

# A trajetória da agenda ambiental na urbanização de favelas no Brasil<sup>1</sup>

Luciana Nicolau Ferrara<sup>2</sup>

Ana Gabriela Akaishi<sup>3</sup>

## Resumo

Com base em uma periodização sobre a política de urbanização de favelas no Brasil, abrangendo o período de 1960 à atualidade, este artigo propõe-se a analisar as interseções e incorporações da agenda ambiental nessa política, rastreando sua evolução ao longo da trajetória de ambas as agendas. Pretende-se observar as mudanças do tratamento dos temas ambientais, atualizando-o para o contexto da premente crise climática, que afeta desproporcionalmente as favelas. Observa-se uma crescente incorporação da agenda ambiental nas leis, programas e projetos, contudo, sem superar visões e práticas conflitantes bem como práticas de urbanização que ainda não alcançam satisfatória qualidade ambiental.

## Palavras-chave

Agenda ambiental; Urbanização de favelas; Conflitos ambientais; Risco, Mudanças climáticas.

**The trajectory of the environmental agenda in the “urbanização de favelas” in Brazil**

## Abstract

Drawing on a periodization of favela urbanization policies in Brazil, from the 1960s to the present, this article aims to analyze the intersections and incorporations of the environmental agenda within these policies, tracing its evolution alongside the trajectories of both agendas. The study seeks to examine shifts in the treatment of environmental issues, updating the discussion in light of the current climate crisis, which disproportionately affects favelas. A growing incorporation of environmental concerns can be observed in laws, programs, and projects; however, this has not yet overcome conflicting views and practices, nor has it resulted in urbanization processes that consistently achieve satisfactory environmental quality.

## Keywords

Environmental agenda; Urbanization of informal settlements; Environmental conflicts; Climate risk; Environmental change.

Artigo recebido em junho de 2025

Artigo aceito em agosto de 2025

## Introdução

A política de urbanização de favelas no Brasil possui trajetória longa e complexa, atravessada por sucessivas transformações institucionais e de paradigma ao longo das últimas décadas. A gênese das favelas está profundamente associada à histórica omissão e insuficiente ação do Estado em prover alternativas habitacionais para as camadas populares, o que levou à ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como fundos de vale, encostas e margens de cursos d'água, por populações de baixa renda. A abordagem a partir de uma perspectiva crítica permite entender que tanto a favela quanto as outras partes da metrópole podem ser compreendidas como construções sócio-naturais (Swyngedouw, 2006), engendradas pelos processos da urbanização capitalista. Nesse contexto, a produção do espaço urbano tem sido orientada prioritariamente para atender às dinâmicas de acumulação e reprodução do capital e da valorização imobiliária, em detrimento das condições necessárias à reprodução da vida.

Os efeitos mais adversos dessa lógica incidem de forma desproporcional sobre as populações de baixa renda, majoritariamente negras e grupos socialmente vulnerabilizados. A concentração de riscos em determinadas áreas, como enchentes, deslizamentos e ilhas de calor, não é fruto do acaso ou de uma falha técnica isolada, mas da forma como o espaço urbano é produzido social e politicamente (Nogueira e Paiva, 2018). Tal processo evidencia, de maneira contundente, a tessitura das desigualdades socioespaciais e ambientais que conformam as metrópoles brasileiras (Martins, 2006).

Ao longo do tempo, a urbanização de favelas passou a ser orientada por princípios que reconhecem o direito à permanência das famílias residentes e a imperativa integração desses territórios ao tecido urbano, sinalizando uma mudança na forma como o Estado e a sociedade passaram a compreender e intervir nesses espaços, que apresentam complexidade socioespacial crescente. Ao mesmo tempo, verifica-se a incorporação da agenda ambiental nas políticas urbanas (Acserald,

2010), e em particular nas urbanizações de favela, o que decorre em grande medida da influência do debate internacional e formas de financiamento a ele vinculados, e do modo como internamente os conflitos ambientais são politicamente gerenciados.

Este artigo propõe-se a analisar as interseções, conflitos e incorporações da agenda ambiental nas políticas de urbanização de favelas no Brasil, rastreando sua evolução ao longo da trajetória de ambas as agendas, à luz da periodização da política de urbanização de favelas formulada por Denaldi (2003). Esta análise pretende observar as mudanças do tratamento dos temas ambientais, atualizando-o para o contexto da premente crise climática, que afeta desproporcionalmente os territórios de favelas.

