (Louback, 2022, p. 32).

Importante destacar que, conquanto este registro tenha representado um importante marco, ao reconhecer a influência das desigualdades na crise climática, bem como a responsabilidade dos países desenvolvidos e as consequências para os países em desenvolvimento, o Acordo de Paris ficou distante do esperado pelos defensores da justiça climática, sobretudo no que tange à falta de vinculação. Isso porque, no Art. 15, que trata de sua implementação, não se vinculou metas,

---

<sup>71</sup> Lima call for climateaction. Disponível em:

[https://unfccc.int/files/meetings/lima\\_dec\\_2014/application/pdf/auv\\_cop20\\_lima\\_call\\_for\\_climate\\_action.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf). Acesso em: 08 fev. 2024.

deixando os Estados Partes livres para definição das mesmas, o que tende a dificultar a busca pela justiça climática:

O acordo que foi alcançado recentemente em 2015 em Paris ofereceu um aceno retórico a muitas preocupações de justiça climática, mas a sua substância ficou muito aquém de satisfazer as preocupações substantivas dos defensores da justiça climática. O preâmbulo do acordo referia-se ao "princípio da equidade", à realidade de que algumas pessoas são "particularmente vulneráveis" aos impactos climáticos, aos direitos dos povos indígenas, migrantes e crianças, bem como aos princípios de "igualdade de gênero", "igualdade intergeracional" e aos "imperativos de uma transição justa da força de trabalho". [...] O Artigo 15 da parte operacional do acordo propunha um "mecanismo para facilitar a implementação e promover a conformidade", mas apenas na forma de um comitê internacional "baseado em especialistas" que deve ser transparente, não adversário e não punitivo. (Jafry, 2019, p. 20 – Tradução nossa)<sup>72</sup>

A ausência de determinação trouxe para os Estados Partes discricionariedade, permitindo liberdade para o estabelecimento de suas metas ao mesmo tempo em que não prevê punição em caso de descumprimento. Assim, da mesma maneira que esta flexibilidade pode ser um ponto de atração e incentivo para a participação, uma vez que não traz compromisso aos Estados e não os compromete, pode representar uma fragilidade e levar à falta de participação efetiva na luta pela justiça climática.

Embora não haja uma unicidade sobre a definição do termo justiça climática (Meikle; Wilson; Jafry, 2016, p. 490), há um entendimento majoritário de que a mesma é um recorte da justiça ambiental, a qual estaria relacionada “à percepção desproporcional dos efeitos negativos das mudanças climáticas pelas populações mais vulneráveis e à atribuição de responsabilidade àqueles que contribuíram mais para as causas do aquecimento global” (Ramos, 2015, p. 55).

Para outros autores, o termo seria mais contemporâneo que a justiça ambiental, na medida em que possibilita realizar conexões entre mudanças climáticas e fatores de vulnerabilidade social e atravessamentos como raça, gênero, lugar social e lugar geográfico, conforme destacam Scotti e Pereira (2022, p. 294), transformando assim problemas

---

<sup>72</sup> No original: *The agreement that was eventually reached in 2015 in Paris offered a rhetorical nod to many climate justice concerns, but its substance fell far short of satisfying the substantive concerns of climate justice advocate. The agreement's Preamble referred to the "principle of equity", the reality that some people are "particularly vulnerable" to climate impacts, the rights of indigenous peoples, migrants and children, as well as principles of "gender equality", "intergenerational equity" and the "imperatives of a just transition of the workforce". [...] Article 15 of the operational part the agreement proposed a "mechanism to facilitate implementation and promote compliance", but only in the form of an international "expert-based" committee that is to be transparent, non-adversarial and non-punitive.* (Jafry, 2019, p. 19-20).

climáticos, em demandas de justiça social na medida em que o grupo, que menos contribui para os impactos ambientais, tem sido o mais afetado por suas consequências.

Da mesma forma que o movimento por justiça ambiental, a justiça climática surge como resultado das principais demandas dos países e comunidades mais pobres afetados pelas consequências do aquecimento global, acrescidas de uma série de fatores como: a esmagadora evidência científica de que o clima a mudança não só está acontecendo, mas também representa uma grande preocupação para a comunidade internacional; ao frustrante avanço das negociações climáticas, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; e as insuficientes e insatisfatórias regulamentações e políticas climáticas estaduais. (Borrás, 2016, p. 100 – Tradução nossa)<sup>73</sup>.

De acordo com conceito adotado pela Fundação Mary Robson, uma das instituições mais expoentes no tema, a justiça climática está centrada no ser humano e se caracteriza pela conexão entre direitos humanos e as mudanças climáticas. Resguarda os direitos dos mais vulneráveis, uma vez que os efeitos das alterações climáticas podem ter impactos distintos sobre cada indivíduo, pois a condição financeira é determinante para o acesso ou não aos serviços básicos de cidadania, como alimentação, saúde, educação e segurança:

A luta contra a mudança climática é fundamentalmente sobre direitos humanos e garantia de justiça para as pessoas que sofrem com o seu impacto – países vulneráveis e comunidades que são as menos culpadas pelo problema. Eles também precisam estar aptos a compartilhar os fardos e os benefícios da mudança climática de maneira justa. Dou a isso o nome de justiça climática – colocar as pessoas no centro da solução. (Robinson, 2021, p. 30-31).

Este parece ter sido o caminho trilhado pelo Plano de Implementação de Sharm El-Sheikh<sup>74</sup>, resultado da COP27 realizada em 2022, o qual representa um marco importante nas discussões globais sobre mudanças climáticas. Este documento aborda questões cruciais para o enfrentamento da crise climática global e sua interconexão com a perda de biodiversidade, enfatizando a necessidade de ações integradas e urgentes. Também destaca que enfrentar a crise climática exige ações globais coordenadas, alicerçadas nos princípios de equidade, inclusão e respeito aos direitos humanos.

<sup>73</sup>No original: *De la misma forma que el movimiento por la justicia ambiental, la justicia climática surge a raíz de las principales reivindicaciones de los países y comunidades más pobres afectadas por las consecuencias del calentamiento climático, acrecentadas por una serie de factores como son: la abrumadora evidencia científica de que el cambio climático no sólo está ocurriendo, sino que representa una gran preocupación para la comunidad internacional; al progreso frustrante de las negociaciones climáticas, en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático9; y las insuficientes e insatisfactorias regulaciones y políticas climáticas estatales* (Borrás, 2016, p. 100)

<sup>74</sup> Disponível em: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27\\_auv\\_2\\_cover%20decision.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf). Acesso em: 20 jul. 2024.

O referido Plano apresenta o conceito de justiça climática de forma central no documento, reconhecendo que os impactos das mudanças climáticas afetam de forma desproporcional os mais vulneráveis, incluindo países em desenvolvimento, bem como as comunidades locais, oportunidade em que se inclui a equidade de gênero, o empoderamento das mulheres e a igualdade intergeracional.

Sob a salvaguarda dos direitos humanos, todos os indivíduos possuem o direito inalienável de preservar sua proteção e assegurar os fundamentos essenciais, destacando-se o direito à vida, educação, alimentação, saúde e moradia. Entretanto, para a população mais vulnerável econômica e socialmente, todos esses direitos são colocados em risco diante das mudanças climáticas, uma vez que esta vive em áreas ambientalmente degradáveis e não possui condições de se instrumentalizar para o enfrentamento dessas questões, tampouco detém condições para se recompor perante as possíveis perdas.

Além disso, essas perdas tendem a ser múltiplas, pois tais eventos podem ameaçar e atingir diversos desses direitos de uma única vez. Cita-se, por exemplo, um deslizamento de terra ou uma enchente que coloca em risco não apenas o direito de moradia, mas também a saúde, alimentação e educação, porquanto as pessoas mais vulneráveis ficam expostas a fatores de riscos como água contaminada, dificuldade de acesso para centros de atendimento à saúde, restrição na dieta alimentar em virtude do aumento do valor dos alimentos, evasão escolar, trabalho infantil para auxiliar no sustento da família, entre outras situações.

Nessa perspectiva, a justiça climática surge como a defesa dos direitos ambientais, sob a ótica da dignidade humana, preservando a proteção dos direitos constitucionalmente garantidos. Em um cenário de desigualdade social, a referência aos direitos humanos, no contexto da justiça climática, oferece uma chance de inclusão para grupos marginalizados que experimentam, de forma desproporcional, os efeitos das mudanças climáticas. A justiça climática é um “[...] chamamento dos direitos fundamentais à redução de vulnerabilidades ambientais” (Scotti; Pereira, 2022, p. 294), desempenhando um papel crucial na redução das injustiças decorrentes das diversas disparidades presentes na sociedade brasileira e na preservação da vida, ao repelir injustiças e suas consequências.

Partindo desse entendimento, a justiça climática perpassa pelo envolvimento de todos os interessados, inclusive daqueles grupos frequentemente deixados de lado nos diferentes espaços de discussão, composto, por exemplo, pela população periférica, negra, mulheres, quilombolas, indígenas, LGBTQIAPN+, entre outros. Assim, a conquista da justiça climática

requer, necessariamente, a inclusão e engajamento dos grupos mais suscetíveis aos impactos das mudanças climáticas. Esse debate não diz respeito a um coletivo específico e muito menos homogêneo. Ele deve ser plural e heterogêneo, a fim de dar vez e voz para aqueles que menos contribuíram com o problema, mas que não serão poupados dos riscos, evitando, desta forma, reforçar estereótipos ou deixar alguém para trás.

Centralizar as discussões sobre os impactos ambientais, considerando os efeitos disso na vida das pessoas vítimas da desigualdade, é humanizar o debate em um cenário que o capital faz o contrário: põe à margem da cidadania os sujeitos em detrimento do consumo e do modo de produção, que acentua sobremaneira a destruição ambiental (Scotti; Pereira, 2022, p. 297).

O mesmo pensamento é defendido por Pentinat e Pérez (2016, p. 2), quando assinalam que “a mudança climática não é apenas uma questão científica ou ambiental, mas uma questão fundamentalmente social, com implicações significativas para os direitos humanos, a igualdade de gênero e o desenvolvimento”<sup>75</sup>. As mudanças climáticas têm a característica de colocar em risco os direitos fundamentais, situação essa que agrava quando recai sobre populações cujas necessidades básicas não são minimamente garantidas, o que também é compartilhado por Fagundez, Albuquerque e Filpe (2020, p. 229):

Os mais vulneráveis, cujos direitos humanos estão mais fracamente assegurados, são os mais afetados pelas transformações geradas pelo aquecimento global e, portanto, estão mais suscetíveis a terem seus direitos humanos básicos de viver e ter acesso à saúde e subsistência, violados pelas mudanças climáticas.

A vulnerabilidade às mudanças climáticas é estabelecida a partir de três fatores: o grau de exposição ao risco climático; a suscetibilidade à exposição a um risco derivado de uma mudança climática e a capacidade de evitar ou se recuperar do dano (Fagundez; Albuquerque; Filpe, 2020, p. 233). A leitura realizada pelos autores conecta de forma direta e proporcional as violações aos direitos humanos e a vulnerabilidade diante das mudanças climáticas, pois quanto maior o grau de fragilidade de um grupo maior será a predisposição e probabilidade de sofrer com as alterações climáticas e, por conseguinte, de se recuperar das perdas, pois não conseguirá fazer isso sozinho. Por exemplo, quanto mais frágil for a moradia maior será a exposição de seus moradores aos desastres climáticos e menos recursos terão para criar estruturas de proteção a essas intempéries e menor ainda será sua capacidade para repor o que for devastado. Observa-se que a justiça climática estabelece conexões entre pobreza,

---

<sup>75</sup> No original: [...] *el cambio climático no es sólo una cuestión científica o ambiental, sino una cuestión fundamentalmente social, con importantes repercusiones sobre los derechos humanos, la igualdad de género y el desarrollo* (Pentinat; Pérez, 2016, p. 2).

vulnerabilidade social e a exposição aos danos ambientais resultantes dos eventos climáticos, conforme destacam Mantelli, Castilho e Garcia (2017, p. 132), situação esta que tende a agravar ainda mais a realidade dos envolvidos.

O Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) parece ter dado voz aos vulneráveis quanto aos efeitos das mudanças climáticas: pequenos estados-nação insulares, povos indígenas, mulheres, crianças, comunidades pobres que, em grande parte, mal contribuíram para o problema. Em diferentes passagens o texto traz termos como “igualdade”, “inclusão” ou “justiça”, os quais passavam despercebidos nas edições anteriores.

Apesar de reconhecer as diversas perspectivas de análise da Justiça climática, um estudo realizado pela Universidade de Glasgow Caledonian, sintetiza que o movimento da justiça climática tem como principal foco a equidade e a justiça, diante do desequilíbrio entre ricos e pobres e dos impactos negativos das mudanças climáticas. Desta forma, os defensores dessa causa buscam combater as desigualdades socioeconômicas que se agravam na crise climática. Assim, a justiça climática pode ter diferentes significados, tais como:

Uma visão para dissolver e aliviar os ônus desiguais criados pelas mudanças climáticas. Um compromisso de enfrentar o ônus desproporcional da crise climática sobre os pobres marginalizados. O reconhecimento de que os mais vulneráveis são os mais merecedores. Desigualdade tripla – responsabilidade, vulnerabilidade e mitigação. Desmantelar a estrutura corporativa de energia advinda dos combustíveis fósseis. Um compromisso com reparações e distribuição justa da riqueza do mundo. Uma maneira de encapsular os aspectos de equidade das mudanças climáticas. Um esforço para corrigir o aquecimento global, reduzindo as disparidades no desenvolvimento e no poder das estruturas que impulsionam as mudanças climáticas e as injustiças. Uma abordagem da justiça climática baseada nos direitos humanos, salvaguardando os direitos dos mais vulneráveis afetados pelas mudanças climáticas. Examinar os impactos ambientais e humanos das mudanças climáticas através das lentes da justiça social, direitos humanos e preocupação com os povos indígenas (Jafry; Helwig; Mikulewicz, 2019, p. 03 – Tradução nossa)<sup>76</sup>

Outro ponto que merece destaque é que muitas definições reconhecidas internacionalmente, que estruturam a justiça climática, foram moldadas sob uma única

---

<sup>76</sup> No original: “A vision to dissolve and alleviate the unequal burdens created by climate change. A commitment to address the disproportionate burden of the climate crisis on the poor and marginalized. The recognition that the most vulnerable are the most deserving. Triple inequality – responsibility, vulnerability and mitigation. Dismantling the fossil fuel corporate power wealth. A way to encapsulate the equity aspects of climate change. An effort to redress global warming by reducing disparities in development and power structures that drive climate change and continued injustice. A human rights-affected by climate change. Looking at environmental and human impacts of climate change through the lens of social justice, human rights and concern for indigenous peoples. (Jafry; Helwig; Mikulewicz, 2019, p. 03)

perspectiva, em sua maioria, originárias do Norte Global, local este marcado e reconhecido pela prática das injustiças climáticas e pela intensa contribuição de gases que levam as alterações climáticas. Ainda que “[...] isso não invalide a sua aplicação e estudo pelos países do Sul Global, impõe necessariamente um olhar crítico e, principalmente, a sua adaptação [...]” (Louback, 2022, p. 24). De igual maneira, demandam por novas perspectivas e experiências do Sul Global para que o conceito possa ser consolidado (Louback, 2022, p. 95).

Desta maneira, deve-se reconhecer que a definição do termo está em construção e sofre muitas variações a depender dos envolvidos, do contexto e do local em que se insere. “Justiça climática significa coisas diferentes para pessoas diferentes e, para complicar ainda mais, coisas diferentes para as mesmas pessoas, dependendo de um tempo e espaço específicos” (Jafry; Helwig; Mikulewicz, 2019, p. 03 – Tradução nossa)<sup>77</sup>. Entende-se que o grau de exposição, os recursos disponíveis para o enfrentamento das crises climáticas, bem como a disponibilidade de recursos são apenas alguns dos elementos que contribuem para leituras distintas sobre a justiça climática e sua definição.

Apesar da recente construção de uma literatura e de um conjunto de normas sobre Justiça Climática, é crucial notar que, dependendo do autor ou do contexto em que está sendo desenvolvida, a emergência climática apresenta múltiplos retratos. Contudo, as evidências científicas e os fatos destacam a necessidade de uma abordagem que vá além do aspecto puramente científico, incluindo o estudo e os impactos causados aos direitos humanos, uma vez que sua ação tem exacerbado, de forma gritante, diferentes vulnerabilidades.

Como exemplo, podemos citar o constatado no Relatório do IPCC – Mudança do clima e terra – Sumário para Formuladores de Políticas (IPCC, 2020). O documento revelou que tais alterações afetam diretamente a segurança alimentar, especialmente em regiões do Sul Global<sup>78</sup>, embora os países com maior emissão de gases poluentes estejam localizados na

---

<sup>77</sup> No original: *Over the last decade, however, the field has seen rapid growth into a wide range of disciplines, a trend we sought to reflect in this Handbook. Climate justice means different things to different people and, to complicate matters further, different things to the same people depending on a particular time and space.* (Jafry; Helwig; Mikulewicz, 2019, p. 03)

<sup>78</sup> Projeta-se que a estabilidade no suprimento de alimentos diminua à medida que aumenta a magnitude e a frequência dos eventos climáticos extremos que perturbam as cadeias alimentares (confiança alta). Níveis elevados de CO<sub>2</sub> atmosférico também podem diminuir a qualidade nutricional das culturas agrícolas (confiança alta). Na SSP2, modelos globais econômicos e de culturas agrícolas projetam um aumento médio de 7,6% (variação de 1 a 23%) nos preços dos cereais em 2050, devido à mudança do clima (RCP6.0), levando a preços mais altos dos alimentos e aumento do risco de insegurança alimentar e fome (confiança média). As pessoas mais vulneráveis serão as mais severamente afetadas (confiança alta). [5.2.3, 5.2.4, 5.2.5, 5.8.1, 7.2.2.2, 7.3.1]. (IPCC, 2020, p. 20)

região Norte do Globo<sup>79</sup>. De igual importância é o estudo realizado por Haines e Ebi (2019, p. 263) que aponta as implicações negativas da injustiça climática também para a saúde humana, registrando que as comunidades e regiões vulneráveis serão afetadas de forma diferenciada, uma vez que terão menor capacidade de se proteger.

Nos dois casos é possível verificar que os grupos que menos contribuíram com o consumo, por conseguinte, para a emissão de gases de efeito estufa são os mais afetados. Isso confirma uma ação inversamente proporcional entre responsabilidades e riscos das mudanças climáticas, evidenciando que países do Norte Global se beneficiaram de uma ordem internacional injusta com acesso ilimitado à natureza, trazendo consequências ambientais, sociais e econômicas para todo o globo.

Para que haja justiça climática deve-se reconhecer que países ricos e pobres tiveram diferentes contribuições para o agravamento da crise. Atribuir a todos a mesma fatura é permitir que os países do Hemisfério Sul paguem a conta duas vezes, na medida em que serão responsáveis por uma despesa alheia, sobretudo porque os primeiros utilizaram de forma desequilibrada o meio ambiente para se desenvolverem economicamente, o que lhes rendeu melhores condições financeiras para realizar investimentos de mitigação e adaptação. Essa condição não existe entre os países do Sul, os quais não têm à disposição recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários para uma adaptação eficaz às alterações climáticas, tampouco para repor as perdas decorrentes desse cenário.

Exercer a justiça climática é considerar que seus impactos, embora sejam globais, não atingirão a todos na mesma proporção. Conforme assinala Kashwan (2021, p. 1). “[...] a mudança climática não afeta a todos igualmente; suas consequências são distribuídas igualmente entre as regiões do mundo, países e grupos sociais dentro dos países (tradução nossa)”<sup>80</sup>. Portanto, atender à justiça climática é considerar as desigualdades de responsabilidade, as condições existentes entre os países e também entre a sua população, pois diferenças de renda e riqueza, raça, gênero, etnia, idade e identidades sexuais dentro do país também contribuem significativamente para as injustiças climáticas.

A injustiça climática não ocorre apenas em âmbito internacional entre países ricos e pobres, mas deve ser percebida no âmbito local onde a vulnerabilidade encontrada entre

<sup>79</sup> Para maiores informações: ranking do *World Resources Institute* (WRI). Disponível em: <https://www.wri.org/applications/aqueduct/country-rankings/>

<sup>80</sup> No original: “[...] *climate change does not affect everyone equally; its consequences are distributedun equally between world regions, countries, and social groups within countries.* (Kashwan, 2021, p. 1).

diferentes grupos sociais de um mesmo país é intensificada por aspectos distintos, como material, cultural, racial, gênero, físico e político. Desta forma, a justiça climática requer análise local interseccional e multidimensional, reconhecendo as diferentes injustiças, inclusive, aquelas invisibilizadas, o que torna o debate ainda mais complexo. Sobre o peso das diferentes interseccionalidades e sua relação com a justiça climática, Harlan *et al.* (2015) destacam:

Pessoas de cor, povos indígenas e mulheres são exemplos de grupos sociais que são desproporcionalmente vulneráveis aos efeitos de longo prazo do aumento da poluição do ar, calor extremo, seca, alimentos e escassez de água, doenças infecciosas, tempestades e inundações. Eles são mais vulneráveis a perturbações climáticas devido à discriminação, expectativas culturais e subordinação a posições nas hierarquias sociais. (Harlan, 2015, p. 17 – tradução nossa)<sup>81</sup>.

Quanto à desigualdade nas relações e seu impacto na construção da justiça climática, Kaijser e Kronsell (2014, p. 2) sinalizam que os fatores geográficos e econômicos não são exaustivos. É necessário incluir elementos como a desigualdade nas relações de poder para a construção, posto que a consolidação da justiça climática não depende apenas de negociações políticas de altas cúpulas, muitas vezes ocupadas por homens, brancos e héteros. Esta necessita de um esforço coletivo e da participação de representantes de diferentes segmentos da sociedade, inclusive daqueles mais afetados e constantemente silenciados como mulheres, negros, indígenas e quilombolas, pois são eles os mais vulneráveis. São os que possuem menor capacidade de mitigação dos impactos climáticos, bem como estão sub-representados em espaços de poder e de decisão, o que os afasta da participação de decisões políticas que os envolvem diretamente, a exemplo das mudanças climáticas. Esse fato reforça a importância da presente tese, pois trazer a discussão de gênero para dentro da pauta climática significa dar voz para um dos grupos mais impactados por estas transformações.

Além de envolver diferentes atores, a luta pela justiça climática deve acontecer em espaços distintos. Essa não é uma discussão apenas para altos fóruns e espaços internacionais. Envolver o espaço local é necessário, porquanto é nesse ambiente onde se sente de forma mais proeminente os impactos das mudanças climáticas, onde se trava a luta diária pelo seu enfrentamento.

---

81 No original: *People of color, Indigenous peoples, and women are example of social groups that are disproportionately vulnerable to the long-term effects of increased air pollution, extreme heat, drought, food and water shortages, infectious disease, storms, and floods. They are more vulnerable to climate disruption due to discrimination, cultural expectations, and subordinate positions in social hierarchies* (Harlan *et al.* 2015, p. 17).

O combate ante a urgência climática requer uma abordagem coletiva e interseccional, que vá além de políticas e planos internacionais e nacionais. Para alcançar a justiça climática é necessário desencadear transformações nos processos de tomada de decisão jurídica também em níveis locais. Caso contrário, as deliberações internacionais não terão repercussão para além das cúpulas e fóruns de discussão, servindo apenas para embelezar minutas e acordos externos que não serão efetivos, pois não terão forças para ultrapassar as fronteiras e chegar ao local, superar a discussão e seguir para a implementação, motivo pelo qual se reforça a importância deste trabalho em analisar as mudanças climáticas sob a ótica de gênero nos espaços locais.

Ainda que não haja um consenso teórico exato que defina "justiça climática" na literatura acadêmica, o presente trabalho partirá do entendimento que a mesma é uma ramificação da justiça ambiental, que tem como eixo central a reparação de danos econômicos, sociais e ambientais causados pelo aquecimento climático. Para o seu alcance é necessário incluir no diálogo e nos espaços decisórios dessa temática representantes dos grupos vulneráveis e envolver instâncias multiníveis, pois seu enfrentamento demanda iniciativas das diferentes esferas, inclusive as subnacionais. E é justamente essa esfera que será analisada neste trabalho, porque é nesse ambiente que os danos serão sentidos em maior intensidade e a cobrança por respostas efetivas será intensificada, uma vez que esta é a instância mais próxima ao cidadão.

#### **4.4 A Conexão entre as Mudanças Climáticas, a Vulnerabilidade de Gênero e a Justiça Climática**

Etmologicamente, o termo vulnerabilidade, segundo o dicionário Houaiss, provém do latim e deriva de *vulnerabilis*, que significa “algo que causa lesão”. Embora distintos significados podem ser atrelados ao conceito, sobretudo a depender do campo de conhecimento em que estes são desenvolvidos, para os estudos sobre mudanças climáticas Mantelli, Castilho e Garcia (2017, p. 134) afirmam que a vulnerabilidade está ligada à probabilidade de ocorrência e aos impactos de um desastre, frequentemente associada a eventos climáticos, “pois ele é justamente a face explicativa da multicausalidade”, quer dizer, “é a vulnerabilidade que faz com que a combinação das multicausas seja capaz de gerar contextos de crise ambiental e humanitária” (Fernandes, 2013, p. 25).

Uma das definições de vulnerabilidade referenciada é a da *International Strategy for Disaster Reduction* (UM-ISDR). Esta não considera um único fator como desencadeador da vulnerabilidade, mas associa um conjunto de fatores de natureza distinta, a exemplo, físicos, sociais, econômicos, ambientais, políticos etc. A soma dessas diferentes condições promoveria o aumento da suscetibilidade ao impacto dos riscos e perigos.

Para o IPCC, a vulnerabilidade é definida como a “[...] propensão ou predisposição para ser afetado(a) negativamente. A condição abrange uma variedade de conceitos e elementos, incluindo sensibilidade ou suscetibilidade a danos ou falta de capacidade para enfrentar ou se adaptar” (IPCC, 2014, p. 5). É a predisposição a ser atingido adversamente, conceito que envolve outros elementos como a exposição a danos e falta de capacidade de lidar e se adaptar. Assim sendo, um indivíduo ou uma comunidade atravessada por situações físicas, econômicas e geográficas, por exemplo, estaria em uma circunstância de maior vulnerabilidade, do que aqueles atingidos por apenas uma destas variáveis. Da mesma forma que aqueles que possuem seus direitos humanos garantidos não estariam no mesmo grau de exposição que aqueles que ainda não conquistaram esta condição, pois “populações com direitos humanos comumente violados são mais suscetíveis a sofrer com os impactos da degradação ambiental e de desastres naturais, que serão agravados pelas mudanças climáticas” (Fernandes, 2013, p. 24).

É como se a precariedade que os cerca funcionasse como um elemento de atração para intensificar e gerar novas violações. Decorrente dessa retroalimentação, uma situação desfavorável abre espaço e contribui para que outra se instale. Para este trabalho, a vulnerabilidade não será percebida exclusivamente como um risco biofísico advindo das condições geográficas, mas como uma construção social pautada em processos históricos, culturais, sociais, econômicos, políticos, ambientais que recaem sobre o indivíduo e a sociedade, conjugando a estrutura política, a desigualdade da distribuição de poder e a disponibilidade econômica.

Dessa maneira, entre as distintas multicausas da vulnerabilidade, o presente estudo, optou por analisar a perspectiva de gênero, na tentativa de entender em que medida este contribui para maior ou menor exposição às mudanças climáticas.

Utilizar a abordagem de gênero como uma estrutura conceitual para examinar as disparidades entre homens e mulheres não é uma tarefa simples. A complexidade do assunto perpassa pela compreensão de que essas disparidades são influenciadas e agravadas por outras

desigualdades sociais e econômicas, como de classe, raça, etnia, idade ou habilidades (Alves; Corrêa, 2009, p. 132).

Tal escolha justifica-se no fato de que sobre esse grupo recai diferentes interseccionalidades que acabam por agravar ainda mais sua situação perante a justiça climática.

As mulheres, em função da quantidade de eixos que se cruzam sobre seus corpos, estão excluídas das decisões, mas assim como no caso da injustiça climática, não estão excluídas das consequências e ônus que recairão sobre suas vidas. Aqueles que sofrerão as consequências da crise climática, são, em sua maioria, mulheres, cortadas por eixos variados que lhes dão cor, classe, orientação sexual, etnia, nacionalidade etc. Quanto mais cruzamentos, mais injustiça (Lima, 2021, p. 145).

Além disso, a escolha se justifica por entender que esse grupo é um dos mais expressivos, pois representa, praticamente, a metade da população mundial<sup>82</sup>, sendo que, no território brasileiro, segundo IBGE, o percentual de mulheres é maior do que o de homens – 51,1% são mulheres. A escolha também se justifica, porque as mudanças climáticas podem ser percebidas como mais um elemento de opressão que se acrescenta a diversas outras questões relacionadas à pobreza, educação, acesso ao mercado de trabalho, propriedade e violência, como lembra Louback (2022, p.46).

De igual forma, acredita-se que entre os grupos vulneráveis há importantes particularidades que merecem um estudo mais aprofundado, pois se todos forem tratados de forma geral corre-se o risco de não avançar junto aos mesmos, motivo pelo qual se delimitou a pesquisa em um único grupo: gênero, o qual teve sua delimitação apresentada na seção 3.7, evidenciando o entendimento e limites adotados pela presente tese.

As mudanças climáticas representam uma ameaça singular para as mulheres. A pobreza, a dependência dos recursos naturais ameaçados, bem como os desafios sociais, econômicos e políticos que restringem sua capacidade de lidar com essas questões, conforme aponta o documento *Women, Gender Equality and Climate Change, UN Women Watch*, da ONU (2009)<sup>83</sup>, conferem às mulheres maior vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas.

<sup>82</sup> De acordo com Revision of World Population Prospects". Nessa data, o relatório demonstrava que existiam 7,7 mil milhões de pessoas no mundo: **3,82 mil milhões de mulheres e 3,89 mil milhões de homens**. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

<sup>83</sup> UN WOMEN WATCH. Women, gender equality and climate change. UN Women Watch, 2009. Disponível em: [https://www.un.org/womenwatch/feature/climate\\_change/downloads/Women\\_and\\_Climate\\_Change\\_Factsheet.pdf](https://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/downloads/Women_and_Climate_Change_Factsheet.pdf). Acesso em: 30 mar. 2023.

Assim, para compreender as consequências dos problemas climáticos sob a perspectiva de gênero, é necessário considerar diversas lentes: biológica, fisiológica, cultural, social, geográfica, financeira entre outras. Ir além das variações climáticas em si é fundamental. O olhar interseccional possibilita uma compreensão sobre como os diferentes tipos de discriminação contribuem para as distintas vulnerabilidades e impactam no acesso a direitos.

Apesar da igualdade de gênero figurar entre os princípios democráticos mais amplamente aceitos em todo o mundo, de acordo pesquisa do *Pew Research Center*, denominada “*Strong global support for gender equality, especially among women*,” (2015)<sup>84</sup>, e de todos os esforços empenhados ao longo dos tempos com o objetivo de promover a igualdade entre homens e mulheres, a exemplo, de sua inclusão nos Objetivos do Milênio (ODM) e entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), ainda está distante de sua concretização, pois, no ritmo atual, serão necessários 286 anos para reformar os marcos legais e garantir a igualdade de gênero (UNWOMEN, 2022, p. 09)<sup>85</sup>.

Esse abismo que separa homens e mulheres pode ser percebido sob diferentes aspectos. O percentual de mulheres que vivem em situação de pobreza é superior à taxa de homens. Entre os 1,3 bilhões de pessoas nesta condição, 70% são mulheres (United Nations, 2009, p. 47)<sup>86</sup>, essa realidade também vivenciada e aferida na América Latina (Aguilar Revelo, 2021b). Essa conjuntura é reflexo das diferentes oportunidades conferidas a esse grupo, uma vez que a pobreza feminina não se resume a aspectos meramente monetários, mas envolve outros valores, como disponibilidade de tempo, sobrecarga de trabalhos não remunerados, salários e contratações precarizadas, direitos trabalhistas reduzidos, participação ínfima nos espaços de tomadas de decisão nas esferas políticas, econômicas e sociais (Olivera *et al.*, 2021, p. 7).

De acordo com o relatório do Banco Mundial “Mulheres, Empresas e o Direito” (World Bank, 2024) “Em todo o mundo, 2,4 bilhões de mulheres em idade ativa (15 a 64 anos) de 178 economias em todas as regiões ainda não têm os mesmos direitos legais que os homens” (World Bank, 2024, p. 10). “[...] Apenas metade (95) de todas as economias exige

<sup>84</sup> Disponível: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2016/03/08/strong-global-support-for-gender-equality-especially-among-women/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

<sup>85</sup> No original: “*Despite progress in reforming laws, closing gaps in legal protections and removing discriminatory laws could take up to 286 years based on the current rate of change*” (UNWOMEN, 2022, p. 09).

<sup>86</sup> No original: “*Seventy percent of the 1.3 billion people living in conditions of poverty are women*”. (United Nations Development Programme, 2009, p. 4).

remuneração igual para homens e mulheres que realizam o mesmo trabalho recebem igual valor” (World Bank, 2024, p. 23)<sup>87</sup> Tais dados demonstram que muitas economias ainda impõem empecilhos e restringem direitos e benefícios legais para as mulheres, tornando essa equidade entre os gêneros algo ainda inalcançável, pois se o próprio ordenamento jurídico regulamenta essa distinção, o estímulo para mudanças será homeopático ou inexistente.

Para demonstrar as diferenças legais entre homens e mulheres, o Banco Mundial elaborou um ranking composto por oito indicadores e analisou como os países abordam legalmente os temas: mobilidade, local de trabalho, pagamento, casamento, gravidez, empreendedorismo, propriedade e pensão. Na oportunidade constatou-se que em apenas 12 economias (Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Letônia, Luxemburgo, Portugal, Espanha, Suécia), as mulheres estão em pé de igualdade com os homens nas oito áreas pesquisadas (World Bank, 2024, p. 2)<sup>88</sup>. Nas demais nações, as mulheres não possuem o mesmo tratamento, quando o assunto é oportunidade econômica, inclusive no Brasil.

O ranking aponta que o Brasil alcança 85 pontos em um total de 100, estando melhor posicionado que países vizinhos, a exemplo da Argentina que atingiu 79,4 pontos e do Chile com 80. Entretanto, os indicadores brasileiros são preocupantes. A equidade entre os gêneros é desigual nas variáveis: pensão, empreendedorismo e remuneração, o que revela a presença de uma cultura misógena e paternalista, impregnada no ordenamento jurídico, estabelecendo uma barreira real e legal para a equidade de gênero. A discriminação parte do próprio Estado brasileiro, pois, embora reconheça constitucionalmente, desde 1988, [...] “que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (Brasil [1988], 2024, artigo 5º, I), foi somente em 04 de julho de 2023, que a Lei 14.611 foi publicada, estabelecendo obrigatoriedade de igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens, situação essa que exemplifica o árduo caminho a ser percorrido.

Apesar de nos últimos 50 anos o Brasil ter implementado 20 mudanças legislativas para diminuir o distanciamento legal entre homens e mulheres, em diferentes áreas, por si só, não é suficiente, pois mesmo quando garantidos por lei, os direitos são, costumeiramente,

---

<sup>87</sup> No original: *Worldwide, 2.4 billion women of working age (15–64 years) from 178 economies across all regions still do not have the same legal rights as men.* (World Bank, 2024, p. 10). [...] *Only half (95) of all economies mandate equal remuneration for men and women who perform work of equal value.* (World Bank, 2024, p. 23)

<sup>88</sup> No original: *Just 12 economies score 100, indicating that women are on equal legal standing with men across all areas.* (World Bank, 2024, p. 2)

denegados às mulheres no dia a dia. Isso exige um conjunto de medidas, como campanhas informativas, fiscalização e repressão nos casos de não cumprimento da lei, já que é necessário romper com a cultura misógina impregnada no seio social e cultural que, ao longo do tempo, tem conferido às mulheres um lugar subalterno seja no ambiente de trabalho, na política e até mesmo em sua vida privada. Embora sejam evidentes os ganhos observados nos planos normativos e socioculturais, não é possível afirmar que, em todos os contextos, eles serão automaticamente sustentados do ponto de vista político ou efetivamente traduzíveis para o mundo da vida, (Alves; Corrêa, 2009, p. 126-127).

O ambiente legislativo e social contribuiu para uma série de desdobramentos que acabou reforçando a vulnerabilidade de gênero. Informações apresentadas no relatório “Educação em Resumo 2024”, em inglês *Education at a Glance* (OCDE, 2024) destacam que embora 54% das mulheres jovens possuísem um diploma superior, em comparação com 41% dos homens, elas continuam em desvantagem perante a oportunidades de emprego. Os dados destacam que entre 2016 e 2023 a disparidade nas taxas de emprego entre homens e mulheres, com idade de 25 a 34 anos, com pelo menos um diploma de bacharel, ou equivalente, teve uma redução de três pontos percentuais; contudo, continua favorecendo os homens.

Segundo o referido relatório, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2018, a taxa de emprego entre as mulheres com ensino superior (com idades entre 25 e 34 anos) era de 80%, enquanto que entre os homens esse percentual chegava a 87%. O relatório de 2024 registrou que as médias atuais da OCDE são 84% para mulheres e 90% para homens, uma diferença de seis pontos percentuais.

No Brasil, essa diferença é ainda maior; em 2018 chegava a 8%, sendo que a taxa de emprego, à época, para as mulheres com ensino superior, dentro da faixa etária indicada, era de 77% para as mulheres, enquanto que para os homens chegava a 85% no mesmo período. Atualmente, registra-se uma queda de um ponto percentual, uma vez que 85% das mulheres jovens, com ensino superior e qualificação, estão empregadas, enquanto a percentagem correspondente para os homens jovens é de 92%.

Esses dados refletem uma cultura marcada pelo patriarcado e machismo estrutural, pois embora apresentem maior formação acadêmica, o mercado de trabalho exige que as mulheres rompam com uma série de desafios, a exemplo de normas sociais/culturais sobre os papéis de gênero e atividades socialmente entendidas como predominantemente masculinas. Um desses arquétipos é bastante evidenciado nas áreas de tecnologia e engenharia. Ainda traz a

dificuldade de conciliar o trabalho remunerado, com o trabalho não remunerado – relacionado ao cuidado e aos afazeres domésticos, e até mesmo à postergação ou desistência da maternidade em detrimento do medo de não conseguir se manter ou retornar ao mercado de trabalho.

Superar a barreira de acesso ao mercado de trabalho não significa alcançar a equidade, porque ela se desdobra em outra distinção – a remuneração – uma vez que os ganhos educacionais das mulheres não foram traduzidos adequadamente para sua posição ocupacional e níveis salariais.

De acordo com relatório da OIT (2022)<sup>89</sup>, as mulheres recebem, em média, 20% a menos que os homens, globalmente. Esse é o cenário no Brasil. De acordo com o IBGE, as mulheres auferem em média, 20,5% a menos do valor recebido por homens que ocupam os mesmos cargos. Na verdade, não há equidade nem mesmo entre as próprias mulheres. Segundo Pesquisa do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), no primeiro trimestre de 2023, a remuneração média das mulheres negras era de R\$ 1.948,00 o equivalente a 48% do que homens brancos ganhavam na média, 62% do que as mulheres brancas recebiam e 80% do que os homens negros ganhavam, comprovando, que não só o gênero, mas também a raça é determinante para o estabelecimento da remuneração.

Abordar a interligação entre raça, gênero e exploração do trabalho de maneira integral é importante, a fim de compreender sua complexidade evitando análises fragmentadas. Sob a ótica de Arboleda (2020, p. 97 – tradução nossa)<sup>90</sup> “a dominação racial e de gênero não deve ser entendida como uma expressão da lógica territorial do poder do Estado, enquanto a exploração do trabalho é vista como o domínio da acumulação de capital. Os dois já estão imbricados no tecido interno da abstração real a tal ponto que não faz sentido considerá-los separadamente”.

Essa diferença não revela apenas um mercado ainda pautado por uma cultura machista e misógina, mas traz desdobramentos sociais importantes, a exemplo do racismo. Essa lógica demanda que a questão da equidade de gênero seja observada também nesse aspecto, sob pena de deixar para trás uma importante camada de trabalhadoras que estão sendo preteridas não

<sup>89</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Pay transparency legislation: Implications for employers and workers’ organizations.** International Labour Organization– Geneva: ILO, 2022.

<sup>90</sup> *Racial and gender domination should therefore not be understood as an expression of the territorial logic of state power, while labor exploitation is seen as the domain of capital accumulation. The two of them are already imbricated into the inner fabric of the real abstraction to such an extent that it does not make sense to consider them separate.* (Arboleda, 2020, p. 97).

em detrimento de sua formação, da sua eficiência ou do tempo dedicado ao trabalho, mas em virtude de sua raça.

Assim como um castelo de cartas que desaba por inteiro, a partir da queda da primeira carta, a dificuldade de acessar o mercado de trabalho e obter uma remuneração digna origina outros desdobramentos, a exemplo do acesso à moradia. Segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2021), cerca de 60% do déficit habitacional no Brasil são atribuídos às mulheres que enfrentam condições habitacionais precárias, predominando entre elas, aquelas de origem negra e que assumiam a responsabilidade de mães solo. De acordo com o estudo, a taxa de precariedade habitacional cresceu 7% ao ano entre as mulheres, enquanto que entre os homens esse crescimento foi apenas de 1,5% ao ano, no mesmo período.

Estes dados revelam que o problema habitacional no Brasil é feminino e tem cor. Além disso, pode-se afirmar que tem como uma das principais origens a falta de equidade de gênero no mercado de trabalho, pois a remuneração menor expõe as mulheres à precariedade habitacional, o que amplia as chances de elas serem afetadas em casos de desastres ambientais<sup>91</sup> pois, com salários menores o acesso à moradia segura fica mais difícil, levando as pessoas a ocuparem espaços impróprios para habitação.

De maneira geral, há frequentemente diferenças nas taxas de mortalidade entre homens e mulheres durante desastres naturais. Uma pesquisa realizada em 2006 pela *London School of Economics*, conduzida por Eric Neumayer e Thomas Plümper (2007), analisou 141 desastres naturais, entre 1981 e 2002. Descobriram que, quando os direitos econômicos e sociais são igualmente garantidos para ambos os sexos, o número de mortes é semelhante entre mulheres e homens. No entanto, quando elas não têm os mesmos direitos econômicos e sociais que os homens, mais mulheres acabam perdendo a vida em desastres. Essa disparidade de gênero foi observada em grandes desastres, como o Tsunami Asiático, o Furacão Mitch, o Furacão Katrina e outras tempestades nas Américas, ondas de calor na Europa, ciclones no Sul da Ásia, entre outros (UN Women Watch, 2009).

Segundo estudos realizados pela *Mary Robinson Foundation* (2015), as mulheres e crianças são 14 vezes mais vulneráveis aos desastres naturais que os homens<sup>92</sup>. No ambiente

---

<sup>91</sup> Aqui entendidos como resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e, por conseguinte, prejuízos econômicos e sociais (Brasil, 2020).

<sup>92</sup> No original: *During natural disasters, women and children are 14 times more likely to die than men.* (Mary Robinson Foundation, 2015).

internacional, a correlação entre gênero e vítimas fatais de um desastre é encontrada com maior facilidade; contudo, esta não é a realidade brasileira. Ainda que o Brasil seja considerado o país do continente americano com o maior número de pessoas afetadas por desastres naturais (ONU Brasil, 2024), as informações sobre quem são as vítimas não estão amplamente disponíveis, o que acaba dificultando um entendimento mais completo da questão, bem como a definição de proposições mais efetivas.

Isso pode ser percebido, por exemplo, com o Atlas Digital de Desastres no Brasil<sup>93</sup> – plataforma interativa desenvolvida a partir de uma cooperação técnica entre o Banco Mundial e a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil – Ceped/UFSC e pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), sendo utilizada para sistematizar as ocorrências dessa natureza, no período entre 1991- 2023. Embora a plataforma apresente 69 variáveis distintas, não traz a informação sobre gênero das vítimas, o que dificulta a análise sobre o número de mulheres expostas a esses eventos.

O mesmo pode ser observado no estudo elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), intitulado Panorama dos Desastres no Brasil – 2013 a 2023, com objetivo de mostrar à sociedade quais foram os efeitos negativos causados por desastres entre janeiro de 2013 e dezembro de 2023. Apesar de apresentar os danos humanos, incluindo os óbitos, nada menciona sobre gênero das vítimas.

Partindo de que há uma distribuição desigual de oportunidade econômica entre os gêneros, isso terá reflexos na ocupação dos diferentes espaços dentro da área urbana, resultando em um processo social também distinto. Os espaços destinados à população de baixa renda frequentemente estão sujeitos a perigos como deslizamentos de encostas e inundações.

As pessoas que ocupam esses espaços são as que não possuem condições financeiras de habitar áreas mais seguras e acabam se expondo, juntamente com seus familiares, a perigos que se tornam riscos iminentes, especialmente devido aos eventos climáticos extremos, que exacerbam as situações de desastre. Tendo em vista a dificuldade de acessar o mercado de trabalho formal, bem como a remuneração inferior recebida, não fica difícil imaginar que esses espaços serão ocupados, em grande proporção, por mulheres, em sua maioria, pretas e pardas, mães solo e chefes de família. Assim, se faz presente o grau de exposição ao risco

---

<sup>93</sup> Atlas Digital de Desastres no Brasil. Disponível em: <https://atlasdigital.mdr.gov.br/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

climático; a suscetibilidade aos riscos derivados de mudança climática e a capacidade de evitar ou se recuperar do dano, ou seja, os três fatores de vulnerabilidade climática elencados por Fagundez, Albuquerque e Filpe (2020, p. 233).

Outrossim, pode-se afirmar que os desastres revelam mais que riscos climáticos, na medida em que evidenciam uma construção social desequilibrada e um sistema econômico tendencioso enraizado na exploração das pessoas e da natureza sistematicamente excluída. De igual forma a análise provoca a reflexão sobre os motivos da informação de gênero não constar em importantes levantamentos, como acima citados, uma vez que o Manual de Gestão de Cadáveres após Desastres (2016), publicado pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), estabelece que esse dado (gênero) seja obrigatoriamente informado em ocorrências dessa natureza. A inclusão dessa informação possibilitaria entender e pautar políticas públicas na área, por exemplo, direcionando as questões de gênero, garantindo maior eficácia dos programas, aproveitamento dos recursos públicos e redução de perdas de vidas humanas.

Entretanto, deve-se ter em evidência que o abatimento de vidas humanas não é o único prejuízo provocado por esses eventos, pois quem consegue manter-se vivo terá problemas de várias ordens, uma vez que os desastres naturais deixam um rastro de destruição na rede de serviços básicos como saúde, educação, fornecimento de água potável, segurança etc. Tal situação, novamente recai sobre as mulheres na medida em que suportam a carga adicional do trabalho doméstico e acabam ficando, ainda que momentaneamente, sem o suporte de rede de apoio, a exemplo de creches e escolas. Ainda precisam se deslocar para locais mais distantes para ter acesso à rede de saúde, confirmando que há um desequilíbrio de gênero também quando se trata das questões climáticas.

De acordo com os dados dispostos no Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023), no período de 1991-2023, foram contabilizados 67.231 desastres nos municípios brasileiros. Estes trouxeram destruição de várias ordens, inclusive material, sobre os equipamentos de saúde e de educação, o que fragiliza ainda mais a situação dos atingidos por estas ocorrências, pois ficaram, ainda que temporariamente, sem essa prestação do serviço, gerando para as mulheres uma carga adicional de trabalho doméstico, pois rede de apoio no cuidado de pessoas que estão sob a sua proteção, a exemplo, crianças, doentes e idosos, foi reduzida, ainda que momentaneamente.

Essa responsabilidade soma-se àquela já existente. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), as mulheres brasileiras, em 2022, dedicaram-se, em

média, 9,6 horas por semana a mais que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas como idosos e crianças. Além do percentual de horas dedicadas a essas atividades ser maior, também é superior o quantitativo de mulheres que se dedicam a elas. Enquanto 92,1% das mulheres com 14 anos ou mais realizaram esses afazeres em 2022, apenas 80,8% dos homens desse grupo etário estavam envolvidos nessas atividades.

É importante salientar que essa divisão desigual na distribuição das tarefas domésticas não remuneradas gera uma maior pobreza do tempo para as mulheres e meninas, que muitas vezes têm que renunciar à busca de empregos remunerados, ou não podem acessar trabalhos de tempo integral, ou têm que abandonar os estudos e a sua formação, assim como verem reduzido o tempo disponível para realizar atividades de lazer ou cuidados pessoais. (Olivera *et al.*, 2021, p. 20).

Adicionalmente, vale ressaltar que o trabalho não remunerado sofre variação entre as próprias mulheres. A análise por cor ou raça revela que as mulheres pretas ou pardas estão ainda mais envolvidas em trabalho doméstico não remunerado em comparação com as mulheres brancas (com uma média de 1,6 hora a mais). Isso indica que em uma situação de paralisação da rede de apoio, em decorrência de desastres climáticos, as mulheres pretas ou pardas teriam um impacto ainda maior, comprovando a importância da análise interseccional, conforme sinalizado na Seção 3. A essas desvantagens somam-se as vulnerabilidades preexistentes, o que levaria à perda de poder, autonomia, controle ou capacidade de ação, ou seja, ao desempoderamento como denominou Crenshaw (2002, p. 177).

Este cenário confere visibilidade ao trabalho não remunerado, bem como destaca o sobrepeso deixado pelas atividades extras para as mulheres. Essa falta de equilíbrio pode dificultar a saída das mulheres para o mercado de trabalho e consequentemente comprometer sua renda, dando continuidade ao ciclo de pobreza e vulnerabilidade.

Padrões discriminatórios na forma como o trabalho é distribuído entre homens e mulheres atribuem às últimas o ônus integral pelas tarefas de cuidado e manutenção do lar. Tal dinâmica é também reconhecida na literatura tanto nacional como internacional pelo conceito “divisão sexual do trabalho. Nesse contexto, a destruição de casas e locais voltados ao armazenamento de comida provocada por desastres, associada à dificuldade de acesso a serviços básicos (como abastecimento de água, energia elétrica etc.) e às tarefas de cuidados com idosos, crianças e doentes são consequências que afetam desproporcionalmente as mulheres. (FGV, 2019, p. 22).

Além desses fatores que comprovam a vulnerabilidade feminina diante das mudanças climáticas, outros tantos podem ser acrescentados, a exemplo das diferenças biológicas e as normas sociais e culturais:

De uma perspectiva conceitual, parece mais frutífero distinguir entre três causas principais para as diferenças de gênero na vulnerabilidade da mortalidade a desastres naturais: primeiro, diferenças biológicas e fisiológicas entre homens e mulheres podem deixar as mulheres em desvantagem não tendo resposta imediata ao desastre. Em segundo lugar, normas sociais e de comportamentos da mulher pode levar a um aumento de sua vulnerabilidade no imediato curso do desastre. E em terceiro lugar, os desastres podem levar a falta de recursos de necessidade básica, bem como uma temporária desagregação da ordem social, caso em que a competição entre os indivíduos tornasse mais feroz e as formas existentes de discriminação de gênero se tornam exacerbadas, podendo surgir novas formas de discriminação (Neumayer; Plümper, 2007, p. 6 – Tradução nossa)<sup>94</sup>.

Entre as diferenças biológicas estariam o fato de que o corpo feminino pode apresentar maior fragilidade perante os desastres ambientais, a exemplo das mulheres gestantes, puérperas que, além de possuírem dificuldade de mobilidade, também demandam atendimentos especializados de saúde que podem ser reduzidos ou paralisados durante as catástrofes, trazendo assim, maiores riscos físicos para elas.

Até o ano de 2030, os efeitos decorrentes das mudanças climáticas acarretarão em despesas na área da saúde em torno de US\$ 2 a US\$ 4 bilhões anuais (OMS, 2021)<sup>95</sup>. No que se refere à perda de vidas humanas, a Organização Mundial da Saúde destaca que mais de 250 mil óbitos biológicos devem ocorrer no período compreendido entre 2030 e 2050. Essas fatalidades serão decorrentes de condições como desnutrição, malária, diarreia e também devido ao estresse ocasionado por temperaturas elevadas, agravado por deficiências de infraestrutura, tais como falta de saneamento básico, o desabastecimento e a ausência de tratamento adequado da água. Conforme a World Health Organization, “[...] embora haja evidências desta relação, as pesquisas relacionando gênero aos impactos provocados pelas mudanças climáticas na saúde humana, ainda demandam maior aprofundamento” (WHO, 2021, p. 27 – tradução nossa)<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> No original: *From a conceptual perspective, it seems most fruitful to distinguish between three main causes for gender differences in mortality vulnerability to natural disasters: First, biological and physiological differences between men and women may at times disadvantage women in their immediate response to the disaster. Second, social norms and role behavior may lead to a behavior of women, which increases their vulnerability in the immediate course of the disaster. And third, disasters may lead to shortage of resources of basic need as well as a temporary breakdown of social order, in which case the competition between individuals becomes fiercer and existing forms of gender discrimination become exacerbated and new forms of discrimination can emerge.* (Neumayer; Plümper, 2007, p. 6)

<sup>95</sup> World Health Organization. Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>, 2021. Acesso em: 10 de agosto de 2023.

<sup>96</sup> No original: *“Despite the growing evidence on gender differences in climate change-related health risks, research providing gender-disaggregated data on the health impacts of climate change remains underdeveloped”.* (World Health Organization, 2021, p. 27)

No entanto, em relação à saúde mental, existem dados mais robustos o que permite uma análise mais segura sobre a conexão entre as mudanças climáticas e seus impactos na saúde mental das mulheres, já que a sobrecarga crescente, em conjunto com as vulnerabilidades socioeconômicas já mencionadas, desencadeia sofrimentos adicionais. De acordo com a WHO (2021), as mudanças climáticas causaram diversos fatores sociais e resultaram em ônus para a saúde mental e bem-estar psicossocial em escala global. Segundo essa organização, certos grupos estão mais propensos a essa situação devido a aspectos sociopolíticos, demográficos, geográficos, socioeconômicos e de saúde. Entre estes estão as mulheres, as quais são marcadas por aspectos socioeconômicos relevantes, a exemplo da pobreza e da habitação precária, somados aos aspectos como a etnia.

O aumento do número de desastres, em decorrência das mudanças climáticas, tende a refletir no crescimento do número de pessoas doentes, feridas, enlutadas, bem como na redução de serviços básicos essenciais, como água, transporte, creches, aumento no valor dos alimentos, perda de moradia etc.; tudo isso afetará de forma distinta as mulheres devido aos fatores sociais, econômicos e culturais acima apresentados.

Além disso, as tarefas de cuidado durante o período de habilitação daqueles que foram atingidos física e mentalmente pelos impactos dos desastres, são atividades domésticas que estão culturalmente sob a responsabilidade feminina e serão intensificadas na medida em que desastres naturais e as alterações nos padrões climáticos forem modificados. Entretanto, enquanto as mulheres são sobrecarregadas com as atividades não remuneradas, o que muitas vezes a impedem de retornar as atividades laborais remuneradas, os homens voltam ao estado anterior ao desastre reassumindo os papéis produtivos fora de casa, situação essa que reforçam as desigualdades estruturais de gênero, inclusive impondo às mulheres uma condição de dependência financeira.

Assim, diante dos efeitos das mudanças climáticas, gera-se uma carga de trabalho adicional (física e mental) sobre os corpos feminizados, impactando especialmente as mulheres em condições de maior exposição e vulnerabilidade que contam com menos ferramentas e rendas para enfrentar tais mudanças, dadas as brechas de salário, empregos, acesso a bens e serviços públicos, representação e direitos. (Olivera *et al.*, 2021, p.24).

Além de todas essas situações que justificam a vulnerabilidade de gênero perante as mudanças climáticas deve-se destacar que as normas sociais, comportamentais e culturais também são condições ou implicações de vulnerabilidade de gênero perante os desastres, segundo a *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR; UNDP; IUCN, 2009, p. 36). Em algumas regiões, as mulheres usam trajas que dificultam a

mobilidade, sobretudo em momentos em que a agilidade é crucial para sobrevivência, a exemplo das vestes tradicionais utilizadas pela cultura muçulmana, mas também pelas mulheres ocidentais adeptas de religiões cristãs conservadoras. No contexto de ciclones, inundações e outras catástrofes que exigem mobilidade, as restrições culturais aos movimentos das mulheres podem impedir a sua fuga, acesso a abrigo ou cuidados de saúde (UN Women Watch, 2009, p. 9 –Tradução Nossa)<sup>97</sup>.

Ainda deve-se destacar que alguns hábitos patriarcais permanecem enraizados na sociedade do século XXI, sendo as mulheres, em algumas regiões, ainda proibidas de circularem sozinhas, a exemplo do que ocorreu em Mianmar, em 2008, com a passagem do ciclone Nargis, quando muitas mulheres morreram aguardando parentes do sexo masculino retornarem à casa antes de fugir (Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Socioambiental (2018).

Além dessas considerações, ainda observa-se estudos de várias outras ordens, os quais apontam para a existência de correlações significativas entre a ocorrência de um desastre e a piora dos índices de violência doméstica contra mulheres, em relação às refugiadas climáticas, entre outras tantas situações. Embora os dados acima não sejam exaustivos, eles ajudam a evidenciar que as mulheres estão no topo da vulnerabilidade climática e que as questões sociais, culturais e econômicas têm contribuído para que a emergência climática tenha desdobramentos ainda mais sérios sobre as mulheres, sendo necessário o desenvolvimento de intervenções para melhorar a capacidade adaptativa diante das mudanças climáticas.

Destarte, para que a Justiça Climática seja efetivada, é preciso considerar que as mudanças climáticas e seus desdobramentos não recaem sobre as mulheres da mesma forma que incide sobre os homens. Na verdade, nem entre as próprias mulheres a situação alcança o equilíbrio, tendo em vista as diferentes nuances da interseccionalidade que as acomete, a exemplo da raça.

Neste cenário de mudanças climáticas é crucial identificar estratégias sensíveis ao gênero. Os esforços devem priorizar a redução da vulnerabilidade das mulheres, ao mesmo tempo em que abordam as suscetibilidades masculinas. Promover respostas de emergência sensíveis ao gênero é envolver as mulheres como agentes-chave no processo de tomada de

---

<sup>97</sup>No original: “*In the context of cyclones, floods, and other disasters that require mobility, cultural constraints on women’s movements may hinder their timely escape, access to Shelter or access to health care. UN WOMEN WATCH. Women, gender equality and climate change*”. UN Women Watch, 2009. Disponível em: [https://www.un.org/womenwatch/feature/climate\\_change/downloads/Women\\_and\\_Climate\\_Change\\_Factsheet.pdf](https://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/downloads/Women_and_Climate_Change_Factsheet.pdf). Acesso em: 31 mar. 2024.

decisões para a gestão de desastres naturais, juntamente com os homens, aproveitando as habilidades, criatividade e liderança das mulheres nos esforços de mitigação e adaptação. Ignorar as preocupações de gênero significa contribuir para agravar a vulnerabilidade já existente.

Assim, na perspectiva de avançar para além da definição conceitual de justiça climática, o Instituto Climainfo defende que esta somente será alcançada se alguns fatores, como as causas e os impactos, forem associados ao tripé de representatividade, participação e reparação de danos. Desta forma, o tópico a seguir será destinado a analisar a participação das mulheres nesse debate.

#### **4.5 A Participação das Mulheres no Debate Climático**

Ao mesmo tempo em que aparecem implicadas pelas alterações climáticas, a participação feminina na agenda do clima ainda segue marginalizada e os homens continuam ocupando a maioria de espaços decisórios de enfrentamento às mudanças climáticas, o que demonstra um desequilíbrio de forças e expõe uma estrutura de poder desigual. Ainda que as mulheres representem a metade da população mundial e sofram maiores impactos em decorrência do aquecimento global, não possuem uma representatividade proporcional nas principais esferas de decisão que tratam sobre a temática que as afeta diretamente; tampouco são contempladas nos espaços onde são propostas e construídas possíveis soluções, a exemplo, das Conferências do Clima (COPs).

A Conferência das Partes (COP7), realizada em 2001, no Marrocos, trouxe novidades ao introduzir medidas inclusivas de gênero na agenda de enfrentamento das mudanças climáticas, contemplando a pauta que não havia sido abordada no texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Desta maneira, as questões de gênero passaram a considerar a discussão, com o objetivo de ampliar a participação feminina e promover uma representação mais abrangente e compartilhada, conforme estabelecida pela decisão FCCC/CP/2001/13/add.4, a qual sugeriu que os países membros considerassem mais mulheres para cargos decisórios na Convenção e que o secretariado sempre mantivesse transparente e atualizada a composição de gênero na Convenção para que esses resultados

fossem expostos aos países membros sempre que necessário (UNFCCC, 2001 – tradução nossa)<sup>98</sup>).

Além desse importante movimento, outros tantos ocorreram posteriormente, conforme destaca Mariana Oliveira (2019, p. 10). Exemplos são a COP 12 que instituiu um dia especial, nas conferências, para reconhecer as contribuições femininas nas ações climáticas e ressaltar sua significância na luta contra as mudanças climáticas – *Gender Day*; a COP19 ao demonstrar preocupação nas áreas de gênero e mudanças climáticas incorporando o primeiro workshop dentro de uma sessão da Conferência, com a premissa de encontrar meios para fortalecer a participação das mulheres; a COP 21, que trouxe iniciativas de captação de recursos destinadas a fortalecer as políticas de integração de gênero nas estratégias de combate às mudanças climáticas nos anos de 2016 e 2017 e a COP25, realizada em Madrid, em 2019, a qual deixou como legado o Plano de Ação sobre Gênero, estabelecendo a implementação de soluções climáticas de longo prazo com ênfase em gênero.

Contudo, em termos concretos, a participação das mulheres nas esferas de tomada de decisões ainda está muito longe da paridade ambicionada pela UNFCCC. Embora seja possível perceber a intenção sobre a efetivação de gênero, não aconteceu nas políticas de proteção, na inclusão em delegações oficiais e nas esferas de tomadas de decisões no organismo multilateral.

De acordo com o relatório da ONU Mulheres (2021), 67% das posições de tomada decisão relacionadas às alterações climáticas são ocupadas por homens<sup>99</sup>. Durante a COP 27, realizada em 2022, no Egito, as mulheres representavam menos de 34% das delegações dos países que estavam na conferência da ONU sobre o clima (BBC News, 2022), sendo que esse percentual já representa um aumento se comparado à COP15, realizada em 2009 em Copenhague, onde as mulheres representavam 30% das delegações. Segundo a Organização de Mulheres para o Ambiente e o Desenvolvimento (WEDO), embora os países tenham se comprometido em 2011 a aumentar a participação feminina na Conferência das

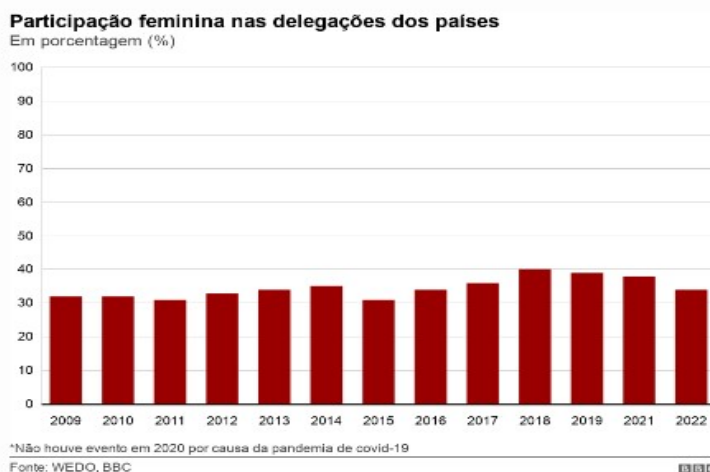
---

<sup>98</sup> No original: *Invites Parties to give active consideration to the nomination of women for elective posts in any body established under the Convention or the Kyoto Protocol; Further requests the secretariat to maintain information on the gender composition of each body with elective posts established under the Convention or the Kyoto Protocol, and to bring this information to the attention of the Parties whenever such a vacancy occurs.* (UNFCCC, 2001, p. 1)

<sup>99</sup> Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/espaco-de-lideranca-para-as-mulheres/> Acesso em: 20 abr. 2023.

Partes (COP)<sup>100</sup>, os dados abaixo mostram que as mulheres ainda representam menos da metade das delegações.

**Figura 7 – Participação feminina nas delegações dos países**



Fonte: WEDO, BBC News (16/11/2022)

Os dados acima revelam muito mais que uma promessa não cumprida. Eles demonstram que a política climática, em grande parte, tem sido pensada por homens, com mínima representação feminina, concebendo um verdadeiro paradoxo diante de todo o contexto já apresentado. Ainda que as mulheres não sejam abertamente excluídas, elas “não têm as mesmas condições de acesso para participar da agenda de pesquisa sobre o tema. Elas não são protagonistas como sujeitos do conhecimento” (Fosado Centeno, 2019, p. 25)<sup>101</sup>.

Em termos concretos, a participação das mulheres nas esferas de tomada de decisões ainda está longe da paridade ambicionada pela UNFCCC, pois tanto as vozes como a visão do fenômeno climático têm como base códigos associados ao masculino (Fosado Centeno 2019, p. 26).

Diante das dificuldades e negativas é possível observar um movimento por vias secundárias, a exemplo do crescimento da ocupação de espaços não oficiais nas COPs por mulheres representantes de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais brasileiros, (Vianna, 2022, p. 99). Assim, credenciadas como observadoras, mas sem participação na tomada de decisão, as mulheres exercem o ativismo climático na esperança de serem ouvidas na construção da agenda climática, recusando-se a ocupar o papel de coadjuvante atrelado à esfera doméstica.

<sup>100</sup> Conference of the Parties - é o órgão supremo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em 1992.

<sup>101</sup> No original: “[...] no tienen las mismas condiciones de acceso para participar en la agenda de investigación sobre el tema. Ellas no son protagonistas como sujetos de conocimiento [...]” (Fosado Centeno, 2019, p. 25)

Essa distribuição desigual de gênero nas tomadas de decisões revela um desequilíbrio preocupante e substancial. Torna-se evidente que a participação efetiva das mulheres nesses processos está limitada, o que impacta diretamente a representatividade e a diversidade de perspectivas durante o processo. Também demonstra a hierarquia masculina que não apenas reduz a participação das mulheres, mas determina como estas devem agir e qual o limite que devem ocupar. Embora o equilíbrio de gênero seja levantado como um objetivo no discurso, ele continua sendo uma lacuna significativa. Sem políticas afirmativas capazes de reverter essa situação, a exclusão prevalecerá no debate climático por falta de estratégia de paridade efetiva (Fosado Centeno, 2019, p. 27).

Há convite para que as políticas climáticas sejam sensíveis à temática gênero, para que identifiquem as necessidades e os interesses das mulheres, contudo não há efetividade. Não se observam estratégias de transformações das normas culturais, as quais estão pautadas na subordinação de gênero. Esse cenário dificulta a efetividade da agenda de gênero no debate climático, o que torna o tema incidental e exposto à boa vontade dos gestores. Essa falta de efetividade tem conferido à agenda climática códigos masculinos, os quais se evidenciam nas soluções propostas que privilegiam os instrumentos de mercado, a instrumentalização da natureza, o desenvolvimento tecnológico e a formação técnica, com a finalidade de proteger principalmente a esfera produtiva (Fosado Centeno, 2019, p. 26-29).

No cenário político internacional, uma análise realizada pela *Pew Research Center* (2023)<sup>102</sup>, revela que menos de um terço dos países da ONU teve uma líder mulher, ou seja, 59 Estados, sendo que apenas 14 países já tiveram mais de uma mulher como chefe de governo. Infelizmente, tal configuração não é exclusiva do cenário internacional. Em âmbito nacional também é possível verificar que os homens continuam ocupando a maioria dos espaços de decisão, sejam eles no executivo ou legislativo.

De acordo com estudo realizado pela União Interparlamentar, organização internacional responsável pela análise dos parlamentos mundiais, dentre 186 países participantes, o Brasil aparecia na 133ª colocação do ranking geral em agosto de 2023, sendo que em 1º de dezembro de 2024 caiu mais uma posição, aparecendo na posição 134<sup>103</sup> colocação de participação de mulheres no parlamento nacional.

<sup>102</sup> Disponível em: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/03/28/women-leaders-around-the-world/>. Acesso em 22 de abril de 2023.

<sup>103</sup> Global Date National Parliaments. Disponível em: [https://data.ipu.org/women-ranking/?date\\_month=12&date\\_year=2024](https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=12&date_year=2024). Acesso em: 07 jan. 2025.

Embora as mulheres representem 52,50% do eleitorado e o Brasil tenha instituído uma política de cota feminina que obriga os partidos a destinar 30% de suas vagas para mulheres (Lei Federal 9.504/1997), com distribuição proporcional de recursos para campanha, o Congresso brasileiro continua majoritariamente masculino. Atualmente, 18% das vagas das Câmaras de Deputados são ocupadas por mulheres e somente 15% representam os interesses dos Estados junto ao Senado Federal (Justiça Eleitoral Brasileira, 2024). Esta situação se perpetua nos espaços locais, quando apenas 16% das vagas para o legislativo municipal foram ocupadas por mulheres no mandato de 2020 a 2024<sup>104</sup>. Na última eleição, realizada em outubro de 2024, o percentual chegou a 18,2% (Justiça Eleitoral Brasileira, 2024).

No executivo, o cenário é praticamente o mesmo. No cenário estadual apenas dois Estados brasileiros têm no comando uma mulher – Pernambuco e Rio Grande do Norte –, o que representa, proporcionalmente 7,4% (Justiça Eleitoral Brasileira, 2024). Entre os municípios brasileiros apenas 663 foram administrados por mulheres no período 2020 a 2024, o que representa 12%. Na última eleição esse percentual teve uma leve melhora e 729 mulheres foram eleitas para o executivo municipal, alcançando 13,2% dos eleitos.

Embora tenha se observado uma melhora na participação feminina ela ainda é pequena quando comparada à representação e aos desafios femininos que precisam ser enfrentados. As mulheres continuam sub-representadas – das quase 80 mil candidatas apenas 7,19% foram eleitas. De acordo com Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), uma em cada dez candidatas brancas foi eleita, enquanto a proporção para as negras foi de uma a cada 26. O resultado nas urnas, durante o último pleito municipal, revela que as medidas adotadas pelo TSE em prol da equidade na política ainda são insuficientes para combater o racismo e o sexismo à brasileira.

Se o percentual de mulheres no cenário político brasileiro é incipiente, ainda pior é a situação das mulheres negras nesse espaço de poder, pois embora 27% da população feminina se declare negra, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua) elas representam apenas 2% do Congresso Nacional e são menos de 1% na Câmara dos Deputados.

Mesmo em Salvador, cidade mais negra do Brasil, onde negros (pretos e pardos) somam 83,2%, conforme dados da PNAD Contínua realizada em 2024, menos de 10% do total das

---

<sup>104</sup> Disponível: TSE Mulheres. <https://www.justicaeeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#historia> Acesso em 21 de abril de 2023.

cadeiras do legislativo municipal mandato de 2020–2024 foram ocupadas por mulheres negras. No último pleito eleitoral municipal, do total de 43 eleitos, 9 são mulheres, o que representa 20,9%. Entre as eleitas, 4 se declaram pretas e 2 pardas. Na nova configuração as mulheres pretas e pardas representam menos de 14% do legislativo municipal soteropolitano.

Esse cenário, preponderantemente homogêneo, masculino e branco é o responsável por administrar e legislar temas das mais diversas áreas, inclusive os inerentes às mudanças climáticas, fato este que ajuda a explicar por que, muitas vezes, a temática ignora a vulnerabilidade desse grupo e se apresenta desatenta para as sinalizações do Acordo de Paris.

Sobre a ausência de participação feminina nos espaços de discussão climática, o presente estudo analisou a participação das mulheres no mais alto órgão federal – Ministério do Meio Ambiente (MMA). De 1992, ano da criação até a presente data<sup>105</sup>, passaram pelo ministério 21 ministros<sup>106</sup>, sendo apenas duas mulheres (Marina Silva - janeiro de 2003 a maio de 2008 e janeiro de 2023 até o momento e Izabela Teixeira, abril de 2010 a maio de 2016), o que representa menos de 15% dos gestores do referido órgão. Além do reduzido número de mulheres a ocupar a cúpula do órgão, chama atenção o fato que às vezes em que elas assumiram a gestão do MMA aconteceu durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Outro órgão federal que o presente estudo se dedicou a analisar a composição foi a Comissão Permanente de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional (CMMC), criada pela Resolução nº 4, de 2008-CN, em dezembro de 2008, com o objetivo de monitorar e fiscalizar as ações implementadas no Brasil para amenizar os impactos do aquecimento global. O órgão é formado por deputados e senadores, sendo que em 2009, 2013 e 2024 foi presidido por uma mulher. A gestão 2024 chamou atenção pelo quantitativo de mulheres presente na Comissão – 13, sendo 7 membros titulares; entre elas estava Damares Alves.

O site apenas disponibiliza relatórios produzidos a partir dos trabalhos desenvolvidos pela CMMC referente ao período de 2008–2019. Não há registros após esta data. Embora não seja objeto desta tese, registram que no espaço do CMMC, durante o referido lapso temporal, praticamente esse diálogo não foi nutrido, pois o termo gênero/mulheres aparece de maneira muito pontual.

---

<sup>105</sup> Mês de referência agosto de 2023.

<sup>106</sup> Não foram contabilizados os que assumiram o cargo interinamente.

Em âmbito estadual observa-se que todos os Estados e o Distrito Federal possuem um órgão específico para área de meio ambiente. Em Sergipe e no Ceará a Secretaria traz impresso na identificação o termo mudanças climáticas e em outros cinco Estados (Goiás, Minas, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro) abordam na nomenclatura o termo desenvolvimento sustentável ou afim. Dentre as 27 secretarias, 8 (Ceará, Acre, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins) têm uma mulher no cargo de Secretária<sup>107</sup>, o que representa menos de 30% do total. Importante destacar que apenas a Secretária do Meio Ambiente do Amapá traz em seu site a galeria com todos os secretários, oportunidade em que revela que desde 1989 teve 24 secretários sendo apenas duas mulheres, as quais tiveram uma passagem rápida pelo cargo, enquanto que nos demais Estados o histórico dos secretários não é apresentado no site.

Entre as capitais brasileiras, 25 possuem um órgão municipal na área ambiental, e duas optaram por uma entidade da administração indireta (Goiânia e Palmas) – a primeira uma autarquia e a segunda uma fundação pública. Dentre os 27 órgãos/entidades ambientais, apenas 7<sup>108</sup> tinham como gestoras uma mulher (Fortaleza, São Luís, Salvador, Campo Grande, Belém, Curitiba e Palmas).

Diante da análise no contexto federal, mas também estadual e entre as capitais brasileiras, é possível confirmar que as mulheres, de fato, não fazem parte dos espaços de decisão climática. Importante destacar que no Brasil, os cargos de Ministro e Secretário são de livre nomeação e exoneração, conforme dispõe o Art. 37, II da Constituição Federal de 1988 (Brasil [1988], 2024), e não demandam eleição ou escolha entre os ocupantes de cargo eletivo ou efetivo, registrando assim uma escolha discricionária dos gestores municipais, estaduais e federais, a qual é perceptível estar alinhada com o gênero masculino.

É preciso ressaltar que, em 2023, na esfera federal, três mulheres protagonistas e ativistas na cena ambiental foram convidadas para assumirem importantes cargos na estrutura de proteção climática: Joenia Wapichana, primeira indígena a ocupar o cargo máximo na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), em 55 anos de existência da entidade; Marina Silva, Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Brasil e Sonia Guajajara Ministra de Estado dos Povos Indígenas, órgão criado em 01/01/2023, para a defesa dos povos originários.

---

<sup>107</sup> Dados consultados em 09/05/2023.

<sup>108</sup> Pesquisa realizada em 09.05.2023.

O atual mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva inicialmente chamou atenção pelo quantitativo de mulheres a ocuparem cargos ministeriais, totalizando 11, registrando assim a maior participação feminina na história do executivo federal brasileiro. Contudo, esse quantitativo não se manteve por muito tempo, uma vez a ministra do Turismo, e do Esporte foram substituídas por homens reduzindo para 9 o número de mulheres junto aos Ministérios, acrescido recentemente pela inclusão de Macaé Tavares como Ministra dos Direitos Humanos.

Todos esses dados revelam que o poder majoritário do voto feminino não conseguiu transformar a participação por gênero nos diversos níveis de representação política, sendo essa baixa ocupação um importante fator para explicar a desigualdade de gênero no Brasil, inclusive ao que tange ao aspecto climático.

Considerando-se que os agravos da crise climática afetam os territórios no nível local, percebe-se que a maioria das mulheres está alijada de processos de tomada de decisão sobre medidas de adaptação e mitigação climáticas na base, em seus respectivos territórios, situação esta que as mantêm em desvantagem, seja em relação à pobreza, ao acesso a direitos, à disponibilidade de tempo e à sobrecarga de cuidados.

Apesar disso, considerando-se que “sem política pública, a crise climática não se resolve” (Louback, 2022, p. 9), quais as chances de políticas públicas, criadas sem a participação feminina, englobarem a temática gênero? De que maneira as mulheres poderão expressar, no debate público e político, as suas perspectivas e as suas necessidades, se elas não fazem parte dessa arena de discussão?

Diferentes estudos mostram o quanto uma aproximação entre mulheres e meio ambiente pode contribuir positivamente para a governança climática, porquanto reforça a ideia de que mulheres no poder costumam priorizar pautas relacionadas ao meio ambiente e à proteção aos recursos naturais. O levantamento realizado por Norgaard e York (2005) indica que nações com maiores proporções de mulheres no Parlamento são mais propensas a ratificar tratados ambientais do que outras nações, apontando para a importância de considerar o papel do gênero em análises do comportamento estatal e da política ambiental.

Outros trabalhos sugerem que a liderança política feminina pode estar associada a uma redução nas emissões de CO<sub>2</sub>, indicando o potencial da liderança feminina para promover a sustentabilidade ambiental, conforme sinaliza Wu (2024). No setor privado, o estudo *Gender Diversity and Climate Innovation* (Bloomberg NEF, 2020) mostra que empresas com uma

parcela maior de mulheres em seus conselhos têm mais probabilidade de melhorar a eficiência energética, reduzir o impacto ambiental geral das empresas e investir em energia renovável.

De igual forma, o estudo conduzido pelas pesquisadoras Pierli, Murmura e Palazzi (2022) da Universidade de Urbino, Itália, revelou que as mulheres líderes priorizam o gerenciamento adequado de resíduos, diminuindo o uso indevido de água, energia e recursos. Relatório recente do Fundo Europeu de Investimento (Pavlova; Gvetadze, 2023) mostra que empresas lideradas por mulheres têm pontuações ambientais, sociais e de governança mais altas do que outras empresas, e que empresas com maior representação de mulheres em cargos de liderança têm melhores históricos de adoção de práticas ecologicamente corretas.

Por fim, cita-se o relatório intitulado “Equidade de Gênero nos espaços de governança climática” – elaborado por Galbiati e Campos (2021) – do Grupo de Trabalho em Gênero e Clima do Observatório do Clima. Este apresentou não somente que tais espaços carecem de participação de mulheres, como também sugere que dentro da própria área climática existiriam temas historicamente ‘masculinizados’ (como assuntos técnicos e científicos).

Todos os estudos acima referidos apresentam uma relação entre a mulher e as mudanças climáticas diferente daquela tradicional, pautada pela fragilidade. Muito pelo contrário; nessas importantes publicações as mulheres aparecem como um diferencial, potencializando ações, inovando e desenvolvendo soluções criativas para a governança climática.

#### **4.6 Considerações sobre a Seção 4**

O objetivo do presente tópico foi apresentar a justiça climática. Para tanto foram realizados levantamentos bibliográficos e pesquisas em base de dados para entender qual a dimensão conferida a este conceito. Na oportunidade foi identificado que a justiça climática é um termo em desenvolvimento que carece de aprofundamento, sendo utilizado muitas vezes, como um jargão popular, sem a intenção de estabelecer limites conceituais.

Também foi identificado que a diferença econômica, social, política e de representatividade que distanciam e criam tensões entre homens e mulheres se reverberam e ganham ainda mais amplitude perante a crise climática. Contudo, não há uma relação estreita ou facilmente perceptível entre a justiça climática e as questões de gênero o que preocupa, pois embora os dados comprovem as condições de vulnerabilidade de gênero em diferentes aspectos, ainda são incipientes os estudos que o conectam a justiça climática.

De igual forma apresentou porque as mulheres estão em uma situação de desvantagem diante das mudanças climáticas, seja em decorrência das fragilidades econômicas, políticas, sociais, culturais a que estão submetidas e se agravam ante aos desastres climáticos, seja em virtude de estarem sub-representadas nos diferentes espaços decisórios da governança climática.

Assim, esta Seção 4 tem um lugar importante na presente tese, seja situando os achados ou servindo de embasamento para justificativa de que a crise climática precisa ser observada também sob o aspecto de gênero para que as mulheres sejam contempladas nessa pauta e a justiça climática de fato possa ser efetivada.

## 5 JUSTIÇA CLIMÁTICA NOS ESPAÇOS URBANOS

---

“A batalha do clima será ganha ou perdida nas cidades” (Antonio Guterres)

A presente seção tem como objeto a compreensão da interface gênero e mudanças climáticas nos centros urbanos, onde está concentrada grande parte da população mundial. No Brasil, desde 1940, com o avanço da urbanização, a maior parte da população passou a viver em cidades. É nos centros urbanos onde os efeitos das mudanças climáticas são percebidos em maior intensidade, impactando não apenas a fauna e a flora, mas também os agrupamentos humanos.

Embora se reconheça que estudar o espaço urbano por si só já é uma tarefa complexa, essa se torna ainda mais difícil quando se agrega outras duas agendas, como a mudança climática e gênero. Não obstante, entende-se ser esse um esforço necessário, pois as cidades não são espaços neutros e é nesse cenário que as intercorrências climáticas estão ocorrendo e afetando, sobretudo, os mais vulneráveis.

Assim, para cumprir o proposto, inicialmente será realizada uma reconstrução das cidades enquanto arena onde esse enfrentamento acontece, oportunidade em que se explana de que maneira um problema global está presente e atinge o ambiente local, bem como porque esse espaço, muitas vezes distante dos centros de decisão e discussão climática tem sido considerado tão relevante para o confronto climático, a ponto de ser reconhecido como decisivo nessa batalha. Neste tópico apresenta-se de que forma o diálogo climático entre o local e global foi sendo edificado e os espaços subnacionais reconhecidos para além de suas fronteiras. Para tanto, foi traçada uma retrospectiva histórica de acontecimentos e principais documentos internacionais que favoreceram a aproximação das cidades no debate climático, e como este tema foi sendo incorporado na agenda brasileira.

Em seguida, será analisado como as cidades adentram neste diálogo e se inserem na governança climática. De que forma o debate inclui e reconhece os espaços locais como essenciais para o enfrentamento das questões climáticas.

Na sequência é apresentado de que maneira o Brasil tem se engajado com a agenda climática e incentivado a construção de uma governança climática multinível e pautada na equidade de gênero. Serão analisadas algumas das decisões e iniciativas mais relevantes do período.

Por sua vez, posteriormente, será analisado de que maneira as cidades brasileiras estão atuando no enfrentamento da crise climática. O tópico final promove a reflexão sobre a cidade e sua suposta neutralidade, oportunidade em que serão apresentados dados que comprovam que as mulheres não vivem as cidades com a mesma liberdade que os homens e sofrem uma exclusão silenciosa na medida em que as ações e políticas públicas ignoram diferenças estruturais, perpetuando e aprofundando as desigualdades existentes, reproduzindo preconceitos e silenciando, sobretudo as mulheres pobres e pretas, a viverem à margem do espaço urbano pensado por homens e para homens. São apresentados alguns registros que comprovam que as cidades não são neutras, a exemplo da mobilidade, da segurança, da ocupação dos espaços de liderança e poder e mesmo a ocultação das mulheres na história e construção das cidades, demonstrando que não há uma preocupação com a temática de gênero. Situação esta que pode se repetir em outros espaços, a exemplo do enfrentamento da crise climática e dificultar a promoção da justiça climática.

### **5.1 As Cidades e suas Conexões com as Mudanças Climáticas**

A mudança climática é o maior e mais complexo problema ambiental da atualidade (PBMC, 2016, p. 18). Os impactos gerados pela emergência climática são transfronteiriços e não se limitam a demarcações geográficas ou políticas, o que faz com que este problema afete os espaços locais apresentando-se “[...] como um desafio multiescalar, relacionando-se simultaneamente às escalas local e global” (Ferreira; Seleguim, 2023, p. 9).

Desastres climáticos de diferentes níveis e natureza tem se intensificado e afetado localidades distintas. Entre os principais problemas envolvendo mudanças climáticas e cidades, estão o aumento da temperatura, do nível do mar, das ilhas de calor, inundação, escassez de água e alimentos, acidificação dos oceanos e eventos extremos (PBMC, 2016, p. 19).

Os desastres climáticos já são identificados como os principais responsáveis pelos deslocamentos internos (53%), superando a movimentação causada por conflitos e violência. O Brasil é o sexto país com mais deslocados por desastres naturais em 2023, registrando 708 mil deslocamentos, causados, em sua maioria, por fortes chuvas (World Migration Report, 2024, p.3)<sup>109</sup>. Segundo a ONU, em 17 de maio 2024, o Brasil lidera deslocamentos internos

---

<sup>109</sup> Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/about>

por desastres nas Américas. De acordo com o relatório do Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (2024) o Brasil foi responsável por mais de um terço dos deslocamentos por desastres na região, com 745 mil pessoas afetadas (ONU Brasil, 2024). De acordo com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), em 2023, foi registrado no Brasil um total de 1.161 desastres, principalmente inundações e deslizamentos de terra, um número sem precedentes desde o início dos registros, em 2011. Embora existam áreas mais vulneráveis, as ocorrências estão pulverizadas em todo o território nacional.

Conforme a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2024a), de 2013 a 2023, 94% dos Municípios brasileiros registraram ao menos um decreto de anormalidade em decorrência de desastres. Apenas em 2023 foram afetados 37,3 milhões de pessoas, sendo 258 mortos, 126.345 desabrigados e 717.934 desalojados, causando um prejuízo na ordem de R\$ 105,4 bilhões.

Os estragos não se restringem ao local da ocorrência. As consequências afetam a todos em âmbito nacional. De acordo com dados organizados pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, dispostos no Atlas de Desastres, no período de 2012 a 2023 o somatório do prejuízo público (destruição de escolas, hospitais, estradas) e privado (destruição de empresas e perdas agrícolas, por exemplo) alcançou R\$ 485 bilhões, enquanto que os investimentos do governo para a área, no período, foram de R\$ 21,79 bilhões, ou seja, menos de 5% do valor do prejuízo.

Esses dados revelam que a preocupação global é também um problema local. Apesar de que as cidades estejam, muitas vezes, distantes das trincheiras em que as demandas climáticas são tratadas, elas não são poupadas ante aos eventos climáticos, pois é neste ambiente que os problemas se tornam mais evidente, as definições internacionais são implementadas, as ações são concretizadas e os impactos são sentidos de maneira aguda e acentuada. Segundo Betsill e Bukley (2006, p. 141), embora o espaço global seja reconhecido pela prática e teoria das relações internacionais no campo da governança ambiental e climática, as cidades também são atores estratégicos no combate às mudanças climáticas e estão no centro deste debate. “Embora o quadro das negociações internacionais permaneça importante, as cidades são agora

reconhecidas como uma arena crítica na qual está a ocorrer a governança das alterações climáticas” (Betsill; Bulkeley, 2007, p. 447 – tradução nossa)<sup>110</sup>

Alguns fatores ajudam a explicar a importância do local, tais como: a vida urbana, a dinâmica econômica e social demanda um novo padrão de uso do espaço e dos recursos, impactando diretamente nas mudanças climáticas. De igual maneira, as consequências vivenciadas pelas cidades durante a crise climática expõem fragilidades e incrementam vulnerabilidades urbanas já existentes. Além disso, ressalta-se a capacidade contributiva do local para amenizar a demanda global (Bai *et al.*, 2018, p. 24-25).

O vertiginoso crescimento da população urbana em termos absolutos e relativos, passando de 750 milhões em 1950, o que representava 29,6% da população total, para 4,4 bilhões de habitantes em 2020, revela que 56,2% da população vivem hoje no espaço urbano. A projeção da ONU Habitat (2020, p. 1) para 2030 é que esse número alcance 60,4%. No Brasil, o índice relativo é ainda maior. A Agência de notícias do IBGE, em 14/11/2024, informou que, segundo Censo 2022, 87% da população brasileira vive em áreas urbanas, sendo que a estimativa da Organização das Nações Unidas para 2050 é que este percentual alcance 91% (ONU, 2019).

Esse acelerado crescimento urbano traz como desdobramento a demanda de produção dos materiais necessários para suportar esse crescimento, bem como a organização para ocupação de espaço e a intensificação na oferta de serviços públicos como transporte, coleta de resíduos sólidos, moradia, saneamento etc., os quais nem sempre são ofertados de maneira ordenada. Isso provoca a segregação socioespacial, a ocupação desordenada e expõe, ainda mais, a população vulnerável que vive em área de risco.

Assim, a acomodação dessa população nos centros urbanos, a disponibilidade de infraestrutura e os ajustes necessários para atender aos interesses econômicos diversos, a exemplo do imobiliário, compromete o ecossistema ao permitir que as áreas verdes que ainda restam, sejam devastadas, os rios canalizados e a biodiversidade afetada em nome do progresso, da urbanização e da organização, muitas vezes, dos interesses privados.

Para as Nações Unidas, o confronto entre a crescente urbanização, as mudanças climáticas e os desastres naturais sem precedentes, causados pelo enorme impacto das cidades sobre o meio ambiente, representam um combate mortal. Desta maneira, as cidades têm o

---

<sup>110</sup> No original: “While the framework of international negotiations remains important, cities are now acknowledged as a critical arena in which the governance of climate change is taking place” (Betsill; Bulkeley, 2007, p. 447).

desafio de buscar alternativas que proporcionem um desenvolvimento menos agressivo ao meio ambiente, ao clima e, conseqüentemente, para a humanidade.

Embora ocupem apenas 3% da superfície da Terra, as cidades concentram a maioria dos ativos construídos e das atividades econômicas, sendo responsáveis pelo consumo de 2/3 da energia disponível e pela emissão de 70% dos gases de efeito estufa lançados na atmosfera terrestre (World Bank, 2011). Tal fato as torna representativas na emissão antropogênica de gases do efeito estufa (GEE), provavelmente a principal causa do aumento da temperatura desde meados do século XX (PBMC, 2016, p. 11).

As cidades são vistas hoje como atores estratégicos no enfrentamento das alterações do clima, dada a sua dupla condição de grandes emissoras de gases de efeito estufa – fator causal do fenômeno – e de extrema vulnerabilidade aos impactos climáticos em razão da concentração de pessoas e ativos econômicos em seus territórios (Pereira; Assis, 2018, p. 114).

Ademais, outro aspecto relevante a ser considerado, quando se discute o impacto das cidades na crise climática, é a competência municipal para legislar sobre assunto que repercutem diretamente em seu território, e que trazem consequências nas questões climáticas. A determinação de espaços protegidos, áreas de conservação, de preservação permanente (APPs), de recuperação ambiental, gestão de resíduos sólidos etc., estão sob a competência legislativa dos municípios brasileiros, o que confere a estes a oportunidade de promover a diferença.

Embora o legislativo municipal tenha a possibilidade de utilizar a legislação para enrijecer regras dentro dessa temática, criando um sistema de proteção, o que se tem observado, muitas vezes, é a flexibilização de instrumentos legais, possibilitando a destruição de ecossistemas e a redução da resiliência das cidades, aumentando a vulnerabilidade às mudanças climáticas. O município de Salvador, por exemplo, nos últimos cinco anos, vendeu 21 terrenos e áreas verdes, os quais foram desafetados por leis aprovadas pela Câmara de Vereadores, totalizando, aproximadamente, 75 mil m<sup>2</sup> (Costa Júnior, 2024), aumentando a possibilidade de ampliação de ilhas de calor no espaço urbano, por exemplo.

Sob o aspecto da vulnerabilidade da cidade à exposição aos riscos climáticos, destaca-se fatores físicos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo a mesma majorada quando vários elementos são combinados (PBMC, 2016, p.11). Significa dizer que o grau de vulnerabilidade pode ser diferente entre cidades, a depender dos investimentos realizados para mitigação e adaptação, bem como daquilo que for elencado como prioridade.

A escolha equivocada de preferências produz graves efeitos, a exemplo do que vivenciou o povo gaúcho, em 2024. Segundo o governador do Estado do Rio Grande do Sul Eduardo Leite (PSDB), embora os estudos tenham alertado sobre a elevação no nível das chuvas, que poderia causar grandes enchentes no Estado, afirmou que não investiu mais recursos na prevenção, porque o “governo vive outras agendas” e que a pauta “que se impunha era a questão fiscal” (Folha de São Paulo, 2024). Evidencia-se, portanto, que o tema mudanças climática não era prioridade para o governo, bem como o desconhecimento de como esta “subpauta” poderia comprometer o equilíbrio fiscal do Estado, como aconteceu com o referido evento, causando um prejuízo financeiro de R\$ 10 bilhões segundo Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2024b).

A exposição à elevação das temperaturas, radiação solar e da emissão dos gases e partículas poluentes e propagação de vetores são apenas alguns dos prejuízos ocasionados pelas mudanças climáticas, sobretudo, aos grupos mais vulneráveis, como mulheres, idosos e crianças. Ainda que este problema seja global, as pessoas vivem em cidades e estão mais próximas à rede de atenção à saúde local. Por conseguinte, vão sobrecarregar esse sistema e contribuir para um colapso na rede municipal que já enfrenta dificuldades inerentes ao subfinanciamento da saúde, escassez de profissionais, envelhecimento populacional, crescimento do número de usuários do serviço público diante dos altos custos do sistema privado, má gestão etc.

O cenário tende a ser agravar, pois 66%, das cidades brasileiras não estão preparadas para as mudanças climáticas, segundo a secretária de Mudança do Clima do Ministério do Meio Ambiente Ana Toni (Agência Câmara de Notícias, 2023). Portanto, terão perdas de várias ordens, inclusive de vidas humanas, sobretudo porque os eventos estão cada vez mais freqüentes e intensos.

Para concretização das ações de mitigação ou adaptação que possam tornar as cidades mais resilientes é necessário investimento em áreas primordiais, por exemplo, na modernização do sistema de transporte coletivo, no desenvolvimento de fontes de energia renováveis, investimento em práticas agrícolas sustentáveis, fortalecimento do programa de saúde pública para doenças sensíveis ao clima, na ampliação de acesso à água potável entre outros.

Contudo, a maioria das cidades apenas investe recursos, esforços e tempo em resposta a eventos críticos para sanar problemas gerados a partir destes, sem direcionar investimentos

para sua mitigação e adaptação. De acordo com Painel Informativo 2013 a 2022 do TCU (2022), o governo destinou R\$ 19,9 bilhões à gestão de riscos e desastres. Só 31% deste total foi investido em iniciativas de prevenção, enquanto 69% foi usado em ações de resposta e recuperação. Em 2023 os dados seguem a mesma tendência, na medida em que priorizam corrigir e sanar os estragos provocados.

Além desse descompasso é importante destacar que muitos municípios brasileiros possuem orçamento comprometido com a folha de pessoal, o que fica evidenciado no estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023a), o qual registra que cada R\$ 100 arrecadados por pequenos Municípios, R\$ 91 são utilizados para o pagamento de pessoal e custeio da máquina pública – mais de 51% dos Municípios brasileiros estão no vermelho (CNM, 2023a). Isso comprova que os recursos próprios para as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas são insuficientes, sendo necessários recursos externos, oriundos do governo federal, ou de financiadores privados nacionais, ou de fontes internacionais, alternativas nem sempre conhecidas e alcançadas pela gestão local, reforçando assim a importância das redes transnacionais e da paradiplomacia nesta área.

Também em algumas situações é necessário vencer o negacionismo dos gestores públicos, a exemplo da situação presenciada com o prefeito de Porto Alegre Sebastião Melo (MDB) que, de acordo com o Portal da Transparência, não investiu no setor responsável pela prevenção de enchentes na cidade desde o início de 2023. O investimento na área recuou de 1,7 milhão de reais em 2021 para 141 mil reais no ano seguinte, sendo zerado em 2023, demonstrando descrédito perante a crise climática e suas repercussões no ambiente local (Carta Capital, 2024).

Esta discussão também é relevante quando se observa uma íntima conexão entre o clima, a biodiversidade e a estabilidade econômica local. Desde 2011 a emissão de gases de efeito estufa foi classificada como um dos principais riscos globais pelo *World Economic Forum* (2020). Segundo dados apresentados no relatório do Fórum Econômico Mundial (2022), 44% do Produto Interno Bruto (PIB) das cidades do globo, o que representa US\$ 31 trilhões, está em risco devido às crescentes perdas da natureza e da biodiversidade. Segundo o estudo, a economia é influenciada positivamente pela biodiversidade: a qualidade do ar, a produção de alimentos e medicamentos são alguns exemplos dessa conexão que serão afetados com a destruição do ecossistema.

A crise climática é estruturante também para os modelos econômicos atuais. Enquanto as ondas de calor prejudicam a capacidade de trabalho e a produtividade, eventos climáticos como furacões, enchentes e ciclones arrasam localidades, reduzem as colheitas, elevam os preços dos alimentos, dificultam alimentação dos mais vulneráveis. Igualmente destroem a infraestrutura e rede de apoio, que deixam as pessoas expostas a riscos sociais e reforçam condições de vulnerabilidade social já existente. A situação enfrentada pelo Estado do Rio Grande do Sul e sua população é um exemplo, onde a maior enchente já registrada no Estado afetou 452 das 497 cidades deixando mais de uma centena de mortos, desaparecidos, cidades esvaziadas, paralisação de serviços básicos como água potável e energia, imprimindo um cenário de destruição sem precedentes.

A intensificação das mudanças do clima deverá causar uma série de impactos para as cidades de acordo com a localização geográfica e o nível de vulnerabilidade das aglomerações. Assim, alterações nos padrões de precipitação podem provocar a escassez de água em assentamentos urbanos, com destaque para regiões em que a oferta e distribuição já estão insuficientes. A concentração de chuvas poderá criar mais problemas para os sistemas de drenagem nas cidades. (Sathler, 2014, p. 5-6).

Esta situação é preocupante, pois além da fragilidade financeira e socioestrutural presente nos municípios, os eventos climáticos extremos estão cada vez mais frequentes, ao mesmo tempo em que parece não receberem a devida atenção pelos gestores públicos. O Rio Grande do Sul, por exemplo, no intervalo de seis meses sofreu duas enchentes catastróficas, sendo que o tempo entre elas não havia sido suficiente para a recuperação patrimonial, financeira e socioemocional dos atingidos, quando foram novamente afetados pelas águas e pela (in)ação dos gestores que, mesmo após a experiência de 2023, não priorizaram o enfrentamento as mudanças climáticas.

Nesse contexto, as cidades emergem como atores significativos no cenário global, não apenas por seu papel na aceleração das mudanças climáticas, mas também devido à exposição a que estão sujeitas e à oportunidade de reverter essa situação. Assim, diante dessa constante interação entre vulnerabilidade, responsabilidade e capacidade contributiva, reside a oportunidade de ação por parte dos governos subnacionais junto à governança climática.

Embora essa seja composta principalmente por Estados Partes e agentes externos, é no espaço local que estas definições internacionais são implementadas, as ações são concretizadas e os impactos são sentidos de maneira aguda e acentuada. É nas cidades que ocorre uma maior aproximação com a população, contribuindo para um diálogo, criação e efetivação de políticas públicas mais coerentes a realidade local, possibilitando que as

mesmas se tornem incubadoras de boas práticas, promovendo exemplos que podem ser seguidos e replicados por outras localidades cujas realidades se aproximam.

As cidades são reconhecidas pelos métodos de participação popular, pelos arranjos institucionais e criação de redes, as quais auxiliam no desenvolvimento de estratégias de mitigação, envolvendo aspectos macroestruturais como a densidade, o traçado e a mobilidade urbana e de adaptação. Abrange mecanismos de proteção aos efeitos climáticos direcionados para população mais vulnerável, sendo, portanto, peças-chave para a articulação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas para as mudanças climáticas (Espíndola; Ribeiro, 2020, p. 368).

Desta forma, pode-se afirmar que o local está intimamente associado aos riscos ambientais contemporâneos e que o êxito das políticas de enfrentamento à crise climática depende também da participação ativa das cidades, tendo em vista sua contribuição significativa para esse cenário. Igualmente ressalta-se a oportunidade de melhoria que as cidades podem oferecer, seja transformando infraestrutura, ou promovendo ações de mitigação e adaptação e, sobretudo, criando meios para a concretização da justiça climática nos espaços locais.

## **5.2 A Inclusão das Cidades na Agenda Climática: uma Aproximação entre o Local e o Global**

Há pelo menos duas décadas tem se promovido a participação das cidades como atores significativos na governança climática global (Mauad; Betsill, 2019, p. 1). Esse envolvimento e reconhecimento da importância da esfera local são percebidos pelo crescimento da produção científica e construção de diferentes espaços de aprendizagem na área, como fóruns e seminários, os quais ajudam a desvendar o impacto e os efeitos das mudanças climáticas nos centros urbanos, na medida em que os dados coletados são compartilhados e interpretados.

Esse reconhecimento também pode ser observado como fortalecimento das redes de conhecimento e colaboração intermunicipais, as quais ultrapassam as fronteiras, conectando cidades e experiências, compartilhando conhecimento, melhores práticas e recursos para enfrentar desafios comuns relacionados às mudanças climáticas, a exemplo do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, e C40 *Cities Climate Leadership Group* – Rede de Cidades para a Segurança Climática. Segundo Schroeder e Bulkeley (2009, p. 315-316), o

aparecimento de redes de cidades nos níveis nacional, regional e transnacional contribuiu para o desenvolvimento de uma abordagem local e urbana sobre a mitigação e adaptação à mudança climática.

De acordo com Hughes, Chu e Mason (2018, p.1) as cidades são reconhecidas como agentes centrais, no enfrentamento as questões climáticas. Para Betsill e Bulkley (2006, p. 143) quatro fatores auxiliam a explicar a conexão entre as cidades e a crise climática: i) o impacto gerado pelas cidades – alto consumo de energia e produção de resíduos; ii) o envolvimento local com Agenda 21; iii) sua capacidade de intermediar parcerias e incentivar lobby junto aos governos nacionais; iv) a capacidade de empreender medidas estratégicas inovadoras no enfrentamento à crise climática.

Assim, ao longo do tempo, as cidades deixaram de ser consideradas telespectadoras e passaram a ser percebidas como agentes de transformação, ganhando relevância política e espaço na conjuntura global climática (Espíndola; Ribeiro, 2020, p. 367). Segundo Mauad e Betsill (2019, p. 3), diferentes autores registram que há pelo menos 20 anos a participação de cidades na governança climática global tem sido objeto de estudo, o que é possível constatar por meio diferentes documentos e fóruns internacionais.

No Relatório Brundtland (1987) consta um capítulo sobre as cidades e suas questões ambientais, destacando a importância do desenvolvimento sustentável em áreas urbanas (Betsill; Bulkley, 2006, p. 142). O local também foi lembrado em outros espaços importantes, conforme já relatados na seção 2 da presente tese, a exemplo em 1992, durante a Cúpula da Terra e na Agenda 21. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) também dedicou um dos objetivos para tratar especificamente das cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11) e de maneira transversal as incluiu em outros objetivos a exemplo, do ODS 13 – ação contra a mudança global do clima ou ainda ODS 7 – energia limpa e acessível ou o ODS 6 – água potável e saneamento.

De igual forma, a participação do espaço local também foi destaque no Marco de Sendai, instrumento definido na Assembleia do Escritório de Redução de Riscos de Desastres da Organização das Nações Unidas, em 2015, o qual apresenta as atuais orientações da ONU para a redução do risco de desastres naturais. Durante a ocasião, o espaço local foi destaque por sua importância em áreas como governança, gestão de riscos de desastres, investimentos em resiliência e na recuperação, reabilitação e reconstrução de áreas afetadas por desastres.

A Campanha Mundial ‘Construir Cidades Resilientes’ da ONU (*Making Cities Resilient 2030 – MCR2030*) (UNDRR, 2021) é outro exemplo dessa conexão, ao replicar a agenda de Estratégia Internacional para Redução de Desastres das Nações Unidas no espaço municipal. Outro instrumento que comprova a penetração das cidades no âmbito internacional é o Acordo de Paris 2015, o qual reconheceu o proeminente papel das cidades no enfrentamento das mudanças climáticas, sendo este identificado como um dos pontos de destaque do referido instrumento (Barbi; Rei, 2021, p. 11). Assim, de forma inovadora, esse tratado global aclamou o papel de entes locais, muitas vezes coadjuvantes na cena de negociação internacional climática.

O espaço local também foi lembrado pela Ação de Adis Abeba, documento produzido a partir da III Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em 2015, na Etiópia. Na ocasião foi identificada a insuficiência de financiamento para os governos locais e subnacionais e registrada a dificuldade que possuem para mobilizar recursos internos e externos, situação esta que compromete a atuação local no alcance dos objetivos da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015.

De igual maneira, a Nova Agenda Urbana, ratificada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em Quito, em outubro de 2016, delineou diretrizes e princípios essenciais para que as cidades se transformem em ambientes habitáveis, inclusivos, saudáveis, sustentáveis, seguros, organizados e resilientes perante os fenômenos naturais.

Segundo Torres *et al.* (2019, p. 11), outro evento importante que reforça a importância das cidades como centro de debates climáticos foi a realização em março de 2018, do *Cities & Climate Change Science Conference*, o qual aproximou a ciência climática das realidades urbanas.

[...] desde 2015, a comunidade internacional tem adotado vários acordos fundamentais para orientar o desenvolvimento. A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, o Acordo de Paris, a Nova Agenda Urbana, o Quadro Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes e a Agenda de Ação de Adis Abeba formam coletivamente a espinha dorsal da política internacional de desenvolvimento, recomendações, objetivos, metas e indicadores para os Estados Membros. Em cada um destes documentos, os governos locais são reconhecidos como parceiros importantes no esforço para um futuro mais sustentável. O papel das cidades é tecido ao longo desta tapeçaria de acordos, mais proeminentemente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 e nas dimensões urbanas dos ODS. (ONU-HABITAT, [2020], p. 01).

As cidades também ganharam espaço em diferentes edições da COP. E, aos poucos foram sendo fortalecidas e reconhecidas estrategicamente na mitigação, na adaptação aos impactos das mudanças climáticas e na promoção de soluções sustentáveis, conforme observado abaixo:

- COP 11 (2005) - oportunidade em que foram lançadas iniciativas voltadas à governança multinível, dando início a articulação formal de cidades nas COPs;
- COP 15 (2009) - eventos paralelos destacaram o papel das autoridades locais, promovendo o fortalecimento do Pacto dos Prefeitos pelo Clima, aumentando a visibilidade das cidades como atores climáticos;
- COP 21(2015) - reconhecimento das cidades como atores não estatais relevantes na implementação do Acordo de Paris; fortalecimento da noção de governança multinível;
- COP 23 (2017) - forte protagonismo de cidades e estados subnacionais;
- COP 25 (2019) - espaços dedicados à ação climática urbana, com destaque para resiliência e justiça climática nas cidades.
- COP 26 (2021) - publicação de compromissos subnacionais visíveis no *Climate Action Pathways* da ONU;
- COP 27 (2022) - Enfoque em financiamento climático acessível a governos locais;
- COP 28 (2023) - Reconhecimento formal da importância dos espaços urbanos na implementação da transição justa e climática;
- COP 29 (2024) - As cidades e os governos locais ocuparam espaços centrais na discussão climática. Várias iniciativas direcionadas aos espaços locais, a exemplo de Reunião Ministerial sobre urbanização e mudanças climáticas, Declaração sobre caminhos multissetoriais para cidades resilientes e saudáveis, espaço oficial de articulação entre governos locais e redes de cidades e organismos internacionais – Pavilhão *Multilevel Action & Urbanisation*, eventos temáticos urbanos, a exemplo assentamentos informais e desigualdade urbana e clima e gênero em espaços urbanos.

Todas essas iniciativas revelam uma coalizão de esforços para que estratégias e compromissos internacionais, assumidos em prol do desenvolvimento sustentável global, sejam executados na esfera local. Também reconhecem que a luta contra as mudanças climáticas deve envolver atores multiníveis, ou seja, incluir organizações internacionais, diferentes países, mas também atores subnacionais diversos. Isto porque, “em se tratando de um desafio antropocênico, caracterizado pela sua multidimensionalidade e sua natureza complexa, seria ingênuo acreditar que apenas um grupo de atores seria capaz de resolver” [...]

(Ferreira; Seleguim 2023, p. 12). Reconhece desta forma, o papel ocupado pelas cidades no sistema internacional governança climática (Mauad, 2015, p. 3).

Embora todos esses movimentos no cenário internacional tenham sido importantes para a propagação dessas pautas, destaca-se que no âmbito nacional o tema seguiu contornos próprios, muito provavelmente em decorrência da singularidade e demandas locais, conforme será apresentado no tópico a seguir.

### **5.3 O Engajamento do Brasil no debate climático e de gênero**

O Brasil aprovou a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC) em 02 de fevereiro de 1994, pelo Congresso Nacional, conforme determina o artigo 49 da Constituição Federal (Brasil [1988], 2024). A sua promulgação pela Presidência da República ocorreu em 01 de julho de 1998, quando foi publicado o Decreto nº 2.652. Nesse momento, o País se comprometeu, conforme o disposto no art. 2º “alcançar, em conformidade com as [...] disposições pertinentes desta Convenção a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (Brasil, 1998).

Mesmo sem ter obrigações quantificadas de redução de emissões, o Brasil começou a estruturar sua política climática com o objetivo de aprimorar as medidas internas e alinhar-se ao regime internacional de enfrentamento às mudanças climáticas, assumindo, pela primeira vez, uma meta voluntária de redução de suas emissões de gases de efeito estufa (GEE). A Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) está expressa na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, sendo promulgada pelo Presidente Lula, durante o primeiro período do Protocolo de Quioto.

A PNMC, além de incorporar as metas de redução de emissões de GEE anunciadas na COP-15, estabeleceu a necessidade de implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima por parte das três esferas da Federação, conforme disposto no Art. 4º, V, reconhecendo a importância da governança multinível, uma vez que o problema não estaria localizado em um determinado ente federativo, tampouco o seu enfrentamento.