A incorporação da dimensão ambiental como qualificadora do espaço, nos programas e projetos de urbanização de favelas, permaneceu limitada e, não raramente, tensionada por visões dicotômicas entre a proteção da natureza e a garantia de direitos sociais. Para Costa (2008), tais tensões revelam a colisão entre rationalidades distintas que historicamente orientam as políticas públicas no campo urbano-territorial. De um lado, o planejamento urbano e habitacional opera com base em uma lógica contraditória, centrada no desenvolvimento imobiliário privado e na promoção do direito à cidade, esta última voltada à resposta às demandas por moradia digna em contextos de desigualdade. Por outro lado, como analisa Acselrad (2009), o campo ambiental tem sido historicamente orientado por uma rationalidade conservacionista, focada na preservação de espaços naturais e frequentemente dissociada das dinâmicas socioterritoriais. Essa dissociação de concepções produziu conflitos concretos nas políticas de urbanização de favelas, especialmente quando essas passaram a ser tratadas, *a priori*, como ameaças ambientais.

A análise da política de urbanização pela lente da dimensão ambiental, proposta neste artigo, busca superar a dicotomia historicamente estabelecida, ao reconhecer que as intervenções em favelas

vão além da simples provisão de moradia, infraestrutura ou soluções de riscos. Elas dizem respeito às condições de reprodução da vida, humana e não humana, nesses territórios, envolvendo de forma interdependente e complementar as infraestruturas urbanas, o saneamento básico, os espaços livres, as dinâmicas sociais e as condições ambientais que sustentam a vida local.

Cabe destacar que a agenda ambiental é contestada e o ambientalismo não é homogêneo, pois há diferentes correntes que expressam variadas ideologias e práticas. Uma síntese em três correntes foi formulada por Alier (2007): (i) o “culto ao silvestre” representa o movimento conservacionista que visa a proteção integral da natureza; (ii) o “evangelho da ecoeficiência” referencia a visão hegemônica e defesa da modernização ecológica do desenvolvimento sustentável como incremental ao capitalismo; e (iii) o “ecologismo dos pobres” diz respeito tanto às comunidades tradicionais que preservam a natureza com seu modo de vida como aos movimentos sociais afetados pelas desigualdades ambientais e que contestam o sistema capitalista. Os posicionamentos que correspondem a essas diferentes correntes aparecem nos variados momentos da política de urbanização de favelas. Contudo, esta reflexão problematiza as duas primeiras correntes, que são as hegemônicas e por isso influenciam o debate internacional e nacional, se contrapondo à terceira corrente, contestatória.

Esta análise reconhece a influência do debate internacional sobre o contexto político nacional, orientando as políticas urbanas. A agenda ambiental é construída principalmente a partir dos eventos promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo amplo debate sobre desenvolvimento. Não é objetivo deste artigo aprofundar cada uma das conferências, mas destacar seus principais conteúdos que engendraram ideologias dominantes sobre o desenvolvimento sustentável, amparadas em redes de poder, que se expandiram mundialmente (Ribeiro, 2008), com rebatimentos locais desiguais.

A própria noção de sustentabilidade foi sendo transformada e ampliada ao longo do tempo, com diferentes formulações, abordagens, e interfaces entre a visão de mercado, da ciência e de variados grupos sociais (Acserald, 2009). Segundo Adams (2009) o conceito de desenvolvimento sustentável tem antecedentes e parte dos movimentos ambientalistas desde meados do século XIX, em reação ao desenvolvimento industrial destrutivo dos recursos naturais e ganha relevo no pós-II Guerra Mundial. O foco desta análise considera o contexto a partir dos anos 1970, quando o desenvolvimento sustentável passa a ser explicitamente discutido de forma associada ao conservacionismo, criando uma noção *mainstream* ou predominante, na qual a pobreza impulsionava a degradação ambiental e exigia uma ação multilateral (global). No final da década de 80, o Relatório Brundtland cunha a noção de desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprir as suas próprias necessidades”, sem romper com o padrão de desenvolvimento desigual e sem elaborar o que seria a “sustentabilidade social” (Sachs, 2007). Nos anos 90, a Conferência do Rio estabeleceu o pensamento dominante sobre desenvolvimento sustentável (DS), explicitaram-se os diferentes posicionamentos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Mas a Rio 92 não conseguiu, por si só, alcançar um compromisso vinculativo ou temporal para uma mudança sistemática nas políticas nacionais ou internacionais (Adams, 2009).