Na mesma oportunidade destacou que essa implementação deve ser realizada com a participação e a colaboração de distintos agentes, especialmente os vulneráveis aos seus

efeitos adversos. Esse dispositivo destaca a importância dos diferentes atores, entendendo que todos são relevantes nesse processo, inclusive aqueles que estão mais expostos às mudanças climáticas. Nota-se que há uma demanda pela participação ativa das pessoas e das esferas envolvidas.

A questão de gênero não é abordada especificamente pelo PNMC. Esta ausência provavelmente tem relação com o fato de que apenas em 2017 a UNFCCC lançou o Plano de Ação de Gênero, para apoiar os países a incorporar essa questão em suas políticas climáticas. A escolha da PNMC foi trabalhar com os vulneráveis, entretanto não sinalizou quem estaria protegido sob este manto. De igual maneira, o decreto 9.578/2018, que regulamenta a referida lei, também silenciou a respeito.

Embora existam imprecisões sobre esse termo, pode-se afirmar que a Política Nacional Mudanças Climáticas reconhece a coexistência de fatores econômicos, sociais, políticos, físicos, geográficos, que contornam a incidência de riscos nos territórios e influenciam a capacidade humana de enfrentá-los. Ainda que indiretamente, a lei reconhece a importância da participação das mulheres, indígenas, quilombolas, população negra, LTBTQUIAPN+, idosos etc. no processo de enfrentamento às mudanças climáticas. “A lei da PNMC se baseia no princípio de que a participação de todos – cidadãos, sociedade civil, setores produtivos e governo nacional e subnacionais – é fundamental para o êxito no cumprimento de suas metas e na desaceleração das emissões de gases de efeito estufa” (Brasil, 2019, p. 24).

Para que a atuação da PNMC seja orquestrada, estabelecendo conexão e sinergia, seu Art. 7º apresentou instrumentos institucionais que, embora não fosse novidade, são percebidos como responsáveis pelo engajamento político de atores governamentais e não governamentais neste processo: I - o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; II - a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; III - o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; IV - a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima; V - a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Além dessas ferramentas previstas no Art. 7º da PNMC outras tantas foram criadas antes e depois deste marco<sup>111</sup> e a governança climática federal foi sendo construída, na medida em que estas foram sendo constituídas com o objetivo de promover decisão, formulação e

---

<sup>111</sup> Para um estudo aprofundado sobre os instrumentos de governança ver: TALANOIA, 2020. A Política Nacional de Mudança do Clima em 2020: estado de metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/Politica-Nacional-de-Mudanc%CC%A7a-de-Clima.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2024.

implementação da Política Nacional de Mudança Climática. Entretanto, conforme Relatório de Avaliação de Política Pública “A Política Nacional sobre Mudança do Clima” “[...] a prioridade e importância que as políticas sobre mudança do clima haviam alcançado no Brasil até 2018 desapareceram com o novo desenho da Administração Pública a partir de 2019” (Brasil, 2019, p. 48).

A gestão do governo Bolsonaro seguiu as mesmas diretrizes de sua carreira de deputado federal e o apresentou em sua campanha em 2018, quando sinalizou que sua prioridade seria o desenvolvimento de políticas econômicas agressivas, ainda que prejudicassem o meio ambiente (Escobar, 2018; Estevo; Ferreira, 2022, p. 212). Em novembro de 2018, antes de assumir a presidência, anunciou que o Brasil não sediaria a COP 25, já apontando que a questão ambiental não seria tratada como prioridade em seu governo (Pereira; Viola, 2022, p. 14).

Assim, cumprindo o prometido, deixou um legado marcado pelo ceticismo climático, negação da ciência e por um verdadeiro desmonte da política ambiental – órgãos foram extintos, entidades esvaziadas, recursos reduzidos, legislações revogadas, sociedade civil silenciada, para que “a boiada pudesse passar”. “Durante os primeiros nove meses de seu mandato, o governo Bolsonaro tomou diversas medidas e ações que revelaram uma clara intenção de desestruturar a política ambiental do país inscrita na Constituição brasileira de 1988” (Pereira; Viola, 2022, p. 14).

O desmantelamento de entidades como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi orquestrado e ocorreu de maneira perversa, com cortes orçamentários, pressão sobre técnicos especializados, redução da fiscalização ambiental, além de críticas públicas à aplicação de multas e ao exercício de inspeções realizadas pelos agentes públicos.

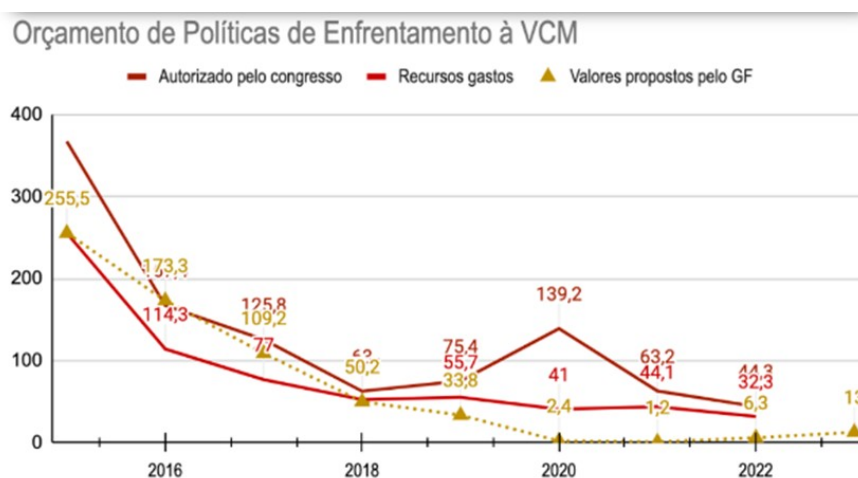
A flexibilização da legislação ambiental facilitou o garimpo ilegal, a exploração das terras indígenas, as práticas de grilagem e o desmatamento em prol do desenvolvimento e da ampliação das áreas destinadas ao agronegócio. Durante o seu mandato, na comparação com os quatro anos anteriores, o desmatamento na Amazônia cresceu em torno de 150%, a pior marca já registrada pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), conforme destaca Pajolla (2023).

A alteração na composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), reduziu o número de representantes da sociedade civil de 22 para 4, restringindo a pluralidade e o poder de decisão das entidades ambientalistas. Logo, aumentou a influência de representantes do governo e do setor produtivo, o que exemplifica a forma como o tema foi tratado durante essa gestão. “São tantos os exemplos que confirmam o caráter antidemocrático, negacionista e atrasado desse governo que os impasses são colocados em várias instâncias” (Ferreira; Seleguim, 2023, p.20).

Além dos temas ambientais, a política de equidade de gênero também sofreu críticas durante o mandato de Bolsonaro, a iniciar pela reestruturação administrativa que promoveu a extinção do Ministério dos Direitos Humanos e a criação do Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, comandado por “indivíduos com compromissos antagônicos àqueles dos movimentos feministas” (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024, p. 8). Exemplo claro é o da ministra Damares Alves que, durante mais de três anos, permaneceu à frente do órgão federal, mantendo uma gestão pautada no conservadorismo e distante das pautas progressistas de gênero, conforme evidenciam os programas, discursos, a postura dos representantes e os valores destinados para as pautas prioritárias de gênero, tais como as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.

O gráfico (figura 8) do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) mostra que o orçamento para o combate à Violência Contra a Mulher (VCM), propostos pelo Governo Federal desde 2015, caiu de 33,8 milhões para 2,4 milhões a partir do governo Bolsonaro.

**Figura 8** – Orçamento para o combate à Violência Contra a Mulher (VCM) 2016-2022



Fonte: Dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Insec) com base no Portal Siga Brasil.

A partir de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro à presidente da República e a nomeação de Damara Alves para coordenar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, observa-se uma radical mudança no conceito dessa política pública: da pluralidade e do entendimento das desigualdades que afetam as mulheres, o PPA 2020-2023 trazia uma visão genérica sobre as mulheres, além de um explícito posicionamento contra os direitos sexuais e reprodutivos. Tais mudanças foram feitas sem participação social, ou seja, das mulheres, usuárias dos serviços públicos, beneficiárias das políticas e trabalhadoras da rede de proteção. As alterações se fizeram sentir, também, no orçamento. Além das modificações na programação orçamentária, com a perda de especificidade, o que dificultou a alocação e o controle social, o governo oscilou, em seus quatro anos de duração, entre baixa alocação ou baixa execução dos recursos. (Inesc, 2023, p. 6)

O retrocesso na política de equidade de gênero também é evidente em diferentes instrumentos oficiais e produzidos pelo governo Bolsonaro, a exemplo da cartilha do Ministério da Saúde, que negava a existência de permissivos legais para o aborto no país, e da caderneta da gestante, que incentivava práticas condenadas por especialistas em saúde, como a episiotomia e a Manobra de Kristeller (Relatório Luz, 2023, p. 39).

O descaso com a política de gênero também pode ser percebido no quantitativo de mulheres presentes na gestão Bolsonaro. Além do Ministério da Mulher apenas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi conduzido por uma ministra; todos os demais<sup>112</sup> foram geridos por homens. As mulheres convidadas para ocupar cargos de destaque no governo não eram representantes dos movimentos, organizações ou acadêmicas feministas. Em vez disso, foram destinados para ativistas associados a organizações cristãs indigenistas e antiaborto, ou a grupos e partidos com atuação semelhante no Legislativo e no Judiciário (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024, p. 12).

No caso brasileiro, o Executivo federal não apenas assumiu uma postura, pública e militante, ativamente hostil às causas feministas como impediu que grupos sociais vinculados a essa agenda participassem da construção das políticas públicas. Essa alteração do padrão de relação entre Estado e sociedade caracteriza-se pelo acesso dos atores e agendas do contramovimento a posições de comando em ministérios-chave, após um ciclo de acesso de atrizes e agendas feministas a arenas estatais. As diretrizes antifeministas, combinadas com exclusão de atores do movimento feminista dos processos políticos, afetaram as políticas públicas, produzindo retrocessos nas políticas de igualdade de gênero. (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024, p. 3).

No âmbito das cidades destaca-se que no primeiro dia de governo, Bolsonaro, por meio da Medida Provisória 870 e com o objetivo de reorganizar a estrutura administrativa e reduzir

<sup>112</sup> Durante o governo de Bolsonaro, o número de Ministérios sofreu uma variação de 22 a 24 órgãos no total.

o número de pastas ministeriais, incorporou o Ministério das Cidades ao Ministério da Integração Nacional, dando origem ao novo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o qual passou a ser responsável pelas pautas urbanas.

A partir de 2023, sob a gestão do governo Lula, a política ambiental e climática aponta para um cenário com maior convergência às diretrizes da Agenda 2030, na medida em que passa por um resgate e fortalecimento, o que pode ser percebido através de diferentes iniciativas promovidas pelo governo de forma transversal e em diversas instâncias.

Uma das primeiras iniciativas do atual governo foi reassumir o compromisso do Acordo de Paris de reduzir as emissões de gases causadoras do efeito estufa em 48% até 2025 e 53% até 2030, evidenciando publicamente e perante diferentes instâncias internacionais, uma retomada na política socioambiental. A nova denominação do Ministério do Meio Ambiente incluindo a questão climática, bem como a nomeação da ministra Marina Silva para a liderança do órgão – expoente liderança climática, reconhecida entre as 100 mais influentes do mundo pela revista americana *Time* – imprimiu a importância do tema para o atual governo.

A relevância da temática também pode ser constatada pela sua transversalidade em outros ministérios do governo, os quais possuem órgãos e instâncias específicas para abordar questões ambientais. Dentre esses podemos citar: o Ministério da Agricultura que possui uma secretaria para o desenvolvimento sustentável; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços abriga a Secretaria de Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria; o Itamaraty engloba a Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente; Vinculada à Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes está a Subsecretaria de Sustentabilidade; na pasta de Portos e Aeroportos, tanto a Secretaria Nacional de Aviação Civil quanto a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários contam com departamentos que subsidiam políticas, diretrizes e estudos de sustentabilidade ambiental em suas áreas específicas; a Advocacia Geral da União (AGU) conta com uma Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente; o Ministério do Planejamento e Orçamento tem duas diretorias que tratam do tema de forma transversal, embora não esteja prevista nominalmente: Diretoria de Programas Sociais, Áreas Transversais e Multissetoriais e Participação Social e a Diretoria de Temas Transversais; o Ministério da Defesa conta com o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia; a Secretaria das Relações Internacionais acolhe a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e abriga a Secretaria-Executiva do Conselho do Desenvolvimento Econômico, Social e Sustentável.

Além disso, as entidades como IBAMA e ICMBio tiveram ampliação orçamentária, o que possibilitou a intensificação das ações de fiscalização e de controle de incêndio. O IBAMA, por exemplo, recebeu um aumento de recursos para controle e fiscalização ambiental, passando de 231,5 milhões para 361,5 milhões de reais. As ações de prevenção e controle de incêndios florestais também tiveram um aumento de 38 milhões para 83 milhões de reais.

Outros importantes passos dados pelo atual governo foram a revisão e fortalecimento do Plano de Combate ao Desmatamento da Amazônia (PPCDAm); reativação do Fundo Amazônia e o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA); contemplar no novo Plano Safra, lançado em junho de 2023, incentivos às práticas agrícolas sustentáveis; a revogação do decreto 10.966/2022, editado na gestão anterior, que criava programa de apoio ao desenvolvimento da mineração artesanal e em pequena escala (Pró-Mape), flexibilizando as regras de combate ao garimpo ilegal; a criação do Ministério dos Povos Indígenas, inédito na história brasileira, sendo conduzido pela ministra e indígena Sonia Guajajara; restabelecimento do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI) e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), extintos pelo governo anterior.

Além disso, o Brasil foi palco para a sede da Cúpula da Amazônia, reunindo os oito países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e garantiu a realização da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a ser realizada em 2025, em Belém do Pará, ano em que o Acordo de Paris completará uma década, restabelecendo-se na cena ambiental e climática no âmbito internacional.

Também merece destaque a sanção da Lei 14.904/24 que cria diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. A referida lei abrange as diretrizes gerais a serem seguidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) nos planos para reduzir a vulnerabilidade do País em relação à mudança do clima, tendo como objetivo complementar a Lei 12.187/09, que estabeleceu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Entre as diretrizes do novo ordenamento estão: a integração entre as estratégias locais, regionais e nacionais de redução de danos e ajuste às mudanças e garante a participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos dessa mudança. Além disso, estabeleceu que esses parâmetros devem estar alinhados ao Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinado em 1992.

Importante destacar que, embora o texto original fosse de 2021, de autoria da deputada Tábata Amaral (PSB-SP), o mesmo somente foi aprovado no Congresso Nacional após a enchente no Rio Grande do Sul, em 2024. Isso comprova que a atuação brasileira tende a agir após as ocorrências e não preventivamente, o que pode sinalizar que o caminho legislativo segue os passos dos investimentos, priorizando a recuperação e não prevenção, conforme demonstrado no tópico 5.1.

A governança climática tem ganhado espaço nos últimos tempos. A Resolução n. 3/2024, publicada em 04/07/2024 estabeleceu o compromisso para o federalismo climático, provocando o caráter transversal da agenda, a institucionalização da governança climática federativa e colaborativa e a garantia de meios de implementação adequados ao enfrentamento das mudanças do clima. A resolução apresenta a necessidade de articulação entre os entes federados (União, Estados e Municípios) para responder aos desafios colocados na área e que afetam diretamente o cotidiano da população e das cidades brasileiras. Para auxiliar nestas questões, em 2024, foram liberados R\$ 514 milhões em créditos extraordinários, conforme Medida Provisória 1258/24, para combate aos incêndios no País. Aumentou e instituiu novas multas para os responsáveis pelos incêndios florestais, além de reiterar sua intenção de criar uma Autoridade Climática para coordenar as ações de enfrentamento da crise do clima no Brasil.

O Ministério das cidades foi recriado como parte da reorganização ministerial, por meio da Medida Provisória nº 1.154/2023, convertida na Lei nº 14.600/2023. Uma das principais atribuições foi o Desenvolvimento urbano sustentável e um dos desafios impostos foi adaptação das cidades às mudanças climáticas. Dentro da perspectiva gênero e mudanças climáticas, algumas atividades foram promovidas pelo Ministério das Cidades em parceria com outros órgãos públicos, a exemplo do Programa ANDUS — Mentoria “Mulheres Negras pelo Clima”, com o objetivo de formar lideranças de mulheres negras de territórios periféricos para desenvolver capacidades em mudanças climáticas.

No que tange à política gênero, o governo Lula, a partir de 2023, tem tentado demonstrar um compromisso com a área. Recriou o Ministério das Mulheres e nomeou 11 mulheres como ministras em áreas distintas tradicionalmente ocupadas por homens: planejamento, saúde, meio ambiente, ciência tecnologia e inovação. Ademais, é em seu governo que a Lei 14.611/2023 da igualdade salarial é promulgada representando um marco na luta contra a desigualdade de gênero no Brasil. Entretanto, o orçamento destinado para as

políticas de gênero tem sido questionado, inclusive por organismos internacionais. Examinado pelo Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), em maio de 2024, pela primeira vez após 12 anos, a política brasileira em defesa da mulher foi entendida como frágil, pelo referido órgão.

A tensão que envolve a agenda de gênero aconvive com a cultura machista, misógina, retrógrada presente no Congresso Nacional que, frequentemente, atende aos interesses de grupos extremistas, a exemplo, da Câmara dos Deputados, que deliberou aprovação do pedido de urgência, do Projeto de Lei 1.904/2024 – equipara o aborto de gestação acima de 22 semanas a crime de homicídio simples, até mesmo nos casos em que o procedimento é permitido por lei (estupro; risco de vida à mulher e anencefalia fetal). Do mesmo modo a aprovação da Comissão de Constituição e Justiça do Projeto a Emenda Constitucional que proíbe o aborto no Brasil, mesmo nas situações já autorizadas em lei ou por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Tais situações, embora ainda em discussão, representam um retrocesso, uma vez que desde 1940 o aborto é permitido nas situações previstas em lei.

Na agenda ambiental a tensão decorre das fortes pressões políticas e econômicas de setores interessados na manutenção do lucro a qualquer custo. Apoiados pelo Congresso Nacional têm gerado incoerência e derrotas ao executivo também frente à pauta climática. Exemplos como a MP 1.154 que estabeleceu a reorganização ministerial transferindo competências estratégicas dos Ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas para outras pastas, enfraquecendo internamente a agenda ambiental; a flexibilização do controle de agrotóxicos na medida em que retira o rigor técnico de órgãos especializados na avaliação dos impactos ambientais e de saúde; a aprovação pelo Congresso do projeto de lei 2.159/2021, que altera as regras para a emissão de licenciamento ambiental no país permitindo “autodeclaração” de projetos de risco médio eliminando avaliação de impacto ambiental; bem como a concessão de 19 áreas para exploração de petróleo na bacia da Foz do Amazonas são apenas alguns dos retrocessos na área que contribuem para diminuir a credibilidade do Brasil, no cenário internacional, como agente referência na luta climática.

Assim, com avanços e retrocessos, a agenda climática brasileira e de gênero vão sendo construídas, remodeladas e organizadas a partir do cenário político, das pressões internas e externas, das tensões e ajustes, comprovando não ser esse um sistema isento, tampouco finalizado. Assim, mesmo diante de tantas tensões, as cidades brasileiras precisam se posicionar e trazer este debate de forma efetiva, conforme será analisado no tópico a seguir.

#### 5.4 Enfrentando a Crise Climática: O Papel das Cidades Brasileiras

Enquanto no cenário internacional há praticamente um consenso nos fóruns de debates, sobre a liderança e o envolvimento ativo das cidades ante as mudanças climáticas, o Brasil segue outro ritmo e compasso, apresentando um debate mais frágil, conforme afirma Torres, *et al.* (2019, p. 11). Embora seja possível observar importantes esforços nacionais na produção de conhecimento, por meio de estudos científicos, na formação de redes de cidades, na criação do Plano Nacional Sobre Mudanças do Clima (2009) – documento que oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro da ONU relativo às reduções de emissões de gases de efeito estufa (GEE), há um atraso significativo que acomete os países do Sul Global, quando comparado aos países do Norte. “No Brasil as pesquisas voltadas ao estudo do tema e os esforços no campo do planejamento e da gestão são relativamente incipientes, comparados ao volume de informações e experiências desenvolvidas no exterior” (Sathler; Paiva; Baptista, 2019, p. 263).

Esse atraso, em solo brasileiro, pode ser reflexo de uma série de fatores, tais como: o despertar tardio para a emergência climática, uma vez que durante muito tempo acreditou-se na falácia de que o Brasil era um país protegido dos eventos extremos devido ao clima tropical, às reservas aquíferas e diversidade da fauna e flora. O “mito edênico” pregava que as terras brasileiras seriam “bonitas por natureza” e “abençoadas por Deus” (Mello, Zanetti, Papali, 2014, p. 95) pode ter atrasado o entendimento das questões ambientais no Brasil e a urgência de incluí-las como prioridade.

A Carta Magna de 1988 inaugurou um modelo de Federação inovador, ao abandonar o sistema dual e estabelecer uma nova estrutura composta por três níveis de governo: a União, os Estados e os Municípios, incluindo, assim, o âmbito local. Este ganhou o *status* de ente federado, tornando-se parte integrante da estrutura federativa do Estado Brasileiro, conforme estabelece o art. 1º, ao declarar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e no Art. 18, ao instituir que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. (Brasil [1988], 2024).

O federalismo brasileiro se destaca por reconhecer e incorporar os entes subnacionais como entidades integrantes da estrutura federativa, atribuindo-lhes *status* de independência. Isso contrasta com outros países federativos, onde os estados exercem controle sobre os

órgãos, (Viswanathan, 2014, s/p). Desta maneira, “com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município obteve a consagração máxima de autonomia, como nunca outrora havia vivenciado” (Soares; Espinosa, 2013, p. 3).

Além desse reconhecimento, a Carta Maior também tratou da gestão dos recursos e da descentralização das políticas públicas para os municípios, concedendo autonomia política e administrativa, permitindo que estes possam tomar decisões sobre assuntos de interesse local –aqueles que predominantemente afetam os municípios (Soares; Espinosa, 2013, p. 2).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil [1988], 2024) incorporou princípios e ideias trazidas da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), como ocorreu por meio do capítulo VI da CRFB/88, “Do Meio Ambiente”. A descentralização também foi o formato adotado para as questões ambientais, na medida em que a Carta Magna trouxe, no Art. 225, obrigações e competência comum entre os diferentes entes federados (Brasil [1988], 2024). As atribuições repassadas aos municípios, a partir da Constituição Federal de 88 “abrem a perspectiva para o aprofundamento do debate sobre a possibilidade e a capacidade descentralizada de interveniência internacional” (Vigevani, 2006, p. 127) – possibilita a participação das cidades em espaços antes ocupados apenas pela Administração Federal.

Nesse aspecto, “dentro do pacto federativo brasileiro, os municípios têm autonomia orçamentária e fiscal e são os entes com competência para elaborar a política urbana” (Klug; Marengo; Luedemann, 2016, p. 315), garantindo a determinação e a administração dos seus interesses também sob o aspecto ambiental. Essa responsabilidade legal amplia a responsabilidade dos entes subnacionais sob o aspecto climático, uma vez que exercem o controle de áreas e setores estratégicos podendo influenciar atividades com grande emissão de gases poluentes, ampliando riscos climáticos urbanos a partir de regulamentações como uso do solo, zoneamento, defesa civil etc.

Por conseguinte, ainda que a União ocupe uma posição central na proteção ambiental, sendo a responsável pela implementação geral desta política, todos os níveis de governo, inclusive o local, têm responsabilidades constitucionais para com a mesma, com uma gama distinta de poderes e de formulação de políticas (Barbi; Macedo, 2019, p. 41).

O principal marco legal para o planejamento urbano, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foi estabelecido em 2001 pela Lei Federal 10.257 – Estatuto das Cidades (Brasil, 2001). Esse instrumento normativo da política urbana nacional instituiu

diretrizes e mecanismos de ordenamento das cidades, “estabelecendo em si mesmo, a consolidação do processo que busca conferir o direito à cidade à população brasileira” (Margutti; Costa; Galindo, 2016, p. 16), com base nos princípios da função social da propriedade e da sustentabilidade ambiental (Brasil, 2001, Art. 1º § único).

Entre os direcionamentos do Estatuto da Cidade destaca-se a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para municípios acima de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico e inseridas em espaços de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, conforme Art. 41. (Brasil, 2001).

Em 2012, a Lei Federal nº 12.608 – que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012) – introduziu no Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores também para as cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Reconhece a importância desse instrumento para as cidades mais fragilizadas e expostas ambientalmente, deixando para segundo plano o quantitativo de habitantes. Corrige então a “[...] omissão daquela norma que não havia consignado na sua redação original a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor em cidades sujeitas a esse tipo de risco” (Saleme; Bonavides, 2022, p. 80).

Desta forma, se reconhece que os planos diretores, além de contribuírem para o desenvolvimento e planejamento urbano territorial, também são importantes para a superação dos desafios relacionados ao enfrentamento das mudanças climáticas. Segundo Apollaro e Alvim (2017, p. 121) o plano diretor “deve prever mecanismos e indicadores para contribuir potencialmente com a minimização dos impactos da mudança climática sobre a cidade, sua população e seus sistemas naturais”.

Assim, ao estabelecer que o desenvolvimento das cidades ocorra de maneira planejada e equilibrada, levando em conta a preservação do meio ambiente e o bem-estar de seus habitantes, o Estatuto da Cidade estabelece fundamentações jurídico-legais de garantia ao direito a cidades sustentáveis.

Para Espíndola e Ribeiro (2020, p. 374), os planos diretores municipais também são uma alternativa para a insuficiência de legislações específicas quanto às mudanças climáticas, pois ainda que não apresentem especificamente as mudanças climáticas em suas diretrizes e

instrumentos de gestão urbano-territorial, almeja-se que incorporem estratégias que visem a adaptação urbana e redução das vulnerabilidades existentes e futuras da população e do território aos possíveis impactos da mudança climática. Entretanto, de acordo com os autores, muitos dos planos diretores das principais cidades do Brasil não apresentam indicações explícitas de políticas voltadas para as mudanças climáticas. Isso demonstra a fragilidade que os municípios brasileiros possuem ante as mudanças climáticas e a carência de medidas de adaptação e mitigação (Espíndola; Ribeiro, 2020, p. 375)

De acordo com a última atualização de dados do IBGE, o Brasil tem 5.568 municípios, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal. Apesar de serem distintos entre si em vários aspectos, como área territorial, geografia, número de habitantes, economia, processo histórico, político e cultural etc., o que faz com que ganhem configurações e natureza diversa, todos os municípios brasileiros desfrutam do mesmo status legal (Barbi; Rei, 2023, p. 42) e comungam algumas pautas comuns, a exemplo da falta de recursos para atender às demandas locais.

Segundo Mali (2021), o levantamento realizado pelo Poder 360°, em 2.698 cidades, registra que 90% ou mais da receita corrente de 2020, veio de repasses da União, de Estados ou de outras instituições públicas, o que demonstra que praticamente 50% das cidades brasileiras têm total dependência de repasses públicos. Para alguns municípios, essas transferências representam a maior fonte de receita orçamentária, gerando dependência financeira.

Além das demandas tradicionais, que historicamente fazem parte das preocupações locais, como saúde, educação, saneamento, habitação e segurança, outras questões têm ganhado destaque e espaço na agenda municipal, entre elas, as mudanças climáticas e os problemas dela decorrentes, como aumento da temperatura, do nível do mar, tempestades, inundações, enxurradas, alagamentos, ilhas de calor, movimentos populacionais, mudanças biológicas etc.

As novas pautas acrescentam outros problemas para a agenda urbana, posto que incorporam temas, impõem desafios e alteram a escala espacial de atuação das cidades (Ribeiro, 2009, p. 21), pressionando ainda mais gestores locais. Eles podem ser compelidos a priorizar demandas de curto prazo ou direcionarem ações para o desenvolvimento econômico em detrimento de questões de longo prazo e que priorizem o desenvolvimento sustentável.

Devido a essas tensões, de forma geral, os problemas ambientais associados às mudanças climáticas se tornam mais evidentes nas cidades (Ojima; Marandola, 2013, p. 17).

Outro fator que pode ter contribuição para a pressão climática sobre os entes subnacionais é a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Embora esse instrumento tenha um papel importante ao conectar a agenda de desenvolvimento do país aos compromissos internacionais e apresente o envolvimento dos setores econômicos, da sociedade civil e de todos os níveis de governo no processo de formulação de políticas, conforme destaca seu art. 5, inciso V, esta interação entre as diferentes esferas e setores não ocorre de maneira efetiva, aproximando-se muitas vezes da experimentação, prejudicando ações fortalecidas nos espaços locais.

Isso se diferencia de políticas onde há liderança executiva clara e mecanismos que geram convergência das ações de governo com seus projetos. Não há um poder “racionalizante” desses arranjos, pois não existe uma estratégia deliberada que fixe a direção, focalize o escopo, defina (os limites) da organização e proveja consistência. (ICS; FBMC, 2017, p. 29).

Desta forma, é possível observar que a PNMC confere aos municípios um tratamento similar ao prestado pela Constituição Federal; repassa atribuições, destaca a importância da participação dos diferentes atores e níveis, mas as condições propostas são insuficientes para garantir a efetividade dessas demandas para além do instrumento normativo.

A crise climática revela a necessidade de aprimorar o Pacto Federativo Brasileiro, para que possam ser implementadas políticas públicas eficientes e integradas na adaptação das cidades e resiliência a desastres, como também na preservação da biodiversidade, na gestão integrada dos recursos mananciais e no combate às desigualdades territoriais. É necessário rever a divisão de impostos e sua distribuição – para que os municípios exerçam de fato sua autonomia com maior participação social e transparência – e também fortalecer os instrumentos de gestão cooperativos intergovernamentais, incentivando a solução conjunta de problemas que atravessam todos os entes da federação. (Relatório Luz, 2023, p. 125)

A natureza localizada dos efeitos das mudanças climáticas e a atuação insuficiente do governo federal teriam contribuído para que a formulação de políticas climáticas descentralizadas surgisse de baixo para cima buscando preencher um vazio deixado pela inação federal (Barbi; Rei, 2023, p. 50). Assim, ante a necessidade de buscar apoio de diversas ordens, os municípios brasileiros, em proporções distintas, têm seguido o movimento internacional, participando de diferentes arranjos, a exemplo de redes transnacionais e experiências paradiplomáticas, em busca de respostas subnacionais às mudanças climáticas (Barbi; Macedo, 2019, p. 13). Isso tem levado a um redimensionamento das políticas

subnacionais que não se orientam somente em uma estrutura vertical centrada no governo federal, mas que também se coordenam horizontalmente com outros espaços subnacionais e em nível internacional.

Esses movimentos têm reformulado a agenda municipal de mudanças climáticas nos últimos 20 anos, sendo impulsionado principalmente pelas alterações oriundas de projetos e alianças envolvendo importantes cidades brasileiras incentivadas por redes como a ICLEI, (Barbi; Rei, 2023, p. 57). A difusão de informações, experiência, o acompanhamento de organizações especializadas e o contexto de federalismo têm estimulado as cidades a pensarem e a elaborarem diferentes ações como leis específicas para política climática, planos de mitigação, mecanismos institucionais de implementação e de representação multisetorial e apoio técnico a exemplo de Comitês e Fóruns climáticos.

O federalismo brasileiro tem fornecido um contexto favorável para a formulação de políticas descentralizadas e experimentais na governança das mudanças climáticas no país, especialmente em nível local, onde os municípios estão liderando o caminho para estratégias de adaptação. A cooperação entre municípios por meio de redes municipais transnacionais e cooperação internacional tem colaborado para a difusão de políticas de estratégias climáticas no país. A disponibilidade de múltiplos fóruns para formulação de políticas climáticas em nível subnacional tem desempenhado um papel importante, especialmente em um momento em que o governo federal está ativamente dismantling a agenda climática nacional (Barbi; Rei, 2023, p. 58) (Tradução nossa)<sup>113</sup>.

Embora essas iniciativas sejam relevantes, deve-se atentar para o fato de que ainda são isoladas (Ferreira; Seleguim, 2023, p.14). De igual forma, não ocorrem de forma harmônica entre os entes subnacionais, pois estes não possuem a mesma capilaridade financeira, nem as mesmas prioridades e expertise. Assim, a ação climática descentralizada pode acentuar as disparidades já existentes, conforme alerta Gordon (2015, p. 125). Isso pode ser preocupante, principalmente em um país como o Brasil, onde esses contrastes são acentuados.

É importante destacar que os entes subnacionais possuem competência limitada e não podem atuar em algumas áreas importantes, a exemplo das florestas. Tal fato reforça a ideia de que a ação climática precisa estar articulada entre os diferentes entes federados. Essa discricionariedade de agir possibilita que os entes subnacionais atuem de diferentes formas a

---

<sup>113</sup> No original: “Brazilian federalism has provided a favourable context for decentralized and experimental policymaking in climate change governance in the country, especially at local level, where municipalities are leading the way to adaptation strategies. Cooperation between municipalities through transnational municipal networks and international cooperation has collaborated to the policy diffusion of climate strategies in the country. The availability of multiple forums for climate policymaking at the subnational level has played an important role, especially at a time when the federal government is actively dismantling the national climate agenda” (Barbi; Rei, 2023, p. 58).

partir do entendimento sobre a temática e suas prioridades, atuando inclusive em redes transnacionais ampliando o diálogo e o aprendizado sobre pautas relevantes e comuns entre os membros, ou ainda agindo de forma paradiplomática no intuito de buscar alternativas junto a organismos internacionais, sem a necessidade de intervenção do ente federal.

## 5.5 As Cidades Enquanto Espaço de Silenciamento de Gênero

O direito à cidade é reconhecido como um direito humano (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2007). A Lei n. 10257/2001 (Brasil, 2001) o define como “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para presentes e futuras gerações” (Art. 2º, § I). O direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos (Armanjás; Klug, 2018, p. 29). Consiste no “[...] direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” (Harvey, 2014, p. 28).

Segundo Marcuse (2012), o direito à cidade é uma demanda ampla e abrangente, não apenas no sentido de reivindicação de direitos específicos, mas no sentido político – “[...] um direito em um plano moral mais elevado que exige um sistema melhor no qual os potenciais benefícios da vida urbana possam ser plena e totalmente realizados” (Marcuse, 2012, p. 34).

A política, proposta pelo Estatuto da Cidade, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. “O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras”, (Armanjás; Klug, 2018, p. 29)

Suas diretrizes estão previstas no Art. 2º da legislação e dialogam com a presente tese na medida em que tratam da governança multinível e multiatores, estimulando a cooperação entre os governos de diferentes esferas estatais, bem como o diálogo com os distintos setores, como empresarial e não governamental, conforme previsto no documento *Policy Unit I*<sup>114</sup>, ao sugerir uma aliança estratégica em diversos níveis e escalas, do local ao global. O *Policy Unit* assenta-se no entendimento de que as cidades são um bem comum e devem ser livres de discriminação, com participação política, respeito à igualdade de gênero, à diversidade cultural e ao meio ambiente e com economia inclusiva (Armanjás; Klug, 2018, p. 30).

---

<sup>114</sup> *Policy Unit I* consiste em um documento técnico que fundamentou a Nova Agenda Urbana (NAU) para a Conferência Habitat III.

O Estatuto das Cidades destaca que o planejamento precisa evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, como a deterioração, a degradação e a poluição ambiental, além de garantir que os ônus e bônus da urbanização sejam distribuídos equitativamente, evitando técnicas hostis sobre as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Contudo, o gênero não aparece no texto de forma expressa.

No Brasil, embora o direito à cidade seja reconhecido legal e institucionalmente, a realidade urbana revela cotidianamente uma constante negação de direitos, especialmente para aqueles que permanecem “invisíveis” nos processos de planejamento e produção do espaço urbano. Aspectos como gênero, raça, idade, etnicidade e renda resultam em uma distribuição desigual dos bônus e benefícios da urbanização entre os indivíduos no território (Gorsdorf, 2016, [s/p.]).

O debate sobre o direito à cidade para as mulheres tem ganhado força porquanto tem sido abordado por diferentes áreas do conhecimento. Estas se propõem entender como “os códigos de relacionamento construídos entre homens e mulheres, como seres culturais em permanente definição e redefinição foram deixando à mostra a desigualdade entre os gêneros na cidade e nos seus espaços urbanos” (Milena Montoya, 2012, p. 108 – tradução nossa)<sup>115</sup>.

As mulheres representam mais da metade da população global, mas sofrem discriminação sistemática de gênero nas cidades (ONU Habitat, 2020). A vida urbana é pensada e projetada sem que as demandas, os interesses e as necessidades das mulheres sejam consideradas na arquitetura e na vida urbana. “Nas cidades, as desigualdades de gênero se manifestam impactando o cotidiano da vida das mulheres, sua autonomia e o exercício de seus direitos” (Armanjás; Klug, 2018, p. 37).

Algumas questões fazem da cidade uma arena de perpetuação das relações de poder entre homens e mulheres, tais como a dupla ou tripla jornada de trabalho, a atribuição do cuidado com os mais vulneráveis, o baixo rendimento que as amarram à periferia, a feminização da pobreza, levando-as a serviços públicos precários, deslocamentos longos, insegurança no transporte e nos espaços públicos. Some-se a isso a sua reduzida participação nos espaços de poder e no reconhecimento histórico do espaço local (Milena Montoya, 2012, p. 119).

---

<sup>115</sup> No original: [...] *como se construyen códigos de relación entre hombres y mujeres, como seres culturales en permanente definición y redefinición, han ido poco a poco corriendo el velo mostrando la desigualdad entre los géneros en la ciudad y en sus espacios urbanos* (Milena Montoya, 2012, p. 108).

Em consequência desta sobrecarga, as mulheres encontram mais obstáculos no acesso à educação, capacitação profissional e até mesmo ao lazer e aos cuidados com a própria saúde, aspectos fundamentais na regeneração da própria capacidade de trabalho. Para as trabalhadoras, esta sobrecarga impacta no desempenho e desenvolvimento profissional, resultando em irregularidade no engajamento na carreira, salários menores e empregos piores [...]. Esta situação é agravada em decorrência da violência doméstica e a violência moral e sexual nos espaços e sistemas de transporte público que, combinadas, representam um dos principais obstáculos ao combate à pobreza de mulheres e meninas (Lima, 2022, p. 60).

A cidade não é um local homogêneo e neutro. Sua construção e transformação refletem e reforçam as relações sociais, raciais e gênero vigentes impactando diretamente na experiência que cada indivíduo tem do espaço em que seus corpos habitam e circulam. Isso faz com que as consequências negativas do crescimento urbano acelerado como segurança, mobilidade, habitação não sejam sentidas por todos na mesma intensidade e proporção. A urbanização, de modo geral, não oferece os mesmos benefícios e proteção às pessoas de diferentes gêneros, classe social e raça, configurando o que Butler (2018, p.50) denominou de distribuição demográfica da condição precária. Melhor dizendo, como os perigos e a vulnerabilidade estão distribuídos levando em consideração as condições de gênero, raça e socioeconômicas, por exemplo. “A precariedade é a rubrica que une as mulheres, os *queers*, as pessoas transgêneros, os pobres, aqueles com habilidades diferenciadas, os apátridas, mas também as minorias raciais e religiosas [...]” (Butler, 2018, p. 41).

Historicamente as cidades foram concebidas de modo a reforçar papéis de gênero e espaços de opressão. Isso fica nítido com a divisão entre o espaço público (a rua, os equipamentos e prédios públicos etc.), local reconhecido por comportar as atividades políticas, comerciais e de lazer – vinculado, em sua maioria, à figura masculina –; e o espaço privado, restrito às atividades do lar e familiares, atrelado ao trabalho doméstico e do cuidado, nem sempre remunerado – destinado majoritariamente às mulheres.

Se existe um corpo na esfera pública, presume-se que seja masculino e que não esteja apoiado em nada, sendo, presumivelmente, livre para criar, mas sem ter sido criado. E o corpo na esfera privada é feminino, envelhecido, estrangeiro ou infantil, e sempre pré-político. De igual maneira é evidente quando se observa quem habita a periferia e vive à margem dos centros urbanos, fazendo destes espaços um campo de resistência a anencefalia Estatal. (Butler, 2018, p. 54).

Essa dicotomia entre o público e privado ignora a importância política, econômica e social do trabalho exercido pelas mulheres nesse espaço. Todos os dias, ao redor do mundo, mulheres e meninas dedicam 12,5 bilhões de horas ao trabalho de cuidado não remunerado, o

que equivale a US\$ 10,8 trilhões por ano à economia global – mais de três vezes o valor da indústria de tecnologia do mundo (Oxfam Brasil, 2020), comprovando que a produção desse trabalho está além do simbolismo, pois também movimenta a economia.

A construção das cidades foi forjada a partir de um colonialismo escravista, machista e patriarcal, que transcende e perpassa a atualidade. Esse histórico não permite a coexistência de neutralidade nos centros urbanos. Cada decisão de planejamento e gestão urbana afeta diferentes grupos de maneira distinta, repercutindo e, por vezes, amplificando desigualdades sociais, econômicas e ambientais já existentes. As vivências e oportunidades são díspares no espaço urbano. “Homens e mulheres, meninos e meninas em diferentes contextos sociais e situações vivenciam as cidades de maneiras muito distintas” (Libertun *et al.*, 2020, p. 10).

Estruturas patriarcais compõem o espaço urbano, com leis discriminatórias, estereótipos de gênero e desenvolvimento urbano, as quais contribuem para impedir o acesso a direitos como a propriedade, remuneração equitativa, moradia digna e participação ativa na vida política das cidades.

Sem a representação das mulheres e de pessoas de diversas origens no planejamento e gestão das cidades devido a normas culturais ou à suposição de que o planejamento das cidades é uma “disciplina neutra”, a paisagem urbana é projetada de um modo que reforça e agrava as desigualdades de gênero existentes e compromete o acesso das mulheres aos serviços urbanos. (Libertun *et al.*, 2020, p.21)

Sem a representação de gênero nos espaços de poder, o patriarcado acaba entranhado na legislação, nas normas e na cultura e impacta diretamente na produção de política pública alheia às diferenças de gênero, ignorando os anseios e as necessidades das mulheres. Segundo Butler (2018, p. 42), esse apagamento da vida pública, em termos arendtianos, seria a privação do direito de ter direitos. Desta forma, as mulheres tendem a se beneficiar menos da urbanização e enfrentar maiores dificuldades para ter acesso aos serviços urbanos, participar da vida política e aproveitar as oportunidades econômicas nas cidades.

[...] a forma como as cidades estão organizadas, as suas ruas, edifícios, praças, serviços, trazem a marca de disputas históricas e atuais iniciadas pela diversidade de seus habitantes em torno do significado que seus direitos de habitar, transitar, usar e usufruir dos territórios em suas diversas escalas, os corpos das mulheres, a casa, o bairro, as cidades e metrópoles que habitam, (Falu, 2020, p. 2 – tradução nossa)<sup>116</sup>.

<sup>116</sup> [...] *el modo en que se organizan las ciudades, sus calles, edificios, plazas, servicios, lleva insita la huella de las históricas y actuales disputas entabladas por la diversidad de sus habitantes en torno al sentido que adquieren sus derechos a habitar, transitar, usar, disfrutar los territorios en sus diversas escalas el cuerpo de las mujeres, la casa, el barrio, las ciudades y metrópolis que habitan.* (Falu, 2020, p. 2)

A relação de tensão entre as mulheres e o espaço urbano é ampla e pode ser percebida sob várias nuances, inclusive sobre o uso seguro destes espaços. Embora a maioria dos dados trate da violência de gênero sofrida em ambientes domésticos e a subnotificação tende a inviabilizar a leitura, não é possível naturalizar o assédio verbal, a importunação, gestos, palavras pejorativas e a violência sexual sofrida pelas mulheres em espaços públicos, como sanitários, parques, praças e abrigos.

A segurança das mulheres nas zonas urbanas tem ganhado destaque e isso é importante para que elas sejam consideradas e tratadas como um assunto de ordem pública, uma vez que a violência não se restringe aos espaços privados. Isso pode ser observado na Região Metropolitana de Porto Alegre, onde as ocorrências de estupros foram registradas em centros de acolhimento, durante a enchente de maio de 2024, posto que nem mesmo a fragilidade vivenciada pelas vítimas ou a presença de terceiros inibiu o ato de violência.

O uso dos espaços públicos também merece atenção. Desde 2020, o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) e o Instituto Semeia têm incentivado a implantação de parques urbanos com a perspectiva de gênero – Parques para Todas e Todos. De acordo com a representante da ONU Mulheres no Brasil (2020) Anastacia Divinskaya (2020)<sup>117</sup>, as diferenças de gênero podem ser reduzidas com parques inclusivos, pois moldam o ambiente em que as pessoas vivem, trabalham, brincam, se movem e descansam. Contudo, ela destaca que as mulheres raramente participam dessa construção, pois, em todo o mundo, elas ocupam apenas 10% dos empregos nas principais empresas de arquitetura e escritórios de planejamento urbano e dificilmente são convidadas a participar dos processos de planejamento da comunidade.

Iniciativa interessante nessa área foi proposta por São Paulo. Por meio do Projeto Viva o Verde – SP, a Prefeitura e o Programa das Nações para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), capacitaram servidores e sociedade civil para avaliar e propor melhorias para os parques da cidade. Foram habilitadas 51 pessoas, sendo 80% dos participantes mulheres. Além disso, 39% do grupo foi composto por pessoas pretas, pardas e amarelas, e também por pessoas com deficiência. A composição heterogênea dos convidados permite identificar e propor soluções para lacunas e desafios de diferentes ordens, que nem sempre são considerados pelos gestores e idealizadores do espaço. Esta análise possibilitará considerar as

---

<sup>117</sup> ONU Mulheres Brasil. Publicação sobre parques urbanos com perspectiva de gênero é lançada por agências do Sistema ONU e pelo Instituto Semeia, 2020. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/publicacao-sobre-parques-urbanos-com-perspectiva-de-genero-e-lancada-por-agencias-do-sistema-onu-e-pelo-instituto-semeia/>. Acesso em: 30 mai. 2024.

necessidades humanas, as relações sociais e as interações entre as pessoas, indo além das normas e técnicas de construção, possibilitando que o espaço seja de fato aproveitado por todas as pessoas interessadas.

Quando o assunto é deslocamento das mulheres pela cidade, a insegurança também está presente. A mobilidade e a segurança feminina são interdependentes (PNUD, 2022). Conforme pesquisa realizada, em 2021, sobre as percepções das mulheres a respeito da segurança nos deslocamentos urbanos<sup>118</sup>, 81% das entrevistadas sinalizam que já sofreram violência durante sua movimentação no espaço urbano; sete em cada dez mulheres afirmaram que receberam olhares insistentes e cantadas inconvenientes em seus trajetos, sendo que, para 77% o espaço público é mais perigoso para elas do que para os homens (Instituto Patrícia Galvão; Instituto Locomotiva, 2021). A pesquisa também revelou que as mulheres não se sentem seguras no transporte público, principal meio de deslocamento utilizado por elas, revelando que o sistema de transporte coletivo ainda é planejado e operado sem considerar as necessidades de mulheres, embora elas sejam as principais usuárias. Essa insegurança se repercute na sua liberdade, pois influenciam na escolha do seu vestuário, nas rotas, horários e até na participação de atividades recreativas e sociais.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é o instrumento jurídico que orienta a agenda de mobilidade nos municípios brasileiros. Alinhada ao ODS 11 ela também tem o propósito de diminuir as desigualdades promovendo a inclusão social e o acesso a serviços básicos e equipamentos sociais. Contudo, a mobilidade urbana também tem dificuldade de direcionar seu olhar e planejamento sob a lente de gênero e raça.

Os diferentes papéis e atividades atribuídos a homens e mulheres na sociedade influenciam na mobilidade e nos padrões de viagens (Macêdo *et al.*, 2020, p. 89). Segundo os autores, os trajetos realizados pelas mulheres tendem a serem múltiplos, diagonais e entrecortados, na medida em que estão atrelados às diversas atividades de serviço e cuidado, que vai desde sua movimentação ao trabalho formal ou informal, até os que envolvem cuidados familiares relacionados à saúde, ao bem-estar e educação, idas às lojas, espaços religiosos, supermercados e de manutenção do ambiente doméstico.

---

<sup>118</sup> Pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão e Instituto Locomotiva, com apoio da Uber e apoio técnico e institucional da ONU Mulheres, em outubro de 2021. Participaram do estudo online 2.017 pessoas (1.194 mulheres e 823 homens), com 18 anos de idade ou mais, entre 30 de julho e 10 de agosto de 2021. A margem de erro é de 2,2 pontos percentuais.

Essa movimentação intercalada demanda a utilização de vários modais, trechos de caminhada, maior custo e tempo. Enquanto isso, os homens possuem uma mobilidade com deslocamentos pontuais e lineares, pois sua dinâmica envolve um roteiro menos dinâmico, muitas vezes realizado por meio de transporte individual como carro e moto, conforme aponta estudo de caracterização das diferenças no padrão de mobilidade de mulheres e homens em grandes cidades brasileiras (Macêdo *et al.*, 2020).

A precariedade e insegurança no transporte público limitam a mobilidade das mulheres, aumentam os custos e o tempo de deslocamento, impactam negativamente no bem-estar e sua produtividade, reduzindo sua participação no mercado de trabalho em até 16,5% (ILO, 2017)<sup>119</sup>. Tal fato contribui para a perpetuação das desigualdades de gênero, na feminização da pobreza e na menor capacidade de enfrentar as mudanças climáticas e os seus efeitos.

Se não bastasse se sentirem inseguras no espaço urbano e no transporte público, bem como serem preteridas na construção do planejamento urbano, as mulheres também são apagadas da história das cidades. A disputa entre os gêneros também pode ser observada por meio das narrativas que a cidade escolhe contar através da construção, em espaços públicos, de monumentos e estátuas. Os dados revelam que as homenagens são realizadas, em sua maioria, para homens brancos. Estudo realizado pelo Instituto Pólis (2020) expõe que a cidade de São Paulo, à época, tinha 200 monumentos que retratavam pessoas; destes, apenas 24 homenageavam mulheres, sendo apenas um monumento dedicado à mulher negra.

Essa desvalorização do gênero no espaço urbano também pode ser percebida nas ruas de São Paulo, onde 84% dos logradouros possuem nome masculino (Folha de São Paulo, 2019). A leitura da distribuição funcional da paisagem urbana reflete a dominância da perspectiva masculina sobre o espaço (Bondi 1992, p. 157), delimitando as mulheres à cena privada, reforçando a falácia de que elas estavam ausentes da vida econômica, social e cultural.

Embora sejam representações materiais de eventos passados, as estátuas e o nome das ruas integram o meio ambiente construído e compõem a paisagem de espaços públicos da cidade. São dotados de sentido político e comunicam mensagens associadas à celebração, contestação e à história de um povo, por isso não são apenas objetos estéticos. Essas representações apresentam forte potencial para perpetuar antigas tradições, fazer parecer ancestral o que é novo e representar convicções que são passados como se fossem coletivos.

---

<sup>119</sup> International Labour Organization. 'World Employment Social Outlook, Trends for Women'. 2017.

“São poderosos meios de comunicar valores, crenças e utopias e afirmar o poder daqueles que os construíram” (Corrêa, 2005, [s/p]).

No exemplo da cidade de São Paulo, uma das mensagens repassadas pelos monumentos, é que as mulheres não contribuíram para a construção histórica, política, econômica e social da cidade. É como se a mesmas estivessem ausentes desse processo ou ainda não fizessem parte daquele espaço. Há um apagamento de seu papel na história e na vida das cidades. Sendo assim, é inerente que não exista uma preocupação em pensar o espaço urbano a partir da perspectiva de gênero.

As mulheres, sobretudo as pretas e pobres, ficam à margem de um espaço criado e projetado por homens e para homens. Não há um cuidado com as demandas e necessidades de gênero, as quais são impactadas diretamente pela dificuldade de acesso ao mercado, pelos baixos salários, pelas tarefas de cuidado a elas atribuídas, pelas relações de poder, que contribuem para reforçar uma série de barreiras e vulnerabilidades específicas nas cidades. Essa situação se perpetua, pois os espaços de poder são ocupados majoritariamente por homens brancos, os quais lutam por pautas que representam interesses próprios, sendo negado para as mulheres o exercício performativo – “[...] o direito de aparecer, uma demanda corporal por um conjunto de vidas mais vivíveis” (Butler, 2018, p. 31). Diante desse contexto, merece atenção a reflexão:

Como a população sem fala pode falar e fazer as suas reivindicações? Que tipo de rompimento é esse no campo do poder? E como essas populações podem reivindicar aquilo de que necessitam para persistir? Não é apenas uma questão de precisarmos viver para podermos agir, mas de termos que agir, e agir politicamente, a fim de garantir as condições da existência. (Butler, 2018, p. 42).

A construção de cidades sustentáveis – inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, conforme propõe o ODS11, requer a utilização de uma ferramenta analítica, a interseccionalidade, a qual considera:

[...] que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas (Collins; Bilge, 2021, p. 15-16).

Essa abordagem nos permite ampliar o olhar para as diversas discriminações que podem ser vivenciadas, particularmente, nos espaços públicos. Entender como o gênero, a raça, etnia, classe, religião, nacionalidade, sexualidade, idade, capacidade física e cognitiva, impactam, influenciam e comprometem a forma como as pessoas vivem o espaço urbano é fundamental

para pensar e projetar o mesmo, a fim de que todos possam exercer o direito à cidade, entendendo este como uma extensão dos direitos humanos.

Pensar e projetar as cidades para as mudanças climáticas não é algo para o futuro. É uma demanda do presente e requer um olhar pautado no aspecto de gênero, pois, caso o contrário, continuará deixando de lado um dos grupos mais vulneráveis a essa situação. De acordo com União Internacional para a Conservação da Natureza, “as mulheres estão sempre na vanguarda da vulnerabilidade, mas não na tomada de decisões” (IUCN, 2021).

Em 2020 o número de mulheres no executivo municipal brasileiro foi de 12%. Para a gestão que se inicia em 2025, são 64 prefeitas a mais do que em 2020, um aumento de um ponto percentual, totalizando 727 mulheres no executivo municipal. Duas delas foram eleitas para administrar capitais nacionais (Campo Grande/MS e Aracaju/SE), ampliando o quadro anterior que registrava Palmas como a única capital a ser administrada por uma mulher.

No legislativo municipal, em 2020, 83,87% das cadeiras foram ocupadas por homens e 16,13% por mulheres. Agora, em 2025, os homens representam 81,76% dos vereadores, enquanto a participação feminina subiu para 18,24%. Essa invisibilidade também está presente nas Secretarias Municipais de Meio Ambiente. Na gestão de 2024, dos 27 órgãos (26 capitais e o Distrito Federal) apenas sete foram ocupadas por mulheres, o que representa 26% – Fortaleza, São Luís, Campo Grande, Belém, Curitiba e Palmas são as capitais que optaram por ter mulheres na gestão ambiental do município.

O fato de os espaços de decisão ser majoritariamente ocupados por homens gera dificuldade na luta pela equidade de gênero, bem como para a construção de cidades vivíveis por todos. Essa tendência representa um risco para a justiça climática, pois se as políticas de adaptação e mitigação da crise climática forem abordadas de forma a ignorar as disparidades econômicas, sociais, políticas e históricas irão servir de instrumentos para reforçar ainda mais a desigualdade de gênero já existente, inclusive no que tange ao enfrentamento da crise climática.

Tanto a frequência como o impacto dos riscos climáticos estão a aumentar nas cidades e as mulheres estão mais expostas às suas consequências negativas. Isto se deve a vários factores, dos quais o principal é que as mulheres têm maior probabilidade do que os homens de viver em pobreza extrema. Isto implica menos recursos para resistir e recuperar de eventos de grande escala relacionados com as alterações climáticas. Estes acontecimentos também afetam as mulheres de formas diferentes e desproporcionais. As inundações danificam as instalações de saúde e desconectam as mulheres dos serviços essenciais, enquanto as ondas de calor

expõem as mulheres a maiores riscos de stress térmico (PNUD, 2022, p. 32).  
120

Pensar a crise climática nas cidades sob a ótica de gênero e raça é fundamental para o alcance da justiça climática e a construção de cidades sustentáveis. “As cidades que reconhecem os impactos díspares dos riscos climáticos sobre as mulheres respondem mais ativamente aos desafios climáticos” (PNUD, 2022, p. 43), não apenas porque esse olhar tende a reduzir injustiças sociais, mas também porque as mulheres são importantes aliadas no enfrentamento às mudanças climáticas.

Entretanto, o histórico apresentado sobre como as mulheres costumam ser percebidas e tratadas nas diferentes perspectivas dos espaços urbanos apontam que, de fato não há um entendimento assegurado sobre a necessidade de pensar a cidade sob o aspecto de gênero. As áreas urbanas continuam sendo percebidas como um espaço neutro, sendo que esta neutralidade acaba comprometendo a boa convivência das mulheres e a construção da justiça climática, na mesma medida em que as cidades perdem a oportunidade de se tornarem mais inclusivas e justas para todos os munícipes.

Sendo assim, o objetivo da última seção desta tese é investigar se o silenciamento das questões de gênero, historicamente presente em diversas esferas da política pública, também se reproduz no campo da governança climática. Trata-se, portanto, de verificar em que medida as cinco cidades selecionadas têm incorporado a perspectiva de gênero no debate climático. Para isso, serão analisados diversos instrumentos que compõem a governança climática local – planos, programas, leis e diretrizes – com o intuito de identificar a presença (ou ausência) de abordagens sensíveis às desigualdades de gênero nas ações e estratégias voltadas ao enfrentamento da crise climática.

## 5.6 Considerações sobre a Seção 5

A Seção 5 apresentou as cidades sob a perspectiva climática e de gênero. A primeira seção conecta o espaço urbano diante das mudanças climáticas, estabelecendo o espaço local como uma arena onde os desastres têm se consolidado. Neste primeiro momento foram

---

<sup>120</sup> No original: “Both the frequency and impact of climate hazards are increasing in cities,<sup>39</sup> and women are more exposed to their negative consequences. This is due to several factors of which the principal one is that women are more likely than men to live in extreme poverty.<sup>40</sup> This implies fewer resources to withstand, and recover from, large-scale climate change-related events. These events also affect women in different, disproportionate ways. Floods damage health facilities and disconnect women from essential services, while heatwaves expose women to greater risks of heat stress. (PNUD, 2022, p. 32).

levantados dados sobre o crescimento da urbanização e dos problemas delas oriundos. Além disso, foram apresentadas informações que demonstram as ocorrências climáticas nos municípios, comprovando que o problema é global, mas a sua concretude ocorre nos espaços locais. Também foram abordados os baixos investimentos em prevenção e a incapacidade dos municípios de acompanhar as perdas decorrentes das crises climáticas.

No segundo momento foi descrito o caminho percorrido pelas cidades para se tornarem atores ativos na governança climática, passando a ser percebidas como agentes de transformação, ganhando relevância política e espaço na conjuntura global climática. Neste tópico foram indicados diversos momentos internacionais que o local ganhou espaço na cena climática, a exemplo do Relatório Brundtland, Cúpula da Terra, Agenda 21, Marco de Sendai, Ação de Adis Abeba, Nova Agenda Urbana entre outros instrumentos.

Na seção 5.3 foi apresentado o engajamento do Brasil na governança climática. Foram indicadas algumas situações consideradas relevantes para o cenário climático brasileiro, desde sua entrada no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, passando pela Política Nacional de Mudanças do Clima, impactos na política climática durante o governo Bolsonaro e no atual governo do Presidente Lula. Na oportunidade foram expostas algumas ações ambientais e de gênero, realizadas durante os respectivos mandatos, o que permite analisar como as duas Agendas foram sendo tecidas no governo federal.

O tópico 5.4 apresenta como as cidades brasileiras têm enfrentando a crise climática e ocupado espaço na governança climática. Para explicar essa organização parte-se da estrutura constitucional que confere aos municípios brasileiros o *status* de ente federado, oportunidade que descentraliza não apenas autonomia, mas também obrigações, entre as quais a proteção do meio ambiente. Esta obrigação municipal, além de estar prevista na Carta Magna também foi reforçada em importantes instrumentos legislativos como Estatuto das Cidades e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Contudo, destaca-se que a obrigatoriedade não vem acompanhada de recursos suficientes para implementar a política ambiental no cenário local. Diante da gravidade da questão e da ausência de recursos, os entes subnacionais estão buscando alternativas para além do governo federal, estabelecendo estratégias como a participação em redes transnacionais e ações paradiplomáticas para superar as dificuldades e contribuir com a cena climática nacional e internacionalmente.

Por sua vez a última seção 5.5 aborda a cidade sob a perspectiva de gênero, momento em que instiga a reflexão sobre a existência de espaços urbanos neutros. Para tanto, apresenta

diferentes situações que corroboram no entendimento de que estas não são pensadas por mulheres ou para mulheres, o que acaba gerando não apenas um desconforto para esse grupo, mas o coloca em risco, porquanto não considera elementos importantes em seguimentos como lazer e mobilidade, o que, por sua vez, instiga a reflexão sobre qual seria o interesse em considerar esse grupo diante da questão climática, se o mesmo é ignorado em outras tantos indicadores. Assim, depois desta verificação, segue-se para a análise empírica da tese, a qual tem como objetivo analisar em que medida as cidades selecionadas estão enfrentando as mudanças climáticas sob a perspectiva de gênero. De que maneira as cidades brasileiras têm se preocupado em promover a justiça climática?

## 6 A AGENDA CLIMÁTICA – PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS CIDADES BRASILEIRAS

---

“Não podemos enfrentar uma crise climática sem enfrentar a desigualdade de gênero. As cidades precisam incluir as vozes femininas na tomada de decisões para que as soluções sejam realmente eficazes e justas”. (Mary Robinson)

Embora os compromissos climáticos tenham sido estabelecidos em nível global e nacional, o esforço para cumprir esses acordos depende também da ação subnacional dos países, pois as agendas internacionais desdobram-se em compromissos a serem perseguidos em nível local.

Desta forma, após analisar como as conferências internacionais foram tecendo a construção das agendas de clima, gênero e cidades e estas foram sendo conectadas ao longo do tempo – Seção 2; foram verificados os principais conceitos que envolvem cada um destes campos – Seção 3; tecido o entendimento de justiça climática – Seção 4; apresentado como as cidades têm atuado sob a perspectiva climática e de gênero – Seção 5; a Seção 6 tem como premissa explicar de que maneira as cidades de Belém, Palmas, Porto Alegre, Salvador e São Paulo têm formatado sua governança climática e em que medida esta tem se conectado à agenda de gênero.

Cabe a ressalva que, se de um lado a autonomia dos entes subnacionais no Brasil, pode, em tese, permitir a elaboração de políticas alinhadas às especificidades locais e aos interesses da população, na prática, a fragmentação da governança pode trazer deficiências que impedem a formulação de iniciativas conjuntas para a resolução dos problemas complexos como é o caso das mudanças climáticas e da equidade de gênero.

Para proteger sua população e os recursos naturais e econômicos locais, às cidades são exigidos esforços permanentes e iterativos de adaptação às mudanças do clima. Por ser a adaptação uma ação de caráter inevitavelmente local, somente as cidades poderão fazer por si. De modo que, a adaptação ao clima precisa se tornar uma política prioritária de linha de frente e pauta dominante nos governos locais, como parte expressiva da agenda, planejamento e execução orçamentária de programas e ações de todos os setores da governança municipal. (Menezes, 2021, p. 7).

Desta forma, a presente tese busca contribuir para discussões sobre a atuação e o nível de organização das cidades em prol de ações locais no enfrentamento da questão climática sob a lente de gênero. Para tanto, será analisado um conjunto de mecanismos, processos, instituições, iniciativas de planejamento e gestão, associação a redes, por meio dos quais esses

entes subnacionais realizam a tomada de decisão e a adoção de iniciativas para enfrentar o fenômeno da mudança do clima, na tentativa de verificar em que medida os mesmos são equitativos e atendem às necessidades e preocupações de todos os membros da comunidade, principalmente daqueles que são mais vulneráveis aos seus impactos, no caso em tela, as mulheres.

Apresenta-se de que maneira os centros urbanos indicados têm equacionado as questões climáticas e a vulnerabilidade de gênero. Essas demandas têm se apresentado como uma preocupação efetiva das cidades selecionadas? Estão sendo percebidas e trabalhadas conjuntamente no intuito de se fortalecerem ou ainda são tratadas de forma estanque sem conexão? A justiça climática tem se apresentado como uma preocupação para as cidades ou a questão climática tem sido interpretada e tratada de forma a conferir o mesmo tratamento para toda população? Quem são as pessoas que estão pensando e construindo esses espaços? São algumas das perguntas que serão respondidas ao longo desta Seção.

Embora ciente de que não há um modelo matemático de governança climática único, pretende-se com esta análise verificar de que maneira o espaço local tem organizado as agendas de clima e gênero de forma a identificar possíveis diálogos e conexão nas cidades brasileiras. O objetivo é verificar em que medida o espaço local tem estabelecido esse diálogo a ponto de contribuir com a promoção da justiça climática. É fulcral a incorporação desta na elaboração de políticas públicas e projetos voltados ao combate às mudanças climáticas, já que podem promover ações de acolhimento para grupos vulneráveis, que sofrem seus impactos de forma desproporcional, mas também possibilitar novas perspectivas sobre a questão, garantindo a participação desses na concepção de ideias e soluções para adaptação e mitigação.

## **6.1 Caracterização da Área de Estudo**

A tabela abaixo traz um conjunto de informações demográficas e socioeconômicas das cinco cidades pesquisadas. As mesmas foram obtidas através do Censo IBGE de 2022. Além da população municipal, foram incluídos dados referentes à raça, ao percentual de mulheres, residentes na zona urbana e ao percentual da população que vive em favela. Acredita-se que os dados selecionados possam apresentar o cenário social dessas cinco capitais e as variáveis selecionadas podem agravar as vulnerabilidades climáticas.

**Tabela 8** – Características demográficas, socioeconômicas das capitais selecionadas

	<b>Belém</b>	<b>Palmas</b>	<b>Porto Alegre</b>	<b>Salvador</b>	<b>São Paulo</b>
População	1.303.403	302.692	1.332.845	2.417.678	11.451.999
Percentual Mulheres	53,1%	51,2%	54%	54,4%	53%
População Preta	11,5%	12,5%	12,6%	34,1%	10,1%
População Parda	61,8%	57,2%	13,4%	49,1%	33,4%
População por situação do domicílio/área urbana	99,5%	97,2%	99,8%	100%	99,8%
População residente em favelas	57,2%	9,9%	13,2%	42,7%	15,1%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponíveis no Censo – IBGE 2022

Os dados acima revelam que a população feminina é superior à masculina em todas as capitais estudadas. A população preta e parda somada é superior à branca em Belém, Palmas e Salvador. Trata-se de uma população majoritariamente urbana e, no caso de Belém e Salvador, com um alto índice de pessoas residentes em favelas.

Entre as cidades analisadas, Salvador apresenta a situação mais crítica. A capital soteropolitana concentra o maior percentual de mulheres, bem como da população preta e parda e, embora o percentual residente em favelas seja menor do que o registrado em Belém, em números absolutos é maior, devido ao quantitativo populacional, sendo que, de acordo com IBGE (2022), 53,9% desses moradores são mulheres.

Tendo em vista que elas compõem 70% do grupo das pessoas mais vulneráveis no mundo (United Nations, 2009, p. 47) e que a interseccionalidade racial agrava as vulnerabilidades de gênero já existentes elas ficam ainda mais vulneráveis às mudanças climáticas.

Por sua vez, para entendermos de que maneira as capitais pesquisadas têm sido impactadas pelos desastres, foram utilizados dados coletados no Atlas Brasileiro de Desastres (Brasil, 2023), o qual registra dados de 1991 até dezembro de 2023. Embora o sistema ainda não tenha atualizado as informações referentes ao ano de 2024 e se tenha conhecimento do quanto este foi impactante para algumas cidades brasileiras, como é o caso de Porto Alegre, considera-se importante a perspectiva do Atlas, pois apresenta elementos que vão desde as perdas de equipamentos de infraestrutura até vidas humanas.

**Tabela 9** – Dados do Atlas Brasileiro de Desastres 1991 – 2023

<b>Capital</b>	<b>Óbitos</b>	<b>Feridos</b>	<b>Desabrigados</b>	<b>Desalojados</b>	<b>Desaparecidos</b>	<b>Und. Habitacional destruída</b>	<b>Saúde Destruido</b>	<b>Saúde Danificado</b>	<b>Ensino Destruido</b>	<b>Ensino Danificado</b>	<b>N. Eventos</b>
Salvador	19	19	3253	5201	1	506	0	129	0	91	15
Belém	23	67	10	446	0	99	0	21	1	0	39
Porto Alegre	0	315	559	8888	1	0	0	38	0	85	14
Palmas	0	22	0	50	0	0	0	1	0	3	5
São Paulo	68	161	4620	23686	22	833	0	0	0	6	68

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados Atlas Brasileiro de Desastres

Segundo os dados (tabela 9), São Paulo foi a capital com o maior número de eventos climáticos, entre os quais estão: enxurradas, alagamentos, vendavais, chuvas intensas etc. Além disso, é a cidade que mais sofreu com óbitos, desabrigados e desalojados. Por outro lado, está Palmas com cinco eventos e perdas de menor proporção. Também é possível observar que embora Salvador tenha registrado um número menor de ocorrências, se comparado a Belém, o número de óbitos ficou próximo, enquanto o número de desabrigados e desalojados foi bem maior, o que pode revelar uma fragilidade maior dos espaços habitacionais.

De acordo com a Nota Técnica da Presidência da República<sup>121</sup> 1.942 municípios brasileiros estão mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações, sendo que dentre estes estão: Belém, Salvador, Porto Alegre e São Paulo.

<sup>121</sup> Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR

**Tabela 10** – Quantitativo de pessoas em área de risco geo-hidrológico

<b>Município</b>	<b>População Total (Censo_2022)</b>	<b>Pessoas em áreas mapeadas ao risco geo- hidrológico</b>	<b>Tipo de Risco</b>
Belém	1.303.389	8.303	Deslizamento Enxurrada Inundação
Porto Alegre	1.332.570	10.706	Deslizamento Enxurrada Inundação
Salvador	2.418.005	1.217.527	Deslizamento Enxurrada Inundação
São Paulo	11.451.245	674.329	Deslizamento Enxurrada Inundação

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados apresentados na Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR

Ao deixar Palmas fora deste ranking, a nota técnica confirma que a capital do Tocantins não está entre as cidades de maior risco geo-hidrológico, ao tempo que revela a fragilidade e a exposição de Salvador. Praticamente a metade da população reside em áreas de risco para movimentos de massa como: os deslizamentos, fluxos de detrito quanto aos eventos de origem hidrológica (inundações, enxurradas, alagamentos e secas). Confirma-se então a vulnerabilidade de Salvador também sob aspectos de origem geodinâmica e hidrológica, fato este que pode estar conectado aos dados apresentados no Atlas de Desastres.

Para analisar quem são os atores que compõem o espaço das cidades e que participam de sua governança a tabela 11 apresenta o percentual de mulheres que compuseram o legislativo no mandato de 2017/2020 e 2021/2024.

**Tabela 11** – Mulheres no legislativo municipal

	Total Rep. Legislativo 2016	Mulheres eleitas 2016	Mulheres 2016 (%)	Total de Rep. Legislativo 2020	Mulheres eleitas 2020	Mulheres 2020 (%)
Belém	35	03	8,6	35	07	20
Palmas	19	02	10,5	19	04	21
Porto Alegre	36	05	13,9	36	10	27,7%
Salvador	43	8	18,6	43	9	20,9
São Paulo	55	10	18,2	55	13	23,7

Fonte: Elaborado pela autora utilizando informações disponíveis no site do Superior Tribunal Eleitoral (TSE).

Em todas as capitais pesquisadas é possível observar um crescimento no número de mulheres eleitas. Belém, Palmas e Porto Alegre se destacam por terem proporcionalmente o menor grupo de mulheres eleitas para o legislativo em 2016, ao mesmo tempo em que

surpreendem nas eleições seguintes, elegendo o dobro de mulheres em 2020. Embora o crescimento tenha sido significativo, é importante destacar que, tendo em vista a representatividade das eleitoras, o percentual ainda é baixo, contudo pode ser um caminho e a partir dele será possível observar se a maior proporção de mulheres no legislativo irá refletir em uma maior consciência e ação junto a política ambiental e climática como sugerem Norgaard e York (2005).

**Tabela 12 – Percentual de mulheres eleitoras**

	Mulheres	Homens
Belém 2016 e 2020	54%	46%
Palmas 2016	50%	50%
Palmas 2020	51%	49%
Porto Alegre 2016 e 2020	55%	45%
Salvador 2016 e 2020	54%	46%
São Paulo 2016 e 2020	54%	46%

Fonte: Elaborada pela autora utilizando informações disponíveis no site do Superior Tribunal Eleitoral (TSE).

Conforme destacado acima, nas eleições municipais de 2016 e 2020, as mulheres representavam pelo menos 50% dos eleitores, confirmando que, mesmo com o crescimento a representatividade de gênero ainda precisa avançar, fato este que confirma o registro da União Internacional para a Conservação da Natureza, de que “as mulheres estão sempre na vanguarda da vulnerabilidade, mas não na tomada de decisões” (IUCN, 2021).

Assim, uma vez apresentado elementos do cenário socioeconômico, dados relacionados a desastres ambientais, aspectos geo-hidrológicos e uma rápida análise de gênero na câmara municipal, o estudo passa agora a verificar como tem sido construída a governança climática nas cinco cidades pesquisadas.

O ponto de partida desta verificação é o diálogo internacional estabelecido a partir de sua participação na Conferência das Partes, seguindo para análise de seu engajamento em redes transnacionais. Na sequência, as cidades serão analisadas com base nos instrumentos e arranjos internos configurados na tentativa de organizar o cenário local ante as mudanças climáticas. Importante destacar que, tendo em vista o objeto de pesquisa, durante todo o

percurso de análise será observada em que medida os instrumentos e arranjos que compõem a governança climática dispõem de um olhar sobre as questões de gênero.

## 6.2 A Voz das Cidades na Conferência das Partes: Participação e Impacto

A Conferência das Partes (COP) foi estabelecida no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas (UNFCC), sendo a aquela reconhecida como seu órgão supremo. A primeira reunião dos signatários da UNFCCC foi realizada na capital alemã, Berlim, em 1995, e é considerada a primeira COP. As COPs funcionam como

[...] a instância superior de decisões, para a negociação e encaminhamento de medidas de implementação, eventuais propostas de emenda ao acordo, gestão de recursos, regras operacionais, cronograma e supervisão de atividades do seu secretariado, relações e demandas com os órgãos auxiliares (Born, 2023, p. 16).

As reuniões da COP são anuais e reúnem as Partes signatárias da UNFCC. Atualmente, participam 198 territórios, entre os quais estão todos os 193 países reconhecidos pela ONU e cinco territórios, o que reforça sua legitimidade e o papel de órgão decisório intergovernamental.

O objetivo da Conferência das Partes é avaliar a eficiência das medidas tomadas no enfrentamento a luta climática, estabelecer compromissos e propor cooperação entre os países para enfrentar os desafios climáticos globais. Sendo assim, as negociações relacionadas à redução de emissões de gases estufa e a facilitação da implementação da Convenção é responsabilidade da Conferência. “As decisões das COPs e de seus órgãos subsidiários compõem o conjunto de deliberações e normas do regime” (Born, 2023, p. 17). Dessas decisões somente participam os países-partes (delegados) sendo as mesmas tomadas por consenso.

A Conferência das Partes também conta com a participação de observadores – pessoas que não são representantes dos governos nacionais e que não têm o poder de deliberação, a exemplo da sociedade civil, empresas, e representantes subnacionais. A participação de pessoas e instituições que não sejam integrantes de governos nacionais é classificada como *non-party stakeholders* (observadoras). A admissão dos observadores está prevista no Art. 7º, § 6º da Convenção, que dispõe que:

As Nações Unidas, seus organismos especializados e a Agência Internacional de Energia Atômica, bem como qualquer Estado-Membro ou observador junto às mesmas que não seja Parte desta Convenção podem se fazer representar como observadores nas sessões da Conferência das Partes. Qualquer outro órgão ou organismo, nacional ou internacional, governamental ou não-governamental, competente em assuntos abrangidos por esta Convenção, que informe ao Secretariado do seu desejo de se fazer representar como observador numa sessão da Conferência das Partes, pode ser admitido, a menos que um terço das Partes apresente objeção. A admissão e participação de observadores deve sujeitar-se às regras de procedimento adotadas pela Conferência das Partes (Brasil, 1998).

Sobre os atores que integram a COP, Born (2023) destaca que além das discussões oficiais, a Conferência das Partes também integra um conjunto significativo de eventos paralelos e organizados por diferentes atores interessados, como os povos originários, comunidades religiosas, organizações da sociedade civil, setor empresarial etc. Esses grupos, de uma forma em geral, pautam as principais expectativas em relação às mudanças climáticas e seu enfrentamento, servindo como uma espécie de termômetro para mensurar as discussões e prioridades, revelando inclusive potenciais obstáculos ou oportunidades para ampliar a efetividade na implementação do regime internacional de mudanças climáticas. Desta forma os observadores fazem pressão e contribuem no direcionamento das decisões.

A força dos observadores ficou evidente na COP 3, por exemplo, oportunidade em que pressionaram para que o Acordo de Quioto tivesse compromissos mais rigorosos na redução das emissões. Durante a COP 20, em Lima, compeliram os países-membros a buscar soluções mais efetivas; na COP 21, destacaram-se pela participação recorde sendo essenciais para a adoção do Acordo de Paris; durante a COP 26, os observadores trouxeram para a pauta a necessidade de ações fundamentadas na justiça climática, financiamento climático e adaptação.

Assim, além de o Brasil ser um dos países que ratificou a UNFCCC e, por isso, constitui uma das partes da COP, sua participação ocorre por meio dos agentes delegados, mas também mediante a participação de observadores, a exemplo dos representantes subnacionais.

Tendo em vista o objeto da presente tese, foi analisada a participação das capitais na COP, de 2015 a 2024, com o objetivo de verificar em que medida estas percebem a Conferência das Partes como um espaço de troca, de retroalimentação, de aprendizado e também de manifestação em relação ao enfrentamento das mudanças climáticas. Partindo de uma análise geral, a qual vai auxiliar a interpretar o proposto para esta tese, foi verificada a participação de todas as capitais brasileiras nas últimas nove edições da COP, o que resultou na construção da tabela 13:

**Tabela 13** – Participação das capitais brasileiras na convenção das partes COPs 21 a 29

<b>Região</b>	<b>Capital</b>	<b>29 2024</b>	<b>28 2023</b>	<b>27 2022</b>	<b>26 2021</b>	<b>25 2019</b>	<b>24 2018</b>	<b>23 2017</b>	<b>22 2016</b>	<b>21 2015</b>	<b>N.COPs</b>
<b>CENTRO</b>	Brasília				1						<b>1</b>
<b>CENTRO</b>	Goiânia	2						1			<b>2</b>
<b>CENTRO</b>	Cuiabá										<b>0</b>
<b>CENTRO</b>	Campo Grande										<b>0</b>
<b>NE</b>	Maceió		1								<b>1</b>
<b>NE</b>	Salvador		3		6			1		1	<b>4</b>
<b>NE</b>	Fortaleza		12		2					1	<b>3</b>
<b>NE</b>	São Luís										<b>0</b>
<b>NE</b>	João Pessoa				1						<b>1</b>
<b>NE</b>	Recife		1		5	1				1	<b>4</b>
<b>NE</b>	Teresina										<b>0</b>
<b>NE</b>	Natal									1	<b>1</b>
<b>NE</b>	Aracaju										<b>0</b>
<b>NO</b>	Rio Branco				2						<b>1</b>
<b>NO</b>	Macapá					1					<b>1</b>
<b>NO</b>	Manaus							2			<b>1</b>
<b>NO</b>	Belém		7		3						<b>2</b>
<b>NO</b>	Porto Velho							1			<b>0</b>
<b>NO</b>	Boa Vista					1					<b>1</b>
<b>NO</b>	Palmas		5	3				1		4	<b>4</b>
<b>SUD</b>	Vitória										<b>0</b>
<b>SUD</b>	Belo Horizonte							1	1	2	<b>3</b>
<b>SUD</b>	Rio de Janeiro	5	15	4	4	1				1	<b>5</b>
<b>SUD</b>	São Paulo	6	20	3	1	1				2	<b>6</b>
<b>SUL</b>	Curitiba							1			<b>1</b>
<b>SUL</b>	Porto Alegre	6	4	2	2			1		1	<b>6</b>
<b>SUL</b>	Florianópolis										<b>0</b>
<b>N. Capitais</b>		<b>4</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	

participantes									
N. total participantes	19	68	12	27	5	0	9	1	14

Fonte: Construído pela autora a partir da análise das listas de participantes da COP. Disponível: <https://unfccc.int/documents>.

A análise revela que a participação na Conferência das Partes não é um hábito incorporado por todas as capitais brasileiras, pois dos 27 entes subnacionais, 8 não participaram em nenhuma edição da COP durante o período 2015 a 2024. Dentre esse grupo que nunca integrou uma Conferência das Partes, 3 capitais se localizam na região Nordeste, 2 no Centro Oeste e 1 na região Norte, 1 na região Sul e outra no Sudeste do Brasil. Essa ausência pode ser explicada por diversos fatores, isolados ou combinados, tais como: a insuficiência das discussões promovidas após o Acordo de Paris para envolver as cidades; a percepção de que a Conferência das Partes não seria o espaço mais adequado para as cidades acompanharem e debaterem questões climáticas; os custos financeiros associados à participação; a falta de conhecimento sobre a conexão entre as esferas locais e internacionais; e, por fim, o negacionismo climático.

Também chama atenção o fato que a região Nordeste possui 9 estados no total e um terço de suas capitais não tiveram essa experiência, no lapso temporal estabelecido. Essa ausência é preocupante na medida em que essa região é, de acordo com o 6º Relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) a região mais vulnerável às consequências das mudanças climáticas no Brasil (Marengo, 2007, s/p), com base tanto na vulnerabilidade da população, como no crescente processo de desertificação, que é considerado o dano climático mais imediato (IPCC, 2021).

Outro ponto que se destaca no levantamento é o fato de que edição da COP 26, realizada na Glasgow, Escócia, em 2021, foi a que mais reuniu capitais brasileiras, total de 10. Contudo, quando observado o número de representantes das capitais, a COP 28, realizada em Dubai, em 2023, reuniu 68 participantes de 9 capitais diferentes. Também chama atenção o fato da COP 24, realizada na cidade polonesa de Katowice, 2018, não recebeu representante de nenhuma capital brasileira. Da mesma maneira que a COP 22, realizada em Marraquexe teve apenas um representante subnacional brasileiro, da cidade de Belo Horizonte.

A COP 29, realizada em 2024, teve uma drástica redução no número de capitais e representantes municipais, comprovando a descontinuidade de participação subnacional no processo, sobretudo se comparado à COP 28. Acredita-se que um dos principais fatores que contribuíram para esse cenário, foi o fato do pleito eleitoral municipal ter ocorrido em outubro

de 2023, véspera da COP 29. Também se observa falta de continuidade na participação das capitais. Nenhuma delas participou de todas as edições desde 2015. São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro participaram de seis edições desde então. Palmas e Salvador estiveram presentes em quatro COPs desde 2015.

Além das capitais, outros municípios brasileiros também integraram o grupo de observadores. O mesmo fenômeno foi observado entre as capitais – crescimento na COP 28 e a redução de participantes na COP 29 entre os municípios não capitais.

**Tabela 14** – Participação de municípios não capitais na convenção das partes 21 a 29

<b>COP</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>21</b>
<b>Municípios não capitais</b>	4	13	8	5	4	0	3	0	1

Fonte: Construído pela autora a partir da análise das listas de participantes da COP. Disponível em: <https://unfccc.int/documents>.

Após a análise geral das capitais e demais municípios brasileiros passam-se agora para o recorte da tese – as cinco capitais selecionadas para nosso estudo.

**Tabela 15** – Participação das Cidades Selecionadas nas COPs 21 a 29

<b>Região</b>	<b>Capital</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>N.COPs</b>
<b>NE</b>	Salvador		3		6			1		1	4
<b>NO</b>	Belém		7		3						2
<b>SUL</b>	Porto Alegre	6	4	2	2			1		1	6
<b>SUD</b>	São Paulo	6	20	3	1	1				2	6
<b>NO</b>	Palmas		5	3				1		4	4

Fonte: Construído pela autora a partir da análise das listas de participantes da COP. Disponível em: <https://unfccc.int/documents>.

Entre estas capitais selecionadas, Belém sediará a COP 30, fazendo história como a primeira COP em território Amazônico, 10 anos após o Acordo de Paris. Entre as selecionadas, é a que possui menos registro de participação na Convenção das Partes, bem como contabiliza o menor número de participantes nas edições analisadas.

Por sua vez, São Paulo e Porto Alegre participaram de seis entre as nove edições verificadas, sendo destaque a capital paulista pelo número de participantes 33 ao todo – 20 participantes apenas na COP 28, número este não apenas significativo, mas que destoa

significativamente das demais entidades subnacionais e do histórico do próprio município em eventos anteriores.

A COP 29 também parece ter passado despercebida pelas capitais selecionadas. Apenas São Paulo e Porto Alegre encaminharam representantes. A primeira reduziu de forma significativa o número de participantes se comparado à COP 28. Entretanto, a capital gaúcha ampliou o número, situação essa que pode ser reflexo da preocupação decorrente da enchente que acometeu o território gaúcho em maio de 2024.

Embora se reconheça que as eleições podem ter sugado energia e tempo das administrações locais, alguns registros se fazem fundamentais. Na cidade de Salvador, por exemplo, a eleição municipal foi decidida no primeiro turno, confirmando a reeleição de Bruno Reis, apontado como favorito previamente nas pesquisas de urnas. No entanto, a capital soteropolitana não encaminhou representante, mesmo estando no poder e tendo fortes indícios de continuidade da gestão municipal.

Também é estranho que a prefeitura de Belém não tenha encaminhado representante. Ainda que o mandato do prefeito Edmilson Rodrigues, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) sofresse duras críticas e a derrota no pleito foi anunciada com antecedência, a capital do Pará será sede da COP 30 e ter representante em Baku, além de amistoso, poderia trazer novas experiências e aprendizados contribuindo com a formatação do evento em 2025.

Essas situações evidenciam que a participação dos municípios junto ao órgão supremo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é uma preocupação/compromisso de governo e não de Estado como deveria ser. Mesmo que houvesse um risco na mudança de governo no município, os servidores efetivos, que permanecem nestas alterações, poderiam, neste momento de incerteza, desempenhar o papel de porta-vozes climáticos municipais se de fato o compromisso com a questão climática fosse de Estado.

Outro aspecto interessante é a análise de gênero dos participantes. Ao longo da tese verifica-se que o debate climático continua sendo predominantemente masculino. Verificar quem são os representantes encaminhados pelos municípios possibilita entender se no espaço subnacional há uma reprodução do cenário internacional e nacional. Desta forma, são analisadas as listas de participantes da COP fazendo a comparação entre gênero.

**Tabela 16** – Gênero observadores cidades selecionadas – COP 21 a 29

GÊNERO OBSERVADORES CAPITAIS SELECIONADAS – COP 21 A 29																					
Estado	Capital	29		28		27		26		25		24		23		22		21		HOMENS	MULHERES
		H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M		
NE	Salvador			3				3	3					1				1		8	3
NO	Belém			5	2			2	1											7	3
SUL	Porto Alegre	4	2	2	2	1	1	1	1					1				1		10	6
SUD	São Paulo	3	3	10	10	0	3		1	1								2		16	17
NO	Palmas			1	4	1	2							1				3	1	6	7
Participantes/Gênero		7	5	21	18	2	6	6	6	1	0	0	0	2	0	0	0	7	1	46	36

Fonte: Construído pela autora a partir da análise das listas de participantes da COP. Disponível em: <https://unfccc.int/documents>.

Quando os observadores das capitais selecionadas são agrupados por gênero é possível observar que algumas cidades têm o cuidado em manter certa paridade de participação entre homens e mulheres, como no caso de São Paulo. Em outras, como Palmas, há até uma preponderância pela participação do gênero feminino. Por sua vez, em cidades como Salvador a paridade de gênero se apresenta como exceção em uma única edição, enquanto em Belém ela não aparece como uma preocupação durante as edições pesquisadas.

Durante a COP 21, por exemplo, quando analisado os participantes das cinco cidades selecionadas, apenas uma mulher esteve presente, enquanto que na COP 23 nenhuma, o mesmo ocorreu na COP 25. Esta análise reforça tudo o quanto já apresentado ao longo desta tese. Embora as mulheres sejam fortemente afetadas pelas mudanças climáticas, elas ainda não encontram paridade de gênero nos espaços de decisão climática, conforme destaca a União Internacional para a Conservação da Natureza, ao sinalizar que “as mulheres estão sempre na vanguarda da vulnerabilidade, mas não na tomada de decisões” (IUCN, 2021).

É possível observar que o cenário encontrado entre as delegações, registrado na Seção 4, se repete junto às observadoras representantes de entidades subnacionais brasileiras, ou

seja, há uma sub-representação feminina e a política climática continua sendo discutida e formulada por homens, reforçando a tese de que as mulheres não são sujeitos do conhecimento climático (Fosado Centeno, 2019, p. 25).

Também é oportuno destacar que, conforme sinalizado na Seção 3, o tema gênero foi incorporado pela primeira vez nas discussões sobre mudanças climáticas, durante a COP 7, realizada em Marraquexe, em 2001, e a partir de então vem sendo lembrado e sinalizado em diversas edições posteriores. Ainda que isso não aconteça na medida e proporção necessária, deveria, ao menos, chamar atenção das entidades participantes para a composição de seus representantes. Ainda que as entidades subnacionais não participem oficialmente das decisões, possuem liberdade de selecionar seus representantes para esse espaço e, na medida em que não se preocupam com a representatividade, reproduzem no espaço internacional a dominação da perspectiva masculina sobre o território local conforme sinaliza Bondi (1992, p. 157).

Entre as capitais selecionadas, São Paulo e Palmas apresentam um equilíbrio, pelo menos, na representação de gênero no principal espaço de discussão climática internacional. Esse movimento é relevante, pois pode ressoar em ações locais mais sensíveis à vulnerabilidade de gênero quando essas mulheres são ouvidas ou possuem poder de decisão. Em qualquer uma das situações é necessário que as mesmas tenham o entendimento da vulnerabilidade de gênero, da importância de seu papel nesse processo, bem como autonomia para agir. Isso quer dizer que não basta ser mulher. É necessário defender os interesses do grupo, sob pena de validar situações que incentivam e promovem a vulnerabilidade de gênero.

Infelizmente, as demais cidades deixam evidenciados que a interlocução climática entre o local e o internacional ainda é assunto preferencialmente masculino. Ainda que as mulheres sejam as mais afetadas, os homens continuam sendo os principais interlocutores dessa questão. Esse histórico que nega, silencia e reduz as mulheres, sua história e sua capacidade interferem diretamente no fortalecimento e expansão da justiça climática.

### **6.3 Participação das Capitais em Redes Transnacionais**

Por envolver diferentes setores e interesses divergentes, a questão climática muitas vezes acaba dividida entre os diversos assuntos relacionados, oferecendo oportunidade para

cooperação transfronteiriça entre os atores que atuam em aspectos semelhantes do problema, (Almeida; Silva; Pessoa, 2013, p. 1433), como é o caso dos municípios brasileiros.

A crescente participação das cidades brasileiras em redes transnacionais (*transnational cities networks* - RTMs), tem se apresentado como uma alternativa para os espaços subnacionais que adotam políticas de sustentabilidade e mudanças climáticas, conforme destacam Barbi e Rei (2021). As redes têm sido utilizadas como um campo de diálogo, aprendizado e construção de conhecimento, na medida em que os problemas se tornam comuns e as alternativas adotadas são compartilhadas na tentativa de criar capacidade local para o enfrentamento de crises climáticas. Então, com o objetivo de verificar em que medida as cidades pesquisadas participam dos espaços de reflexão, intercâmbios de boas práticas, foram selecionadas 4 RTMs<sup>122</sup>, relacionadas ao enfrentamento das crises climáticas e uma rede com o propósito de direcionar as questões de gênero e interseccionalidade no espaço urbano.

**Tabela 17 – Redes Transnacionais**

Rede	Ano	Integrantes	N. Países	Cidades brasileiras	Principal objetivo
ICLEI <sup>123</sup>	1990	2500	130	78	Gerar mudanças sistêmicas em prol da sustentabilidade urbana
C40 <sup>124</sup>	2005	83	42	5	Adotar medidas para enfrentar a crise climática
Rede Latino Americana Mercocidades <sup>125</sup>	1995	380	11	93	Assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar em América do Sul.
Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCoM) <sup>126</sup>	2008	12.500	144	157	Combater alterações climáticas e fornecer energia sustentável a todos.

<sup>122</sup> A seleção das redes que trabalham a temática ambiental/climática levou em consideração a visibilidade, a aproximação das cidades brasileiras e o reconhecimento internacional. A seleção da rede Metrópole ocorreu em virtude de esta ter sido a única rede internacional identificada na área gênero/interseccionalidade.

<sup>123</sup> ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. Disponível: <https://americadosul.iclei.org..>

<sup>124</sup> C40. Disponível: <https://www.c40.org/pt/about-c40/>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

<sup>125</sup> MERCOCIDADES. Disponível: <https://mercociudades.org/pt-br/> Acesso em: 24 de jun. 2024.

<sup>126</sup> Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. O GCom resultou da fusão do Pacto de Prefeitos da União Europeia e o Pacto de Prefeitos — as duas principais iniciativas mundiais de cidades e governos locais. Essa união resultou em uma iniciativa global que promove ações locais externas ao enfrentamento das mudanças climáticas e à transição energética, alinhando os esforços das cidades com as metas do **Acordo de Paris**. Disponível: <https://www.gcom-oceania.org/about>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

Metropolis Women International Network <sup>127</sup>	1984	155	60	8	Fornecer ferramentas e <i>insights</i> para tomar melhores decisões, levando em consideração uma perspectiva interseccional
---	------	-----	----	---	---

---

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados levantados nos sites das referidas redes.

Destaca-se que apenas foi listada uma rede com foco em gênero devido à dificuldade de encontrar conexões estruturadas com esta finalidade. Foram identificados programas implementados por diferentes organizações, mas que não tinham a estrutura de rede, não estabelecia uma malha conectiva entre os entes subnacionais, motivo pelo qual não foram incluídos no estudo.

As redes selecionadas apresentam harmonia com o estudo de Acuto e Rayner (2016, p. 1156), sob dois aspectos. Primeiro, em relação ao ano de criação, apenas a *Metropolis Women Internacional Network* foi criada antes dos anos 90, ou seja, é a única anterior ao período em que os autores apontam como ascensão das redes; segundo em relação à proporcionalidade temática das redes, o levantamento realizado pelos autores registrava que 29% dedicavam-se ao meio ambiente e 8% para gênero. Para a tese, embora o número de redes ambientais foi delimitado em 4, não foram encontradas o mesmo número de redes voltadas à equidade de gênero. Apenas uma rede foi integrada, pois foi a única identificada dentre os critérios estabelecidos (internacional, voltado à equidade de gênero e com participação de espaços subnacionais), promovendo uma proporção que se assemelha àquela encontrada no levantamento realizado pelos autores acima mencionados.

O primeiro aspecto que chama atenção é a baixa adesão das cidades brasileiras as redes transnacionais, o que significa que as mesmas não são percebidas como prioridades para a grande maioria. Essa ausência de participação junto as redes reduz as possibilidades de aproveitamento das vantagens associadas, que poderiam auxiliar nas inovações e na resolução de problemas globais, como prevê Domènech, 2003, p. 3.

A rede que possui o maior número de cidades brasileiras associadas – *Global Covenant of Mayors for Climate & Energy*, registra menos de 3% das cidades brasileiras associadas. É evidente que, fatores como o desconhecimento, os custos para ingresso e permanência na rede, bem como as prioridades eleitas impactam essa adesão e se sobrepõe a sinergia gerada pela rede.

---

<sup>127</sup> Metropolis. Disponível: <https://www.metropolis.org/about-us>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

Em relação aos espaços locais selecionados para tese, é possível observar o cenário, conforme tabela 18:

**Tabela 18** – Participação das cidades selecionadas em redes transnacionais

Cidade	C40	Global Covenant of Mayors for Climate & Energy	ICLEI	Rede Latino Americana Mercocidades	Metropolis Women International Network
Belém	Não	2022	2022	1998	2024
Palmas	Não	2015	2017	Não	Não
Porto Alegre	Não	2015	1997	1995	Não
Salvador	2015	2015	2017	1995	Não
São Paulo	2005	2015	1991	1998	2013

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados levantados nos sites das redes

Dentre as cidades pesquisadas, São Paulo é a única vinculada a todas as redes selecionadas. Salvador está inserida nas quatro redes ambientais, contudo não faz parte da *Metropolis Women*, cujo foco é gênero. Porto Alegre e Belém integram três das redes ambientais pesquisadas e Palmas apenas a duas. Assim, considerando que essas articulações transfronteiriças surgem trazendo inspiração, projetos, acesso a financiamento, exemplos práticos, estruturas etc., promovendo um movimento internacional na busca de respostas urbanas para as alterações climáticas (Schroeder; Bulkeley, 2009, p. 316 - 319), pode-se entender que São Paulo estaria mais propensa e receptiva para tanto.

Observa-se também que São Paulo apresenta certo protagonismo na filiação às RTMs, tendo sido a primeira entre as cidades pesquisadas a se vincular a três das quatro redes ambientais, o que pode ser reflexo das demandas que acometem uma grande metrópole nacional, exigindo que a mesma esteja à frente, buscando alternativas para enfrentar as adversidades que costumam ter proporções maiores em grandes centros, devido a todos os problemas sociais e de infraestrutura a ela atrelados. Também pode ser em decorrência de maiores facilidades como informação, recursos de diversas ordens e parcerias estratégicas.

Destaca-se também um descompasso por parte do município de Palmas, o qual participa apenas de duas RTMs analisadas. Essa inação pode ser reflexo da jovialidade do município, uma vez que se trata da capital mais jovem do país, sendo criada em 1989, contrastando com

cidades que surgiram em meados de 1500, como é o caso de São Paulo e Salvador. Ainda pode estar relacionada com a extensão e as demandas do ente subnacional, na medida em que Palmas está classificada como Capital Regional B – centro urbano com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência, o que pode embaçar a visão dos gestores quanto à importância das conexões locais e internacionais para a resolução de problemas globais. Esse distanciamento das redes internacionais de cidades tornaria Palmas menos propensa a inserção internacional para a cooperação e para discussão e difusão dos problemas locais e globais de interesse das localidades, como sugere Dessotti e Silva (2010, p. 13).

Outro aspecto que pode ajudar a responder interesse reduzido pode estar relacionado à disposição de recursos, seja conhecimento, técnico ou financeiro. Também, pode ser que outras demandas estejam à frente da questão climática, pois, como apresentado anteriormente, Palmas apresenta dados socioeconômicos confortáveis se comparado às demais capitais. As informações descritas no Atlas Brasileiro de Desastres (tabela 9), por exemplo, trazem certa tranquilidade à capital do Tocantins, quando compara sua situação a outros centros urbanos, além da nota técnica da presidência da Presidência da República n. 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR, não incluir Palmas entre os 1942 municípios brasileiros mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações. Logo, a reduzida participação de Palmas junto as RTMs pode ser decorrência da menor complexidade dos problemas climáticos ou ainda das distintas vantagens que as redes internacionais podem gerar para cidades de porte diferenciado, conforme alertam Dessotti e Silva (2010, p. 14).

Em relação à rede cujo foco é gênero, destaca-se que embora seja a mais antiga, entre as RTMs selecionadas parece que seu foco não irradia entre as cidades pesquisadas, pois apenas São Paulo e recentemente Belém integram a referida rede. A baixa adesão, a qual também é observada entre as demais cidades brasileiras, pode ser reflexo do entendimento que a cidade deve ser pensada de forma neutra, beneficiando todos, sem, contudo, perceber que esta igualdade não promove a isonomia, mas sim privilegia a desigualdade, seja ela no que se refere ao uso da infraestrutura pública, na ocupação dos espaços de poder, na remuneração etc., conforme demonstrado nas sessões anteriores da presente tese.

A baixa adesão à RTM de gênero também pode ser resultado da ideia de que o gênero seria um tema transversal e, portanto, permearia todas as outras áreas naturalmente. Contudo, para que isso ocorra, o tema deve estar enraizado na cultura do município e de seus gestores. Todavia, isto não se apresenta como um caminho orgânico, tendo em vista que o machismo, a

misoginia e o patriarcado continuam enraizados nos hábitos e na história brasileira e contribuem para a construção das cidades, conforme apresentado na seção anterior, onde a agenda de gênero passa despercebida ou, quando muito, é lembrada apenas pró-forma, sem o devido interesse na construção equitativa entre os gêneros.

Embora não seja esta a realidade da maioria das cidades brasileiras, as redes estão presentes há décadas junto às capitais pesquisadas, com exceção de Palmas, a qual aderiu às RTMs recentemente. Entretanto, considera-se que a inserção em redes ou o tempo de participação e o número de conexões, não podem ser observados individualmente como único fator para o incremento ou eficácia de ações de combate à crise climática ou em prol da equidade de gênero, no caso do presente estudo. Para que a participação na rede promova resultado é necessária uma conjugação de fatores individuais, pois sua produção depende do resultado das políticas urbanas individuais, os quais possibilitam experiências e o compartilhar das mesmas com as demais cidades conectadas a rede. Isso fica perceptível no caso de Palmas. Embora a cidade tenha uma inserção tardia e reduzida junto às redes climáticas, em comparação com as demais cidades pesquisadas, foi pioneira na elaboração da lei sobre mudanças climáticas, o que demonstra que a construção legislativa não é necessariamente o resultado de sua participação em redes transnacionais.

As redes transnacionais têm se apresentado como um mecanismo de inserção internacional das cidades na busca pelo enfrentamento das mudanças climáticas, fenômeno este que parece encontrar mais dificuldade junto à equidade de gênero. Partindo do entendimento elaborado por Castells (2002), para o qual as redes seriam um conjunto de nós interconectados, e entendendo as cidades como o entrelaçamento dessa rede que se une a partir de um objetivo comum – promover a troca em busca da solução de problemas urbanos, pode-se concluir que as mudanças climáticas são propulsoras de poder que molda, delimita e cerca o espaço público. Sob esse entendimento, promovem a conexão e, portanto, contribuem na formação de redes a partir da interligação de cidades.

Entretanto, a equidade de gênero não apresentou o mesmo impulso conectivo. Isso pode ser verificado não apenas pelo número de cidades que integram a rede *Metropolis Women*, mas também pela dificuldade de encontrar RTMs voltadas para essa temática. A equidade de gênero parece não despontar como um tema que conecta as cidades e impulsiona a formação de redes. Entre as questões que podem dificultar esta motivação, podemos citar o receio de que as redes com essa temática poderiam contestar o projeto político em vigor, sugerindo sua reconfiguração, pleiteando espaço para equidade de gênero, tornando visíveis as relações –

um cenário ameaçador para a manutenção do *status quo*. Além disso, outro ponto a refletir seria o fato de que o gênero não é uma categoria própria das mulheres, mas sim das relações socialmente constituídas entre mulheres e homens, cujos valores sofrem variação no tempo e entre culturas (Aguilar, 2007, p. 143), o que torna mais difícil a conexão para formação de redes.

Sob a ótica de Domènech (2003, p. 31) uma das principais vantagens das redes é a cooperação entre as cidades e a geração de vantagens associadas. Adotando apenas essa premissa, sem adentrar na capacidade que estas possuem em motivá-las para o enfrentamento da crise climática e a busca pela equidade de gênero, São Paulo está em uma posição privilegiada em comparação às demais cidade pesquisada, porquanto a participação em diferentes redes possibilitaria maiores trocas e aprendizados de como promover alternativas para o enfrentamento climático, sejam na busca de inovação, recursos ou parcerias, conforme sinalizam Schroeder e Bulkeley (2009, p. 316-319).

Ao mesmo tempo, sob os mesmos parâmetros de análise, Palmas está em desvantagem em comparação às demais cidades pesquisadas, pois ao estar vinculada a apenas duas redes não teria o mesmo conjunto de trocas e experiências como as demais. De igual forma, os dados encontrados confirmam o estudo de Lee (2013), ao sinalizar que o grau de globalização das cidades impacta a participação das cidades em redes globais, pois, entre as cidades analisadas, São Paulo de fato é, em disparada, a cidade mais cosmopolita, enquanto Palmas devido à sua jovialidade e ao menor fluxo de investimentos – presença de empresas multinacionais, infraestrutura, turismo e influência cultural – tende a ter uma menor projeção global se comparada às demais cidades da pesquisa, reforçando a tese de Lee, uma vez que teria uma conexão mais singela se comparada a São Paulo, por exemplo.

## **6.4 Instrumentos e Arranjos Internos**

### **6.4.1 Arquitetura Legislativa**

Leis e políticas que lidam direta ou indiretamente com o tema das mudanças climáticas foram aprovadas por países do mundo inteiro, incluindo o Brasil, com especial atenção à Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009), regulamentada pelo Decreto Federal n.º 7.390, de 09/12/2010. Seus princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes visam a promoção de políticas e iniciativas que orientam a ação das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sobre os efeitos das mudanças

climáticas globais e os compromissos assumidos pelo Brasil nas convenções internacionais, conforme dispõe seu artigo 5º, inciso V.

As competências materiais de proteção do meio-ambiente e combate à poluição, em qualquer de suas formas, são comuns aos entes federativos das três esferas, conforme preceitua o inciso VI, art. 23 da Constituição Federal (Brasil [1988], 2024). A jurisdição normativa está prevista na Constituição da República em seu artigo 24, inciso VI a VIII, e no artigo 30, inciso II, possibilitando à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre toda a matéria ambiental, podendo ainda os Municípios suplementarem a legislação federal e estadual no que couber (Brasil [1988], 2024). “Assim, tanto a União quanto os Estados e os Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições constitucionais – interesses nacionais, regionais e locais – são competentes para editar e executar Políticas próprias de Combate às Mudanças Climáticas” (Sotto; Souza, 2024, p. 6).

Embora os municípios tenham responsabilidades constitucionais com a política de proteção ambiental (Barbi; Macedo, 2019, p. 41), um número reduzido de entidades subnacionais legislou sobre o assunto. Apenas 12 municípios desenvolveram legislação com este foco específico (Ferreira; Seleguim, 2023, p. 14). Dentre esse grupo seletivo, estão: Porto Alegre, Palmas e São Paulo. A capital baiana e Belém ainda não possuem legislação específica para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Em Salvador, a Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Resiliência (Secis), disponibilizou, em novembro de 2022, consulta pública à minuta do Projeto de Lei da Política Municipal de Mudanças do Clima (PMMC), não tendo sido aprovado em lei até o momento.

Em Belém, sede da COP 30, a Lei 8489/2005 instituiu a política e o sistema de meio ambiente, contudo o ordenamento nada aborda sobre as mudanças climáticas especificamente. Também não há atualmente, no município, uma lei que trate do assunto.

Para verificar em que medida as legislações climáticas dialogam com a agenda de gênero, é importante destacar que a análise foi restrita apenas ao texto legislativo. Assim, embora ciente de que a simples normatização de direitos não é capaz de, individualmente, garantir a proteção climática às mulheres, entende-se que as ferramentas jurídicas não podem se distanciar da sociedade em que está inserida e muito menos dos anseios destas.

[...] emoldurar um quadro jurídico se faz necessário porque o direito tem o papel de fornecer estabilidade pela normatividade, tanto para evitar cenários desfavoráveis quanto para prover ações coordenadas de resposta e de mitigação. Em outras palavras, onde existe a instabilidade, cabe ao direito

trazer, por meio de regulamentação, a segurança e o equilíbrio. (Mantelli; Castilho; Garcia, 2017, p. 133).

A existência de um ordenamento estruturado é o primeiro passo para implementação e regulação de uma política climática, que tenha como propósito tanto a mitigação quanto a adaptação em relação às mudanças climáticas. Ainda que a produção legislativa não seja garantia de ações governamentais, indica apoio e algum nível de politização das questões climáticas (Di Giulio *et al.*, 2019, p. 2494).

Sob esse entendimento, foram analisados os instrumentos legislativos climáticos instituídos pelos municípios de Palmas, Porto Alegre e São Paulo. Foram verificadas a existência dos termos mulheres, gênero, populações vulneráveis, meninas e justiça climática. Busca-se, com esta análise, constatar em que medida o legislador percebeu a conexão entre a agenda climática e de gênero e registrou sua preocupação no instrumento normativo, conforme tabela 19:

**Tabela 19** – Lei sobre mudanças climáticas

Cidade	Lei	Termo				
		Mulheres	Gênero	Populações Vulneráveis	Meninas	Justiça Climática
Belém	Não					
Palmas	Lei 1182/2003	-	-	-	-	-
Porto Alegre	LC 872/2020	-	-	3	-	-
Salvador	Não					
São Paulo	Lei 14.933/2009	-	-	-	-	-

Fonte: organizada pela autora a partir de dados coletados nas referidas legislações.

Interessante destacar que a legislação de política climática de Palmas é a mais antiga entre os municípios brasileiros, tendo surgido seis anos antes da Política Nacional. Ainda que este fato cause estranhamento, sobretudo por ser a capital mais jovem do Brasil, e não ser classificada como uma metrópole nacional, de acordo com Almeida, Silva e Pessoa (2013, p. 1431) esta proeminência estaria relacionada à sua participação do Programa Cidades pela Proteção do Clima (CPP) promovido pelo ICLEI em 2001. Entretanto, outros fatores podem estar conectados, a exemplo de o município ter em sua gestão executiva, naquele momento,

uma mulher. O projeto de lei foi proposto pelo Executivo em novembro de 2002 e sancionado em maio de 2003 pela prefeita municipal.

Entre as cidades selecionadas, Palmas é a única a ter criado a Lei antes mesmo da sua integração à rede Transnacional, diferentemente do que ocorreu com São Paulo e Porto Alegre, as quais possuem registro de vínculo com redes transnacionais ainda na década de 90, antes da criação da legislação subnacional, a qual ocorreu praticamente duas décadas depois da primeira adesão a redes transnacionais.

Outro aspecto interessante é a dimensão conferida pelas legislações municipais. Ao analisar os instrumentos legislativos, observa-se que nenhum dos textos traz a terminologia mulheres, gênero, menina ou justiça climática. Apenas a legislação gaúcha aborda, em três diferentes momentos, o termo vulnerável, estando o mesmo vinculado à população, o qual aparece nas diretrizes (art. 4º, XIX) e objetivos (art. 5º, IV e XXX) do instrumento legislativo.

Entende-se que a inserção do termo vulnerável, por si só, não é suficiente para caracterizar a preocupação com a justiça climática, pois não há registros no texto de um esforço legislativo em conferir tratamento distinto para os mesmos. Ao longo da legislação não há dispositivos que reforcem esta preocupação ou avance neste sentido. Pode-se dizer que a legislação gaúcha acena para a justiça climática na medida em que chama atenção nas diretrizes e objetivos para os vulneráveis, contudo não expressa nenhum tratamento distinto para esse grupo. Percebe-se que embora tenha sido promulgada após o Acordo de Paris, não sofreu grande impacto deste, pois nada menciona sobre gênero ou mulheres, diferentemente do Acordo Global sobre o Clima.

Também se observa que tanto a legislação de Palmas quanto a de São Paulo registram uma preocupação com forte incidência técnica, recheada de códigos masculinos como destaca Fosado Centeno (2019), ao sinalizar que a política climática tem privilegiado os instrumentos de mercado, a esfera produtiva em detrimento dos direitos humanos ou da justiça climática. Isso pode ser observado na medida em que os textos fazem referências aos gases poluentes e venda de carbono, por exemplo, mas não elencam medidas de proteção aos vulneráveis. Identifica-se que não há uma menção expressa tampouco implícita da justiça climática na legislação de São Paulo e Palmas. São legislações preocupadas com a mitigação, confirmando que “[...] o pouco da atuação das cidades vem sendo direcionado justamente às políticas de mitigação” (Farias; Deboni; Maia, 2023, p. 8). Para Di Giulio *et al.* (2018, p. 238), no Brasil, a agenda governamental possui mais propostas de mitigação do que para adaptação. Para os

autores, essa escolha ocorre em virtude da complexidade que envolve as políticas de adaptação, seja sob os aspectos de custos ou ainda de produção de resultados em longo prazo, o que poderia ajudar a explicar a opção dos entes subnacionais.

Essa lacuna legislativa também pode ser reflexo do fato de a justiça climática ser uma discussão relativamente recente, conforme apresentado na Seção 4 da presente tese. Contudo, ainda que se credite a ausência da lente da justiça climática a falta de conhecimento e entendimento sobre o campo, deve-se destacar a possibilidade que o legislador tem de revisar o ordenamento quando necessária sua atualização. Tal fato não ocorreu com as legislações pesquisadas, mesmo após a assinatura do Acordo de Paris e a definição expressa da importância da lente de gênero para o enfrentamento das mudanças climáticas, nenhuma das cidades pesquisadas atualizou a legislação. Isso demonstra que a manutenção do ordenamento genérico, sem a utilização da lente de gênero é uma escolha consciente do legislativo.

#### **6.4.2 Plano Local de Ação Climática (PLAC) e a conexão com a equidade de gênero**

Embora não haja uma previsão formal que determine a criação de plano local de ação climática municipal, uma forma dos entes subnacionais assumirem a autonomia concedida e cooperarem com a União na implementação do Acordo de Paris é através da elaboração de PLACs. Este instrumento demonstra sua intenção de manter-se dentro das metas do Acordo de Paris. O PLAC é a forma como os municípios traduzem para o nível local as metas globais.

A Lei 14.904, em junho de 2024<sup>128</sup> – estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, visando implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos da mudança do clima nos planos e nas políticas públicas setoriais e temáticas existentes e nas estratégias de desenvolvimento local, municipal, estadual, regional e nacional.

Por conseguinte, os municípios estão amparados pela competência suplementar complementar, o que os permitem incorporar, em nível local, o compromisso firmado por lei federal, através dos planos municipais de mudança climática. Estes, por sua vez, seguem as diretrizes gerais adaptando as metas da governança climática à realidade local.

---

<sup>128</sup> O mesmo tem como origem o Projeto de Lei 4.129/21, de autoria da deputada Tabata Amaral (PSB-SP)

Essa participação por parte dos Municípios, seja na elaboração de instrumentos normativos, políticas públicas ou até mesmo estrutura institucional mediante a governança multinível, revela que a governança global de combate às mudanças climáticas segue uma vertente distinta da visão tradicional do regime internacional em que os Estados são os atores centrais (Okereke; Bulkeley, 2007, p. 17).

Contudo, o levantamento realizado, em maio de 2024, pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)<sup>129</sup>, revelou que, das 27 capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, 15 não contavam com o Plano de Mudanças Climáticas, sinalizando que embora as cidades sejam atores estratégicos nem todas estão no mesmo nível de percepção e atuação.

A baixa incidência de PLACs nos municípios brasileiros pode ser resultado de diferentes fatores, a exemplo da insuficiente capacidade técnica, financeira, administrativa e de governança das prefeituras dos municípios brasileiros, sobretudo, os de pequeno e médio porte para lidar com a complexidade do planejamento e gestão do território na presença de impactos da emergência climática, além da baixa disponibilidade de dados relevantes na escala municipal e dos conflitos de interesses com setores econômicos.

Entre as capitais brasileiras, Belém, Campo Grande, Porto Alegre e Natal construíram seu PLAC, no final de 2024, reduzindo para 11 o número de capitais que ainda não tomaram esta medida, são elas: Aracaju (SE), Boa Vista (RR), Goiânia (GO), Cuiabá (MT), Maceió (AL), Macapá (AP), Manaus (AM), Palmas (TO), Porto Velho (RO), São Luiz (AM) e Vitória (ES), conforme mapa (figura 9).

---

<sup>129</sup> Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/sinteses/ijsn-especial>

**Figura 9 – Mapa de Capitais Brasileiras X Plano Local Ação Climática**

Fonte: construído pela autora com base nos dados coletados.

Entre as capitais selecionadas para a presente tese, apenas Palmas não lançou, até o momento, um Plano de Enfrentamento às Mudanças Climáticas. Embora o clima tenha mudado, a agenda política de Palmas parece permanecer indiferente a esta questão; tudo indica que esse assunto não será enfrentado com a rapidez necessária, uma vez que o tema ficou distante durante a disputa política da capital para a gestão 2025 a 2028.

De acordo com Miranda e Farias (2024), os planos de governo apresentados para a prefeitura de Palmas não trouxeram um debate qualificado sobre as questões ambientais. A adaptação climática foi tratada de forma genérica pelos candidatos que parecem ter ignorado o contexto de emergência climática e o fato de Palmas ser integrante da Amazônia Legal. Assim, embora a Capital do Tocantins tenha sido precursora ao criar a primeira legislação de enfrentamento às mudanças climáticas, conforme apresentado anteriormente, amarga o atraso em relação ao PLAC.

Outro aspecto que chama atenção é o fato de que desde 2015 a capital está vinculada a duas redes transnacionais - *Global Covenant of Mayors for Climate & Energy* e o ICLEI, e que a construção de sua legislação climática foi anterior a esta data. Mesmo após uma década da sua vinculação às referidas redes, o Plano Local de Ação Climática não foi constituído, fato esse que pode sinalizar que sua aderência às redes transnacionais não foi determinante para a construção de instrumentos regulatórios e diretrizes na área climática.

As demais capitais selecionadas apresentam PLACs recentes, sendo que Porto Alegre e Belém aprovaram os mesmos no final de 2024; certamente pressionados pela tragédia climática que acometeu o Rio Grande do Sul, à pressão popular que recaiu sobre as cidades e, em resposta à Lei 14.904/2024.

De acordo com *UN-Guiding Principles for City Climate Action Planning* (2015) a Justiça Climática é um dos princípios fundamentais de um plano de ação climática. O conceito da Justiça Climática baseia-se na elaboração de alternativas que diminuam de forma equitativa os riscos das mudanças do clima e distribua os custos e benefícios de cada ação para toda a população e ecossistemas da Cidade, tendo um olhar especial para as populações mais vulneráveis, no caso da presente tese, as mulheres.

Assim, com o objetivo de verificar se os planos das cidades selecionadas observam o princípio da justiça climática, em seu texto, foi analisado em que medida os mesmos apresentam os termos mulheres/gênero/meninas, preto(a), parda, negra e justiça climática. Além de verificar a presença dessas terminologias também foi analisada a maneira como estas foram abordadas no referido documento.

**Tabela 20 – Plano Local de Ação Climática X Justiça Climática**

Cidade	Plano Local de Ação Climática	Mulheres	Gênero	Menina	Preto(a), parda, Negro(a)	Justiça Climática
Belém	2024	03	01	0	0	06
Palmas	Não	-	-	-	-	-
Porto Alegre	2024	07	03	0	03	03
Salvador	2020	06	04	0	01	47
São Paulo	2020	22	10	03	06	1

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados verificados nos PLACs indicados.

#### 6.4.2.1 Plano de Ação Local de Porto Alegre

O desenvolvimento do plano de ação de Porto Alegre teve início em 2023, sofrendo ajustes com a enchente de setembro do mesmo ano e revisões após a catástrofe de maio de 2024. O relatório foi divulgado em 26/09/2024, ou seja, quatro meses após a cidade ter sido gravemente atingida por um dos maiores desastres climáticos de sua história. Assim, o PLAC de Porto Alegre nasce marcado pela tragédia, sofrimento e comoção em relação às irreparáveis perdas.

O documento apresenta 30 ações para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e promover a mitigação e adaptação. É fruto de uma cooperação técnica firmada entre a Prefeitura e o Banco Mundial, ratificado durante a Conferência Mundial pelo Clima (COP27). Está organizado em três eixos:

- ⇒ **POA Baixo Carbono**, cujo objetivo é implementar ações para reduzir as emissões de gases de efeito estufa nos principais setores (transportes, resíduos e energia estacionária). A meta é zerar as emissões até 2050.
- ⇒ **POA Resiliente** tem a intenção de preparar o município para lidar com os efeitos dos riscos climáticos, pensando em reduzir impactos e proteger a população.
- ⇒ **POA Verde e Azul** visa preservar, restaurar e ampliar os ecossistemas, as áreas verdes e mananciais da cidade, reduzir a pegada hídrica, além de buscar investimentos em saneamento e planejamento urbano sustentável.

De acordo com o próprio instrumento, foram analisados e consultados 19 planos, programas e estudos para o desenvolvimento do PLAC Porto Alegre. Contudo, entre estes não há indicação de verificação a planos voltados para política de gênero/mulheres. O único instrumento direcionado especificamente para população vulnerável é o Plano Municipal da Pessoa Idosa de Porto Alegre.

Analisando o PLAC de Porto Alegre sob a lente de gênero é possível observar que a terminologia mulheres é lembrada em sete situações, sendo que, em cinco estariam relacionadas às ações e subações, estando em sua maioria no eixo estratégico POA resiliente. A ação 11 prevê a elaboração e implementação do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) e a identificação dos grupos populacionais vulneráveis aos riscos climáticos citando

entre estas as mulheres; ação 15 estabelece medidas de preparação e resposta emergencial diante da ocorrência de eventos climáticos extremos, destacando enfoque na proteção da população, especialmente dos grupos mais vulneráveis, citando entre esses as mulheres e estabelecendo duas subações – 15.4 mapeamento dos centros de apoio e acolhida para população vulnerável, incluindo abrigos exclusivos para mulheres, crianças, e pessoas LGBTQIA+, entre outros indivíduos sob ameaça, e instalação de infraestrutura necessária para o acolhimento; 15.5 divulgação e localização dos locais públicos de apoio e acolhida para a população vulnerável e desenvolvimento de campanhas de doação em situações de pós-desastre, incluindo listagem de produtos essenciais para mulheres e crianças.

Por sua vez, a ação 27 está relacionada ao Eixo POA Verde de Azul e institui espaços de refúgio do calor e a implementação de estruturas que amenizem o efeito das ondas de calor em parques, praças, espaços públicos e privados, justificando que alguns grupos estão mais vulneráveis fisiologicamente, profissionalmente e socioeconomicamente, destacando entre eles as mulheres grávidas.

O termo gênero é destacado em três momentos diferentes, sendo em apenas um deles vinculado à ação, Ação 11 – POA Resiliente.

O texto do Plano de Porto Alegre reflete as dores e alguns aprendizados deixados pela tragédia climática. As ações propostas sinalizam que é necessária a atenção com grupos vulneráveis. Reconhecem que as mudanças climáticas são mais um elemento de opressão que se acrescenta a diversas outras questões relacionadas à pobreza, educação, acesso ao mercado de trabalho, propriedade e violência, como bem destaca Louback (2022, p. 46). Estabelecem ações que levam em consideração a vulnerabilidade de gênero e a necessidade de um olhar diferenciado sobre esse grupo, a exemplo de pensar abrigos e campanhas específicas para atender às demandas de gênero e evitar situações de violência como as registradas durante a enchente de maio de 2024.

Analisando o PLAC de Porto Alegre sob a lente do conceito de justiça climática adotado pela Fundação Mary Robson, a qual estabelece que a mesma está centrada no ser humano e se caracteriza pela conexão entre direitos humanos e as mudanças climáticas, resguardando os direitos dos mais vulneráveis, pode-se afirmar que embora o Plano Local de Ação Climática de Porto Alegre apresente o termo mulheres, a preocupação com a proteção deste grupo não é latente. Isso pode ser observado tanto na natureza dos programas e nos

estudos utilizados para o desenvolvimento do PLAC quanto na tímida observância das questões raciais, por exemplo.

A enchente em Porto Alegre revelou diferentes injustiças climáticas, a exemplo da identificada pelo Observatório das Metrópoles de Porto Alegre (23 mai. 2024), que trouxe como manchete “População pobre e negra é mais afetada pelas enchentes no Rio Grande do Sul”. Mesmo diante desse cenário que revelou a fragilidade da população negra, o texto do Plano de Ação Climática da Cidade de Porto Alegre lembra deste grupo em três oportunidades, entretanto em nenhum dos casos a conecta com as propostas para o PLAC. A falta de ação específica para esse grupo traz o entendimento que os impactos climáticos atingem a todos nas mesmas proporções, sem levar em consideração que atravessamentos de raça, gênero e condição socioeconômica impactam diretamente na capacidade de se proteger ou se restabelecer após uma situação de desastres.

As enchentes em Porto Alegre também afetaram de forma distinta a saúde mental da população, revelando como a desigualdade econômica agrava esses impactos. Estudos preliminares realizados por pesquisadores do Serviço de Psiquiatria do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com apoio da Rede Nacional de Saúde Mental (Renasam), divulgaram o impacto da desigualdade econômica na saúde mental. Segundo dados informados pelo jornal Estadão (2024), a população com renda familiar inferior a R\$ 1.500 é quem mais sofre com ansiedade, depressão e síndrome de *burnout* na região de Porto Alegre, sendo as mulheres mais afetadas do que os homens por problemas psicológicos. Este levantamento, ainda que preliminar, evidencia que os grupos menos favorecidos economicamente são os que tiveram maior impacto emocional. Isso pode ser um reflexo da experiência vivenciada com perdas materiais, necessidade de resgate e de abrigo, o que aconteceu, em sua maioria, com os moradores de bairros vulneráveis, bem como em decorrência da falta de condições financeiras para reconstruir a vida após a passagem das águas.

Em contrapartida o PLAC Porto-alegrense desponta, ao incluir povos indígenas, quilombolas, migrantes e refugiados ao longo do texto, inclusive em ações e em subações do plano, registrando preocupação com um relevante grupo de vulneráveis que também sofre com o impacto das mudanças climáticas.

Diante desse contexto, pode-se dizer que Porto Alegre cumpre o papel jurídico ao construir o PLAC. Tenta tecer a justiça climática apresentando alternativas que diminuam de

forma equitativa os riscos das mudanças do clima e distribui os custos e benefícios de cada ação para toda a população e ecossistemas da Cidade, conforme proposto pela *UN-Guiding Principles for City Climate Action Planning*. Contudo, ainda há espaço para um olhar mais apurado para as mulheres e a população negra que segue invisibilizada. Logo, é necessário fortalecer o PLAC em números de ações direcionadas para os vulneráveis, inclusive para as mulheres as quais representam 54% da população local.

#### 6.4.2.2 Plano Local de Ação Climática de Salvador

O Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC) da cidade de Salvador foi divulgado no final do ano de 2020, durante a segunda gestão de Antônio Carlos Magalhães Neto.

O documento é dividido em quatro eixos: Salvador Inclusiva, Salvador Verde-Azul, Salvador Baixo Carbono e Salvador Resiliente. São propostas 57 ações de curto, médio e longo prazo relacionado à mitigação e à adaptação climática, tendo como horizontes os anos 2024, 2032 e 2049. O PMAMC de Salvador foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do PRODETUR Salvador, com apoio do C40 e elaborado por um Consórcio composto por WayCarbon, ICLEI e WWF.

Para elaboração do PMANC foi realizado um levantamento bibliográfico sistemático dos principais Planos Setoriais e Instrumentos Regulatórios da Prefeitura de Salvador, como forma de avaliar as diretrizes e os objetivos contidos em cada um deles e sua relação com a mitigação ou adaptação às mudanças do clima. Embora o texto sinalize que a relação não é exaustiva, há registro de 22 documentos analisados, porém nenhum plano específico sobre mulheres ou gênero, tampouco sobre outros grupos de vulneráveis como idosos, crianças, deficientes, aparecem na relação consultada.

De acordo com Brito Et. Al, (2024, p. 39) o PAC de Salvador tem como objetivos centrais a adaptação (i), mitigação (ii) e inclusão (iii), sendo que este último componente visa a redução das disparidades socioeconômicas e da melhoria da qualidade de vida para os grupos mais vulneráveis. Entretanto, em relação ao texto do Plano, sob a lente de gênero, observa-se que as mulheres são lembradas como pertencentes à população mais suscetível e vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas (PMAMC, 2020, p. 98). Também há registro

sobre as oportunidades geradas pelas mulheres e sua capacidade adaptativa às mudanças climáticas (PMAMC, 2020, p. 76).

As mulheres também são destacadas entre as metas de benefícios sociais e econômicos. A meta 2 atende ao ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis e propõe ampliar acesso universal a áreas verdes, proporcionando, até 2032, o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (11.7). Isso demonstra a preocupação com a segurança das mulheres nos espaços públicos, evidenciando que a cidade não é neutra, estabelecendo propostas para tentar reduzir a distribuição demográfica da condição precária identificada por Butler (2018, p. 50). Sob a terminologia gênero o texto apresenta quatro menções, sendo que duas vinculações merecem atenção: Ampliar e fortalecer a atuação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs) e Apoiar o Painel Salvador de Mudança do Clima.

Embora o plano observe e reconheça a vulnerabilidade e as oportunidades de gênero, as ações e subações direcionadas para o grupo são reduzidas, sobretudo, se tratando da cidade mais feminina e preta do Brasil e com os piores índices de renda, emprego e segurança entre as capitais brasileiras (Instituto das Cidades Sustentáveis, 2024). Pautar este tema é contemplar a demanda de um grupo majoritário, pois ignorar aspectos como gênero, raça, idade, etnicidade e renda resultam em uma distribuição desigual dos bônus e benefícios da urbanização entre os indivíduos no território (Gorsdorf, 2016, [s/p.]).

Embora o Plano de Salvador tenha como macroobjetivo a justiça climática — termo repetido 47 vezes ao longo do documento — e mencione os povos tradicionais e grupos vulneráveis em diversos trechos, a população negra é praticamente invisibilizada. O plano apenas registra o percentual da população que se reconhece como negra, mas não prevê expressamente ações específicas para o grupo, o que evidencia uma lacuna importante. É fundamental que as diretrizes e ações propostas sejam orientadas de forma proporcional às demandas e necessidades dos segmentos mais vulnerabilizados, especialmente considerando o peso histórico, social e demográfico da população negra em Salvador.

#### *6.4.2.3 Plano de Ação Local de Belém*

O Plano de Ação Climática local de Belém (PLAC) foi elaborado pela Prefeitura de Belém, na gestão de Edmilson Rodrigues, em parceria com o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, sendo lançado no dia 9 de dezembro de 2024.

A principal meta proposta é a redução em 100%, até 2050, das emissões de gases de efeito estufa. Para isso, o plano sugere 27 ações prioritárias, divididas em quatro eixos estratégicos: Carbono Zero; Desenvolvimento Urbano Sustentável e Resiliente; Inovadora, Justa e Inclusiva; e Verde e Integradora.

Sob a análise de gênero, o termo mulheres aparece 3 vezes ao longo do Plano. Em uma delas, para registrar que a maioria dos seus participantes foram mulheres – 63,6%, enquanto as outras duas estão junto ao eixo Verde e Integradora. Na subação 25.4 destaca a instituição de programas de incentivo à prática da agricultura urbana e periurbana, oferecendo suporte técnico, sementes, equipamentos e financiamentos para pequenos agricultores, com foco na atuação das mulheres. Esta preocupação é importante tendo em vista a representatividade feminina nessa área. Segundo dados da *Food and Agriculture Organization* – FAO (ONU, 2017, p. 10), 43% dos pequenos agricultores do mundo são mulheres.

No Censo Agropecuário, realizado em 2017, foram identificados 5.073.324 estabelecimentos agropecuários no país. Desse total, 19% são gerenciados por mulheres. No estado do Pará elas são responsáveis por 20% dos 57.473 estabelecimentos (IBGE, 2017), sendo que entre as diferentes mesorregiões do Pará, o maior percentual foi observado na Região Metropolitana de Belém (29,47%). Isto se deve, principalmente, ao protagonismo das mulheres em sistemas de produção da agricultura urbana e periurbana que são muito presentes em todos os municípios dessa região (Silva *et al.*, 2019, p. 29496).

Embora esta subação voltada para as mulheres seja importante, causa estranhamento que o Plano tenha contado com uma participação majoritária feminina em sua construção e as mulheres estejam reduzidas no texto. Não há registro da vulnerabilidade de gênero, nem de sua capacidade adaptativa ou ainda de um conjunto robusto de ações direcionadas a elas. Esta ausência nos leva a duas possibilidades: de que as mulheres participantes não tiveram voz ativa para trazer o debate para o texto do plano, pois embora fossem a maioria podem ter sido silenciadas pelas práticas patriarcais e misóginas que imperam em espaços de poder; ou ainda, pode ser fruto da falta de entendimento da condição feminina diante das mudanças climáticas, seja sob o aspecto de vulnerabilidade ou de resiliência.

Por sua vez, a palavra gênero é citada uma vez, oportunidade que aparece no glossário do Plano. De acordo com o disposto no PLAC de Belém, a justiça climática estaria no centro assegurando que as ações propostas promovam equidade e atendam às necessidades de quem mais sente os efeitos das mudanças climáticas. Embora este termo esteja presente em seis momentos distintos estas aparições estão no glossário, no trecho de abertura do ICLEI e, quando atreladas ao texto, trazem efeito ao mesmo sem estar vinculada diretamente à elaboração de alternativas que diminuam de forma equitativa os riscos das mudanças climáticas.

A situação de Belém é preocupante, pois 55,5% de domicílios estão em áreas de favela, de acordo com o Mapa da Desigualdade divulgado pelo Instituto Cidades Sustentáveis (ICS, 2024), fator esse que intensifica os riscos desta população ante as mudanças climáticas e agrava as dificuldades já enfrentadas na obtenção de direitos mínimos. Além disso, o Plano de Belém não traz menção à população preta e parda, embora 73,3% da sua população se auto declare negra (IBGE, 2022). Por sua vez, as comunidades tradicionais são mencionadas seis vezes ao longo do texto, sendo indicadas duas ações e uma subação direcionada para este grupo.

O Plano Local de Ação Climática de Belém chama atenção, pois, ao mesmo tempo em que incorporou ampla participação comunitária e feminina, ainda está distante de examinar os impactos ambientais e humanos das mudanças climáticas através das lentes da justiça social, direitos humanos e preocupação com os povos indígenas, conforme orienta Jafry (2019, p. 03). Diante do contexto apresentado não é possível afirmar que a abordagem adotada pelo município integrou de maneira satisfatória a redução dos riscos ambientais, ao mesmo tempo em que promoveu a inclusão social e o bem-estar da população local. Há ainda um importante caminho a ser percorrido.

#### *6.4.2.4 Plano Local de Ação Climática de São Paulo*

O Plano de Ação Climática do Município de São Paulo (PlanClima SP) foi desenvolvido para responder às mudanças do clima, para orientar a ação do governo municipal, incluir essa questão nos processos decisórios, além de traçar o caminho sobre como a população também pode se envolver na agenda climática. O compromisso foi assumido durante o governo de Bruno Covas, instituído em parceria com o Grupo C40 e institucionalizado pelo decreto 60.290/2021.

Os objetivos principais do PlanClima SP são empreender ações para a redução de 50% das emissões de GEE do município até 2030 – em comparação aos níveis de 2017 – e implementar medidas necessárias para reduzir as vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais para um processo de adaptação.

Tem como objetivo central alcançar um desenvolvimento sustentável por meio das seguintes metas: rumo ao carbono zero em 2050; adaptar a cidade de hoje para o amanhã; proteger pessoas e bens; mata atlântica, precisamos de você!; gerar trabalho e riqueza sustentáveis. Cada uma das estratégias traz objetivos específicos de mitigação e adaptação que são refletidos em 44 ações.

Embora o PLAC da cidade de São Paulo especifique em seu texto que não se trata de um plano ambiental, mas de “[...] uma transformação profunda das atividades da administração pública municipal, inserindo a resposta à mudança do clima em todas as suas atividades e políticas setoriais” (PlanClima SP, 2020, p. 17), todos os planos e legislações utilizados e listados como subsídios para a elaboração e o detalhamento das ações do PlanClima tinham foco ambiental. Observou-se que nas referências do Plano estavam apontados importantes documentos como: 1º Plano municipal de políticas para mulheres e 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes 2021–2024.

O Plano de SP apresenta em seu texto as quatro terminologias indicadas: mulheres, gênero, meninas e justiça climática. No que se refere ao termo mulheres este é citado 22 vezes ao longo do texto e outras 8 nas referências. Estes registros destacam sua vulnerabilidade em diferentes frentes e apresentam dados estatísticos gerais que expressam a relevância deste grupo.

O PlanClima SP é o único entre os planos pesquisados que traz um tópico específico destinado aos grupos populacionais vulneráveis, entre os quais destaca as mulheres, os povos indígenas e os refugiados deixando registrado quem é reconhecido desta forma.

Além disso, as mulheres são lembradas na ação 8, cujo propósito é fomentar o uso da bicicleta como meio usual de transporte, através da expansão da infraestrutura e estratégias de sensibilização e comunicação. Sinaliza que deverão sempre considerar as especificidades e demandas de cada região adotando uma abordagem inclusiva que garanta a segurança e acessibilidade a todos, mas principalmente das mulheres. Esta estratégia é relevante e dialoga com estudo realizado pelo Metrô de São Paulo (2017), o qual constatou que as mulheres despontam como as maiores usuárias do transporte coletivo e no deslocamento a pé, enquanto

os homens se destacam como condutores de automóvel (23,7%) e nas viagens de motos e bicicletas (3,6% e 1,5%).

Certamente, o baixo índice de usuárias de bicicleta tem relação com a insegurança, a localização das ciclovias e a aquisição das mesmas. Criar estratégias que promovam a segurança e vias que estejam atentas às necessidades de gênero pode ampliar o número de mulheres usuárias desse transporte.

Por sua vez, a terminologia gênero aparece 10 vezes ao longo do texto, sendo uma delas na ação 42, a qual tem como propósito fortalecer as atividades econômicas ambiental e socialmente sustentáveis na zona rural do Município de São Paulo, em especial a produção local, familiar e orgânica de alimentos. Essa medida é importante, pois de acordo com a Plataforma Sampa+rural, 29% das Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) da cidade de São Paulo são chefiadas por mulheres.

O termo menina aparece 3 vezes todos vinculados aos grupos populacionais vulneráveis. Em relação à terminologia justiça climática é lembrada uma única vez e está designada como uma preocupação a ser observada pelos tomadores de decisão pública.

A terminologia negro aparece mencionada 4 vezes e outras duas vezes encontra-se o termo mulheres negras. Entretanto, em todas as situações está vinculado a dados estatísticos. Os indígenas (6) e refugiados (9) também ganham espaço e destaque no texto.

De uma forma geral, o plano chama atenção por lembrar significativamente das mulheres. A abordagem aparece na contextualização estatística, na identificação de sua vulnerabilidade e também em ações, o que demonstra que além de entender que este público se destaca entre os vulneráveis esta percepção não é suficiente, sendo necessário pensar e propor ações para superar tais injustiças. Contudo, no universo de mais de 40 ações, apenas duas focam o olhar nas mulheres. O plano também se destaca, porque deu voz aos refugiados, um grupo esquecido pelos demais planos. Em relação aos indígenas, a mera citação ao longo do texto é insuficiente, pois São Paulo é o 4º município com a maior população indígena (população absoluta) no Brasil (IBGE, 2022). Incluir essa população nas ações do PLAC é fundamental para o alcance da justiça climática.

Tendo em vista o destaque conferido às mulheres, ao longo do texto, pode-se dizer que esse quantitativo poderia ser maior, sobretudo porque o texto apresenta uma compreensão de justiça climática, a qual não está relacionado a citação da palavra, mas ao entendimento de que nem todos serão afetados na mesma proporção.

#### *6.4.2.5 Análise Geral dos Planos Locais de Ação Climática*

A inexistência de um plano evidencia a falta de coordenação entre as diferentes ações adotadas para a consecução de metas e objetivos climáticos previamente estabelecidos com base nas necessidades específicas de cada cidade. Ainda que isso não signifique necessariamente ausência de atuação, uma vez que medidas de mitigação e adaptação podem estar sendo implementadas, o plano possibilita a priorização e continuidade das ações nas gestões seguintes, problema este encontrado em diferentes áreas públicas.

Entretanto, tão grave quanto a ausência de um plano climático é a existência formal sem implementação. A existência de um PLAC não garante por si só o sucesso; para isso é preciso implementar o proposto, tirar do papel, fazer acontecer. Também é relevante que o instrumento aprofunde as questões sensíveis, avance para além de ações genéricas, trazendo detalhes, pois caso contrário não será um plano, somente um documento de boas intenções como outros tantos que apenas decoram e enumeram sem, contudo, atender às demandas necessárias.

De uma forma geral os quatro planos analisados deixam a desejar sob o aspecto da justiça climática. O mesmo se repete quando o foco é centrado apenas na vulnerabilidade de gênero. A pontualidade e a quantidade de ações propostas comprometem a criação de alternativas que diminuam de forma equitativa os riscos das mudanças do clima para as mulheres.

Dentre os planos analisados, a cidade de São Paulo, embora tenha um instrumento mais antigo, traz elementos que se aproximam, um pouco mais, pelo menos teoricamente, da defesa da justiça climática. Entretanto, o número de ações direcionadas às mulheres é insipiente diante das vulnerabilidades e desafios relatados pelo próprio PLAC.

A análise também revela alguns pontos em comum entre os planos, a exemplo de ações com foco na melhoria do sistema de transporte e na segurança pública, conforme analisado nos PLACs de São Paulo e Salvador, situação essa que confirma o exposto (Seção 5) de que as cidades não são pensadas para serem vividas por mulheres. Estas possuem demandas específicas e quando as desigualdades de gênero se manifestam impactam o cotidiano sua vida, autonomia e o exercício de seus direitos, conforme alertam Armanjás e Klug (2018, p. 37), fazendo com que as mesmas deixem de viver a cidade.

Além disso, outro ponto em comum, que pode ser observado nos PLACs de Salvador, Belém e São Paulo são ações para o fortalecimento econômico das mulheres. Ações nessa área são de extrema relevância, pois como observado ao longo da tese, há uma relação inversamente proporcional entre disponibilidade financeira e exposição climática – quanto menor for a capacidade financeira maior será a exposição climática. Assim, a inclusão econômica das mulheres é de suma importância para o alcance da resiliência climática.

#### **6.4.3 Fóruns Municipais Climáticos e a Construção de Equidade de Gênero**

Outro mecanismo analisado para entender a configuração da governança climática e como a mesma está estruturada nas cinco cidades selecionadas foram os fóruns climáticos. No âmbito federal, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) foi criado em 2017 através do Decreto n. 9.082/ 2017. Tem como objetivo conscientizar, mobilizar a sociedade e contribuir para a discussão das ações necessárias para enfrentar a mudança global do clima. Ainda que não haja uma imposição federal, muitos estados, por incentivo da Política Nacional de Mudança Climática e do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, adotaram legislações próprias para regulamentar fóruns estaduais de mudança climática. Segundo Seleguim e Rei (2023, p. 46) 15 estados criaram Fórum Climático ou Sistema Climático, os quais exercem um papel fundamental nas fases de elaboração e aprovação de políticas. Entre os que já regulamentaram este mecanismo destacam-se: Rio Grande do Sul, São Paulo, Tocantins, Bahia e Pará.

No mesmo ritmo, algumas cidades brasileiras criaram instâncias institucionalizadas de caráter consultivo e plural para discutir e propor estratégias, para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Os fóruns, embora assumam nomenclatura diferente, para a presente tese são definidos enquanto um espaço institucionalizado pelo município, composto por representantes de órgãos públicos de diversas áreas e instâncias, entidades privadas, científica e da sociedade civil para o enfrentamento da agenda de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, auxiliando a cooperação e o diálogo entre os diferentes setores da sociedade. Diante desta delimitação, analisando as cidades selecionadas para a pesquisa, verifica-se que apenas três possuem o espaço que atende aos critérios estabelecidos, conforme quadro abaixo:

Quadro 7 – Fóruns/comitês climáticos municipais

FÓRUNS/ COMITÊS CLIMÁTICOS MUNICIPAIS			
Cidade	Fórum	Composição Representantes Setor Públicos	Composição Representantes Sociedade Civil
Belém	Fórum Municipal sobre Mudanças Climáticas de Belém (FMMCB) julho 2023 Decreto nº 107.851/2023	<p>16 Representantes da Prefeitura Municipal;</p> <p><b>Instituições Estaduais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um representante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS);</li> <li>• Um representante do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-BIO);</li> <li>• Um representante da Universidade do Estado do Pará (UEPA).</li> </ul> <p><b>Instituições Federais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um representante do IBAMA;</li> <li>• Um representante da Universidade Federal do Pará (UFPA);</li> <li>• Um representante da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA);</li> <li>• Um representante do Instituto Federal do Pará (IFPA);</li> <li>• Um representante do Museu Emílio Goeldi;</li> <li>• Um representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).</li> </ul> <p><b>Poder Legislativo Municipal e Estadual:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um representante da Câmara Municipal de Belém (CMB);</li> <li>• Um representante da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Três representantes de organizações que congregam as entidades representativas da classe trabalhadora/categoria profissional;</li> <li>• Três representantes de organizações que congregam as entidades representativas da classe empresarial;</li> <li>• Um representante do Instituto Histórico e Geográfico do Pará (IHGP);</li> <li>• Um representante da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC/Regional Pará)</li> <li>• Três representantes de organizações não-governamentais de proteção do meio ambiente;</li> <li>• Dois representantes de instituições representativas de povos tradicionais de matriz africana do Município;</li> <li>• Dois representantes de instituições representativas de povos indígenas do Município;</li> <li>• Dois representantes da agricultura familiar;</li> <li>• Dois representantes do movimento LGBTQIA+;</li> <li>• Dois representantes da população ribeirinha;</li> <li>• Dois representantes do movimento de juventude;</li> <li>• Dois representantes do movimento de mulheres;</li> <li>• Dois representantes do Movimento de Luta pelo Direito de Morar.</li> </ul>
Palmas	Não	-	-
Porto Alegre	Comitê de mudanças climáticas e eficiência energética, no	<p>Secretaria Municipal do Meio Ambiente</p> <p>Secretaria Municipal de Governança Local</p> <p>Gabinete de Defesa Civil</p> <p>Secretaria Municipal de Educação</p> <p>Secretaria Municipal de Obras e Viação</p> <p>Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio</p>	<p>Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)</p> <p>Universidade privada;</p> <p>3 (três) representantes de Organizações Não-Governamentais da esfera ambiental;</p> <p><i>World Resources Institute</i> (WRI Brasil);</p> <p>Federação das Indústrias do Estado do RS</p>

	<b>âmbito da Administração Pública Municipal – CMCEE Decreto nº 19.348/ 2016</b>	Secretaria Municipal da Saúde Secretaria Municipal de Urbanismo Departamento Municipal de Água e Esgotos Departamento de Esgotos Pluviais Departamento Municipal de Limpeza Urbana Empresa Pública de Transporte e Circulação S/A Secretaria de Inovação e Tecnologia (Inovapoa); Projeto Resiliência do Município de Porto Alegre; Procuradoria-Geral do Município (PGM); e Centro Integrado de Comando (Ceic) – SSP/RS	Sindicato Rural de Porto Alegre; Federação de Comércio de Bens e Serviços do RS (FECOMÉRCIO); Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/RS); Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU/RS); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS); Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas e Logística no Estado do Rio Grande do Sul;
<b>Salvador</b>	Não <sup>130</sup> -	-	-
<b>São Paulo</b>	<b>Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia Lei 14.933/ 2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de Governo Municipal;</li> <li>• Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento;</li> <li>• Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente;</li> <li>• Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras;</li> <li>• Secretaria Municipal de Educação;</li> <li>• Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes;</li> <li>• Secretaria Municipal de Habitação;</li> <li>• Secretaria Municipal da Saúde;</li> <li>• Secretaria Municipal de Justiça;</li> <li>• Secretaria Municipal de Relações Internacionais;</li> <li>• Secretaria Municipal das Subprefeituras;</li> <li>• Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo.</li> <li>• Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ);</li> <li>• Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP);</li> <li>• Universidade de São Paulo (USP);</li> <li>• Universidade Estadual Paulista – (UNESP);</li> <li>• Instituto de Engenharia (IE);</li> <li>• Governos Locais pela Sustentabilidade – (ICLEI)</li> <li>• Associação Nacional de Transportes Públicos – (ANTP)</li> <li>• Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo – (OAB/SP);</li> <li>• Sindicato das Empresas de Imóveis do Estado de São Paulo – (SECOVI-SP)</li> <li>• Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (CREA-SP);</li> <li>• Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo – (CAU/SP);</li> <li>• Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados verificados nos instrumentos normativos indicados.

<sup>130</sup> Salvador criou por meio do Decreto 38.596 de 22 de maio/2024, o Comitê de Promoção à Sustentabilidade e Resiliência, com a finalidade de promover estudos referentes à compatibilização das rotinas administrativas com as melhores práticas de sustentabilidade, de propor diretrizes setoriais e sistêmicas para a mitigação dos impactos ao meio ambiente e de difundir a cultura organizacional de preservação e conscientização de causa e efeito nos Órgãos e Entidades da Prefeitura Municipal de Salvador – PMS. Assim, como o propósito não é climático, o mesmo não foi contabilizado. Destaca-se que embora o mesmo não tenha paridade de gênero contempla a secretaria das mulheres.

Entre as cidades pesquisadas, São Paulo é a que possui o órgão mais antigo, sendo o mesmo criado na própria lei que institui a política de mudança de clima do município, conforme disposto no Art. 42. Trata-se de um espaço multinível e de multiatores; conta com a representação do poder público municipal e estadual, da sociedade civil, especialmente das entidades que atuam nas políticas ambientais e urbanas, do trabalhador, do setor empresarial e acadêmico.

Chama atenção o envolvimento de 12 diferentes secretarias municipais, que atuam na área econômica, desenvolvimento, infraestrutura, mobilidade. Também se observa assento para representantes de órgão da saúde, educação e relações internacionais, o que possibilita um olhar interdisciplinar. Entretanto, não há indicação de participação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que é a responsável pela pauta de gênero junto ao município paulista, bem como de outros grupos de vulneráveis.

Além disso, a representação da sociedade civil apresenta-se desproporcional. A maioria das instituições indicadas reflete o setor comercial, de negócios, empresarial e segmentos profissionais. O ICLEI – rede transnacional – tem espaço junto ao Comitê, mas não há indicativo de participação de ONGs ambientais ou de defesa da agenda de gênero. A ausência da sociedade civil fragiliza o espaço enquanto mecanismo de debate em prol da justiça climática, pois a pauta a ser apresentada e defendida pelos participantes tende a girar em torno das demandas do grupo e com viés econômico e desenvolvimentista, deixando em segundo plano os interesses dos grupos vulneráveis. Isso enfraquece a correlação horizontal entre governos e atores não governamentais e a formação da governança multiatores (Barbieri; Ferreira, 2018, p. 05).

Em Porto Alegre foi instituído o Comitê de mudanças climáticas e eficiência energética, no âmbito da Administração Pública Municipal (CMCEE), em 2016 – órgão executivo responsável pela proteção do sistema natural e pelo controle da qualidade ambiental no município. Entre os objetivos do CMCEE estão a criação de políticas públicas que diminuam as emissões de dióxido de carbono, criação de projetos para eficiência energética, e inserir sustentabilidade e resiliência na administração pública<sup>131</sup>. No que tange à composição dos integrantes o Comitê, este conta com representantes do município, estado, setor empresarial e sociedade civil.

---

<sup>131</sup> Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência (CMMCE). Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/comite-de-mudancas-climaticas>. Acesso em: 25 jan. 2025.

Entre as secretarias municipais que possuem assento no Comitê estão: meio ambiente, governança local, educação, obras e viação, produção, indústria e comércio, saúde e urbanismo. Não há registro de assento designado para a Secretaria de desenvolvimento social, a qual responde pela pauta de gênero. A representação da sociedade civil, com raras exceções, se limita aos representantes da indústria, comércio, conselhos profissionais. Entretanto, diferente de São Paulo, o Fórum de Porto Alegre prevê a participação de ONGs ambientais e de uma organização de pesquisa que trabalha para promover o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente. Contudo, não há previsão para participação de organizações que atuem na defesa de direitos humanos, por exemplo, o que permitiria ampliar para além do diálogo que está posto, promovendo a interação entre diferentes agendas, inclusive de gênero.

Em Belém a criação do Fórum é mais recente; só foi instituído em 2023, após um diálogo intenso com a sociedade civil. Sua criação contou com a participação ativa da Rede Jandyras<sup>132</sup> – coletivo de mulheres de Belém, criado para discutir os impactos da crise climática na cidade de maneira interseccional e da organização da sociedade civil gerida majoritariamente por mulheres – Mandí<sup>133</sup>.

Dentre os Fóruns pesquisados este apresenta uma origem advinda de anseios da comunidade local. É fruto dos debates do Conselho Municipal de Meio Ambiente e reflete uma demanda da sociedade por maior participação nas discussões e ações relacionadas às mudanças climáticas em Belém, o que garantiu representatividade junto ao Fórum. Lideranças das classes trabalhadoras e empresariais, de movimentos dos povos tradicionais de matriz africana, indígenas, quilombolas, movimentos de mulheres, juventude, ribeirinhos, agricultura familiar, LGBTQI+ e ONGs de proteção ambiental eleitas nas reuniões setoriais, seguiram as diretrizes de efetiva participação democrática nos centros decisórios da gestão municipal,

---

<sup>132</sup> “A Rede Jandyras surgiu em 2021, como resultado do projeto “Rede de Articuladoras Ambientais”, desenvolvido com a proposta de fortalecer e ampliar a participação de mulheres no debate político das agendas ambientais de Belém. Sua construção se iniciou através de uma formação online e gratuita produzida pela Mandí, na época Ame o Tucunduba, para 40 mulheres majoritariamente não brancas de 18 a 35 anos da Região Metropolitana de Belém. Dentre as realizações, destacamos a criação da Agenda Climática para Belém (2021) e a aprovação da proposta de criação do Fórum Municipal de Mudanças Climáticas no Plano Plurianual (PPA) de Belém (2022-2025)”. Disponível em: <https://mandi.org.br/projetos/rede-jandyras/>. Acesso em: 01 jul, 2024.

<sup>133</sup> “Desde 2022 somos Mandí, uma organização da sociedade civil gerida majoritariamente por mulheres que, a partir das águas amazônicas, convida pessoas a imaginar outros futuros para as cidades. Iniciamos nossa jornada em 2016 como coletivo Ame o Tucunduba – a partir da iniciativa colaborativa de jovens mulheres, em sua maioria não brancas, da Região Metropolitana de Belém. A Mandí surgiu a partir do incômodo de ver os rios urbanos de Belém do Pará – Brasil não serem reconhecidos como tal, desconectando as pessoas da natureza, reforçando a condição de vulnerabilidade ambiental e social que as populações urbanas, em especial de baixada, vivem na Amazônia”. Disponível em: <https://mandi.org.br/>. Acesso em: 01 jul, 2024.

distanciando-se das demais cidades pesquisadas, que trouxeram para o centro do Fórum, representantes de entidades empresariais.

O Fórum de Belém não elencou secretarias municipais e sim agentes públicos, não permitindo analisar quais os órgãos públicos estavam envolvidos. Outro aspecto distinto foi o envolvimento dos membros do legislativo municipal e estadual, enriquecendo ainda mais o espaço multinível e de multiatores. Diante do contexto, pode-se concluir que o Fórum de Belém está avançado em relação aos outros municípios analisados, uma vez que possui uma configuração diversa e representativa de diferentes setores.

Em relação à São Paulo e Porto Alegre, destaca-se que embora tenham criado um importante mecanismo estes não promovem um diálogo intersetorial com pastas responsáveis pela condução de atividades junto aos vulneráveis. A organização da governança está concentrada em áreas cuja preocupação preponderante é o desenvolvimento econômico e não a justiça climática.

Possibilitar o envolvimento de áreas como saúde e educação é importante, pois conforme apresentado ao longo da tese, as mudanças climáticas podem gerar impactos negativos na saúde física e mental dos seres humanos. De igual forma torna-se cada vez mais necessário incluir a temática ambiental no programa escolar para que a consciência ambiental possa ser desenvolvida e fortalecida ainda nos primeiros anos da infância. Contudo, a inclusão dessas duas áreas não é suficiente para o enfrentamento das injustiças climáticas. Faz-se necessário envolver diferentes segmentos, trazendo um olhar interdisciplinar sobre o alcance das mudanças climáticas. Convém observar que na “[...] perspectiva dos políticos, as mudanças climáticas competem com outras áreas relevantes, como saúde, moradia ou crescimento econômico, que são frequentemente consideradas preocupações diárias mais urgentes pela sociedade, em termos de recursos e prioridades” (Di Giulio *et al.*, 2019, p. 2494 – tradução nossa)<sup>134</sup>. É necessário entender que não há como pensar em moradia, crescimento econômico, empregabilidade e tantas outras áreas sem estar atento ao viés climático.

Ainda, pode-se afirmar que a ausência de organizações não governamentais, que lutam em prol do meio ambiente e na defesa de direitos humanos, descaracteriza o propósito do mecanismo enquanto um espaço de interlocução e desenvolvimento de proposições no combate ao enfrentamento da crise climática.

---

<sup>134</sup> No original: “*From the politicians’ perspective, climate change competes with other relevant areas such as health, housing, or economic growth, which are frequently considered more urgent daily concerns by society, in terms of resources and priorities*”. (Di Giulio *et al.*, 2019, p. 2494)

Por sua vez, Palmas e Salvador não possuem esta instância institucionalizada. Na capital da Bahia há o Fórum Clima Salvador Sociedade Civil, iniciativa criada em 2020 por ambientalistas, lideranças comunitárias e cientistas, sem a intervenção ou participação do município. Em Salvador também há o Painel Salvador Mudanças Climáticas – rede técnico-científica coordenada pela Secretaria de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência (SECIS), lançado em 2019. O Painel é composto por 10 câmaras técnicas temáticas que discutem e sugerem maneiras de combater os problemas desenvolvimento sustentável. É um espaço técnico-científico, no qual participam especialistas, pesquisadores e cientistas.

Assim, embora se reconheça a importância destes movimentos, tendo em vista a natureza de criação do Fórum Clima Salvador e a composição específica do Painel Salvador Mudanças Climáticas ambos não foram incluídos no estudo, devido ao fato de não ser uma iniciativa do ente subnacional no caso do Fórum Clima e devido ao segmento especializado de atores envolvidos. Tendo em vista que as mudanças climáticas são um desafio multiescalar relacionando diferentes esferas e atores, conforme registram Ferreira e Seleguim (2023, p. 12), a criação de espaços compostos por multiatores e multinível pode auxiliar no entendimento da mesma, bem como na criação das melhores estratégias de enfrentamento deste desafio antropocênico e multidimensional. Para tanto, é fundamental o envolvimento de atores distintos, podendo funcionar como ponto de articulação entre diferentes níveis de governo e atores diversos, contribuindo para a implementação de políticas climáticas mais integradas e eficazes.

Um Fórum com atuação exclusiva da sociedade civil, como é o caso de Salvador, é interessante na medida em que registra o protagonismo desse grupo, mas não atende ao propósito indicado pela tese, pois não há uma institucionalização pública formalizada, nem a presença de atores governamentais, o que o descaracteriza enquanto arranjo institucional multinível e quanto a agentes de diferentes segmentos da sociedade, conforme estabelecem Seleguim e Rei (2023, p. 42).

Também chama atenção o fato de que as duas cidades que não possuem um Fórum institucionalizado – Palmas e Salvador – são os dois espaços subnacionais pesquisados que não possuem legislação municipal de enfrentamento às mudanças climáticas. A criação de espaços como fóruns climáticos multiníveis pode auxiliar neste processo na medida em que incentiva e fomenta o desenvolvimento da produção legislativa.

Com exceção da cidade de São Paulo em que o Comitê Municipal é criado na própria legislação climática, tanto em Porto Alegre quanto em Belém o Fórum é anterior à criação da legislação de mudanças climáticas, confirmando assim o exposto por Seleguim e Rei (2023, p. 46) quanto à importância desses arranjos no fomento de leis e políticas públicas na área climática.

6.4.4 A Estrutura e a Dinâmica da área Climática e de Gênero dos Municípios

A legislação brasileira permite aos municípios organizar sua própria estrutura administrativa conforme prevê o Art. 30 da Constituição Federal (Brasil [1988], 2024). Os entes subnacionais podem levar em consideração as áreas que forem identificadas como necessárias e relevantes para o desenvolvimento local. Para tanto, o município pode dispor quanto à sua estrutura, agentes, órgãos, autoridades, atribuições e meios em geral para prestar os serviços. Esta liberdade possibilita que criem entidades e órgãos, a exemplo, das secretarias e da administração indireta.

É preciso acentuar, neste tópico, que diante desta flexibilidade, bem como a natureza e a interdisciplinariedade exigida para respostas efetivas em relação às mudanças climáticas, a tese dedica-se em verificar como está organizada a estrutura ambiental/climática e a política de gênero nas capitais pesquisadas. Essas agendas são prioridades? Possuem uma estrutura própria? Para saber como esta organizada essa gestão, foi consultada a estrutura administrativa dos municípios, conforme o disposto no quadro 7:

Quadro 8 – Organização administrativa - Secretaria

Cidade	Mudanças climáticas/Meio ambiente	Política para Mulheres
Belém	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima (SEMMAC) – 2003	COMBEL – Coordenadoria da Mulher de Belém – 2010 <sup>135</sup>
Palmas	Fundação Municipal Meio Ambiente – 2014	Secretaria Municipal da Mulher – 2023
Porto Alegre	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade 1976	Secretaria de desenvolvimento social – 1978 <sup>136</sup>
Salvador	Secretaria Municipal de Sustentabilidade, Resiliência e Bem-estar e Proteção Animal – 2012	Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude (SPMJ) – 2016

<sup>135</sup> Em 2025 a criação da Secretaria Municipal da Mulher substituiu a coordenadoria, ampliando a estrutura e as políticas públicas voltadas para as mulheres.

<sup>136</sup> Foi substituída em 2025 pela Secretaria Municipal de Inclusão e Direitos Humanos.

<b>São Paulo</b>	Secretaria Municipal de Mudanças Climáticas - 2021	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – 2013
	Secretaria Municipal Verde e Meio Ambiente – 1993	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados nos sites oficiais.

Na oportunidade foi verificado que os municípios, em sua maioria, não possuem uma estrutura específica para atender à agenda climática, sendo então absorvida pela Secretaria de Meio Ambiente. São Paulo é a única cidade pesquisada a possuir um órgão específico para as mudanças climáticas - desde 2021 possui uma secretaria para ações climáticas e outra para área ambiental.

Em Belém, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (SEMMA) foi renomeada para Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima (SEMMAC) em 2023, conforme a Lei nº 9.881, de 27 de março de 2023. Passou a incorporar questões relacionadas às mudanças climáticas em suas políticas e ações ambientais. Em Salvador, a Secretaria de Sustentabilidade e Resiliência também atende às demandas de proteção animal, ou seja, não é específica para as questões climáticas. No que se refere à ocupação destes espaços de poder, durante o período da pesquisa, observou-se que o cargo de secretário foi ocupado em sua maioria, por homens, conforme abaixo indicado.

**Tabela 21** – Mulheres em Espaços de Poder – Secretaria Meio Ambiente/Mudanças Climática

	<b>Total Ocupantes</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Percentual Mulheres Período</b>	<b>Tempo permanência mulheres período</b>
<b>Belém</b> - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima SEMMAC 2016 – 2024	6	1	16,7%	22%
<b>Palmas</b> - Fundação Municipal Meio Ambiente 2016 – 2024	7	2	28,6%	55,5%
<b>Porto Alegre</b> Secretaria Municipal de Meio Ambiente, urbanismo e sustentabilidade 2016 – 2024	3	0	0	0%
<b>Salvador</b> Secretaria Municipal de Sustentabilidade, resiliência e bem estar e proteção animal 2016 – 2024	4	2	50%	40%
<b>São Paulo</b> Secretaria Municipal Verde e Meio Ambiente 2016 – 2024	3	0	0	0%

Fonte: Construído pela autora. Dados coletados no Diário Oficial dos municípios.

Apenas Salvador apresentou paridade de gênero no período analisado. Em Porto Alegre e São Paulo nenhuma mulher ocupou o cargo de secretaria dos referidos órgãos no período selecionado.

Quando observado o tempo de ocupação do cargo por mulheres observa-se que, embora Salvador apresente paridade de gênero, as mulheres ficaram um tempo menor que os homens no cargo. Sob este aspecto, Palmas se destaca, pois embora não tenha equidade de gênero, a permanência das mulheres nomeadas, no cargo máximo da entidade, superou o tempo de permanência dos homens.

De uma forma geral o cenário revela que as secretarias que conduzem a pauta ambiental/climática nos municípios são administradas por homens, o que pode explicar a ausência de diálogo com agenda de gênero e a inclusão de temas historicamente masculinizados. Essa situação reproduz o observado em contextos mais amplos como no caso do Ministério do Meio Ambiente que, embora atualmente tenha uma ministra, o histórico é essencialmente masculino conforme apresentado na seção 4.5.

Em relação às políticas para mulheres, Palmas e Belém são os únicos municípios, entre os selecionados, a ter um órgão específico de políticas para as mulheres. Nas demais localidades, o tema é abordado juntamente como outras áreas, o que pode dispersar o foco e a atenção a esta agenda. Em Salvador a pasta também atende infância e juventude, enquanto que em São Paulo engloba direitos humanos e cidade e em Porto Alegre a abrangência é ainda maior – desenvolvimento social.

Na tentativa de levantar mais dados sobre as agendas, este estudo analisou duas edições da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC<sup>137</sup>. Na edição de 2020 (IBGE, 2020c) foi verificado o capítulo temático meio ambiente, sendo observado que nos quatro anos que antecederam a pesquisa apenas os servidores de Belém e São Paulo participaram de capacitação promovida pelo governo federal na área ambiental, e somente o município paulista recebeu capacitação na área climática. Este dado evidencia a falta de formação neste campo, bem como investimentos federais insuficientes para atender à demanda municipal e promover a esperada governança climática multinível conforme orienta o Acordo de Paris.

---

<sup>137</sup> “A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC é um levantamento pormenorizado de registros administrativos sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes aspectos das políticas públicas setoriais sob responsabilidade dessa esfera governamental. Seus resultados permitem a consolidação de uma base de dados estatísticos e cadastrais atualizados, com indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades sob a perspectiva da gestão” (IBGE, 2020c).

Destaca-se que a governança multinível, segundo Hooghe, Marks e Schakel (2020, p. 8) se caracteriza pela dispersão da autoridade dentro e fora dos estados nacionais e não pela ausência deste, como revela a MUNIC 2020, no aspecto capacitação para as mudanças climáticas. Espera-se que este cenário seja reescrito e que a adesão do Brasil à Coalizão para Parcerias Multiníveis de Alta Ambição para a Ação Climática (CHAMP), ocorrida em 2023, incentive a ampliação e o direcionamento de investimentos federais junto aos municípios brasileiros, pois este é essencial para criar mecanismos e estratégias de enfrentamento à crise climática, sobretudo, tendo em vista o reduzido orçamento que acomete a maioria dos municípios brasileiros, conforme sinaliza a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023a).

Por sua vez, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – 2023 (IBGE, 2023) questionou os municípios sobre a atuação do organismo executivo de políticas para as mulheres, seja na execução direta ou na articulação com outros órgãos. Na oportunidade todos os municípios pesquisados revelaram apresentar diálogo com a assistência social, justiça e saúde; contudo, apenas Belém confirmou esta relação com a área ambiental. A despeito de que todos tenham órgão e atuação ambiental e de política para mulheres, ainda que seja em uma estrutura não exclusiva, apenas a capital do Pará registra essa interlocução, o diálogo e atuação conjunta entre as respectivas áreas – meio ambiente e mulheres. Tal fato revela que os municípios não estão estabelecendo elos entre as referidas áreas, que continuam atuando de forma individual, sem realizar conexões entre as mudanças climáticas e fatores de vulnerabilidade, o que dificulta a construção da governança climática sob a perspectiva de gênero e da justiça climática.

Na capital baiana também foi identificada a criação de um Grupo de Trabalho (GT) de Emergências Climáticas, coordenado pela Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Resiliência (SECIS). Foi criado em maio de 2024, pelo Decreto 38.597, com a finalidade de promover os estudos e levantamentos necessários para formalizar diagnóstico e viabilizar a implementação de ações efetivas para a adaptação às consequências das mudanças climáticas no âmbito do Município, em alinhamento com o Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima de Salvador. Fazem parte do grupo 11 órgãos municipais. No entanto, a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude não está elencada entre eles, o que reduz a probabilidade de conexão entre as duas agendas.

#### 6.4.5 Planejamento Plurianual e Justiça Climática

A Agenda 2030 é um plano, um compromisso assumido pelos países, entre eles o Brasil, para que programas e ações sejam executados durante 15 anos (2015 a 2030). As ações devem envolver todas as esferas de governo. Entre os desafios a serem superados, propostos pela Agenda 2030, apresenta-se a adequação das metas e indicadores do documento, à realidade e necessidade local.

De acordo com a ONU (2016) os “ODS são globais, mas a sua realização dependerá da nossa capacidade de torná-los realidade em nossas cidades e regiões”, pois, “todos os ODS têm metas diretamente ligadas às responsabilidades dos governos locais e regionais, particularmente as de prestação de serviços básicos”, destacando o papel protagonista dos governos locais, no centro da Agenda 2030.

Para que esta realidade se concretize, uma das estratégias para implantação da Agenda 2030, pelos governos locais é a verificação da compatibilidade entre as políticas públicas refletidas em seus Planos de Governo (Planos Plurianuais – PPA e orçamentos municipais) e a localização dos ODS (CNM, 2016).

Os Planos Plurianuais – PPA previstos no art. 165 da Constituição Federal (Brasil [1988], 2024), são o principal instrumento de planejamento público no Brasil nos três níveis de governo, a médio prazo. Eles orientam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Administração Pública durante um período de quatro anos (Brasil, 2025, p. 13). É, portanto, um instrumento de planejamento estratégico que ajuda os municípios a definir prioridades, alocar recursos e implementar políticas públicas.

Sua construção deve observar os compromissos e acordos internacionais de que o Brasil faz parte, como a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Brasil, 2025, p. 22), bem como o Acordo de Paris.

Embora reconheça que o PPA deve refletir a necessidade local, a Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027, propôs cinco temas transversais. Com o objetivo de enfrentar problemas complexos de forma integrada e multidimensional, propõe que os mesmos devem perpassar diferentes áreas de políticas públicas e promover impacto em diferentes setores. Entre os temas indicados, estão as mulheres (II) e o meio ambiente (V) comprovando assim a importância dessas duas agendas também para o cenário nacional.

Assim, com o objetivo de analisar se o principal instrumento de planejamento governamental contempla o alinhamento com as diretrizes da Agenda 2030, sob o aspecto de gênero – ODS 5, e mudanças climáticas ODS 13, foram analisados os dois últimos PPAs das cidades pesquisadas.

Para esta análise foram considerados os dois últimos PPAs – de 2017 a 2021 e o de 2022 a 2025 de cada um dos cinco municípios. Como não existe um modelo padrão para o instrumento, optou-se por fazer uma análise qualitativa do PPA verificando a existência de alinhamento com a pauta de gênero e mudanças climáticas em um primeiro momento. Na sequência foi verificada a integração entre as duas agendas.

Para tanto, levou-se em consideração: a) menção a Agenda 2030; b) objetivos e ações em que as duas agendas – gênero e clima – aparecem contempladas; c) integração entre as duas agendas.

#### **6.4.6 Análise do PPA enquanto Ferramenta de Governança Climática e de Equidade de Gênero**

O Plano Plurianual da cidade do Salvador 2022–2025, em execução, têm oito eixos: Inovação e Desenvolvimento Inclusivo, Mobilidade, Modernidade e Sustentabilidade, Igualdade Social, Conhecimento, Qualidade de Vida, Eficiência, Ação Legislativa e Controle das Contas Públicas, sendo os últimos dois voltados para a organização e eficiência da própria estrutura administrativa. O PPA está organizado em 15 programas.

As mulheres estão contempladas no texto do plano. Elas aparecem expressamente em um dos objetivos e em seis ações propostas. Embora haja ações para capacitação, empreendedorismo e geração de renda direcionada para esse grupo, a maioria das ações está vinculada a programas de proteção e combate à violência contra a mulher.

O atual PPA de Salvador não expressa o termo mudanças climáticas. De igual maneira não há registro que conecte ações que envolvam diretamente gênero e mudanças climáticas, ou, pelo menos, meio ambiente. Também não há ações específicas na área de habitação, mobilidade, ou segurança em espaço público para esse grupo de forma específica, o que conectaria, ainda que indiretamente, as mudanças climáticas, na medida em que possibilitaria maior resiliência e adaptabilidade dessa população.

Esta configuração, tanto sob o aspecto de gênero quanto sua conexão com as mudanças climáticas, segue o mesmo padrão desenvolvido no PPA de 2017/2021, talvez em decorrência de ser construída pelo mesmo grupo político. A diferença mais significativa é que o instrumento de 2017 previa a elaboração do Plano Municipal de Combate aos Efeitos das Mudanças Climáticas que foi concretizado em 2020.

Nem o plano atual nem o anterior incorporaram a identificação dos ODS nos objetivos propostos, o que dificulta a percepção sobre a transdisciplinaridade e integração entre as diferentes áreas.

Em Belém o PPA 2022/2025 tem seis Eixos Estratégicos/Programas Temáticos: I. Saúde, Educação e Segurança; II. Infraestrutura, Mobilidade, Habitação e Meio Ambiente; III. Economia, Turismo, Inovação e Inclusão Produtiva; IV. Assistência Social, Direitos Humanos e Diversidade; V. Cultura, Comunicação, Juventude, Esporte e Lazer; VI. Gestão, Transparência, Serviço Público e Participação Popular.

O PPA de Belém, em vigência, demonstrou preocupação com a violência que afeta as mulheres, porém apresentou cuidado com outros segmentos, a exemplo da revisão do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, realizado em 2023, e a formação de parcerias para efetivação de políticas públicas para as mulheres. Com relação ao aspecto climático, o instrumento de planejamento atual de Belém registra a instauração e operacionalização do Fórum Municipal de Mudanças Climáticas, constituído em 2023.

Por sua vez, o PPA anterior de Belém trazia um quantitativo mais amplo e diversificado de ações voltadas especificamente para as mulheres. Além de abordar ações de proteção à violência, propunha a realização de diagnóstico desse grupo, implantação de unidade de saúde específica para mulheres e a produção de unidades habitacionais, prioritariamente, de interesse social para mulheres em situação de violência, com sofrimento psíquico, portadoras de HIV-Aids, apresentando assim um olhar mais abrangente sobre esse público. Com relação ao aspecto climático nada foi observado nesta edição do Plano Plurianual de Belém.

De modo similar, em nenhum dos dois PPAs da capital Paraense foram identificadas ações que dialogassem diretamente com as duas agendas. Além disso, o formato adotado pelo município não incluiu a identificação dos ODSs, o que dificulta a leitura interdisciplinar.

O PPA da capital gaúcha 2022–2025 está estruturado em quatro eixos: Desenvolvimento Econômico (Porto Alegre tem Solução, Reset - Ambiente de Negócios, Revitalização do Centro Histórico); Desenvolvimento Social (Compromisso com as Pessoas e

POA Segura); Gestão (Eficiência da Máquina Pública) e Serviços Públicos (Gestão da Cidade).

Sob a lente de gênero, o referido instrumento demonstrou preocupação com a violência acometida às mulheres, propondo ampliação da rede de proteção. Além disso, previu atenção à saúde, o combate à pobreza menstrual e políticas emancipatórias multisetoriais, ainda que não deixasse evidenciadas ações propostas para tanto. Por sua vez, as mudanças climáticas não são mencionadas em nenhum momento no texto – não há ações, nem menção às mesmas.

É necessário ressaltar que o atual PPA de Porto Alegre avançou em relação ao instrumento anterior – PPA 2017–2021. O PPA anterior apresentava um número ainda menor de ações direcionadas para as mulheres, sendo a maioria voltada para aspectos informativos, como produção de seminário e material de divulgação, gerando pouca efetividade no atendimento das graves demandas de gênero. Em relação à temática mudanças climáticas nada foi identificado no instrumento anterior. Em nenhum dos dois PPAs de Porto Alegre analisados foi observada aproximação entre as ações climáticas/ambientais e de gênero. Não foi estabelecido diálogo entre as mesmas. Antes, nenhuma das duas edições incorporou a identificação dos ODS junto às ações propostas.

Por sua vez o PPA de Palmas 2022/2025 é mais sucinto, estando organizado em 3 eixos apenas: Humanização e Cidadania, Dinamismo Econômico e Fluidez Urbana e Governança Institucional e Exequibilidade. Ao longo das suas 50 páginas apresenta apenas uma vez a terminologia mulher – uma única citação ao termo aparece em uma ação específica dentro do programa Palmas com Saúde e Proteção Social. Por sua vez, o termo gênero não aparece em nenhum momento. Essa situação causa estranhamento, porquanto esta era a única capital investigada, cuja gestão executiva estava a cargo de uma mulher no momento da elaboração do PPA atual. Contudo, deve-se destacar que a Secretaria Municipal da Mulher foi criada apenas em 2023, o que pode ter contribuído para essa ausência de diálogo com a temática.

Esta edição do PPA de Palmas inova na medida em que alinha os programas aos objetivos do desenvolvimento sustentável. Esta análise confirma a falta de inserção da temática gênero, pois em nenhum dos registros aparece o ODS 5. Por sua vez, o ODS 13 aparece apenas em uma única oportunidade – Programa Palmas da Sustentabilidade Ambiental, que propõe implantação de projetos de aprimoramento da matriz energética, ampliação do número de áreas verdes, criação e recuperação de áreas de conservação e de

proteção e a elaboração do plano de Ação de Mudanças Climáticas, o qual, até o momento, não foi concretizado.

O Plano anterior de Palmas 2018–2021 era composto por quatro eixos Desenvolvimento de Políticas Sociais; Desenvolvimento Produtivo; Gestão Pública Participativa e Governança Municipal e Desenvolvimento Urbano e Sustentável. O documento apresentava uma maior preocupação com as mulheres, se comparado ao atual, citando o termo sete vezes, sendo que em seis oportunidades estava vinculado à área da saúde; portanto, não receberam atenção direta em áreas como educação, empregabilidade, moradia, por exemplo. No que tange aos aspectos climáticos, não foram observadas metas ou ações expressamente na área climática. De igual forma, não foi percebido um diálogo entre a agenda de gênero e de mudanças climáticas.

Em São Paulo o PPA foi organizado de forma alinhada com a agenda 2030. Assim, os objetivos do PPA estão vinculados aos ODS correspondentes, o que torna possível verificar a transversalidade das ações em todos os aspectos, inclusive de gênero. Diferentes ações estão sob a lente de gênero: promoção de moradia, urbanização e regularização fundiária; diversidade e fomento à igualdade de oportunidades; proteção integral e pleno desenvolvimento para crianças de 0 a 6 anos de idade; ampliação da capacidade de monitoramento em segurança urbana e ações protetivas destinadas às vítimas de violência; segurança na mobilidade ativa; deslocamentos a pé e de bicicleta, ampliação da iluminação pública; promoção espaços públicos mais inclusivos, humanos, seguros e resilientes; apoio à agricultura urbana e periurbana. Essas são algumas ações que o PPA paulista propõe.

Em relação à mudança climática o PPA atual não recebe a mesma atenção. Embora se observe ações que podem impactar as mudanças climáticas, não estão atreladas diretamente ao ODS 13. Por sua vez, a relação entre gênero e mudanças climáticas, embora não esteja expressa, pode ser percebida implicitamente, a exemplo das ações de mobilidade, espaços públicos inclusivos e no apoio à agricultura.

O PPA 2018–2021, embora registrasse um programa voltado à Promoção da sustentabilidade ambiental, não evidenciava a abordagem específica sobre mudanças climáticas – a terminologia mudanças climáticas não está expressa e há uma única menção para o termo clima. Em relação à equidade de gênero, esse PPA incorporou algumas iniciativas, sobretudo, no que se refere ao combate à violência contra a mulher e a saúde. Sendo assim, a integração dessas agendas não aconteceu nesse instrumento.

Importante destacar que, entre as cinco capitais pesquisadas, São Paulo é a única que possui uma Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, criada pelo Decreto 59.020/2019, com representantes governamentais, da sociedade civil, científica e da iniciativa privada, com o objetivo de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030.

Apesar de a Secretaria Municipal de Direitos humanos e cidadania não ser membro da referida Comissão, há paridade de gênero nas duas gestões, respeitando assim o Decreto Nº 56.021, de 31 de março de 2015 que Regulamenta a Lei nº 15.946/2013, e dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 50% de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município de São Paulo. A criação da Comissão pode ter influenciado o formato adotado pelo PPA Paulista e a composição feminina pode ter contribuído para que as ações tivessem um olhar mais apurado para a perspectiva de gênero, ganhando destaque em relação as demais cidades pesquisadas.

Diante do apresentado, pode-se afirmar que a agenda de gênero e mudanças climáticas não é tema prioritário para os PPAs. Além disso, quando mencionados não aparecem de forma integrada. Com exceção de São Paulo – PPA atual, as cidades pesquisadas continuam fragmentando as ações propostas. Há uma dificuldade de promover a transversalização das agendas. A agenda 2030 não foi incorporada ao PPA da maioria dos entes subnacionais pesquisados, não sendo nem ao menos citada dentro dos referidos instrumentos. Isso ajuda a entender a falta de conexão com os ODSs, bem como de observância com demandas prioritárias, a exemplo das mudanças climáticas. No caso de São Paulo, a Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, e a sua composição paritária podem ter auxiliado na construção do PPA 2021-2024, conferindo mais atenção a essas pautas, ainda que sem trazê-las de forma expressa, como verificada com a questão climática.

Tendo como enfoque o crescimento dos eventos climáticos, a representatividade e a intensidade de problemas que afetam as mulheres, pode-se afirmar que o quantitativo de ações direcionadas para este grupo é reduzido, e muitas vezes direcionado para uma área específica, como é o caso da violência de gênero, comprovando não apenas o quanto esse tema é necessário, mas também a importância de se avançar com outras discussões.

Assim, tendo em vista que o PPA estabelece as diretrizes estratégicas de médio prazo, que serão operacionalizadas pelo orçamento municipal, a falta de ações direcionada para essas duas agendas reflete diretamente na destinação de recursos municipais para o seu

enfrentamento, o que pode ajudar a explicar o baixo quantitativo de investimento na área, comparado ao prejuízo que os eventos climáticos têm causado, conforme sinalizado no tópico específico sobre as cidades.

#### 6.4.7 O Planejamento Urbano e Justiça Climática

A intersecção entre as Políticas de Mudanças Climáticas e a Política Urbana também pode ser observada nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição da República (Brasil [1988], 2024). Os municípios devem incorporar em seus Planos Diretores e nas legislações de uso e ocupação do solo as medidas que considerarem adequadas e essenciais para o enfrentamento das mudanças climáticas, promovendo a construção de cidades sustentáveis (Sotto; Souza, 2024, p. 6-7).

Embora o Estatuto da Cidade registre expressamente a preservação e proteção do meio ambiente no texto de três diretrizes da Política Urbana Brasileira, contribuindo com esforço adaptativo, não menciona o fenômeno das mudanças climáticas, revelando uma ausência específica em relação à temática. O Projeto de Lei 380/23<sup>138</sup> da deputada Erika Hilton (PSOL) propõe alterações ao Estatuto da Cidade, incluindo diretrizes e medidas que fomentem a construção de cidades resilientes alusivas às mudanças climáticas. Desta forma, o Plano Diretor Municipal se tornaria, obrigatoriamente, uma ferramenta para adaptação e mitigação das mudanças climáticas e, quem sabe, contribuiriam para alterar o atual cenário, marcado hoje pela incipiência das questões climáticas nas políticas públicas urbanas municipais (Espíndola; Ribeiro, 2020, p. 365).

Para a análise dos Planos Diretores Urbanos foram selecionadas informações disponíveis nos sites oficiais das prefeituras de cada capital brasileira pesquisada. Para essa verificação analisou-se o plano diretor de modo qualitativo, verificando em que medida a legislação demonstra preocupação com as alterações climáticas. Além das referências diretas às mudanças climáticas, foi observada menção explícita à adaptação e redução das vulnerabilidades climáticas da cidade. De igual forma verificou-se se as mudanças climáticas são constantes nos objetivos, diretrizes ou em outros artigos do plano diretor. Avaliou-se também a presença da equidade de gênero e o potencial diálogo entre as duas agendas.

---

<sup>138</sup> O projeto de lei passou pelo Senado em 24/06/2024, tendo retornado para a Câmara dos Deputados para que sejam votadas as emendas incluídas.

**Tabela 22** – Existência de Plano Diretor

<b>Cidade</b>	<b>Belém</b>	<b>Salvador</b>	<b>Palmas</b>	<b>Porto Alegre</b>	<b>São Paulo</b>
<b>Plano Diretor</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Lei Plano Vigente</b>	8.655	9069	LC 155	LC 434	16050 17975
<b>Ano Plano Vigente</b>	2008	2016	2018	1999	2014/ 2023
<b>Atualizado</b>	Não	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: elaboração própria com base nas informações disponibilizadas nos *sites* oficiais de cada capital brasileira.

Na análise foi constatado que todas as cidades estudadas possuem planos diretores municipais, mas dois estão vencidos, ultrapassaram o limite de prazo de revisão de 10 anos estabelecido pelo Estatuto da Cidade. São elas: Belém e Porto Alegre.

As cidades de Salvador, Palmas e São Paulo atualizaram seus planos após 2015, depois da 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas). “Tendo em vista que o Brasil é um dos países signatários do Acordo de Paris, espera-se que haja um incentivo para que suas cidades, sobretudo suas capitais, empenhem-se para atingir as metas propostas pelo País” (Espíndola; Ribeiro; 2020, p. 380). Desta forma, para entender em que medida os planos diretores seguem as orientações do Acordo de Paris, foi realizada análise individualmente dos instrumentos.

#### 6.4.7.1 Plano Diretor da Cidade do Salvador

A capital soteropolitana, embora tenha construído a revisão de seu plano diretor urbano após 2015 – Lei nº 9.069 de 30 de jun. 2016 (Prefeitura Municipal de Salvador, 2016) –, não dedicou nenhum capítulo expresso e específico às mudanças climáticas. O texto não apresenta informações sobre o risco e a vulnerabilidade diante das mesmas. Portanto, Salvador necessita de leis municipais específicas e de comitês ou fórum local sobre mudanças climáticas, já que em nenhuma passagem, oferece informações sobre risco e vulnerabilidade diante das mudanças climáticas (Espíndola; Ribeiro, 2020, p. 384).

Em termos de contribuição para essa questão, destaca-se que o plano foi analisado por Espíndola e Ribeiro (2020), oportunidade em que apontaram que o texto possui apenas dois

artigos: 34º e o 196º direcionados a questão climática. O primeiro dispositivo aborda o Gerenciamento Costeiro – fomentar o “desenvolvimento de ações e de pesquisas relacionadas às medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas na Zona Costeira”; e o artigo 196 sinaliza que o sistema de mobilidade de cidade deve estimular “os diferentes modais a utilizar energia limpa, de forma a contribuir para a mitigação das mudanças climáticas”. É nesses dois dispositivos que aparecem os termos adaptação e mitigação. Para os autores,

O comprometimento do Plano de Salvador é baixo para a minimização dos efeitos e adaptação à mudança climática. Ele carece de uma abordagem que ressalte a redução das vulnerabilidades socioclimáticas e que evidencie quais são as contribuições da política territorial e urbana da capital baiana para a causa. (Espíndola; Ribeiro, 2020, p. 385).

O entendimento dos autores é confirmado pela inexistência de termos-chave no texto, a exemplo: gases de efeito estufa, ilhas de calor, conforto térmico e resiliência. Além disso, o PDDU de Salvador não incorpora nos objetivos e em suas diretrizes a abordagem climática.

Em relação à equidade de gênero, o PDDU de Salvador menciona as mulheres em quatro diferentes passagens: na política de desenvolvimento econômico do município (Art. 13, IX); nas diretrizes da saúde (Art. 103, IX); na representação de integrantes no Conselho Municipal de Salvador<sup>139</sup> (Art. 357, § 6º); e nas diretrizes para a segurança alimentar e nutricional e o abastecimento alimentar (Art. 112, 8º). Embora em todas essas referências seja possível correlacionar o tema com as mudanças climáticas, uma vez que esta afeta o desenvolvimento econômico, a saúde, a segurança alimentar e torna ainda mais grave as vulnerabilidades de gênero já existentes, não foi percebida, no instrumento legal, nenhuma conexão direta entre as duas temáticas – mudanças climáticas e equidade de gênero.

#### 6.4.7.2 Plano Diretor de Palmas

Como apresentado em seções anteriores, Palmas foi protagonista da cena climática ao se destacar como a primeira capital brasileira a aprovar uma legislação voltada para as mudanças climáticas, em 2003. Quinze anos após esse feito, publicou a revisão do Plano Diretor Urbano, através da lei complementar n. 400 (Prefeitura de Palmas, 2018).

Com relação à inclusão de questões referentes à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, o Plano Diretor de Palmas de 2018 apresenta logo em seus objetivos a adoção de

<sup>139</sup> Até o momento, não há informações sobre a constituição deste Conselho.

“medidas mitigadoras e de adaptação para a resiliência climática” (artigo 6º, inciso III), a necessidade de “fomentar, promover, desenvolver e aprimorar atividades e processos tecnológicos que resultem na redução das emissões de gases de efeito estufa – GEE” (artigo 6º, inciso V); XI - universalizar a mobilidade e acessibilidade, aliada às condições de conforto térmico; (artigo 6º, XI). Além disso, traz como um dos princípios “a adaptação e a mitigação dos impactos relacionados às mudanças climáticas do Município, perpassando transversalmente os temas abrangidos nessa lei complementar” (artigo 5º, inciso VIII).

O Plano Diretor de Palmas de 2018 possui um título dedicado ao meio ambiente e às mudanças climáticas com 14 diretrizes direcionadas para a preservação e proteção do meio ambiente e para a mitigação e adaptação aos impactos das mudanças climáticas, as quais abordam a integração dessas estratégias com outras políticas públicas de diferentes esferas, minimização dos efeitos das ilhas de calor, conscientização da população, criação de programa permanente para prevenção e resposta a desastres naturais e ambientais, entre outras atividades.

Outro importante registro é que a população de baixa renda, atingida por remoções em razão de desastres ambientais ou que habita áreas de risco de inundações, erosões e deslizamento, serão consideradas vulneráveis para o atendimento da moradia social (art. 188, III, d). Com base nas análises de orientação e contribuição, conclui-se que o Plano Diretor de Palmas é orientado para as mudanças climáticas, apresentando contribuições robustas para a minimização dos efeitos e adaptação às mudanças do clima (Espíndola; Ribeiro, 2020, p. 388).

De acordo com Rodovalho, Ribeiro e Freires (2021, p. 251), dos mais de 300 artigos que compõem a Lei Complementar nº 400/2018, vinte e três tratam de temas relativos ao clima, sendo eles principalmente relacionados ao “microclima”, “ilha de calor”, “mudanças climáticas”, “resiliência climática”, “conforto ambiental”, “conforto térmico”. “gases de efeito estufa”, “arborização”, “paisagem urbana”, “radiação solar”, “sombra”, “sombreamento”, “permeabilidade” (do solo), “ventilação”, “afastamento” e “calor”.

Contudo, no que tange à equidade de gênero o plano não avança na mesma proporção. Há apenas dois registros expressos destinados para esse grupo. No art. 188 menciona que a disponibilidade de moradia social levará em consideração pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social, incluindo entre os vulneráveis as mulheres vítimas de violência doméstica; e o Art. 293, XVI aponta o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher.

Sendo assim, embora as duas agendas tenham sido abordadas, ainda que em grau diferenciado, não foi observado um diálogo expresso entre as mesmas.

#### *6.4.7.3 Plano Diretor de Belém*

O atual Plano Diretor Urbano de Belém está disposto na Lei nº 8655, de 30 de julho de 2008 (Prefeitura de Belém, 2018) e deveria ter sido revisado em 2018, conforme estabelece o Estatuto da Cidade. O plano em vigência da cidade sede da COP 30, não possui uma seção específica para as mudanças climáticas, nem traz esta preocupação entre os seus objetivos e diretrizes. O termo mudanças climáticas não aparece no referido instrumento, sequer há registro de mitigação adaptação climática, resiliência ou gases de efeito estufa, comprovando desta forma um atraso não apenas temporal mas também conceitual e de atitude, diante dos avanços e exigências contemporâneas na agenda ambiental.

Em relação à equidade de gênero, o texto traz apenas duas menções, sendo uma na diretriz de política de assistência social, o qual apresenta a implementação de programas de prevenção e de combate a toda e qualquer violência e formas de preconceito contra a mulher (Art. 19, VIII) e o Art. 174 apresenta a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, estabelecendo que esta será outorgada coletivamente, de forma gratuita, ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Assim, diante do contexto não há que se falar em conexão entre as duas agendas.

#### *6.4.7.4 Plano Diretor de Porto Alegre*

O Plano Diretor da capital gaúcha foi instituído pela Lei Complementar 434/99 e, posteriormente, alterado pela Lei Complementar 646/2010, quando passou a ser denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), atualizada até a Lei Complementar nº 667, de 3/01/2011 (Prefeitura de Porto Alegre, 2011). O instrumento deveria ter passado por uma revisão em 2020, mas até o momento não aconteceu. Entre as justificativas estão a pandemia e o desastre climático ocorrido em maio de 2024.

O atual instrumento, embora carregue no nome a preocupação ambiental, o texto apresenta apenas dois registros que demonstram uma abordagem direta para agenda climática: o Art. 88, § 5º, que anuncia os corredores verdes e sua função no equilíbrio do clima; e o Art.

112, VI que apresenta a Área Livre Permeável (ALP) e sua importância para a qualificação do microclima. Termos como adaptação e mitigação climática, conforto térmico, gases de efeito estufa não são observados no texto, revelando o atraso em relação à Convenção de Paris. O texto também é omissivo quanto às mulheres e gênero. Diante disso, entende-se que a atualização do Plano é uma ótima oportunidade para incluir os aprendizados gerados com os desastres que acometeram o Estado nos últimos anos.

#### 6.4.7.5 Plano Diretor de São Paulo

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo aprovado em 2014 – Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (Prefeitura de São Paulo, 2014) – foi reconhecido pela ONU como um exemplo a ser seguido globalmente, uma vez que tem como propósito "tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, através do emprego e da moradia, para enfrentar as desigualdades socioterritoriais" (ONU HABITAT, 2017). O PDE também foi agraciado com prêmio *MobiPrize*, da Universidade de Michigan, nos EUA, que prestigia projetos com plataformas participativas no avanço de soluções sustentáveis para a mobilidade urbana.

A lei previa que o texto fosse corrigido e aprimorado em 2021. Contudo, a revisão intermediária aconteceu em 2023<sup>140</sup>, devido à pandemia, e orientará o desenvolvimento da cidade até 2029. É o plano mais atual entre os instrumentos analisados.

De acordo com Di Giulio *et al* (2017), o tema mudanças climáticas está na pauta da cidade desde 2003, quando a cidade passou a integrar a campanha, liderada pelo ICLEI, *Cities for Climate Protection* (2017, p. 81). Também estaria presente no PDE da capital paulista antes mesmo de sua atualização. Segundo análise realizada por Di Giulio *et al.* (2017, p. 81), o PDE de São Paulo sinalizava intervenções ajustadas às questões ambientais e climáticas, embora as soluções apresentadas não estivessem conectadas ao discurso climático, mas integradas às políticas públicas e ações já existentes, particularmente relacionadas ao planejamento urbano, uma vez que o slogan das mudanças climáticas não era bem recebido.

---

<sup>140</sup> Em 08 de julho de 2023, entrou em vigor o novo texto do Plano Diretor decorrente da Revisão Intermediária do Plano Diretor (Lei 17.975/2023). No dia 17 de julho de 2024 foi aprovada a Lei 18.157/2024 que altera o Mapa 5 e o Quadro 7 da lei original do PDE que mostram os parques existentes e previstos para São Paulo. (Gestão Urbana SP) Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>. Acesso em 1 mai. 2025.

A atualização do texto do Plano Estratégico de São Paulo não incluiu uma seção específica para as mudanças climáticas, mas reforçou o tema. O texto registra que sua aplicação será orientada pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como pelas ações para o enfrentamento das Mudanças Climáticas – Art. 2º, §3º. O termo mudanças climáticas aparece outras sete vezes ao longo do texto, estando, em espaços estruturais, figurando entre os objetivos estratégicos da Política de Desenvolvimento Urbano e no Plano Diretor Estratégico (Art. 7º, XI) e entre os objetivos da Política Ambiental (Art. 194, I, VI e XII).

O texto também apresenta termos que expressam esse cuidado com a temática, tais como: adaptação, mitigação, ilhas de calor, gases de efeito estufa, arborização, conforto ambiental, clima, ventilação, desastres, energia limpa e renovável, desenvolvimento urbano sustentável.

Com relação à equidade de gênero, o PDE de São Paulo em dois momentos apresenta o termo mulher. No primeiro registro estabelece a proteção integral das mulheres e outros vulneráveis como negros e indígenas como um objetivo e diretriz do sistema de equipamentos urbanos e sociais – Art. 303. No segundo situa como ação prioritária no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais o aprimoramento das políticas e a instalação de equipamentos, visando à viabilização das políticas de acolhimento e proteção às mulheres vítimas de violência – Art. 305.

Por sua vez, o termo gênero foi citado uma vez. O Art. 308, § 1º estabeleceu que os planos setoriais de educação, saúde, esportes, assistência social e cultura devem incluir a transversalidade das políticas de gênero e raça. Assim, embora aborde as duas agendas, elas não apresentam conexão no referido instrumento.

#### *6.4.7.6 Análise Geral dos Planos Diretores sob o aspecto das mudanças climáticas e gênero*

Após a verificação dos cinco planos diretores destaca-se o descaso de Belém e Porto Alegre com a atualização do instrumento que conduz a política urbana na cidade. Por mais que fatores, como a pandemia, tenham contribuído para esse atraso deve-se observar que este é anterior à Covid 19. Além disso, o fim dessa Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) foi declarado pela OMS em 2023, mas o fato continua sendo utilizado

para justificar o atraso, sendo acrescido de novos fatores, como as eleições municipais em 2024.

Além do atraso, é possível perceber que esses instrumentos estão desatualizados ao contexto climático, bem como a construção da equidade de gênero. Isso fica distante do proposto por Espíndola e Ribeiro (2020, p. 374), os quais entendem este instrumento como uma alternativa à escassa produção legislativa específica quanto às mudanças climáticas, bem como para a redução das vulnerabilidades existentes que tendem a se agravar diante das alterações climáticas.

As legislações atuais – caso de Palmas e São Paulo – se apresentam mais receptivas para as questões climáticas. Esta flexibilidade pode estar relacionada à importância recebida pelo tema, ao aumento dos desastres naturais e à influência da Nova Agenda Urbana, a qual apresenta uma convergência de esforços para transformar estratégias e compromissos internacionais voltados ao desenvolvimento sustentável global em ações concretas no âmbito local, conforme explicitado na seção 2.3.3 da presente tese.

No que tange à equidade de gênero, Salvador apresentou uma atenção maior conectando as mulheres a diferentes aspectos: econômico, segurança alimentar, participação e saúde. As demais cidades trouxeram ações que priorizam a proteção de gênero, expressando não apenas o quanto a violência afeta as mulheres no Brasil, mas também a falta de conexão com a violência estrutural, ou seja, formas de opressão e desigualdade sistêmicas que impedem as mulheres de terem uma vida digna. A realidade soteropolitana está distante do proposto pela Nova Agenda Urbana que reconhece a necessidade de conferir particular atenção ao enfrentamento das múltiplas formas de discriminação enfrentadas pelas mulheres e meninas, entre outros vulneráveis.

A forma como o espaço urbano é pensado e planejado influencia sua utilização. Restringir a perspectiva de gênero nos Planos Diretores é uma negativa ao direito à cidade, o qual deveria ser difuso e coletivo, de natureza indivisível para todos (Armanjás; Klug, 2018, p. 29). O acesso desigual aos recursos e à participação na tomada de decisão dentro das esferas políticas, assim como da deficiência dos sistemas urbanos, torna desproporcional e limitada a capacidade que essas mulheres têm para se desenvolver socioeconomicamente, utilizar plenamente a cidade, ocupar espaços de poder e de adaptação ao aquecimento global e suas implicações.

Acredita-se que o silenciamento dos planos diretores, pelo menos em relação às mudanças climáticas, esteja com os dias contados devido à exigência da diretriz de mudanças climáticas na política urbana, conforme proposto pelo Projeto de Lei 380/23<sup>141</sup> e direciona a Lei nº 14.802/2024. Apesar disso, ainda será necessário acompanhar o diálogo em relação à perspectiva de gênero.

**6.4.8 Comissão Legislativa Municipal e o Enfrentamento das Mudanças Climáticas**

As Comissões legislativas são órgãos formados por grupos de vereadores que representam as bancadas partidárias, criadas com o objetivo de debater e votar propostas legislativas em âmbito municipal. As Comissões podem ter caráter permanente ou transitório e sua organização é regulada pelo regime interno da Câmara, podendo desta forma sofrer variações em sua constituição.

Embora nem sempre observadas, as comissões legislativas desempenham um papel fundamental na organização do trabalho legislativo, seja na formulação, análise, fiscalização e eficácia das políticas públicas, na medida em que incentivam a produção de leis alinhadas aos ODS e ao Acordo de Paris; cobram sua execução; promovem o debate qualificado e a participação social, por exemplo.

Tendo em vista que a governança multinível é aquela que envolve diferentes atores de instâncias distintas, verificou-se em que medida o legislativo, das cidades pesquisadas, está atento à temática. O objetivo é analisar se o órgão possui uma comissão permanente para tratar da agenda climática e se sua composição contempla a equidade de gênero.

**Quadro 9 – Câmaras Municipais X Comissões Permanentes**

Belém	Comissão do meio ambiente e clima
Palmas	Comissão de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Ética e Decoro Parlamentar
Porto Alegre	Saúde e Meio Ambiente
Salvador	Planejamento Urbano e Meio Ambiente
São Paulo	Política urbana, metropolitana e meio ambiente (comissão permanente) Comissão extraordinária meio ambiente e direito dos animais (comissão extraordinária)

Fonte: Elaborada pela autora a partir das informações levantadas no site oficial Câmaras Municipais.

<sup>141</sup> Projeto de Lei nº 380, de 2023 de Erika Hilton. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 para criar diretrizes que fomentem a construção de cidades resilientes às mudanças climáticas. Aguardando Parecer do(a) Relator(a) na Comissão de Desenvolvimento Urbano, desde 09/04/2025.

Conforme quadro 9, entre as cidades pesquisadas apenas Belém possui uma Comissão permanente que dialoga diretamente com as mudanças climáticas. Nas demais não há destaque para esse tema, mas há presença de comissões ambientais conectadas a outras temáticas. A Câmara de vereadores da cidade de São Paulo chama atenção, pois tem uma comissão ambiental permanente e outra extraordinária; contudo, nenhuma delas foca diretamente nas mudanças climáticas, embora devam abarcar suas demandas.

**Quadro 10** – Câmara Municipal de Vereadores X comissão climática permanente

Cidades	Tem comissão climática permanente?	Tem equidade de gênero?
<b>Belém</b>	Sim	Sim
<b>Palmas</b>	Não	
<b>Porto Alegre</b>	Não	
<b>Salvador</b>	Não	
<b>São Paulo</b>	Não	

Fonte: Elaborada pela autora a partir das informações levantadas no site e publicações oficiais.

A comissão de meio ambiente e clima da Câmara Municipal de Belém é permanente. Foram encontrados registros sobre as atividades dessa comissão desde meados de 2023, antes mesmo da capital do Pará ser anunciada sede da COP, o que demonstra uma preocupação autêntica com o assunto.

No que tange à composição da comissão legislativa do Pará, foi observado que a mesma possui três integrantes efetivos, sendo duas mulheres. Para 2025, conforme publicação em Diário Oficial, todas as vagas serão ocupadas por mulheres, o que demonstra que o espaço está preocupado com a equidade de gênero na discussão climática, distinguindo-se de outras instâncias onde isso não ocorre, conforme apresentado na Seção 4.

Em Salvador, foi identificada a criação de uma comissão temporária – Especial de Emergência Climática e Inovação, criada em fevereiro de 2021, com objetivo de acompanhar a implementação de planos da Prefeitura de Salvador, como o Plano Municipal de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas. As informações registram a presença de vereadoras, porém em menor número que os homens. Atualmente, o site oficial da Câmara Municipal não menciona informações oficiais sobre as comissões temporárias de 2025.

## 6.5 Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática

Como parte do tecido social as cidades cumprem um relevante papel no enfrentamento das mudanças climáticas e na proteção dos vulneráveis. Na tentativa de entender como isso tem sido realizado, uma vez analisados alguns dos principais instrumentos de governança climática, a proposta é a construção de um ranking com o objetivo de aferir o desempenho destas cidades, sob o ângulo da justiça climática. O objetivo com esta construção é compará-las e incentivar melhorias nas políticas climáticas e de governança municipal.

Sendo assim, de posse das informações foi iniciada a última fase da pesquisa que consiste na análise comparativa entre as diferentes cidades, sendo sistematizado um conjunto de informações traduzidas num diagnóstico da situação das cidades pesquisadas sob o aspecto climático e de gênero, formando assim o *ranking* de equidade de gênero na governança climática.

**Quadro 11**– Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática

Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática			
Variável: Paridade de Gênero COP - 2016 – 2024			
Capital	Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
	O município participou de diferentes edições da COP, período 2016 - 2024, mas foi representado apenas por homens.	As mulheres participaram, estiveram presentes nas COPs, representando os municípios, no período de 2016 - 2024, mas não há paridade de gênero – estiveram em um número menos significativo que os homens.	As mulheres participaram, estiveram presentes nas COPs, representando os municípios, no período de 2016 a 2024, há equidade de participação entre os gêneros.
Belém		X	
Palmas			X
Porto Alegre		X	
Salvador		X	
São Paulo			X
Participação em redes transnacionais			
Capital	Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
	O município participa de redes transnacionais, mas tem participação limitada a 2 redes entre as elencadas na pesquisa	O município participa de redes transnacionais. Está vinculado a mais de duas redes entre as elencadas na pesquisa, porém não integra todas as redes pesquisadas.	O município integra todas as redes pesquisadas apresentadas na pesquisa.
Belém		X	
Palmas	X		
Porto Alegre		X	

Salvador		X	
São Paulo			X
<b>Existência de Legislação climática</b>			
<b>Capital</b>	<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
	Não há legislação específica para mudanças climáticas	Há lei específica para mudanças climáticas, mas não há foco em gênero/mulheres/justiça climática	Há lei específica para mudanças climáticas com foco em gênero/mulheres/justiça climática
Belém	X		
Palmas		X	
Porto Alegre		X	
Salvador	X		
São Paulo		X	
<b>Plano de Ação Climática</b>			
<b>Capital</b>	<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
	Não há plano de ação climática	Há plano de ação climática, mas o foco em gênero é uma preocupação insipiente, direcionado à introdução de termos-chave, ausente nas diretrizes e há menos de 10% das ações direcionadas para este grupo. A preocupação efetiva com a proteção dos vulneráveis fica em segundo plano.	Há plano de ação climática e o mesmo possui foco em gênero. O PLAC reconhece a vulnerabilidade das mulheres diante das questões climáticas e apresenta mais de 10% de suas ações direcionadas para mulheres. Ainda há oportunidade para ampliação e fortalecimento das mesmas.
Belém		X	
Palmas	X		
Porto Alegre			X
Salvador		X	
São Paulo		X	
<b>Fórum Climático</b>			
<b>Capital</b>	<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
	Não há fórum climático	Há fórum climático. Há presença de órgãos públicos de algumas esferas; há representação de organizações privadas de diversos segmentos, contudo as organizações, em sua maioria, têm um viés técnico, empresarial e não de luta em prol dos direitos humanos, sobretudo na agenda climática e de gênero.	Há fórum climático com a presença significativa de órgãos públicos das três esferas; há presença de organizações privadas sem fins lucrativos que defendem pautas de gênero.
Belém			X
Palmas	X		
Porto Alegre		X	

Salvador	X		
São Paulo		X	

Continuação

Estrutura Climática			
Capital	Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
	<p>Não há órgão específico para as mudanças climáticas.</p> <p>Não há equidade de gênero no órgão/entidade ambiental.</p> <p>Não há integração entre questões climáticas e de gênero.</p> <p>O tempo de permanência das mulheres no cargo do órgão/entidade é inferior ao dos gestores homens.</p>	<p>Não há órgão específico para as mudanças climáticas. Contudo, o órgão responsável apresenta apenas UM dos elementos abaixo:</p> <p>a) tem uma abordagem integrada para questões climáticas e de gênero</p> <p>OU</p> <p>b) tem equidade de gênero no órgão/entidade ambiental</p> <p>OU</p> <p>c) o tempo de permanência das mulheres no cargo do órgão/entidade é superior ao tempo de permanência dos gestores homens.</p> <p>OU</p> <p>Tem um órgão/entidade específico para mudanças climáticas, ou, quando não específica incorpora expressamente ações relacionadas às mudanças climáticas, porém sem equidade de gênero no cargo, predominância masculina</p>	<p>Há secretaria/entidade específica para mudanças climáticas ou, quando não específica incorpora expressamente ações relacionadas às mudanças climáticas, o qual adota pelo menos um dos elementos abaixo:</p> <p>a) Equidade de gênero dentro do órgão;</p> <p>b) Tempo de permanência das mulheres no cargo do órgão/entidade é semelhante ou superior dos gestores homens;</p> <p>c) Tem uma abordagem integrada para questões climáticas e de gênero.</p>
Belém			X
Palmas		X	
Porto Alegre	X		
Salvador		X	
São Paulo		X	
Plano Plurianual de Ação Climática 2017 – 2021			
Capital	Fraco (0,0)	Intermediário (0,5)	Bom (1,0)
	<p>O PPA não traz preocupação climática. A agenda de gênero aparece vinculada a outras áreas como saúde, educação etc., ou seja, está presente, mas não sob o aspecto climático.</p>	<p>O PPA traz preocupação climática, embora seja algo pontual. Termos como mudanças climáticas ou clima aparecem pelo menos uma vez no texto. O termo gênero/mulheres também aparece no PPA, mas não sob o aspecto climático. Não há conexão entre as agendas. As ações voltadas para gênero são direcionadas a outras áreas.</p>	<p>O PPA traz preocupação climática e de gênero. E apresenta uma conexão entre as duas agendas, ainda que de maneira implícita</p>

## Continuação

Belém	X		
Palmas	X		
Porto Alegre	X		
Salvador		X	
São Paulo		X	
<b>Plano Plurianual de Ação Climática 2022 – 2025</b>			
<b>Capital</b>	<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
	O PPA não traz preocupação climática. A agenda de gênero aparece vinculada a outras áreas como saúde, educação etc., ou seja, está presente, mas não sob o aspecto climático.	O PPA traz preocupação climática, embora seja algo pontual, aparece pelo menos uma vez representado por termos como mudanças climáticas ou clima. A agenda de gênero também aparece no PPA, mas não sob o aspecto climático. Não há conexão entre as agendas. As ações de gênero são direcionadas para outras áreas.	O PPA traz preocupação climática e de gênero. É apresentada uma conexão entre as duas agendas, ainda que explicitamente, ou seja, é possível observar que as ações propostas estabelecem um diálogo entre as Agendas, ainda que não expresse.
Belém		X	
Palmas		X	
Porto Alegre	X		
Salvador	X		
São Paulo			X
<b>Planejamento Urbano e Justiça Climática</b>			
<b>Capital</b>	<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
	O PDDU não apresenta preocupação com uma das agendas em questão. OU o texto não aborda a questão climática, embora traga menção às mulheres OU não aborda a questão de gênero, embora observe questões climáticas. De qualquer forma não há maior aprofundamento da questão abordada.	O PDDU apresenta questões climáticas e de gênero, mas não estabelece uma conexão entre ambas. As agendas são abordadas de forma individual e desconectadas.	O PDDU apresenta questões climáticas e de gênero e estabelece uma conexão entre ambas. Há uma conexão entre as Agendas, ainda que não expresse.
Belém	X		
Palmas		X	
Porto Alegre	X		
Salvador		X	
São Paulo		X	

Continuação

<b>Comissão Legislativa Municipal Permanente para Enfrentamento Crise Climática</b>			
<b>Capital</b>	<b>Fraco (0,0)</b>	<b>Intermediário (0,5)</b>	<b>Bom (1,0)</b>
	O legislativo não possui uma comissão permanente para tratar das questões climáticas	O legislativo possui uma comissão legislativa permanente para tratar das questões climáticas e a mesma não possui equidade de gênero.	O legislativo possui uma comissão legislativa permanente para tratar das questões climáticas e a mesma possui equidade de gênero.
Belém			X
Palmas	X		
Porto Alegre	X		
Salvador	X		
São Paulo	X		
<b>Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática</b>			
<b>Capital</b>	<b>Pontuação Alcançada</b>		<b>Colocação</b>
São Paulo	6,0		1º
Belém	5,0		2º
Salvador	3,0		3º
Palmas	3,0		3º
Porto Alegre	3,0		3º

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados de pesquisa.

De acordo com os dados apresentados, nenhuma das cidades alcançou a nota máxima no ranking (10), o que revela que, embora tenham desenvolvido ações de governança climática, estas ainda precisam avançar na equidade de gênero. Ainda há um vasto espaço para melhorias, seja para introdução de novos instrumentos, no aprimoramento da eficácia e revisão dos mecanismos já existentes. Com exceção de São Paulo, que alcançou nota 6,0, e Belém que ficou com média 5,0, as demais cidades ficaram abaixo da média; não obtiveram pelo menos a metade da pontuação, o que reforça o entendimento de que a equidade de gênero não ocupa um espaço representativo na governança climática dos entes subnacionais mencionados.

São Paulo obteve três notas máximas e não deixou de pontuar em nenhuma variável. Foi a única cidade que apresentou uma Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, o que pode ter facilitado a inserção transversal da referida agenda e a única a estar vinculada a todas as redes transnacionais, inclusive a que aborda a equidade de gênero. Além disso, também se destacou por apresentar paridade de gênero na participação da COP e por ter criado um órgão específico para mudanças climáticas. Entretanto, tem vasto espaço de

melhoria, por exemplo, junto ao Fórum Climático, o qual peca por conferir uma ampla participação de diferentes segmentos empresariais e técnicos em detrimento de organizações de defesa de direitos humanos. Outro ponto que merece ser observado é o fato de que a capital paulista tem duas comissões legislativas ambientais – uma permanente e outra provisória, mas não tem uma comissão expressamente climática.

A capital da COP 30 ficou em segundo lugar, porém sem muito a comemorar, pois obteve nota 5,0 e carrega questões que demandam urgência, como a revisão do PPDU e a ausência de um instrumento legislativo específico para as mudanças climáticas. Por outro lado, como destaque positivo, registra-se o Fórum Climático enquanto uma instância multinível e com multiatores de diferentes segmentos vulnerabilizados, dando voz para uma população nem sempre percebida, bem como o envolvimento do legislativo por intermédio da Comissão legislativa, a qual apresenta paridade de gênero.

Salvador, por sua vez, chama atenção para o fato de ter recebido, em outubro de 2024, a certificação ISO 37123 no nível Platina, a mais alta distinção da ABNT para Cidades Resilientes, mas ainda não possui instrumentos relevantes como: legislação específica sobre mudanças climáticas e um fórum climático. Além disso, a maioria dos instrumentos que possui não traz a preocupação com a equidade de gênero. Esta situação torna-se ainda mais preocupante quando conectada com outras informações, a exemplo do quantitativo de habitantes em área de risco geo-hidrológico – praticamente metade da população soteropolitana se encontra nessa situação. Além disso, a capital da Bahia é a cidade com o maior número de mulheres pretas do Brasil. Tal situação se inflama ainda quando observado o alto percentual da população vivendo em favelas. Logo, toda a conjectura histórica, geográfica e de vulnerabilidade contribuem para tornar o cenário ainda mais frágil sob o aspecto da justiça climática.

Por sua vez, Palmas, embora tenha recebido a mesma pontuação, está em uma posição mais confortável, porquanto não figura entre as cidades com o maior grau de incidentes geo-hidrológico. Ademais, o número de desastres é menor se comparado às demais cidades, bem como possui o menor percentual de mulheres e de população vivendo em favelas, trazendo assim um grau de exposição reduzida aos cidadãos. A capital do Tocantins se destaca positivamente ao alcançar a equidade no número de mulheres participantes da COP e também na gestão do órgão ambiental que acompanha a pauta climática.

Entre as cidades pesquisadas, Porto Alegre também recebeu a pontuação 3,0. Esse baixo desempenho está conectado ao fato de não ter pontuado em quatro variáveis. A capital gaúcha evidencia o distanciamento entre as duas agendas. Não há paridade de gênero ou diálogo entre as duas áreas em nenhuma das variáveis pesquisadas. O PDDU está atrasado e descontextualizado em relação às mudanças climáticas e a gênero. O tema também não adentrou de maneira permanente no legislativo.

A variável que os municípios apresentaram a menor adesão foi a comissão permanente do legislativo, uma vez que apenas o município de Belém atendeu o requisito. O legislativo também não apareceu na composição da maioria dos Fóruns climáticos, revelando assim um espaço que pode ser trabalhado e ocupado para formação multinível e multiatores.

De maneira em geral, comprova-se que, embora importantes movimentos tenham sido construídos, a relação entre as agendas ainda é insuficiente. Via de regra, a governança climática não é um espaço pensado por e para as mulheres. As cidades ainda tratam a questão climática como uma questão que atinge a todos nas mesmas proporções, sem avaliar as diferentes vulnerabilidades que acometem grupos distintos – sem analisar sob a lente da justiça climática.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A pergunta de pesquisa que motivou a construção da presente tese foi: em que medida existe diálogo e interconexão entre as agendas de gênero e mudanças climáticas nas cidades brasileiras, resultando em uma retroalimentação mútua para promover políticas e práticas mais inclusivas e sustentáveis, seguindo, desta forma, a orientação de políticas globais que primam pela justiça climática?

O objetivo geral estabelecido foi analisar em que proporção as agendas de igualdade de gênero e de enfrentamento das mudanças climáticas, por meio de medidas de adaptação, se interconectam no contexto urbano brasileiro. Para ajudar a percorrer este caminho foram selecionados cinco objetivos específicos os quais foram organizados em seções nesta tese.

Na 1ª Seção, é introduzido e contextualizado o tema, apresentando a sua relevância, os objetivos e a seguinte hipótese: no espaço local, não está estabelecido um diálogo e uma conexão entre as pautas de gênero e mudanças climáticas, porquanto continuam sendo conduzidas de forma paralela, independente e sem interligação uma com a outra, estabelecendo uma atuação unitária e individual. Ainda aborda-se a metodologia para entender a arquitetura da agenda climática que teve como enfoque os regimes internacionais e as cinco cidades escolhidas.

Na Seção 2 são elencados os principais elementos históricos e sociais internacionais que contribuíram para formar e moldar o debate climático, de gênero e do direito à cidade e trouxe os conceitos e os elementos estruturantes da presente tese, por meio das Conferências Internacionais e construção das Agendas; a 3ª aborda conceitos fundamentais que dão suporte à estruturação desta tese, com termos centrais que auxiliam na verificação da hipótese de pesquisa e adentra na reflexão de gênero, ao apresentar algumas das principais conexões entre as agendas de gênero e mudanças climáticas; na 4ª seção foi apresentada a justiça climática, seu conceito, lutas e práticas, promovendo a reflexão sobre quem são os principais vulneráveis frente às mudanças climáticas e como os mesmos têm sido percebidos pelas ações de adaptação; na 5ª seção é revelado de que maneira a agenda climática e de gênero está presente nos centros urbanos; enquanto o último tópico analisou de que forma o enfrentamento das alterações climáticas nas cidades brasileiras têm utilizado a lente de gênero.

Portanto, ao longo desta tese pudemos validar a hipótese levantada, qual seja, de que no espaço local, o diálogo e a conexão entre as agendas de gênero e mudanças climáticas são incipientes e frágeis. Estas continuam sendo conduzidas, na maioria das vezes, de forma paralela, independente e sem interligação uma com a outra, estabelecendo uma atuação individual. Esta abordagem dificulta a exploração de seu potencial combinado. A transversalidade de gênero não é observada nas ações de enfrentamento às mudanças climáticas, revelando ausência de esforços e o estabelecimento de tensões entre as abordagens. Esse cenário tem impedido o avanço da justiça climática e a compreensão de que as mudanças climáticas afetam diferentes grupos de forma desigual. Fica evidente que, embora os desafios das mudanças climáticas sejam globais, é necessário reconhecer que alguns estão em embarcações seguras enquanto outros estão à deriva em alto mar.

Para comprovar/refutar a hipótese foram analisadas cinco cidades brasileiras: Belém, Palmas, Porto Alegre, Salvador e São Paulo. Essas capitais foram selecionadas a partir de sua inserção internacional na área climática. O critério utilizado para esta definição foi a participação na Conferência das Partes (COP) – período 2015 a 2023, sendo selecionadas as capitais com maior participação. Junto a elas foi acrescida a cidade de Belém que, embora tenha uma participação discreta junto às Conferências, será a primeira capital brasileira a receber o evento, sediando a COP 30, em novembro de 2025.

Para análise das capitais selecionadas e a verificação da hipótese levantada, foram estabelecidos um conjunto de variáveis:

- 1) Participação em redes e programas que possam fortalecer a colaboração entre municípios, verificando se as cidades selecionadas são integrantes:
  - Do ICLEI;
  - da C40;
  - da Rede Latino Americana Mercocidades;
  - Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCoM);
  - Metropolis Women International Network
- 2) Estrutura legislativa e organizacional dos municípios selecionados, sendo analisados os marcos legais e os órgãos públicos relacionados às temáticas estruturantes da tese, examinando a existência de:
  - legislação municipal de enfrentamento às mudanças climáticas;

- plano local de mudanças climática;
- fórum municipal de mudanças climáticas;
- organização administrativa responsável pela área mudanças climáticas;
- plano Plurianual 2018 -2021 e 2022 – 2025;
- plano diretor urbano.

3) Composição do legislativo municipal, considerando-se de que maneira está composta a estrutura da câmara de vereadores e a presença de mulheres:

- no legislativo municipal na legislatura 2021–2024;
- na comissão específica da câmara de vereadores – mudanças climáticas ou afins;

4) Sociedade Civil Organizada – observa-se de que maneira as organizações que trabalham a pauta climática e de gênero, a composição e participação no debate da governança climática, nos espaços acima elencados.

Durante o desenvolvimento da tese, evidenciou-se a centralidade dos espaços locais no enfrentamento do problema global das mudanças climáticas. As cidades, ao mesmo tempo em que são grandes responsáveis pela intensificação da crise — por concentrarem emissões, consumo e desigualdades —, também representam a esfera mais exposta e vulnerável aos seus efeitos. É nos territórios urbanos que os impactos ambientais se manifestam de forma mais expressiva, exigindo respostas rápidas, eficazes e integradas por parte dos governos locais.

O estudo demonstrou que os efeitos das mudanças climáticas não afetam todas as pessoas de forma igual. Há grupos que, devido a desigualdades estruturais, encontram-se em situação de maior vulnerabilidade. Entre esses, destacam-se as mulheres. Essa vulnerabilidade, porém, não se relaciona a uma ideia ultrapassada de “sexo frágil”, mas resulta de uma série de fatores históricos, sociais e econômicos que restringem o acesso das mulheres a recursos, proteção institucional, poder de decisão e oportunidades equitativas. Trata-se de um reflexo das desigualdades de gênero que atravessam múltiplas esferas da vida — do trabalho à moradia, da participação política à segurança cotidiana — e que, em contextos de crise, como o das mudanças climáticas, se aprofunda ainda mais, distanciando-se da chamada justiça climática.

Verificou-se que, conquanto todas as cidades analisadas estejam, de alguma forma, expostas e afetadas pelas mudanças climáticas, cada uma tem reagido de maneira particular,

construindo sua governança climática com base em contextos específicos, a partir do entendimento local do problema e da disponibilidade de recursos institucionais, técnicos e financeiros. O fato de fazerem parte de espaços comuns, como as redes transnacionais ou de participarem de edições da COP não é suficiente para direcioná-las para o mesmo caminho, tampouco imprimir a mesma velocidade na construção da agenda climática, pois, conforme observado, cidades que integram as mesmas redes seguiram caminhos próprios. A governança climática tem sido construída artesanalmente pelas cidades brasileiras, o que significa que a escolha dos instrumentos, a forma, os elementos e o grau de enfrentamento têm sido uma decisão de cada ente subnacional. A realização dessa governança é dentro do próprio tempo de cada qual e do seu entendimento do que é ou não necessidade, situação esta que tende a refletir também o perfil de quem está compondo a governança climática.

Essa diversidade de respostas evidencia que, mesmo quando os municípios alcançam pontuações semelhantes no ranking proposto, os caminhos trilhados, os instrumentos utilizados e os comportamentos institucionais adotados diferem significativamente entre si. Isso demonstra que a governança climática não segue um modelo único, mas se conforma a partir das especificidades locais, reforçando a importância de abordagens flexíveis e sensíveis às realidades de cada território, conforme pode ser observado no caso de Salvador, Palmas e Porto Alegre.

Embora tenham obtido a mesma pontuação total junto ao ranking de equidade de gênero na governança climática, a natureza dos instrumentos avaliados sofre variação entre as cidades. Por exemplo, Salvador não recebeu pontuação no tópico referente à legislação climática, ao contrário das outras duas cidades. Além disso, tanto Palmas quanto a capital da Bahia não pontuaram no critério “Fórum Climático”, enquanto Porto Alegre obteve uma pontuação intermediária nesse aspecto. Esses dados demonstram que cada município tem seguido um percurso próprio no desenvolvimento das suas políticas, evidenciando que a governança climática apresenta características particulares em cada contexto local, o que é viabilizado pela autonomia conferida aos entes federados.

Se, por um lado, a flexibilidade normativa permite que cada município defina suas próprias prioridades e adapte suas políticas à realidade, por outro, a ausência de diretrizes mínimas e de um arcabouço estruturado contribui para que a governança climática seja frequentemente negligenciada. Essa lacuna institucional dificulta a consolidação da agenda climática como prioridade nos planos de governo, o que se reflete na baixa alocação de

recursos, na fragilidade dos instrumentos de planejamento e na escassa integração entre diferentes setores da administração pública.

Sem parâmetros mínimos orientadores, a ação climática local tende a depender da vontade política e da sensibilidade individual dos gestores, o que compromete a continuidade e a efetividade das iniciativas. Percebe-se que alguns movimentos começam a estabelecer orientações mínimas, a exemplo da promulgação da Lei 14.904/24 que cria diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Apesar disso, deve-se destacar que tão importante quanto esta orientação será o repasse de recursos financeiros e criação de uma cultura junto à Administração Pública para que o tema não seja pontual e vinculado a um mandato ou a pessoas específicas, mas esteja presente em seu DNA, superando, por exemplo, as mudanças político-partidárias.

A participação em redes, embora importante, não é determinante, ou seja, a construção de instrumentos que compõem a governança climática não depende apenas da vinculação da cidade às redes transnacionais. Alguns movimentos relevantes foram realizados antes mesmo da cidade fazer parte desta teia, como foi o caso de Palmas, ao legislar a lei que trata das mudanças climáticas, em 2003, muitos anos antes da primeira vinculação do município a uma rede transnacional. Esta aconteceu em 2015, demonstrando assim um interesse e preocupação com a área climática antes mesmo de adentrar ao espaço das redes internacionais. A afirmação também pode ser observada com o comportamento da cidade de Salvador, que embora faça parte das quatro importantes redes transnacionais climáticas, até o momento não criou a legislação de mudanças climática ou constituiu o Fórum de Mudanças Climáticas.

Esses comportamentos confirmam que a participação de espaços de construção de conhecimento e experiências é importante, mas a vinculação não é estruturante para a construção da governança climática. Ainda que haja um incentivo para que instrumentos e espaços sejam construídos e melhorados é fundamental a presença de vontade política e de uma consciência institucional comprometida com a pauta ambiental.

Também se observou que a composição de multiatores na construção da governança climática é heterogênea. Em alguns municípios a governança climática é composta por uma diversidade de atores, os quais representam diferentes instâncias públicas das três esferas governamentais e privadas com e sem fins lucrativos, como setor comercial e a indústria, além de universidades e da sociedade civil de segmentos diferenciados como meio ambiente, e gênero, como é, por exemplo, na constituição do Fórum climático de Belém. Igualmente

observa-se que, em algumas cidades, o conjunto de atores envolvidos na governança climática tem um perfil menos eclético, na medida em que são restritos a grupos e segmentos específicos como conselhos profissionais e órgãos da indústria, promovendo um espaço técnico com reduzida participação da sociedade civil sem fins lucrativos e que luta em prol da pauta climática/ambiental e na defesa dos direitos humanos, como foi observado em São Paulo.

Compreende-se que, quanto mais diverso for o conjunto de atores envolvidos na governança climática, maiores serão as chances de construção de políticas públicas mais eficazes, representativas e sensíveis às múltiplas realidades sociais. A diversidade de vozes — incluindo gênero, raça, classe, geração e territórios — contribui para a ampliação de olhares, a identificação de vulnerabilidades específicas e a proposição de soluções mais justas e equitativas e, conseqüentemente, contribui para a justiça climática. A presença de diferentes sujeitos no processo decisório fortalece a legitimidade das ações, amplia o controle social e promove uma governança mais democrática e inclusiva. Dessa forma, a efetividade da resposta à crise climática está diretamente associada à capacidade de incorporar a pluralidade de experiências e conhecimentos no desenho, na implementação e na avaliação das políticas públicas. Por outro lado, uma governança climática composta por um grupo homogêneo terá dificuldade de perceber e atuar junto a nuances que envolvem os mais vulneráveis reforçando a injustiça climática.

Além disso, observou-se que, na maioria das cidades analisadas, a pauta climática foi incorporada por estruturas já existentes, tradicionalmente voltadas à gestão ambiental, sem a criação de espaços ou equipes técnicas específicas dedicadas exclusivamente ao tema das mudanças climáticas. Em outras palavras, esta agenda foi absorvida por secretarias ou departamentos ambientais, o que, embora represente uma tentativa de inseri-la na gestão pública, acaba por diluir sua especificidade e complexidade. Essa sobreposição pode gerar confusão conceitual, bem como a falsa ideia de que a questão climática está sendo enfrentada, quando na verdade seu propósito pode estar sendo diluído junto a outras questões ambientais, que, embora importantes, não enfrentam diretamente a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Entre os municípios pesquisados, apenas São Paulo apresentou uma secretaria específica para a pauta climática.

Também merece atenção o fato de que a maioria dos instrumentos que compõem a governança climática são ferramentas, políticas e estratégias, com base técnica e científica, ou seja, estão mais preocupados com a redução dos impactos das alterações climáticas e incluem

inventários de emissões de gases de efeito estufa; normas técnicas e regulamentos ambientais; tecnologias de baixo carbono etc., deixando, em segundo plano, ações de adaptação e que demonstrem uma preocupação com a justiça climática. Essa ênfase tecnicista tende a relegar a um plano secundário as medidas de adaptação, assim como iniciativas que integrem princípios de justiça climática. De igual forma deixa de estabelecer importantes diálogos com áreas estratégicas para essa construção, como secretaria das mulheres e de direitos humanos. Em contrapartida, constitui laços com secretarias de obras e infraestrutura, transporte, produção, indústria e comércio, por exemplo.

Outro aspecto que fica evidenciado é o fato de que a lente de gênero é incipiente na governança climática. Ainda que diversos indicadores evidenciem as desigualdades de gêneros nos mais variados contextos sociais, econômicos e políticos e que isso se manifeste em situações como diferença salarial, redução de oportunidade laboral e crescimento na carreira, divisão desigual nas atividades dedicadas ao cuidado, no acesso aos espaços de poder e até mesmo reconhecimento de sua história e relação com o uso do espaço público não são suficientes para que este grupo seja percebido como vulnerável e merecedor de ações específicas na governança climática.

O que vigora é o entendimento majoritário de que todos serão atingidos pelas mudanças climáticas. Os instrumentos que fazem o reconhecimento da existência de grupos vulneráveis pouco avançam no sentido de propor ações específicas para os mesmos. Em alguns casos, há o reconhecimento da existência de vulnerabilidade de variados grupos, inclusive de mulheres, mas faltam ações de proteção, o que configuraria preocupação real com a justiça climática, não apenas uma intenção como, por exemplo, se observa nos Planos de Ação Climática.

A pesquisa confirmou que os espaços de poder na governança climática são ocupados por atores majoritariamente masculinos, cujas abordagens tendem a desconsiderar o gênero e suas interseccionalidades como dimensões relevantes para a formulação de políticas e estratégias de enfrentamento da crise climática. Essa invisibilização revela uma visão limitada e tecnicista da problemática ambiental, que negligencia os impactos diferenciados sofridos por distintos grupos sociais, especialmente as mulheres, populações racializadas, comunidades indígenas e outros segmentos historicamente marginalizados.

A representação das cidades brasileiras na Conferência das Partes (COP) segue o padrão internacional no que tange à participação de gênero. As mulheres são exceções entre os participantes, comprovando um desequilíbrio de gênero nesse importante espaço de

governança climática. Entre as cidades pesquisadas, apenas São Paulo e Palmas apresentaram um cenário de equidade de gênero em suas representações, durante o período pesquisado, contrastando com a tendência predominante – tanto no contexto nacional quanto internacional – em que os representantes do gênero masculino são maioria absoluta. Essa desigualdade não se limita à questão da representatividade numérica e simbólica, mas impacta diretamente a construção das pautas e das prioridades políticas. A ausência de equilíbrio de gênero e a predominância do gênero masculino em importantes espaços de discussão climática dificulta a introdução de pautas inclusivas e interseccionais. Portanto, a busca por equidade de gênero nas delegações não é apenas uma questão de justiça representativa, mas uma condição essencial para o fortalecimento de uma governança climática mais democrática, diversa e sensível às diferentes realidades sociais.

Essa desigualdade de gênero observada nas delegações que participam da COP também se reproduz nos espaços de governança climática em âmbito local, especialmente nas secretarias municipais responsáveis por essa agenda. Durante o intervalo de tempo da pesquisa, evidenciou-se que os homens são os preferidos para ocupar esses espaços. A exceção dentre os municípios pesquisados foi Salvador, que apresentou paridade de gênero na ocupação do cargo de secretário(a) da pasta ambiental e Palmas, onde embora não tenha sido detectada equidade de gênero, verificou-se a maior permanência de mulheres, o que pode indicar maior estabilidade ou reconhecimento da atuação feminina nessa função. Nos demais municípios, a presença masculina predominou tanto na quantidade de gestores quanto na duração de suas permanências nos cargos.

Esse cenário demonstra não apenas a reprodução da estrutura desigual de poder encontrada no cenário internacional, mas também a importância de agirmos localmente, uma vez que a sub-representação feminina nesses espaços decisórios compromete a diversidade de olhares e experiências na formulação e implementação de políticas públicas ambientais e limita a capacidade de resposta a desafios que afetam de forma diferenciada homens e mulheres.

A inclusão de mulheres em posições de liderança é essencial não apenas para a promoção da equidade, mas também para a qualificação das políticas climáticas, pois o olhar feminino pode ampliar a abrangência e a sensibilidade das ações diante das múltiplas dimensões da crise climática.

Por outro lado, esta tese também evidencia que a mera presença de mulheres nos espaços de governança climática não é, por si só, garantia de que as questões de gênero serão incorporadas às políticas públicas. Em diversas situações analisadas, apesar da participação feminina em posições de liderança, as pautas relacionadas à equidade de gênero permaneceram ausentes do debate. Um exemplo é o caso da Lei de Mudanças Climáticas do município de Palmas, elaborada durante a gestão executiva de uma mulher, mas que passou indiferente à perspectiva de gênero. Isso demonstra que a representatividade numérica precisa vir acompanhada de um reconhecimento efetivo das vulnerabilidades específicas e da atribuição de poder político e institucional às mulheres. Caso contrário, corre-se o risco de manter estruturas de poder inalteradas, com mulheres apenas legitimando decisões construídas a partir de visões e interesses predominantemente masculinos.

Outro aspecto que merece atenção é o fato de que, em grande parte dos casos, o fortalecimento da governança climática e a lente de gênero só são incluídos nos municípios de forma reativa, após a ocorrência de eventos climáticos extremos que acarretam perdas humanas, materiais, sociais e econômicas significativas. O desastre ambiental ocorrido no Rio Grande do Sul, em 2024, evidencia essa dinâmica. Não apenas Porto Alegre, diretamente atingida pelas enchentes, desenvolveu seu Plano Local de Ação Climática após o evento, como também a cidade de Belém passou a estruturar sua política climática local a partir da comoção nacional e da percepção de vulnerabilidades semelhantes.

No caso de Porto Alegre, a experiência traumática da tragédia foi incorporada ao seu plano de ação climática, que passou a contemplar medidas sensíveis à questão de gênero, a exemplo da criação de espaços específicos e seguros para mulheres em situações de emergência, com o intuito de evitar casos de violência sexual, como os registrados durante o mês de maio de 2024, além das campanhas específicas para a arrecadação e distribuição de itens de higiene e cuidado pessoal feminino, reconhecendo as necessidades diferenciadas em contextos de crise.

Essa abordagem demonstra um avanço relevante, ao incorporar a perspectiva de gênero na gestão de riscos e desastres, mas também evidencia a fragilidade de uma governança climática que se estrutura somente a partir da dor e da urgência. A construção de políticas públicas eficazes e preventivas exige planejamento contínuo, participação social e sensibilidade interseccional e não apenas respostas emergenciais após a ocorrência de catástrofes. Demanda, inclusive, um avanço em relação aos temas expostos durante a

ocorrência; requer que a política vá além e que ela possa impedir situações de exposição e perigo aos vulneráveis, antes mesmo que elas se repercutam nacionalmente.

Essa realidade evidencia que a ação preventiva ainda não é uma prática consolidada, sendo necessária alguma provocação, seja pelo sofrimento imposto pelos impactos climáticos, seja pela obrigatoriedade legal, para que gestores e instituições se mobilizem efetivamente. Essa postura reativa compromete a construção de políticas públicas estruturadas, sustentáveis e duradouras, e reforça a necessidade de uma mudança de paradigma: é preciso que a governança climática se antecipe aos riscos, reconhecendo a urgência da crise ambiental antes que seus efeitos se tornem irreversíveis.

A análise das variáveis das cinco cidades permitiu a construção de um ranking de governança climática sob a perspectiva de gênero. Este instrumento serviu para analisar, identificar, também comparar o nível de integração entre as duas dimensões nas cidades pesquisadas. Os resultados evidenciam que os municípios estão em diferentes estágios de maturidade quanto à articulação entre suas políticas climáticas e a incorporação da perspectiva de gênero. São revelados avanços pontuais, mas também lacunas significativas na institucionalização dessas interseccionalidade.

Esse panorama reforça a importância de abordagens, nos centros urbanos, que considerem a transversalidade de gênero nas estratégias de enfrentamento à crise climática. Assim, o ranking proposto, além de contribuir com um diagnóstico comparativo, também se apresenta como uma ferramenta de apoio à gestão pública, capaz de orientar políticas mais inclusivas, eficazes e sensíveis às realidades locais.

Entre as cidades pesquisadas, São Paulo foi a capital que obteve a melhor pontuação no Ranking de Equidade de Gênero na Governança Climática. No entanto, essa posição de destaque deve ser compreendida dentro de um contexto mais amplo e crítico. Em primeiro lugar, a nota alcançada pelo município – 6,0 em uma escala de 0 a 10. Embora superior à média, ainda está distante de representar um cenário confortável ou plenamente satisfatório. Em segundo lugar, ao se considerar as fragilidades apontadas pelo Atlas de Desastres e o elevado número de pessoas vivendo em áreas de risco geo-hidrológico, torna-se evidente que os instrumentos que compõem a governança climática da cidade, bem como a atenção específica às mulheres, ainda demandam avanços significativos para que a justiça climática seja alcançada.

Os avanços da capital paulista, em determinadas escolhas estratégicas, como a participação ativa em redes transnacionais de ação climática e de equidade de gênero e a previsão normativa que assegura a presença mínima de 50% de mulheres na composição dos conselhos de controle social do município. Essas experiências demonstram a capacidade e o potencial da cidade para construir instrumentos integradores, sob a perspectiva de gênero, no que tange às ações de enfrentamento da crise climática de maneira estruturada e integrada à gestão pública. Por outro lado, também se observa um amplo espaço para melhorias, especialmente no que diz respeito à ampliação dos mecanismos de participação social e ao fortalecimento do papel do poder legislativo na formulação e fiscalização das políticas públicas climáticas.

Na segunda posição do ranking, com nota 5,0, figura a cidade de Belém, atual sede da COP 30. O município se destaca por avanços significativos na estruturação de sua governança climática, especialmente pela criação do Fórum Climático Municipal. Esse espaço é composto por representantes de diversas organizações da sociedade civil, contemplando diferentes segmentos sociais – incluindo representações femininas – o que garante maior pluralidade de vozes no debate e nas decisões sobre a agenda climática local.

Outro ponto de destaque é o fato de Belém ser a única cidade pesquisada a possuir uma Comissão Legislativa Municipal Permanente dedicada ao Enfrentamento da Crise Climática, com composição pautada na equidade de gênero. Esse arranjo institucional fortalece a participação democrática e intersetorial na formulação e fiscalização de políticas públicas ambientais, demonstrando um compromisso com a inclusão de múltiplos atores na condução da agenda climática.

Conquanto existam evidências de articulação entre as dimensões de clima e gênero na estrutura de governança municipal, ainda há desafios a serem enfrentados. A liderança técnica da pauta climática permanece majoritariamente sob responsabilidade de diretores homens, o que sinaliza um espaço importante para avanços no equilíbrio de gênero em cargos de decisão. Além disso, a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) surge como uma oportunidade estratégica para aprofundar a integração entre políticas urbanas, justiça climática e igualdade de gênero, incorporando de forma mais robusta essas interseções ao planejamento territorial e ambiental da cidade.

As três cidades que obtiveram pontuação 3,0 no ranking enfrentam desafios significativos no fortalecimento de sua governança climática, sendo Salvador aquela que

apresenta o cenário mais crítico, quando se considera o contexto social, territorial e ambiental em que está inserida. Apesar de o município ter recebido diversos reconhecimentos – indicação do seu Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC) como finalista do Prêmio do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP); recebimento do Prêmio Global para o Desenvolvimento Sustentável nas Cidades (Shanghai Award); premiação no Congresso Mundial do ICLEI, na categoria “Cidades Emblemáticas: Sessão Projetos Verdes”, com o projeto piloto “Rede de Saúde Sem Danos”, e sua inclusão na “Lista A” da Carbon Disclosure Project (CDP) em 2023 – esses avanços ainda não se traduzem em ações suficientemente robustas para enfrentar as desigualdades estruturais que se acentuam diante da crise climática.

De acordo com o Censo Demográfico 2022, divulgados pelo IBGE, Salvador é a segunda capital menos arborizada do Brasil. Apenas 18,4% das vias da cidade possuem arborização, o que representa que 63,5% dos moradores vivem em ruas sem árvores. De acordo com estudo realizado pela *Climate Central*, entre dezembro de 2023 e fevereiro de 2024, Salvador registrou um aumento de 0,84°C na temperatura média, posicionando-se como a quinta cidade brasileira mais aquecida no período e a primeira em relação às capitais pesquisadas. Esses dados revelam que embora a capital soteropolitana tenha recebido títulos e reconhecimento em diferentes áreas, a população da cidade não tem sentido na prática os impactos da política climática. Tais reconhecimentos podem ser fruto de uma boa campanha política, mas que até o momento não se concretizou perante a população que sofre as injustiças climáticas.

A complexidade do cenário de Salvador exige respostas urgentes e interseccionais. A cidade concentra o maior percentual de mulheres negras do Brasil, população historicamente vulnerabilizada e desproporcionalmente impactada pelos efeitos das mudanças climáticas. Além disso, apresenta o maior índice de vulnerabilidade geo-hidrológica do país, o que agrava a exposição de comunidades periféricas – frequentemente localizadas em áreas de risco – a desastres como deslizamentos e inundações. Ademais, passa por uma forte pressão do setor imobiliário de construção civil, para que áreas verdes cedam espaço ao desenvolvimento econômico. As principais avenidas revelam como Salvador perdeu gradativamente áreas verdes e de forma indevida para construções. Desde 2014 três projetos de leis já aprovaram a desafetação de 112 imóveis públicos, sendo vários em áreas verdes. Neste sentido Salvador caminha na direção contrária de cidades do Nordeste como Sergipe e Maceió, que têm conseguido até mesmo ampliar a vegetação.

Nesse contexto, os reconhecimentos internacionais recebidos são importantes e indicam potenciais caminhos, mas é indispensável que as políticas públicas avancem para além das premiações. É necessário consolidar estratégias de mitigação e adaptação que incorporem a perspectiva de gênero e raça de forma transversal, garantindo a participação efetiva das populações mais afetadas, bem como a distribuição equitativa dos recursos e da proteção climática. O desafio de Salvador é, portanto, alinhar o reconhecimento institucional à implementação concreta de ações que promovam justiça climática em toda sua complexidade. É reconhecer que precisa de ações concretas para esse grupo, bem como a importância de dar voz para a sociedade que até então tem sido representada por homens brancos e heteros. Reconhecer a vulnerabilidade das mulheres e da população preta é importante, mas não é suficiente. É preciso conferir instrumentos para que essa população possa superar os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

É necessário avançar para além do discurso e propor medidas concretas, estruturantes e interseccionais que enfrentem as desigualdades sociais, econômicas, raciais e de gênero que se aprofundam com os impactos da crise climática. Incluir a justiça climática em textos públicos é relevante, mas não é suficiente, pois para sua concretização deve-se reconhecer as vulnerabilidades dos diferentes grupos sociais, assegurar sua participação efetiva nos processos decisórios e direcionar recursos e ações prioritárias para os territórios mais afetados.

É exatamente isso que se observa em relação às mulheres em Salvador. Embora tenha se observado equidade de gênero, no período pesquisado, no cargo de secretário da pasta em que as mudanças climáticas estão inseridas, a conexão entre as pautas ocorre apenas com a inserção do termo nos diferentes instrumentos pesquisados, mas não é revertida em ações concretas.

Com a mesma pontuação de Salvador, Porto Alegre também evidencia de forma explícita as escolhas políticas e institucionais adotadas pelo município, bem como os custos associados a essas decisões. A priorização do desenvolvimento econômico em detrimento de medidas de proteção ambiental e de enfrentamento da crise climática resultou na exposição da cidade a eventos extremos como as inundações, comprometendo a qualidade de vida da população e a capacidade de resposta do poder público.

A análise de Porto Alegre revela que a cidade tenta recuperar o prejuízo e o tempo perdido. Após a enchente de 2024, construiu seu plano de ação climática; contudo, é possível

verificar o quanto a mesma foi protocolar e cumpriu o que havia sido observado, sem avançar de forma significativa na temática gênero. Ainda que tenha apresentado pelo menos 10% de suas ações direcionadas para mulheres, esse instrumento tem muito espaço para ampliar e fortalecer essa conexão entre a pauta climática e de gênero. Entretanto, apenas foram abordados os temas que ganharam notoriedade na imprensa em maio de 2024; não há indícios de um movimento que conecte de forma mais intensa as duas pautas, mas somente uma resposta às notícias vinculadas à época, o que pode revelar uma preocupação com a repercussão dos fatos e não com a real vontade de promover um fortalecimento entre ambas.

Um dos pontos que precisa ser revisto com brevidade na capital gaúcha são os espaços de poder destinados para as mulheres na governança do clima. Na pesquisa fica evidente que a governança climática de Porto Alegre é predominantemente masculina. Os participantes da COP, e a gestão da secretaria que aborda a pauta climática, são predominantemente masculinos. Isso faz com que se estabeleça um olhar tecnicista sobre a causa, deixando de lado a preocupação de construção da justiça climática. Abrir espaços para incluir as mulheres é fundamental para a construção de ambientes interseccionais e a inclusão de políticas de diversidade.

A atualização do PDDU e o Plano Plurianual da Cidade precisam se conectar com essas pautas. Incorporar as mudanças climáticas e a equidade de gênero nestes instrumentos significa repensar a história e os posicionamentos que têm distanciado o planejamento institucional dos atuais desafios da cidade. Portanto, está além de uma demanda técnica ou normativa; é uma oportunidade para rever e alterar os modelos de desenvolvimento urbano que vêm sendo adotados.

Por sua vez, o caso de Palmas se mostra menos perigoso, pois tem menor incidência de desastres climáticos e não está entre as cidades com o maior risco geo-hidrológica. A capital tem o menor número de residentes em favelas, o que indica um contexto de menor vulnerabilidade socioambiental. Contudo, isso não justifica que a cidade fique inerte. Pelo contrário, o fato de Palmas não estar, atualmente, sob forte pressão climática representa uma oportunidade estratégica: é justamente esse cenário que permite a cidade investir em planejamento antecipado e na adoção de políticas públicas integradas, capazes de prevenir futuros impactos e garantir um desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e resiliente.

O único momento de destaque de Palmas na articulação entre as agendas de clima e gênero foi a participação das mulheres na COP. Mesmo considerando-se significativo esse

fato, é um avanço pontual que precisa ser fortalecido com ações estruturadas. A ausência de um plano de ação climática e de um fórum climático permanente evidencia a necessidade de iniciativas mais robustas e contínuas. A construção desses instrumentos, orientados por uma perspectiva de equidade de gênero e por uma abordagem interseccional, pode representar um marco considerável para o município, consolidando o compromisso com políticas públicas mais justas, participativas e alinhadas aos desafios contemporâneos da crise climática.

Diante desta análise conclui-se que, embora as cidades tenham construído modelos próprios de governança climática, de uma forma ou outra, apresentam como ponto em comum o fato de não incentivarem a participação das mulheres nos espaços de poder, posto que essa discussão continua sendo promovida por homens. A perspectiva de gênero na governança climática ainda é incipiente, principalmente se analisada diante do aumento e da repercussão da temática. Quando há uma conexão entre as pautas é pontual, apresentando-se alinhada a um ou outro instrumento específico. Não há uma conexão de retroalimentação entre as mesmas, apenas pontos específicos em que elas se cruzam. Em algumas cidades, como São Paulo, esses cruzamentos são mais frequentes, em outras ainda são bem menores do que o desejado.

Torna-se evidente que as diretrizes internacionais, como aquelas estabelecidas pelo Acordo de Paris, que incentivam a integração de gênero na ação climática, ainda não foram plenamente incorporadas pelas cidades brasileiras. Instrumentos mais antigos de planejamento urbano e ambiental não foram revistos à luz dessas novas exigências, e os documentos mais recentes, quando mencionam tais temas, o fazem de maneira superficial, sem traduzir essa abordagem em ações concretas e estruturantes.

Diante destas considerações, confirma-se a hipótese levantada no início da presente tese, de que não há uma conexão consolidada entre as pautas de gênero e mudanças climáticas. Estas continuam sendo tratadas de maneira paralela; em alguns momentos, até estabelecem diálogos pontuais, mas não se evidencia uma metodologia efetiva ou uma rotina de gestão. Essa fragmentação dificulta o avanço da justiça climática e a compreensão de que as mudanças climáticas afetam diferentes grupos de forma desigual. Pensar em estratégias eficazes para promover a participação de mulheres nos debates e espaços de decisão, bem como estabelecer diretrizes específicas para este grupo é fundamental para que a justiça climática seja alcançada.

Como sugestão para o avanço e fortalecimento do diálogo e a interconexão entre as agendas climática e de gênero sugere-se o aprimoramento do pacto federativo e sua orquestração para atender o Acordo de Paris. Promovendo mecanismos mais eficientes de coordenação, compartilhamento de responsabilidades e alinhamento de políticas públicas entre os três diferentes níveis. Reconhecendo suas competências, colaborando na institucionalização de diretrizes nacionais que integrem as duas agendas, na construção de instrumentos normativos, financeiros e técnicos que favoreçam uma atuação articulada, integrada e multinível, assegurando a participação ativa dos entes subnacionais em todas as etapas da governança climática.

Capacitar gestores públicos locais para uma atuação interseccional para construção de políticas públicas mais equitativas, eficazes e sensíveis às múltiplas dimensões da desigualdade. Incluindo a interseccionalidade, como uma bordagem analítica e prática, permitindo compreender como diferentes marcadores sociais — como gênero, raça, classe, território, idade, deficiência, entre outros — se combinam e produzem formas específicas de exclusão ou vulnerabilização no contexto das políticas públicas, especialmente frente aos impactos das mudanças climáticas. Contribuindo assim para a formação de uma cultura intersetorial e interseccional.

Ampliar a participação de mulheres e grupos vulneráveis diversos na construção e condução da agenda climática subnacional. Conferindo aos mesmos não apenas espaço, mas escuta e poder para conduzir os processos climáticos oportunizando a possibilidade de apresentar e propor soluções levando em consideração sua própria perspectiva.

Desenvolver indicadores de equidade de gênero na governança climática que pudessem mensurar e ao mesmo tempo equiparar as cidades, bem como destacar lacunas e oportunidades para ação. Incluindo análise quantitativa e qualitativa sobre as duas agendas, criando classificação/ranking que incentive a melhoria contínua da governança climática com perspectiva de gênero.

Criar mecanismos de financiamento e suporte técnico que privilegiem agendas climáticas locais atentas a lente de gênero, incentivando os espaços locais a estarem atentos a esta discussão e a promover melhorias neste campo.

Desenvolver estratégias para disseminar boas práticas de justiça climática desenvolvida pelas cidades brasileiras, promovendo a difusão de saberes e a troca de conhecimento entre os gestores, contribuindo para o fortalecimento das capacidades institucionais e na promoção de

uma cultura de cooperação entre os diferentes entes federativos, bem como os diferentes setores da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SYDOW, Cristina Toth. Federalismo e governança multinível em regiões metropolitanas: o caso brasileiro. *In*: CARNEIRO; José Mário Brasiliense; KLAUS, Frey (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**. Experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. Cap. 3. p. 47-68.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACUTO, Michele; RAYNER, Steve. City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? **Internation affairs**, v. 92, p. 1147-1166, 2016.

AGÊNCIA BRASIL. **IBGE: mulheres ganham menos que homens mesmo sendo maioria com ensino superior**. Rio de Janeiro, 07 mar. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/ibge-mulheres-ganham-menos-que-homens-mesmo-sendo-maioria-com-ensino-superior>. Acesso em: 15 mai. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans**. 03 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>. Acesso em: 15 mai. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Ministério diz que 66% dos municípios brasileiros não estão preparados para mudanças climáticas**. 19 out. 2023. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/1008899-ministerio-diz-que-66-dos-municipios-brasileiros-nao-estao-preparados-para-mudancas-climaticas/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

AGUIAR, Diana. As redes feministas transnacionais e as organizações internacionais: diferentes visões do processo de desenvolvimento. **Cena Internacional**, v. 9, n. 1, p. 140-165, 2007.

AGUILAR REVELO, Lorena. **Training manual on gender and climate change**. IUCN Publication. San José, Costa Rica: Absoluto, 2009.

AGUILAR REVELO, Lorena. Género y cambio climático: retrospectiva y retos. **Cuadernos de Investigación UNED**, Sabanilla, Montes de Oca, v.11 n.1 jan./mar. 2019.

AGUILAR REVELO, Lorena. La igualdad de género ante el cambio climático: ¿qué pueden hacer los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe?, **Série Asuntos de Género**, n. 159 (LC/TS.2021/79). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021a.

AGUILAR REVELO, Lorena. Gender equality in the midst of climate change: what can the region's machineries for the advancement of women do?, **Gender Affairs series**, n. 159 (LC/TS.2021/79), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2021b.

AHMED, Bashir. Multilevel Governance in Climate Change Adaptation: Bangladesh Perspective. **Asian Studies**. Jahangirnagar University Journal of Government and Politics, nº. 35. p. 25-35, jun. 2016. Disponível em <http://govpoliju.com/wp-content/uploads/2018/11/Asian-Studies-2016-1.pdf#page=30>. Acesso em 01 de out. 2024.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29236. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 19 abr. 2024.

ALIANÇA BRASILEIRA PELA CULTURA OCEÂNICA. **Caderno Técnico I: 2024 – O Ano Mais Quente da História**” (Série “Brasil em Transformação: O Impacto da Crise Climática”). MARTINEZ, Aline Sbizzera; CHRISTOFOLETTI, Ronaldo Adriano (coord.) Parceria com o Programa Maré de Ciência da Unifesp, o MCTI, a UNESCO e a Fundação Grupo Boticário. dez 2024. Disponível em: <https://maredeciencia.eco.br/wp-content/uploads/2024/12/Brasil-em-transformacao-1-2024-o-ano-mais-quente-da-historia.pdf> Acesso em: 15 fev. 2025.

ALMEIDA, Lia de Azevedo; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha; PESSOA, Ronaldo Augusto Campos. Participação em redes transnacionais e a formulação de políticas locais em mudanças climáticas: o caso de Palmas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1429-449, nov./dez. 2013.

ALMEIDA, Wilson; RODRIGUES, Débora; SANTANA, Hadassah. O posicionamento do Brasil nas negociações internacionais sobre temas de meio ambiente. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 2, p. 183-202, mai./ago.2014. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n2p183. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/19519>. Acesso em: 14 abr. 2024.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

ALVES, José Eustáquio Diniz. O mundo mais urbanizado e as cidades virando saunas. **EcoDebate** [online], 27 jan. 2021. ISSN 2446-9394. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2021/01/27/o-mundo-mais-urbanizado-e-as-cidades-virando-saunas/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ALVES, José Eutáquio Diniz; CORRÊA, Sônia. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo. *In: Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo*. Campinas: ABEP; UNFPA, 2009. p. 121-223. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/brasil\\_15\\_anos\\_cairo.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/brasil_15_anos_cairo.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Analytical study on gender-responsive climate action for the full and effective enjoyment of the rights of women**. Genebra: ONU, 2019. (A/HRC/41/26). Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/GenderResponsiv/A\\_HRC\\_41\\_26.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/GenderResponsiv/A_HRC_41_26.pdf). Acesso em: 31 jul. 2025.

ANDRADE E BARROS, Marinana. Outlooks for the legal framing of paradiplomacy: the case of Brazil. **Federal Governance**, v. 7, n. 3, p. 39-49, 2010. DOI: <https://doi.org/10.24908/fg.v7i1.4386>

ANTONUCCI, Denise *et al.* UN-Habitat: 3 décadas de atuação. **Arquitextos**, São Paulo, ano 09, n. 107.01, abr. 2009. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. Acesso em: 3 nov. 2024.

ANTONUCCI, Denise *et al.* **UN-Habitat**: das declarações aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 159 p.

APOLLARO, Camila; ALVIM, Angélica A. T. B. Planejamento urbano para a adaptação de cidades frente à mudança climática – Uma análise sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Thésis**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 118-137, 2017. Disponível em: <https://thesis.anparq.org.br/rLemosevista-thesis/article/view/123>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ARBOLEDA, Martin. **Planetary Mine**: territories of extraction under late capitalism. London; New York, 2020.

ARMANJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural e urbana. *In*: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q; FAVARÃO, C. B. (org.). **IPEA. A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p. 29-44.

AVANT, Deborah; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan (ed.). **Who governs the globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BACHE, Ian. Multilevel Governance. *In*: BEVIR, Mark (ed.). **Encyclopedia of governance**. Thousand Oaks, L.A.: Sage Publications, 2007.

BAI, Xuemei *et al.* Six research priorities for cities and climate change. **Nature**, v. 555, n. 7694, p. 23-25, 27 fev. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-018-02409-z>

BANCO MUNDIAL. **Um roteiro para a ação climática na América Latina e no Caribe – 2021-2025** (2022). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fl26cf2c-ec66-5e27-827c-5ee0166fbf58/content>. Acesso em 15 abr. 2024.

BANDEIRA, Lurdes Maria. Desafios da transversalidade de gênero nas políticas públicas. *In*: SWAIN, Tânia N, MUNIZ, Diva do C. G. (org.). **Mulheres em ação** – práticas discursivas, práticas políticas. Florianópolis: Ed. Mulheres; BH: PUC/MG, 2005. p. 169-193.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. **Revista do CEAM**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 35-46, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/10075>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BANDSARD, Jennifer S.; PATTBERG, Philipp H.; WIDERBERG, Oscar. Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance. **Int Environ Agreements**, v. 17, p. 229-246, 2017.

BARBI, Fabiana. **Governando as mudanças climáticas no nível local: riscos e respostas políticas**. 2014. 250 p.: il. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2014.924267>

BARBI, Fabiana; FERREIRA, Leila. Governing climate change risks: subnational climate policies in Brazil. **Chin. Polit. Sci. Rev.** v. 2, p. 237-252, 2017.

BARBI, Fabiana; MACEDO, Laura Valente de. Transnational municipal networks and cities in climate governance: Experiments in Brazil. In: VAN DER HEIJDEN, J.; BULKELEY, H.; CERTOMAC. (ed.) **Urban climate politics: Agency and empowerment** Cambridge University Press. 2019. p. 59–79. DOI: /10.1017/9781108632157

BARBI, Fabiana; REI, Fernando Cardozo Fernandes. Mudanças climáticas e agenda de adaptação nas cidades brasileiras. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, v. 12, n. 1, p. 1-34, 2021.

BARBI, Fabiana; REI, Fernando Cardozo Fernandes. **Climate governance and federalismo in Brazil**: Cambridge University Press, 2023. p. 41-63.

BARBIERI, Marina Delgado; FERREIRA, Leila. Mudanças climáticas e governança ambiental: desafios do antropoceno. **Climacom Cultura Científica**. Pesquisa, jornalismo e arte, Ano 5, n. 12, p. 47-57, jul. 2018.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in global governance. In: BARNETT, M.; DUVALL, R. (ed.). **Power in global governance**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2005. p. 1-32.

BARROS, Laís Tojal Coelho de. A lei das cotas eleitorais de gênero e sua influência na candidatura e na eleição de mulheres para a câmara dos deputados do Brasil. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p. 181-196, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>. Acesso em: 18 abr. 2024.

BBC News. **COP27**: onde estão as mulheres nas delegações oficiais da conferência do clima? 16 nov.2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-63651665>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BETSILL, Michele M.; BULKELEY, Harriet. Cities and the multilevel governance of global climate change. **Global Governance**, v. 12, p. 141-15, 2006. DOI:10.2307/27800607

BETSILL, Michelle; BULKELEY, Harriet. Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research. **Local Environment**, v. 12, n. 5, p. 447-456, 2007.

BEVIR, Mark. **Encyclopedia of governance**. In: BEVIR, Mark (ed.). **Encyclopedia of governance**. Thousand Oaks, L.A.: Sage Publications, 2007.

BIATO, Marcia Fortuna. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 233-251, abr./jun. 2005. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p233.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p233.pdf). Acesso em: 08 jun. 2024.

BIERMANN, Frank; PATTBERG, Phillip; ZELLI, Fariborz. Global climate governance beyond 2012 an introduction. *In*: BIERMANN, Frank; PATTBERG, Phillip; ZELLI, Fariborz (ed). **Global climate governance beyond 2012 architecture**. Agency and adaptation. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.  
BILGE, Sirma. Théorisations féministes de l'intersectionnalité. **Diogène**, v. 1, n. 225, p. 70-88, 2009.

BIROLI, Flávia; TATAGIBA, Luciana; QUINTELA, Débora. Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022). **Opinião Pública**, Revista do CESOP, Campinas, v. 20, n. 2, p. 1-32, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/RBd9rx3BBZq9Th3v6sPVw4c/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2024. Acesso em: 15 fev. 2025.

BLOOMBERG NEF. **Gender diversity climate innovation**. Bloomberg Finance; BloombergNEF, L.P.; Sasakawa Peace Foundation, 2020. Disponível em: [https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/BNEF-Sasakawa-Peace-Foundation-Gender-Diversity-and-Climate-Innovation\\_12012020\\_FINAL.pdf](https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/BNEF-Sasakawa-Peace-Foundation-Gender-Diversity-and-Climate-Innovation_12012020_FINAL.pdf). Acesso em 5 mai. 2024.

BODANSKY, Daniel. The Copenhagen Climate Change Conference - a post-mortem (12 de fevereiro de 2010). **American Journal of International Law**, v. 104, 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1553167>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BONDI, Liz. Gender symbols and urban landscapes. **Progress in Human Geography**. London, v. 16, n. 2, p. 157-170, 1992.

BONDUKI, Nabil. Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil. *In*: BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 4, p. 77-96.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**: la gestión de las ciudades em la era de la información. Buenos Aires: Taurus, 1997.

BORN, Rubens Harry. **As negociações multilaterais sobre mudanças do clima**. Fundação Rede Brasil Sustentável, 2023.

BORRÁS, Susana. Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático. **Relaciones Internacionales**, n. 33, p. 97-119, 2016. DOI: 10.15366/relacionesinternacionales2016.33.005

BRAGA, Roberto. Mudanças climáticas e planejamento urbano: uma análise do Estatuto da Cidade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6. 2012, Belém. **Anais [...]**. São Paulo: ANPPAS, 2012. p. 1-15. Disponível em: [https://igce.rc.unesp.br/Home/Departamentos47/planejamentoterritorialegeoprocessamento640/md\\_roberto\\_artigos\\_artig\\_anppas.pdf](https://igce.rc.unesp.br/Home/Departamentos47/planejamentoterritorialegeoprocessamento640/md_roberto_artigos_artig_anppas.pdf). Acesso em: 15 jul. 2024.

BRANCO, Mateus Gabriel, ARMADA, Charles Alexandre Souza. Desafios e perspectivas para a justiça ambiental face à nova realidade das mudanças climáticas. **Rebela** - Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos, v. 8, n. 2, p. 322-339, mai./ago. 2018, 2018.

BRAND, Ulrich; WISSEN, Markus. **The limits to capitalist nature: theorizing and overcoming the imperial mode of living**. London; New York: Rowman & Littlefield, 2018. DOI: /10.1080/09644016.2019.1573515.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2024. eBook (284 p.). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoconstituicao/anexo/cf.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Convenção sobre mudança do clima: o Brasil e a Convenção-quadro das Nações Unidas**. Brasília: MCT, [s./d]. Apoio do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/convencaomudancadoclima.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC; Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento – SEPED; Coordenação-Geral do Clima – CGCL. **Acordo de Paris**. [2021?]. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo\\_paris.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf). Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional Secretaria De Defesa Civil. **Manual de Planejamento em Defesa Civil** – v. 1, 2020. Disponível em <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/Manual-PLANEJAMENTO-1.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria de Proteção e Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. 2023. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/>. Acesso em: 06 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios 2025**. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy\\_of\\_arquivos/relatorios-planejamento-nacional/guia-de-ppa-municipal-final.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/relatorios-planejamento-nacional/guia-de-ppa-municipal-final.pdf). Acesso em: 16 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998**. Promulga a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima, assinada em Nova York, em 09 de maio de 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm). Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm). Acesso em: 05 jul. 2023

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Protocolo de Kyoto e legislação correlata**. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo nº 140 de 16 de agosto de 2016**. Aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2016/decretolegislativo-140-16-agosto-2016-783505-acordo-150960-pl.html>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. Parecer (SF) nº 36, de 2019 sobre o Requerimento nº 13, de 2019, do Senador Randolfe Rodrigues. **Relatório de Avaliação de Política Pública “A Política Nacional Sobre Mudança Do Clima”**. Disponível: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8051884&ts=1594003700159&disposition=inline>. Acesso em: 22 mai. 2024

BRITO, Beatriz Duarte Correa de; MASTRODI, Josué. A segunda conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos: dos preparativos às alterações na legislação brasileira – parte I. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1495-1514, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.53684. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/53684>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRITO, Isabelle Barbosa de; ANDRADE, José Célio Silveira; VENTURA, Andréa Cardoso; SILVA, Angela Márcia Andrade. Análise comparativa dos Planos de Ação Climática de capitais nordestinas. In: *Revista de Tecnologia & Gestão Sustentável*. ISSN 2764-6769 – volume 3, número 8, 2024, p. 33 – 45.

BRUNO, Flávio Marcelo Rodrigues *et al.* O acordo de Paris sobre o combate ao aquecimento global após a ordem executiva de independência energética de Washington. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 4., Santa Maria, 2017. **Anais** [...]. Santa Maria: UFSM, 2017. p. 1-15. Tema: Mídias e Direitos da

Sociedade em Rede. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2019/09/4-9-1.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2024.

BUENO, Ironildes. Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA. 2010. 349 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

[https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/7875/1/2010\\_IronildesBuenodaSilva.pdf](https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/7875/1/2010_IronildesBuenodaSilva.pdf)

BUENO RUBIAL, Maria Del Pilar. P. El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?. **Relaciones Internacionales**, v. 33, p. 75-95. 2016.

Disponível em: [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?-journal=Relaciones\\_Internacionales&page=article&op=-view&path%5B%5D=747](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?-journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=-view&path%5B%5D=747). Acesso em: 25 jun. 2024.

BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michele M. Revisiting the urban politics of climate change. **Environ Polit.**, v. 22, p. 136-154, 2013.

BUTLER, Judith. P. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa da assembleia**. Tradução de Márcia Moraes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque (org.). **Pensamento feminista - conceitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. p. 325-333.

CARTA CAPITAL. **Porto Alegre não fez nenhum investimento em prevenção de enchentes em 2023, diz site...** 07 mai. 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/porto-alegre-nao-fez-nenhum-investimento-em-prevencao-de-enchentes-em-2023-diz-site/>. Acesso em: 12 dez 2024.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Tratado. Cooperação internacional. San Francisco: Organização das Nações Unidas, 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Segunda, 03 set. 2007 - Atualizado 06 nov. 2009. Documento produzido no Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CAVALCANTI, Emanuel Ramos *et al.* Movimentos sociais na ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais e o enfrentamento inclusivo das mudanças climáticas: os casos de São Paulo e Natal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, p. 138-169, 2022.

CHASEK, Pamela. The legacies of the Stockholm Conference. Still only one earth: lessons from 50 years of UN sustainable development policy. **II SD Earth Negotiations Bulletin**. International Institute for Sustainable Development, 2022. Disponível em: <https://www.iisd.org/system/files/2022-05/still-one-earth-conference-legacy.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

COGBURN, Derrick L. Governing global information and communications: emergent regime formation and the impact on Africa. **Telecommunication Policy**, v. 27, 2003, p. 135-153.

COLLINS, Patricia Hill. **Intersectionality**: a knowledge project for a decolonizing world? Comunicação ao colóquio internacional Intersectionnalité et Colonialité: Débats Contemporains, Université Paris Diderot, 28 mar. 2014.

COLLINS, Patricia Hill. Intersectionality's definitional dilemmas. **Annu. Rev. Sociol.** v. 41, p. 1-20, 2015.

COLLINS, Patricia Hill. **Bem mais que ideias**: a interseccionalidade como teoria social crítica. Tradução: Bruna Barros e Jess Oliveira. São Paulo: Boitempo, 2022.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **A economia da mudança climática na América Latina e no Caribe**: uma visão gráfica. 2019. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44486/1/S1801217\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44486/1/S1801217_pt.pdf). Acesso em: 12 dez. 2021.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Guia para localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos municípios brasileiros**. O que os gestores municipais precisam saber. Brasília, DF: CNM, 2016. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ODSObjetivos\\_de\\_Desenvolvimento\\_Sustentavel\\_nos\\_Municipios\\_Brasileiros.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ODSObjetivos_de_Desenvolvimento_Sustentavel_nos_Municipios_Brasileiros.pdf). Acesso em: 05 fev. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Avaliação do cenário de crise nos Municípios**. Brasília: CNM, Agosto, 2023a. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023\\_Estudo\\_Crise\\_Municipios\\_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em: 05 dez. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Institucional. **Crise: mais de 51% dos Municípios estão no vermelho**; cenário traz cerca de 2 mil gestores a Brasília. 15 ago. 2023b. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/crise-mais-de-51-dos->

municipios-estao-no-vermelho-cenario-traz-cerca-de-2-mil-gestores-a-brasil. Acesso em: 05 dez. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Defesa Civil. **CNM lamenta tragédia no Rio Grande do Sul e cobra urgência em medidas de reconstrução das cidades e prevenção de desastres**. 05/05/2024a. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-lamenta-tragedia-no-rio-grande-do-sul-e-cobra-urgencia-em-medidas-de-reconstrucao-das-cidades-e-prevencao-de-desastres>. Acesso em: 01 de jul. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Prejuízos com as chuvas no Rio Grande do Sul passam de R\$ 10 bilhões**. 17/05/2024b. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/prejuizos-com-as-chuvas-no-rio-grande-do-sul-passam-de-r-10-bilhoes>. Acesso em: 01 de jul. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Nota sobre o legado do movimento de mulheres da ECO-92**, 2023. Disponível em: <https://cnte.org.br/noticias/artigo-samyra-crespo-nota-sobre-o-legado-do-movimento-de-mulheres-da-eco-92-f814>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CONTIPELLI, Ernani. Multi-level climate governance: polycentricity and local innovation. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, v. 9, n. 2, p. 1-35, 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. Monumentos, política e espaço. **Scripta – Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales** Universidad de Barcelona, v. 9, n. 183, 15 fev. 2005. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-183.htm>. Acesso em: 01 jun. 2024.

COSTA, Welington Oliveira de Souza dos Anjos; SILVA; Andréia Cristina Peres da. Comentários ao princípio 20 da declaração do rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. *In*: CAMPELLO, Livia G. B; SOUZA, Maria Claudia Antunes de; SANTIAGO, Mariana R. (coord.). **Meio Ambiente & Desenvolvimento: os 25 anos da Declaração do Rio de 1992**. 1. ed. São Paulo: Instituto de Desenvolvimento Humano Global - IDG v. 1., 2018. p. 01-13.

COSTA JÚNIOR, Jairo. Desde 2019, 21 áreas verdes e terrenos já foram vendidos pela prefeitura em Salvador. **Metro 1**. 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/metropolitica/147293,desde-2019-21-areas-verdes-e-terrenos-ja-foram-vendidos-pela-prefeitura-em-salvador>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos feministas**, v. 171, n. 1, p. 171-188, 2002.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. Cartographies des marges: intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur. **Cahiers du Genre**, n. 39 p. 51-82, 2005.

DAVIS, Aisha Nicole. Intersectionality and international law: recognizing complex identities on the global stage. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, Massachusetts, v. 28, p. 205-242, 2015.

DAVIS, Kathy. Intersectionality as buzzword: a sociology of science perspective on what makes a feminist theory useful. **Feminist Theory**, v. 9, n. 1, p. 67-85, 2008.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Ministério do Meio Ambiente, 14 jun. 1992. Disponível: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 21 nov. 2024.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH). Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 mar. 2023.

DESSOTTI, Fabiana; SILVA, Yvan Prado. Redes internacionais de cidades: mecanismos de inserção internacional das cidades na busca do desenvolvimento local. *In*: CONGRESSO LATINAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 5. 2010, Buenos Aires. **Anais [...]** Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010. Disponível em: <https://cdsa.aacademica.org/000-036/545.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

DI GIULIO, Gabriela Marques *et al.* Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 75-87, 2017. DOI: 10.18472/SustDeb.v8n2.2017.19868.

DI GIULIO, Gabriela Marques *et al.* Mainstreaming climate adaptation in the megacity of São Paulo, Brazil. **Cities**, v. 72, p. 237-244, 2018.

DI GIULIO, Gabriela Marques *et al.* Bridging the gap between will and action on climate change adaptation in large cities in Brazil. **Regional Environmental Change**, v. 19, n. 8, p. 2491-2502, 2019.

DINIZ, Eliezer Martins. Os resultados da Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 15, p. 31-35, 2002. DOI: 10.7154/RDG.2002.0015.0003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47294>. Acesso em: 16 abr. 2024.

DOMÈNECH, Rafael Boix. **Redes de ciudades y externalidades**. 2003. 96 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Departamento de Economia Aplicada, Universidade Autônoma de Barcelona, Barcelona, 2003.

DUARTE, Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas; SANTOS, Ricardo Oliveira dos. **Conjuntura Internacional**. Belo Horizonte, v.15, n. 3, p. 1-5, ago. 2018. ISSN 1809-6182.

ESCOBAR, Herton. We are headed for a very dark period. Brazil's researchers fear election of far-right presidential candidate. **Science**. American Association for the Advancement of Science, 16 out. 2018. Disponível em: <https://www.science.org/content/article/we-are-headed-very-dark-period-brazil-s-researchers-fear-election-far-right>. Acesso em: 13 abr. 2023.

ESPÍNDOLA, Isabela B.; RIBEIRO, Wagner C. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 365-395, maio/ago. 2020. DOI: /10.1590/2236-9996.2020-4802. Acesso em: 10 dez. 2021.

ESTADÃO. **Estudo começa a investigar os impactos das enchentes na saúde mental da população do RS.** 13 jun. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/06/13/estudo-comeca-a-investigar-os-impactos-das-enchentes-na-saude-mental-da-populacao-do-rs.htm?cmpid=copiaecola>

ESTEVO, Jefferson; FERREIRA, Leila. A política externa do governo Jair Bolsonaro para as mudanças climáticas: ruptura negativa e os riscos. *In*: GONÇALVES, Fernanda Nanci; LOUREIRO, Gustavo do Amaral; MELLO, Beatriz Bandeira de (org.). **Política externa no governo Bolsonaro: temas, resultados e retrocessos.** Belo Horizonte: Lemos Midia, 2022, Cap. 7, p. 203-229.

FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; ALBUQUERQUE, Letícia; FILPI, Humberto. Violação de direitos humanos e esforços de adaptação e mitigação: uma análise sob a perspectiva da justiça climática. **RIDH** – Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v. 8, n. 1, p. 227-240, jan./jun., 2020.

FALU, Ana. **Las mujeres en las ciudades y las metrópolis.** Acerca del derecho de las Mujeres a la ciudad, 2020. Disponível em: <https://arquitecturasfeministas.home.blog/wp-content/uploads/2020/08/ana-falu-las-mujeres-en-las-ciudades-y-metropolis.-seccion-texto-mayor.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

FARBER, Daniel. Disaster law and inequality. **Law and Inequality**, v. 25, n. 2, p. 297- 321, 2007.

FARIAS, Talden; DEBONI, Marcelo; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. Cidades brasileiras no contexto da emergência climática e a necessidade de superar a lógica do neoliberalismo pela governança policêntrica. **Veredas do Direito**, v. 20, E202313, p. 1-18, 2023.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional, desafio ou acomodação. **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v. 13, n. 1, p. 319-339, 2016.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. Imagem e visibilidade - paradiplomacia e identidade subnacional. *In*: REI, F.; GRANZIERA, M. L. M.; GONÇALVES, A. (org.). **Paradiplomacia ambiental** (e-book). Santos, SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2019.

FERNANDES, Elizabeth Alves. **Movimentos desiguais: reflexões sobre a proteção internacional das pessoas forçadas.** 2013. 226 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FERREIRA, Leila da Costa; SELEGUIM, Fabiana Barbi. **A emergência climática governança multinível e multiatores no contexto brasileiro.** Curitiba: Editora CRV, 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO, 2019. Cotidiano. **Nomes femininos são apenas 16 dos que batizam ruas de São Paulo.** 04 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/08/nomes-femininos-sao-apenas-16-dos-que-batizam-ruas-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 15 mai. 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Estudos alertaram, mas governo também vive outras agendas, diz Eduardo Leite sobre falta de plano para conter cheias no RS.** 19 mai. 2024.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/05/estudos-alertaram-mas-o-governo-tambem-vive-outras-agendas-diz-leite-sobre-falta-de-plano-para-conter-cheias-nors.shtml>. Acesso em: 20 mai. 2024.

FORUM. **Brasil soma prejuízo de mais de R\$ 37 bilhões por catástrofes naturais em 2024**. 02 dez. 2024. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/meioambiente/2024/12/2/brasil-soma-prejuizo-de-mais-de-r-37-bilhes-por-catastrofes-naturais-em-2024-170236.html>. Acesso em: 30 dez. 2024.

FÓRUM MUDANÇAS CLIMÁTICAS E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL. **Mulheres são sobrecarregadas pela mudança do clima**. Brasília: 10 dez. 2018. Disponível: <https://fmclimaticas.org.br/mulheres-sao-sobrecarregadas-pela-mudanca-do-clima/> Acesso em: 07 mai. 2023.

FOSADO CENTENO, Ericka Jannine. La lógica de género en la configuración del discurso climático: un análisis del campo institucional (1994-2015). **GénEros – Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género**, v. 26, Época 2, p. 7-39, 2019.

FRANCIONI, Franchesca. From Rio to Paris: what is left of the 1992 Declaration on Environment and Development, Intercultural Human Rights. **Law Review**, v. 11, p. 15-16, 2016.

FREDO, Carlos Eduardo; FREITAS, Silene Maria de. Protocolo de Kyoto: a corrida questionável. **Instituto de Economia Agrícola (IEA)**. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/OUT/verTexto.php?codTexto=1574>. Acesso em: 23 de jul. 2024.

FREY, Klaus. Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. *In*: CARNEIRO; José Mário Brasiense; KLAUS, Frey (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**. Experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. Cap. 1, p. 9-22.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG); INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI). **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**: Relatório da Delegação Brasileira. Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores. Brasília: FUNAG; IPRI, 1993. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-823>. Acesso em: 15 jul. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **A situação das mulheres atingidas pelo desastre do Rio Doce a partir dos dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Cartilha\\_DH\\_compressed.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf). Acesso em: 23 abr. 2023. FÜNFELD, Hartmut. Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 12, n. 1, p. 67-73, 2015. DOI: /10.1016/j.cosust.2014.10.011.

GALBIATI, Lúcia Amoroso; CAMPOS, Julia. Relatório equidade de gênero nos espaços da governança climática federal. **Observatório do Clima**. Gênero e Clima. 2021. Disponível em: [https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/GTGC\\_Relatorio\\_Politicas-Climaticas.pdf](https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/GTGC_Relatorio_Politicas-Climaticas.pdf). Acesso em: 20 set. 2024.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1990.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 2011. 276 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

GONÇALVES, Alcindo. Regimes internacionais como ação do governo global. **Meridiano 47**, v. 12, n. 125, p. 40- 45, mai.-jun. 2011.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. In: CONPEDI: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 14., 2015, Fortaleza. **Anais [...]**. Manaus: Copendi, 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2024.

GORDON, David J. Um equilíbrio desconfortável: a coordenação da governança climática em sistemas federados. **Política Ambiental Global**, v. 15, n. 2, p. 121-141, 2015. DOI: /10.1017/9781108632157.

GORSDORF, Leandro Franklin *et al.* Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU. **Jornal Gazeta do Povo**, 6 jul. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/os-silencios-da-nova-agenda-urbana-da-onu-76kbvbnkybnqcov9ut0mw8jon/> Acesso em: 15 jun. 2024.

GRANDAS ESTEPA, Denisse Amara. La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo. **RAI**. Revista de Análisis Internacional. n. 1, p. 48-68, 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/68451671/La\\_cooperaci%C3%B3n\\_descentralizada\\_como\\_un\\_nuevo\\_modelo\\_en\\_cooperaci%C3%B3n\\_para\\_el\\_desarrollo](https://www.academia.edu/68451671/La_cooperaci%C3%B3n_descentralizada_como_un_nuevo_modelo_en_cooperaci%C3%B3n_para_el_desarrollo). Acesso em: 12 set. 2024.

GROVOGUI, Siba N. Regimes of sovereignty: international morality and the african condition. **European Journal of International Relations**, Baltimore, v. 8, n. 3, p. 315-338, 2002.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. **Diplomacia pública**: a política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995). Orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro. 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of international regimes. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 491-517, Summer 1987.

HAINES, Andy; EBI, Kristie. The imperative for climate action to protect health. **The New England Journal of Medicine**, v. 380, n. 3, p. 263-273, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/nejmra1807873>. Acesso em: 25 jul. 2023.

HARLAN, Sharon L. *et al.* Climate Justice and Inequality. In: DUNLAP, Riley E.; BRULLE, Robert J. (ed.). **Climate change and society: sociological perspectives**. New York: Oxford Academic, 2015. p. 127-163. DOI: /10.1093/acprof:oso/9780199356102.001.0001.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEIKKINEN, Milja *et al.* Transnational municipal networks and climate change adaptation: A study of 377 cities. **Journal of Cleaner Production**, v. 257, p. 1-9, 2020.

HEYD, Thomas. Covid-19 and climate change in the times of the Anthropocene. **The Anthropocene Review**, v. 8, n. 1, p. 21-36, 2021. DOI: /10.1177/2053019620961799

HIRA, Anil; COHN, Theodore H. Toward a theory of global regime governance. **Journal of Political Economy**, v. 33, n. 4, p. 4-27, Winter 2003-4.

HOOGHE, Lisbet; MARKS, Gary. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: ENDERLEIN, H.; WÄLTI, S.; ZÜRN, M. (ed.). **Handbook on multi-level governance**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2013.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan. Multilevel governan. In: CARAMANI, Daniele. **Comparative politics**. New York, NY: Oxford University Press, 2020. Cap. 11, p. 1-34. Disponível em: [https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2020/06/Hooghe\\_marks\\_schakel\\_2020\\_Multilevel-governance\\_Caramani\\_Chapter\\_11.pdf](https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2020/06/Hooghe_marks_schakel_2020_Multilevel-governance_Caramani_Chapter_11.pdf). Acesso em: 2 jul. 2024.

HOUAISS, Antonio, Villar MS. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva; 2009. Vulnerabilidade; p. 1961.

HUGHES, Sara; CHU, Eric K.; MASON, Susan. G. **Climate change in cities**. Innovations in Multi-Level Governance. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2018. (The Urban Book Series).

IACOVINI, Rodrigo; VIEIRA, Victor. No mesmo mar, sim, mas não no mesmo barco: desigualdades e mudanças climáticas. **Jornal Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/12/22/no-mesmo-mar-sim-mas-nao-no-mesmo-barco-desigualdades-e-mudancas-climaticas>. Acesso em: 20 nov. 2022.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Rev. Carta Inter**. Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016. DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.242. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/242>. Acesso em: 21 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de Geografia. **Populações em área de riscos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de Geografia. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728\\_folder.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728_folder.pdf). Acesso em: 12 mai. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agência de Notícias IBGE**. 04 dez. 2020b. Em média, mulheres dedicam 10,4 horas por semana a mais que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27877-em-media-mulheres-dedicam-10-4-horas-por-semana-a-mais-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>. Acesso em: 19 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2020c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 12 mai. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 12 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agência de Notícias**. 21 mar. 2024. Censo 2022: informações de população e domicílios por setores censitários auxiliam gestão pública. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39525-censo-2022-informacoes-de-populacao-e-domicilios-por-setores-censitarios-auxiliam-gestao-publica>. Acesso em: 20 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agência de Notícias**. 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. 14 nov. 2024. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 12 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama Censo 2022**. População quantidade de homens e mulheres. IBGE, 2024. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

INSTITUTO CLIMA E SOCIEDADE (ICS); FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇA DO CLIMA (FBMC). **Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?** Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança da PNMC, 2017. Disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/como\\_se\\_governa\\_a\\_pnmc\\_no\\_brasil\\_hoje.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/como_se_governa_a_pnmc_no_brasil_hoje.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

INSTITUTO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Mapa da desigualdade entre as capitais.** 2024. Disponível em: <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadecapitais/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **A conta do desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União 2021.** 11 abr. 2022. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Depois\\_do\\_desmonte-BOGU\\_2022.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Depois_do_desmonte-BOGU_2022.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). Nota Técnica. **Análise do Orçamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (de 2019 a 2023).** Brasília: INESC, 02 mar. 2023. Disponível em: [https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/nt-orcamento-de-politicas-para-mulheres-v2\\_0703.pdf?x59185](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/nt-orcamento-de-politicas-para-mulheres-v2_0703.pdf?x59185). Acesso em: 18 set. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA (INMET). **Danos sociais e econômicos decorrentes de desastres naturais em consequência de fenômenos meteorológicos no Brasil: 2010 – 2019.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.inmet.gov.br/uploads/publicacoesDigitais/impactos-clima-2010-20192.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO; INSTITUTO LOCOMOTIVA. Apoio da Uber; apoio técnico e institucional da ONU Mulheres. **Violência contra a mulher em dados.** Percepções sobre segurança das mulheres nos deslocamentos pela cidade. Out. 2021. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia-em-dados/81-das-mulheres-ja-sofreram-violencia-em-seus-deslocamentos-pela-cidade/>. Acesso em: 20 mai. 2024.

INSTITUTO PÓLIS. **Quais histórias as cidades no contam?** A presença negra nos espaços públicos de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Apresentacao-revisada.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. (ILO). **World employment social outlook – trends for women’.** Geneva: International Labour Office, 2017. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms\\_557245.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_557245.pdf). Acesso em: 04 jun. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. (ILO) **Pay transparency legislation: Implications for employers and workers’ organizations.** International Labour Organization – Geneva: ILO, 2022. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_849209.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_849209.pdf). Acesso em: 05 ago. 2023.

INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (ISDR). Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/7817\\_7819isdrterminology11.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_7819isdrterminology11.pdf) Acesso em: 20 jul. 2024.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. (IUCN). **New data reveals slow progress in achieving gender equality in environmental decision making.** 01 mar. 2021. Disponível em: <https://iucn.org/news/gender/202103/new-data-reveals-slow-progress-achieving-gender-equality-environmental-decision-making>. Acesso em: 05 set. 2023.

IPCC. Painel intergovernamental sobre alterações climáticas 2014. **Alterações climáticas 2014: impactos, adaptação e vulnerabilidade - Resumo para Decisores.** Contribuição do Grupo de Trabalho II para o Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas. Tradução M21Global.com. [FIELD, Christopher B. *et al* (eds.). Lisboa: Instituto Português do Mar e da Atmosfera; Genebra; Suíça: Organização Meteorológica Mundial (WMO), 2014. 34 p. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/03/ar5\\_wg2\\_spm.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/03/ar5_wg2_spm.pdf) Acesso em: 8 jun. 2023.

IPCC. Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Mudança do clima e terra. **Sumário para Formuladores de Políticas.** Relatório especial do IPCC sobre mudança do clima, desertificação, degradação da terra, manejo sustentável da terra, segurança alimentar, e fluxos de gases de efeito estufa em ecossistemas terrestres. [SHUKLA, P.R. *et al.* (ed.)]. Tradução realizada pelo Governo do Brasil. Brasília: PNUD; MCTI; GFE, 2020. p. 20. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/srcl-port-web.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

IPCC. Summary for Policymakers. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis.** Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2021. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM\\_final.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf). Acesso em: 24 set. 2024.

IPCC, Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2023: Synthesis Report.** Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy\\_of\\_IPCC\\_Longer\\_Report\\_2023\\_Portugues.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf). Acesso em 10 jul. 2025.

IVANOVA, Maria. Reforming the institutional framework for environment and sustainable development: Rio +20's subtle but significant impact. **International Journal of Technology Managment and Sustainable Development**, v. 12, n. 3, p. 211-227, 2013.

IVO, Anete. A noção de governança: um novo regime de ação para o desenvolvimento sustentável e a produção das ciências sociais. In: IVO, Anete Brito Leal (ed.). **A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica.** Salvador: EDUFBA, 2016a. p. 37-104.

IVO, Any Brito Leal. A agenda habitat das nações unidas sobre as cidades: novas incursões na produção dos estudos urbanos. In: IVO, Anete Brito Leal (ed.). **A reinvenção do**

**desenvolvimento:** agências multilaterais e produção sociológica [online]. Salvador: EDUFBA, 2016b. p. 151-194.

JAFRY, Tahseen; HELWIG, Karin; MIKULEWICZ, Michael (ed.). **Routledge handbook of climate justice**. Nova York: Routledge, 2019.

JÄNICKE, M. The multi-level system of global climate governance – the model and its current state. **Environmental Policy and Governance**, v. 27, n. 2, p. 108-121, 2017.

JEREISSATI, Lucas Campos. A Nova Agenda Urbana em face das diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 113-142, jul./dez. 2019.

JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA. **TSE Mulheres**. Disponível: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

KAIJSER Anna; KRONSELL Annica. Climate change through the lens of intersectionality. **Environ Polit**, v. 23, n. 3, p. 417-433, 2014.

KASHWAN, Prakash. Climate Justice in the global north: An Introduction. **Case Studies in the Environment**, p. 1-13, 2021.

KEOHANE, Robert O. The demand for international regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 325-355, Spring, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706525>. Acesso em: 04 jan. 2025.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**: cooperation and discord in world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984 [2005].

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 2001. 334p.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. The regime complex for climate change. **APSA 2010 Annual Meeting Paper**. Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate Agreements, 2010.

KERN, Kristine; BULKELEY, Harriet. Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 47, n. 2, p. 309-332, 2009.

KLUG, Leticia; MARENGO, José A.; LUEDEMANN, Gustavo. Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da nova agenda urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 123-140. (361 p.).

KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

KORMANN, Luiza. Feminismo e universalismo: as estratégias discursivas frente e além da comissão, sobre o status da mulher da ONU. **Polifonia – Revista Internacional da Academia**

Paulista de Direito, n. 5, p. 265-294, outono/inverno, 2020. Disponível em: <https://apd.org.br/wp-content/uploads/2020/07/TEXT0-10.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Cornell University Press. 1983.

KRASNER, Stephen. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000200008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/b9xbgR49ZTvbzLq5RKfZrDg/>. Acesso em: 10 mai. 2024.

LACERDA, Lucas. 2024 é o ano mais quente já registrado no Brasil. **Folha de São Paulo**. 03 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2025/01/2024-e-o-ano-mais-quente-ja-registrado-no-brasil.shtml>. Acesso em: 4 fev. 2025.

LAFER, Celso; FONSECA JR., Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JR., G.; CASTRO, S. (org.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Brasília: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 1994.

LEE, Taedong. Cidades globais e redes transnacionais de mudanças climáticas. **Política ambiental global**, v. 13, n. 1, p. 108-127, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubem Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMOES, Maria Fernanda Rodrigues Campos. **Adaptação de cidades para mudanças climáticas: uma metodologia de análise para os planos diretores municipais**. 2010. 295 f. il. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/21/teses/774046.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LE PRESTRE, Philippe G. **Global environmental politics: understanding the governance of the earth**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.

LESSA, José Vicente. S. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

LIBERTUN de Duren, N. R. *et al.* **As desigualdades de gênero nas cidades**. (Monografia para o Urban 20 (U20). [S. l.]: CAF/BID/ONU-HABITAT, 2020. DOI: /10.18235/0002241. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/desigualdades-de-genero-nas-cidades> Acesso em: 12 mar. 2024.

LIMA, Ana Gabriela Godinho. Cidade, gênero e infância no contexto das mudanças climáticas. **Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación**, n. 175, p. 57-66, 28 dez. 2022. DOI: /10.18682/cdc.vi175.8583.

LIMA, José Roberto de; MAGALHÃES, Antonio Rocha. Institucionalidade e governança para o combate à desertificação no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. Cap. 9, p. 231-252.

LIMA, Letícia Maria R. T. **Mulheres e (In)justiça climática no antropoceno: uma abordagem interseccional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. *In*: FISCHER, Tânia. **Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

LOPES, Ney. **Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre o Projeto de Emenda à Constituição n. 475/2005**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

LOUBACK, Andréia Coutinho (coord.). **Quem precisa de justiça climática no Brasil?** Brasília, DF: Gênero e Clima; Observatório do Clima, 2022. Disponível em: <https://generoeclima.oc.eco.br/lancamento-quem-precisa-de-justica-climatica-no-brasil/>. Acesso em: 25 fev. 2024.

MACÊDO, Bianca *et al.* Caracterização das diferenças no padrão de mobilidade de mulheres e homens em grandes cidades brasileiras. **Transportes**, [S. l.], v. 28, n. 4, p. 89–102, 2020. DOI: 10.14295/transportes.v28i4.2410. Disponível em: <https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/2410>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MACEDO, Laura Silvia Valente de; JACOBI, Pedro Roberto. Subnational politics of the urban age: evidence from Brazil on integrating global climate goals in the municipal agenda. **Palgrave Communications**, v. 5, n. 18, p. 1-15, 2019.

MAIA, Mariana; SERAFIM, Lizandra; ALVES, Elias. Implementation of a climate policy monitoring system in Brazil: political challenges for coordination on multilevel governance arrangements. **Brazilian Political Science Review**, p. 1-43, 2024.

MALI, Tiago. Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses. **Poder 360°**. 18.out.2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em: 15 mai. 2024.

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira; CASTILHO, André Ferreira de; GARCIA, Julia Malheiros. Justiça Climática na perspectiva do socioambientalismo. *In*: NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente; CARVALHO, Fábria Ribeiro Carvalho de; ROSSITO, Flavia Donini. **Perspectivas para a implementação do socioambientalismo – v. II**. Curitiba: Letra da Lei, 2017. p. 132-152.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI-SP, 2014, 128p.

MARCUSE, Peter. Whose right(s) to what city? *In*: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. (ed.). **Cities for people, not for profit** London: Routledge, 2012. p. 33-47.

MARENGO, José. Possíveis impactos da mudança de clima no Nordeste. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, março 2007. Disponível em: <https://www.comciencia.br/dossies-73-184/web/handler6e10.html?section=8&edicao=22&id=248&print=true>. Acesso em: 20 jan. 2025.

MARENGO, José. **Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no semiárido do Brasil**. Parcerias Estratégicas, 2008. p. 149-176.

MARGUTTI, Bárbara; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. p. 11–30.

Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10755/1/RegioesMetropolitanasnoBrasil\\_cap02.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10755/1/RegioesMetropolitanasnoBrasil_cap02.pdf). Acesso em: 1 abr. 2024.

MARTINS, Rafael D’Almeida; FERREIRA, Leila da Costa. Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 223-242, jul./dez. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/asoc/a/hRN4f8tPbgZFSBFHS3gb7Gf/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MARY ROBINSON FOUNDATION. **Women’s participation an enabler of climate justice**

First edition: November 2015. Disponível em: [https://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2015/11/MRFCJ-\\_Womens-Participation-An-Enabler-of-Climate-Justice\\_2015.pdf](https://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2015/11/MRFCJ-_Womens-Participation-An-Enabler-of-Climate-Justice_2015.pdf). Acesso em: 14 abr. de abril de 2023.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. 2011. 139 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em:

[http://repositorio2.unb.br/bitstream/10482/9816/1/2011\\_AnaCarolinaEvangelistaMauad.pdf](http://repositorio2.unb.br/bitstream/10482/9816/1/2011_AnaCarolinaEvangelistaMauad.pdf). Acesso em: 08 ago. 2024.

MAUAD, Ana. C. E. As cidades e a COP 21. **Mundorama** - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. p. 1-8, 30 nov. 2015. Disponível em:

<http://www.mundorama.net/?p=16829>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MAUAD, Ana; BETSILL, Michele. A changing role in global climate governance: São Paulo mixing its climate and international policies. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-17, 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Drd8cmKqFxxv6YVdhyXHjbWb/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 97-123, abr./jun. 2004. p. 105.

MCAULIFFE, Marie; OUCHO, Linda Adhiambo. (org.). **Relatório sobre a Migração Mundial 2024**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2024.

Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/about>. Acesso em: 05 jan. de 2025

MEIKLE, Mandy; WILSON, Jake.; JAFRY, Thassen. Climate justice: between mammon and mother earth. **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, v. 8, n. 4, p. 488-504, 2016.

MELO, Carme. Citizenship and social transformation: new discourses and action against climate change. **Metode Science Studies Journal**, University of Valencia, v. 12, p. 137-141, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5117/511769287023/>. Acesso em: 11 ago. 2023.

MELLO, Leonardo Freire de; ZANETTI, Valéria; PAPALI, Maria Aparecida. Brasil, éden desmoronado: desastres naturais no Brasil contemporâneo. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 4, p. 93-112, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/48Nr96ddQRVfRqZFcVHXYTx/?lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2024.

MENEZES, Leila Soraya. **Governança climática local para o avanço da adaptação** + guia para o desenho de arranjos institucionais locais. Projeto Apoio ao Brasil na Implantação da sua Agenda Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PROADAPTA). Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), GmbH e Prefeitura de Santos/Comissão Municipal de Adaptação à Mudança do Clima (CMMC), 2021. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional/cmmc-comissao-municipal-de-adaptacao-amudanca-do-clima>. Acesso em: 12 jan. 2024.

METRÔ. Companhia do Metropolitano de São Paulo. **Pesquisa Origem e Destino 2017**: 50 anos; a mobilidade urbana da Região Metropolitana de São Paulo em detalhes. v. 4. São Paulo: Metrô, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/pesquisa-origem-destino-2017-da-rmsp.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil. **IPEA. Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, p. 93-102, 2010.

MILANI, Carlos R. S. Antropoceno como conceito e diagnóstico: implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais – policy paper series**. Rio de Janeiro: CEBRI; Konrad Adenauer Stiftung (KAS); Berlim, 2022.

MILANI, Carlos R. S. Ecologia Política, Movimentos Ambientalistas e Contestação na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 289-303, maio/ago. 2008.

MILENA MONTROYA, Ana. Mujeres, derechos y ciudad: apuntes para la construcción de un estado del arte desde el pensamiento y la teoría feminista”. **Territorios**, v. 27, p.105-143, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS DO CLIMA (MMA). Secretaria de Biodiversidade e Florestas Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Cópia do Decreto Legislativo n. 2, de 5 de junho de 1992. MMA: Série Biodiversidade n. 1. Brasília, MMa, 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

MIRANDA, Cynthia; FARIAS, Phillipe. **Plano de adaptação à mudança climática invisível na disputa eleitoral de Palmas**. GGN. 06 out. 2024. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/politica/palmas-plano-de-adaptacao-a-mudanca-climatica-fora-da-eleicao/>. Acesso em 10 de janeiro de 2025.

MIRANDA, Cynthia Mara; PARENTE, Temis Gomes. Plataforma de Ação de Pequim, avanços e entraves ao Gender Mainstreaming. **OPISIS**, Catalão, GO, v. 14, n. 1, p. 415-430, 2014.

MOREIRA, Helena Margarido; GIOMETTI, Ana Lucia Bueno dos Reis. O Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no mecanismo de desenvolvimento limpo por meio de projetos em energia limpa. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 9-47, jan./abr. 2008. DOI: 10.1590/S0102-85292008000100001

MOTA, José Aroudo *et al.* Trajetória da governança ambiental. **IPEA. Boletim Regional e Urbano**, 1 dez. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5523>. Acesso em: 09 jun. 2024.

MOURA, Danieli Veleda. Justiça Ambiental: um instrumento de cidadania. **Qualit@as** – Revista eletrônica, (UEPB), Campina Grande, v. 9, p. 01-10, 2010.

MOVIMENTO NACIONAL ODS. **A Agenda 2030**. Um plano de ação global para um 2030 sustentável! [2021]. Disponível em: <https://movimentoods.org.br/agenda-2030/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 5 a 16 de junho de 1972**, Estocolmo. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, [2013?]

NEUMAYER, Eric; PLÜMPER, Thomas The gendered nature of natural disasters: the impacto of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981 – 2002. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 97, n. 3, p. 551–566, 2007.

NICHI, Jaqueline. O papel da governança climática multinível na política de transporte urbano. **Concilium**, v. 23, n. 23, p. 30-44, 2023.

NORGAARD, Kary; YORK, Richard. Gender equality and state environmentalism. **Gender & Society**, v. 19, n. 4, p. 506-522, 2005. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/30044614?read-now=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/30044614?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents). Aceso em: 12 jun. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Boletim 835**. 23 mai. 2024. População pobre e negra é mais afetada pelas enchentes no Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/boletins/populacao-pobre-e-negra-e-mais-afetada-pelas-enchentes-no-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

ODDONE, Nahuel; VÁZQUEZ, Horacio Rodríguez; ORO Martín J. Quiroga Barrera. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea. **Civitas**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 332-350, may.-ago. 2018.

OJIMA, Ricardo; MARANDOLLA, Eduardo Júnior. **Mudanças climáticas e as cidades:** novos e antigos debates na busca da sustentabilidade urbana e social. São Paulo: Blucher, 2013.

OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet. Conceptualizing climate change governance beyond the international regime: a view of four theoretical approaches. **Tyndall Centre for Climate Change Research**, n. 112, p. 1-54. out. 2007. p. 17.

OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 1, 2009, p. 58-78.

OLIVEIRA, André Soares. A liderança dos países desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global. **Sequência** (Florianópolis), n. 81, p. 155-180, abr. 2019.

OLIVEIRA, Mariana Fernandes de. **Gênero e mudanças climáticas:** uma análise da participação das mulheres na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/26141>. Acesso em: 20 mar. 2023.

OLIVERA, Marguerita *et al.* A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira. **Documentos de Projetos** (LC/TS. 2021/6; LC/BRS/TS. 2021/1). Santiago e São Paulo: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2021.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 199–220, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/74659/71499>. Acesso em: 30 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Vancouver sobre os Assentamentos Humanos**. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, Vancouver, 31 maio a 11 jun. 1976. Disponível em: [https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/7252The\\_Vancouver\\_Declaration\\_1976.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/7252The_Vancouver_Declaration_1976.pdf). Acesso em: 30 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e desenvolvimento**. 14 jun. 1992. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: [https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos\\_fluxos/doc\\_principais\\_ecopolitica/Declaracao\\_rio\\_1992.pdf](https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Declaracao_rio_1992.pdf). Acesso em 15 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração e Plataforma de Ação de Pequim 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher** – Pequim (1995): Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao\\_pequim1.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim1.pdf) Acesso em: 01 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. 1996. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: 03 de nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasil, 13 out. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 03 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova Agenda Urbana** – ONU-Habitat III “Declaração de Quito Sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis Para Todos”. Versão em português, 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Food and Agriculture Organization of the United Nations**. Tackling Climate Change Through Rural Women’s Empowerment, 2017. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/2dfd8140-0d0e-4e80-9f15-6fe5a0e733f9/content>. Acesso em: 21 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU–HABITAT). **Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU, 2017**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/75416-plano-diretor-da-cidade-de-s%C3%A3o-paulo-vence-pr%C3%AAmio-de-ag%C3%Aancia-da-onu>. Acesso em: 26 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU Brasil). **População mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU**. 17 jun. 2019. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/83427-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-deve-chegar-97-bilh%C3%B5es-de-pessoas-em-2050-diz-relat%C3%B3rio-da-onu>?. Acesso em: 14 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU–HABITAT). **Relatório Mundial das Cidades 2020: The value of sustainable urbanization**. Resumo das mensagens-chave. [2020?]. Disponível em:

[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/11/key\\_messages\\_summary\\_portuguese.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/11/key_messages_summary_portuguese.pdf). Acesso em: 06 nov. 23.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU Mulheres). **Publicação sobre parques urbanos com perspectiva de gênero é lançada por agências do Sistema ONU e pelo Instituto Semeia**. 26 mai. 2020. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/publicacao-sobre-parques-urbanos-com-perspectiva-de-genero-e-lancada-por-agencias-do-sistema-onu-e-pelo-instituto-semeia/>. Acesso em: 30 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU Mulheres). **Espaço de liderança para as mulheres**. Reivindicando o espaço das mulheres na liderança. 08 mar. 2021. Disponível em:

<https://www.onumulheres.org.br/noticias/espaco-de-lideranca-para-as-mulheres/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU Brasil). **Cidades estão na “linha de frente” contra mudança climática, defende Guterres**. 19 abr. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/125222-cidades-estao-na-linha-de-frente-contramudanca-climatica-defende-guterres?>. Acesso em: 12 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU Brasil). **Brasil lidera deslocamentos internos por desastres nas Américas**. 14 mai. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/05/1831636>. Acesso em: 17 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL. **Estado do Clima Mundial 2021**. Disponível em: <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/estado-del-clima-en-2021-los-fen%C3%B3menos-extremos-y-sus-principales>. Acesso em: jan. 2023.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). **Cambio climático**. 30 out. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Gestão de Cadáveres após Desastres**: Manual para equipes de primeira resposta no terreno. Segunda edição (revisada). Washington, D.C., EUA: OPAS, 2016. Disponível em: [https://www.paho.org/disasters/dmdocuments/Management-of-dead-bodies\\_Por\\_2016.pdf](https://www.paho.org/disasters/dmdocuments/Management-of-dead-bodies_Por_2016.pdf). Acesso em 22 de abril de 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Cidades e mudanças climáticas**. Paris: OECD Publishing, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2024**: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing Paris. DOI: /10.1787/c00cad36-en. Disponível em: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/education-at-a-glance-2024\\_5ea68448/c00cad36-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/education-at-a-glance-2024_5ea68448/c00cad36-en.pdf). Acesso em: 03 jan. 2025.

OXFAM Brasil. **Trabalho de cuidado**: uma questão também econômica. 2020. Disponível: <https://www.oxfam.org.br/blog/trabalho-de-cuidado-uma-questao-tambem-economica/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

PACHECO, Tania; FAUSTINO, Cristiane. A iniludível e desumana prevalência do racismo ambiental nos conflitos do mapa. *In*: PORTO, M. F.; PACHECO, T.; LEROY, J.P. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil**: o mapa de conflitos [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p. 73-114. ISBN 978-85-7541-576-4. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/pdf/10.7476/9788575415764.6.pdf?refreqid=fastly-default%3Ae00d9044d7fc26396c21961eae797a4b&ab\\_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/10.7476/9788575415764.6.pdf?refreqid=fastly-default%3Ae00d9044d7fc26396c21961eae797a4b&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1). Acesso em: 02 mar. 2024.

PAJOLLA, Murilo. Com Bolsonaro, desmatamento na Amazônia cresce 150%, pior marca já registrada pelo Imazon. **Brasil de Fato**, 20 jan. 2023. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2023/01/20/com-bolsonaro-desmatamento-na-amazonia-cresce-150-pior-marca-ja-registrada-pelo-imazon/>. Acesso em: 01 out. 2024.

PAVLOVA, Elitsa; GVETADZE, Salome. **Female access to finance**: a survey of literature. Working Paper 2023/87. EIF Research & Market Analysis. European Investment Fund (EIF), 2023. Disponível em: [https://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_working\\_paper\\_2023\\_87.pdf](https://www.eif.org/news_centre/publications/eif_working_paper_2023_87.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

PBMC. Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. **Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas**: Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas [Marengo, J.A., Scarano, F.R. (ed.)]. PBMC, COPPE – UFRJ, Rio de Janeiro, 2016. 184 p. ISBN: 978-85-285-0345-6.

PEREIRA, Ana Maria Caetano; ASSIS, Eleonora Sad de. Governança Climática Urbana em Cidades Brasileiras: contribuições à discussão. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE URBANA: 14ª Jornada Urbanere e 2ª Jornada Cires, 2018, Vila Velha. **Anais [...]**. Vila Velha: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. p. 113-122. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/47936>. Acesso em: 13 out. 2024.

PEREIRA, Joana C.; VIOLA, Eduardo. **Climate change and biodiversity governance in the amazon at the edge of ecological collapse?** New York: Routledge, 2022.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. Estudo de caso – Município de Belo Horizonte. *In*: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional**: a experiência de Estados e Municípios no Brasil. São Paulo: IRI-SP, 2014. 128p.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. O Acordo de Paris, o Brasil e as Cidades. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, p. 29-33, 1º sem./2017.

PENTINAT, Susana Borràs; PÉREZ, Beatriz Felipe. El régimen jurídico del cambio climático: entre la justicia climática y los derechos humanos **Working paper** nº 2, Ministerio de Economía Competitividad Proyecto de investigación: Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: Hacia una matriz conceptual para la gobernanza global, 2016.

PIATTONI, Simona. Multilevel governance: a historical and conceptual analysis, **Journal of European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

PIERLI, Giada; MURMURA, Federica; PALAZZI, Federica. Women and leadership: how do women leaders contribute to companies' sustainable choices? **Front. Sustain.** v. 3, 04 jul. 2022. DOI: 10.3389/frsus.2022.930116.

PMAMC. **Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima da cidade de Salvador**. (2020-2049). Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/19/2021/01/salvador-plano-de-acao-climatica.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Combatendo a mudança climática**: solidariedade humana num mundo dividido. Relatório do Desenvolvimento

Humano 2007/2008. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/20078-hdr-portuguese.8-hdr-portuguese>. Acesso em: 02 abr. 2023.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Cities Alive: designing cities that work for women**. October 2022. Disponível em: <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/cities-alive-designing-cities-that-work-for-women>. Acesso em: 30 mai. 2024.

PRAZERES, Tatiana. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, T. et al. (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora PUC; EDUNESP; CEDEC; FAPESP, 2004.

PREFEITURA DE BELÉM. **Lei nº 8655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-belem-pa>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PREFEITURA DE PALMAS. Procuradoria Geral do Município. **Lei complementar nº 400, de 2 de abril de 2018**. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-4-4-2018-9-25-47.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). **Lei Complementar nº 434, de 1º/12/1999, atualizada até a Lei Complementar nº 667, de 3/01/2011**, incluindo a Lei Complementar nº 646, de 22/07/2010 e os anexos. Disponível em: [https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/guia\\_pddua.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/guia_pddua.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

PREFEITURA DE SALVADOR. **Lei nº 9.069 de 30 de jun. 2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-salvador-ba>. Acesso em: 19 abr. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. (Projeto de Lei nº 688/13, do Executivo, aprovado na forma de substitutivo do Legislativo). Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE\\_SUPLEMENTO-DOC.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf). Acesso em: 19 abr. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plataforma Sampa+Rural**. Disponível em: <https://sompamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/categoria/agricultores>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PRIETO, Noé Cornago. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation. **Regional & Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 40-57, 1999.

PUCHALA, Donald J.; HOPKINS, Raymond F. International regimes: lessons from inductive analysis. **International Organization**, v. 36, n. 23, p. 61-91, Spring 1982.

RACHED, Danielle Hanna. Interfaces entre o regime internacional de mudança climática e a saúde global. **Lua Nova**, São Paulo, v. 98, p. 231-254, 2016.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticos-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

RAMOS, Marina Courrol. **Políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas em face das populações vulneráveis e da justiça climática**. 2015. 127 p. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Disponível:  
<https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23859/Marina%20Courrol%20Ramos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 de maio de 2023.

RATTIS, Ludmila; BRANDO, Paulo M.; MACEDO, Marcia N.; SPERA, Stephanie A.; CASTANHO, Andrea D.A.; MARQUES, Eduardo Q.; COSTA, Nathane Q.; SILVERIO, Divino V.; COE, Michel T. Climatic limit for agriculture in Brazil. **Nature Climate Change**. 11, 1098–1104 (2021). Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41558-021-01214-3>. Acesso em 11 de jul. 2025.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; SOUZA, Luciano Pereira de. Acordo de Paris: reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 81-99, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/996>>. Acesso em: 23 de nov. 2024.

RELATÓRIO LUZ da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 – VII, 2023. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2023/07/v-rel-eu-2023.pdf>. Acesso em: 20 de jun. 2024.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Democracia no fio da navalha**: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

RIBEIRO, Suzana; SANTOS, Andrea. (ed.). **Mudanças Climáticas e Cidades**. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC). Rio de Janeiro: PBMC, COPPE – UFRJ, 2016. 116 p. ISBN 978-85-285-0344-9. Disponível em: <https://assets.lupa.news/426/4267938.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ROBINSON, Mary. **Justiça climática**: esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

RODOVALHO, Sarah Afonso; RIBEIRO, Maria Eduarda Bueno; FREIRES, Gabriela Sampaio. Clima e planejamento urbano no plano diretor participativo de Palmas (2018). In: ENCONTRO NACIONAL DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 16., 2021. **Anais [...]**. [S. l.], 2021. p. 243-252. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/encac/article/view/4356>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ROMA, Júlio César; Lídio, CORANDIN. A governança da convenção sobre diversidade biológica e sua implementação no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. Cap. 10, p. 254-285.

ROSENAU, James N. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU J. N.; CZEMPIEL, E-O. **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge, MA: University Cambridge Press, 1992. p. 1-29.

ROSENAU, James N. Governance in the Twenty-first Century. **Global Governance**, v. 1, n. 1, p. 13-43, winter 1995.

ROY, Shouraseni Sen. **Linking gender to climate change impacts in the global south**. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2018.

SACHS, J. *et al.* **SDG Index and Dashboards - Global Report**. New York: Bertelsmann Stiftung; Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2016. Disponível em: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sdg-index-dashboards/>. Acesso em: 13 abr. 2024.

SAFFIOTI, Heleieth. Enfim, sós Brasil rumo a Pequim. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 198-202, 1995. DOI: 10.1590/%x. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16935>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SALLES, Sofia Ladeira Teixeira de; SILVEIRA, Mariana. Mudança na dinâmica do regime internacional de mudança climática pós-Kyoto. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 5-11, 2024. DOI: 10.5752/P.1809-6182.2022v19n3p5-11. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/conjuntura/article/view/28631>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. Mudanças climáticas e planos diretores citadinos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 23, n. 62, p. 75-84, abr.-jun. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Lua Nova**, ano 07, n. 39, p. 105-124, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Educação Ambiental. **Meio ambiente e desenvolvimento: documentos oficiais**. Organização das Nações Unidas, Organizações não governamentais. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente, 1993. (Série documentos, ISSN 0103-164X). Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S7D00004.pdf>. Acesso em 15 jan. 2024.

SATHLER, Douglas. Repercussões locais das mudanças climáticas globais: urbanização, governança e participação comunitária. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 51, p. 1-19, set. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/28237>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SATHLER, Douglas. Cidades e mudanças climáticas (C3 studies): um novo campo interdisciplinar de pesquisa no Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 276-279, mai/ago 2015. DOI: 10.18472/SustDeb.v6n2.2015.11386. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15747>. Acesso em: 28 abr. 2024.

SATHLER, Douglas; PAIVA, Júlio César; BAPTISTA, Sandra. Mudanças climáticas: planejamento urbano e governança ambiental nas sedes das principais regiões metropolitanas e integradas de desenvolvimento do Brasil. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 29, n. 56, p. 262–285, 2019. DOI: 10.5752/P.2318-2962.2019v29n56p262. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/geografia/article/view/17875/14410>. Acesso em: 1 fev. 2025.

SCHLOSBERG, David. Climate justice and capabilities: a framework for adaptation policy. **Ethics & International Affairs**, v. 26, n. 4, p. 445-461, 2012.

SCHLOSBERG, David. Teorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse. **Environmental Politics**, v. 22, p. 37-55, 2013.

SCHLOSBERG, David; Y COLLINS, L. B. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. **Wiley Interdisciplinary Reviews: ClimateChange**, v. 5, p. 359-374, 2014.

SCHROEDER, Heike; BULKELEY, Harriet. Global cities and the governance of climate change: what is the role of law in cities? **Fordham Urban Law Journal**. v. 36, n. 2., p. 313-359, 2009.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & realidade**, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/viewFile/71721/40667>. Acesso em: 01 nov. 2024.

SCOTTI, Guilherme; PEREIRA, Diego. Injustiça climática: a desigualdade social como violação à garantia de direitos. **Revista de Direito Público (RDP)**, v. 19, n. 104, p. 288-315, out./dez. 2022.

SELEGUIM, Fabiana Barbi; REI, Fernando. Climate governance and federalism in Brazil. In: FENNA, A.; JODOIN, S.; SETZER, J. (eds). **Climate governance and federalism: a forum of federations comparative policy analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. p. 41-63.

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise conjuntural**, v. 24, n. 11-15, p. 12, nov./dez. 2002.

SHEPARD, Peggy. M.; CORBIN, Mark, C. **Climate justice**. **Environmental Justice**, v. 2, n. 4, p. 163-166, 2009. DOI: 10.1089/env.2009.

SILVA, Ana Carolina Pereira. Orientadora: Márcia Nina Bernardes. **Estudo sobre o Modelo de Justiça Global de Nancy Fraser**: a surgimento de um espaço transnacional de discussão e seu reflexo na Comissão para o Status da Mulher da ONU. 2013. 128p. Dissertação Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA; Angela Marcia de Andrade, ANDRADE, José Célio Silveira; VENTURA, Andréa Cardoso, PRADO, Angélica Fabíola Rodrigues. Cidade Resiliente: Vínculo Entre Ações Propostas Pela Estratégia De Resiliência De Salvador Com Os Seus Choques E Estresses. Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA), p. 62-81, 2022–ISSN:2317-563X

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.). **Agenda 2030: ODS-Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável**. IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8855>. Acesso em: 05 ago. 2023.

SILVA, Josiane Santos *et al.* Socioeconomic and environmental characterization of urban backyards in the Marituba municipality, Belém Metropolitan Region, Pará State, Brazilian Amazon. **International Journal of Development Research**, v. 9, n. 8, p. 29495-29502, 2019.

SINCLAIR, Timohty. **Global Governance**. Cambridge, UK: Polity Press, 2012.

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES DE GASES (SEEG). **Municípios**. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/cities>. Acesso em 17 de agosto de 2023.

SOARES, Guido Fernando Silva. Dos anos 60 à Conferência da ONU de 1972 (Estocolmo). In: SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente – emergências, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 54.

SOARES, Wilcinete Dias; ESPINOSA, Marcello. **O município na Constituição de 1988**. Semana Acadêmica, 2013. Disponível em: [https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o\\_municipio\\_na\\_constituicao\\_de\\_1988.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_municipio_na_constituicao_de_1988.pdf). Acesso em: 1 maio 2025.

SOTTO, Débora; SOUZA, Luciana Correia Gaspar. A lei de mudanças climáticas do município de São Paulo: aspectos ambientais e urbanísticos. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, v. 10, p. 1-20, 2024. Disponível em: <https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/186>. Acesso em: 1 mai. 2024

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 DF - Distrito Federal**. Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. Relator: Min. Roberto Barroso, 28 de setembro de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 9 set. 2024.

TABARIN, Charles Serra. Desenvolvimento sustentável na agenda internacional: Conferências das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (Onu-Habitat). In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS 19., 2018, João Pessoa. **Anais [...]**. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB, 2018. p 1-11. Disponível em:

[https://www.eng2018.agb.org.br/resources/anais/8/1532095628\\_ARQUIVO\\_TCENG2018TABARINCharles.pdf](https://www.eng2018.agb.org.br/resources/anais/8/1532095628_ARQUIVO_TCENG2018TABARINCharles.pdf). Acesso em: 14 jul. 2024.

TOKAR, Brian. On the evolution and continuing development of the climate justice movement. In: JAFRY, Tahseen; HELWIG, Karin; MIKULEWICZ, Michael (ed.).

**Routledge Handbook of Climate Justice**. Nova York: Routledge, 2019, p. 15.

TOKARSKI; Carolina Pereira *et al.* Igualdade de gênero. In: **IPEA BPS.**, v. 1, n. 27, 2020.

Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2020. Cap. 9, p. 311-366.

DOI:/10.38116/bps27/igualdadegenero.

TOMINAGA, Lídia Keiko. Desastres Naturais: por que ocorrem? In: TOMINAGA, Lídia Keiko; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosângela do (org.). **Desastres naturais: conhecer para prevenir**. São Paulo: Instituto Geológico, 2009. p. 11-24.

TORRES, Maximiliano. O ecofeminismo: “um termo novo para um saber antigo”. **Terceira Margem**, Rio de Janeiro, n. 20. p. 157-175. Jan./jul. 2009. Disponível em:

<https://revistas.ufrj.br/index.php/tm/article/viewFile/11043/8059>.

TORRES, Pedro Henrique *et al.* Cidades, metrópoles ou metrópoles expandidas devem se planejar para enfrentar as mudanças climáticas. In: TORRES, P. *et al.* **Planejamento e governança ambiental: adaptação e políticas públicas na macrometrópole paulista**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

TORRES, Pedro Henrique Campelo; JACOBI, Pedro Roberto; LEONEL, Ana. Lia. Nem leigos nem peritos: o semeador e as mudanças climáticas no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 19, n. 44, p. 17-38, 2020.

TORRES, Pedro Henrique Campelo *et al.* Justiça climática e as estratégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 102, p. 159-176, 2021. DOI: /10.1590/s0103-4014.2021.35102.010

TRANNIN, M. C. Climate justice: a new way of looking at environmental issues. **Ciência e Natura**, [S. l.], v. 42, p. e20, 2022. DOI: 10.5902/2179460X38599. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view/38599>. Acesso em: 24 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Painel de recursos para gestão de riscos e desastres**. 2012-2022. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=c0074a08-c870-4d37-a928-e096108934ce&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false>. Acesso em: 19 mai. 2024.

UNDRR. UN Office for Disaster Risk Reduction. **Construindo cidades resilientes (MCR2030)**. 2021. Disponível em:

<https://www.undrr.org/media/48910/download?startDownload=20250429>. Acesso em: 21 mai. 2024.

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. **Improving the participation of women in the representation of Parties...** Marrakesh: UNFCCC, 2001. 01 p. Disponível em:

[https://unfccc.int/files/bodies/election\\_and\\_membership/application/pdf/decision\\_36\\_cp7.pdf](https://unfccc.int/files/bodies/election_and_membership/application/pdf/decision_36_cp7.pdf). Acesso em: 07 ago. 2023.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. Conference of the Parties. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session**. COP 16, Cancun 29 nov. a 10 dez. 2010. United Nations; UNFCCC, 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2024. UNFCCC. Conference of the Parties Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session. **Decision 23/CP.18**. UNFCCC, 2012. p. 47-49. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf#page=47>. Acesso em: 1 de out. 2024.

UNFCCC. **Gender and climate change**: compilation of decisions, subsidiary body reports related to gender and climate change. [S.l.]: UNFCCC, 2017.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **O que é governança climática?** Panamá, República do Panamá, 2020. 43p. Disponível em: <https://www.unicef.org/lac/media/31661/file/O-que-e-governanca-climatica.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

UNITED NATIONS – **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm, 16 jun. 1972.

UNITED NATION. **Conference of the Parties**. Report of the conference of the parties on its seventh session, Marrakesh. FCCC/CP/2001/13/Add.4 21 January 2002. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a04.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

UNITED NATIONS. **Climate Justice for a Changing Planet**: a primer for policy makers and NGOs. 2009, p. ix. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/ngls20092\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ngls20092_en.pdf). Acesso em: 05 ago. 2023.

UNITED NATION. **Conference of the Parties** Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session. UNFCCC, 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf#page=47>. Acesso em: 1 out. 2024.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Gender and climate change**. 2009, p. III). Disponível em: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Resource\\_Guide\\_Gender\\_CC.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Resource_Guide_Gender_CC.pdf). Acesso em: 18 mai. 2022.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Resource guide on gender and climate change** 2009. Disponível em: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Resource\\_Guide\\_Gender\\_CC.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Resource_Guide_Gender_CC.pdf). Acesso em: 18 mai. 2022.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Disponível em: <https://www.unep.org/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Human Settlements Programme (UN-Habitat)**. Guiding Principles for City Climate Action Planning, 2015. Disponível em:

<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/English%20Publication.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR); UNDP; IUCN. **Making disaster risk reduction gender-sensitive**. Geneva, Switzerland: NISDR, UNDP; IUCN, 2009. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/9922\\_MakingDisasterRiskReductionGenderSe.pdf](https://www.unisdr.org/files/9922_MakingDisasterRiskReductionGenderSe.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

UN WOMEN WATCH. **Women, gender equality and climate change**. UN Women Watch, 2009. Disponível em: [https://www.un.org/womenwatch/feature/climate\\_change/downloads/Women\\_and\\_Climate\\_Change\\_Factsheet.pdf](https://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/downloads/Women_and_Climate_Change_Factsheet.pdf). Acesso em: 30 de março de 2024.

UNITED NATIONS WOMEN (UN WOMEN). **Progress on the sustainable development goals**. The gender snapshot 2022. Disponível em: [https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-en\\_0.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-en_0.pdf). Acesso em: 13 fev. 2024.

UNTERHALTER, Jessica Erin. Commission on global governance. *In*: BEVIR, Mark (ed.). **Encyclopedia of governance**. Thousand Oaks, L.A.: Sage Publications, 2007.

VIANNA, Maria Daniela de Araújo. Mulheres, crise climática e COP27: o protagonismo feminino sob a lente da justiça climática. **Organicom**, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 90-110, 2022. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2022.206653. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/206653>. Acesso em: 7 abr. 2024.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 115–128, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mSCBJg96dt5B9NfvXmbX6Rp/>. Acesso em: 1 mai. 2024.

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Debora Figueiredo. B. Ações e problemas para a paradiplomacia no Brasil. *In*: SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (org.). **Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Oficina Universitária, 2010. p. 25-54.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002.

VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. *In*: TRIGUEIRO, A. (org.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. Cap. 12, p. 183-197.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. O sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 1-18, set.-dez. 2012.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora**. Governança global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Editora Anna Blumme, 2013.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher- Pequim, 1995 - Apresentação. *In*: FROSSARD, Heloisa (org.).

**Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. 260p. (Série Documentos). p. 148-150.

Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/publicacoes/publicacoes/inst-int.pdf>. Acesso em: 112 out. 2023.

VISWANATHAN, R. Federalism, swaraj and Brazil. **Gateway House**. Indian Council on Global Relations, 14 ago. 2014. Disponível em: <https://www.gatewayhouse.in/federalism-swaraj-and-brazil/>. Acesso em: 1 jun. 2024.

VITALE, Denise; NAGAMINE, Renata. Apresentação. *In*: VITALE, D.; NAGAMINE, R. (ed). **Gênero, direito e relações internacionais**: debates de um campo em construção [online]. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 7-11.

WEISS Thomas G.; WILKINSON, Rorden. Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 1, p. 207-215, 2014.

WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden. The globally governed: everyday global governance. **Global Governance**, v. 24, n. 2, p. 193-210, 2018.

WILKINSON, Rorden. Global governance. *In*: BEVIR, Mark (ed.). **Encyclopedia of governance**. Thousand Oaks, L.A.: Sage Publications, 2007.

WILLIAMS, David Samuel *et al.* Vulnerability of informal settlements in the context of rapid urbanization and climate change. **Environment & Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 157-176, abr. 2019. DOI: /10.1177/0956247818819694. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247818819694>. Acesso em: 5 ago. 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Gender Gap Report 2023**. Geneva: World Economic Forum, 2023. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

WORD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). **Atlas of mortality and economic losses from weather, climate and water extremes (1970–2019)**. 20 set. 2021. Disponível em: [https://unfccc.int/documents/306865?gclid=Cj0KCQjw84anBhCtARIsAISl-xdD1ove7enq70S1RVilxt4JyXDxlBxym\\_WPHzioeysXj7QwpZm4pMaAlfAEALw\\_wcB](https://unfccc.int/documents/306865?gclid=Cj0KCQjw84anBhCtARIsAISl-xdD1ove7enq70S1RVilxt4JyXDxlBxym_WPHzioeysXj7QwpZm4pMaAlfAEALw_wcB). Acesso em: 28 jul. 2023.

WORLD BANK. **Development and climate change**. Washington, DC: World Bank. 2011. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/201001468159913657/world-development-report-2010-development-and-climate-change>. Acesso em: 10 out. 2024.

WORLD BANK. **Women, Business and the Law 2022**. Washington, DC: World Bank, 2024. Cap. 1, p. 9-40. Disponível em: <https://wbl.worldbank.org/content/dam/sites/wbl/documents/2021/02/WBL2022%20Chapter%201.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Climate change and health research: current trends, gaps and perspectives for the future**. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/climate-change-and-health-research-current-trends-gaps-and-perspectives-for-the-future>. Acesso em: 15 fev. 2024.

WU, Allison. Do female political leaders make the environment greener? Evidence from the United States. *Kybernetes* v. ahead-of-print, n. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/K-09-2023-1932>.

YOUNG, Oran R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982.

YOUNG, Oran R. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization*, v. 45, n. 3, p. 281-308, 1991. DOI: 10.1017/S0020818300033117.

ZANELLA, Tiago V.; SUBTIL, Leonardo de Camargo. As influências e aplicações da declaração do Rio de Janeiro no direito do mar. In: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (org.) **Comentário brasileiro à Declaração do Rio**. São Paulo: Editora D'Plácido, 2023. p. 685-704.

ZÜRN, Michael. Global governance as multi- level governance. In: ENDERLEIN, H.; Wälti, S. (org.). **Handbook on Multi-Level Governance**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 89-99.