O termo “sustentável” tornou-se unanimemente presente e vago, sendo objeto de críticas na Habitat II, em Istambul (1996), que problematizou a associação entre pobreza e degradação ambiental. O debate sobre o significado de DS e quais ações devem ser tomadas para alcançá-lo continuou em elaboração, seja nas conferências seguintes, como a de Joanesburgo (2002) (Adams, 2009), seja por autores que buscaram avançar em formulações integradas entre o social e o ambiental, como os conhecidos Ignacy Sachs, Amartya Sen, Vandana Shiva, entre outros.

Na formulação *mainstream*, os 8 Objetivos do Milênio (2000), ampliados pelos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (de 2015 até 2030), estabelecem os temas que orientam as políticas públicas, visando, de um lado, tornar a “busca” pela sustentabilidade objetiva e, por outro, reduzi-la a determinados temas ou problemas, que, se forem tratados pelos países, indicam que algo (por mais pontual que seja, mas possível de ser expresso em indicadores) está sendo feito, criando novas ideologias sem transformações sociais substantivas. Resultado da Habitat III (2016), a Nova Agenda Urbana articula-se aos ODS no sentido de orientar as políticas locais para o desenvolvimento urbano sustentável. O progressivo avanço da agenda climática complexifica o debate na escala global, sendo mais recentemente incorporado à política urbana, também de forma variada quanto ao seu tratamento.

Problematizando a formulação de desenvolvimento sustentável *mainstream*, à luz da sua instrumentalização pela agenda neoliberal e de mercado, emergem diversas correntes críticas, formuladas pelos movimentos sociais, pós-desenvolvimentistas, decoloniais, de decrescimento e bem viver. No contexto urbano, em particular para análise de dimensão ambiental na urbanização de favelas, as formulações sobre racismo ambiental (Acselrad, 2010; Belmont, 2023) e justiça ambiental (Acselrad, 2010; Schlosberg, 2007) são relevantes, pois, a partir delas, compreende-se que a melhoria das condições ambientais como uma totalidade somente será possível se superadas as desigualdades socioambientais, ou seja, uma mudança na forma de produção do espaço e relação com a natureza humana e não humana (Swyngedouw, 2006).

Diante do agravamento das crises climáticas globais, torna-se cada vez mais urgente adotar uma abordagem crítica e integrada nas políticas urbanas, sobretudo quando se considera a localização das favelas em áreas de risco e sua limitada capacidade de resposta a eventos extremos, como inundações, deslizamentos de terra e ondas de calor. Essa vulnerabilidade estrutural exige que as intervenções em favelas

sejam analisadas sob a perspectiva da justiça socioambiental (Acselrad, 2010; Schlosberg, 2007; Belmont, 2023), o que pressupõe não apenas o reconhecimento dos déficits de infraestrutura, mas também uma crítica ao uso instrumental e excluente do discurso e das práticas ambientais nas estratégias territoriais. Impõe-se a necessidade de formular alternativas que articulem permanência com modelos urbanísticos socioambientalmente integradores.

O texto se estrutura em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta as notas metodológicas que amparam a análise realizada para, na terceira seção, tratar do histórico das políticas de urbanização de favelas no Brasil à luz da agenda ambiental, organizada cronologicamente em subseções que delineiam os marcos históricos, institucionais e programáticos da política no país, e suas interfaces com o debate ambiental em escalas internacional e nacional. Por fim, são tecidas as considerações finais.

### **Notas metodológicas da análise sobre a relação da agenda ambiental com a urbanização de favelas**

A análise adota como referência a periodização proposta por Denaldi (2003), que estrutura a trajetória das políticas de urbanização de favelas no Brasil a partir de marcos históricos, institucionais e programáticos que evidenciam mudanças no papel do Estado, nos arranjos institucionais e nas estratégias de intervenção territorial<sup>4</sup>. Embora essa divisão em períodos seja adequada para organizar o debate, ela não deve ser interpretada como uma segmentação rígida. Ao contrário, há sobreposições, continuidades e descontinuidades entre os momentos, refletindo tanto as mudanças nos marcos legais e institucionais quanto as disputas políticas em torno da definição dos rumos da política urbana. Essa periodização permite compreender como os discursos e práticas ambientais foram sendo incorporados, ou, em alguns casos, instrumentalizados, nos diferentes ciclos de formulação e implementação das políticas de urbanização no país.

Este artigo debruça-se sobre a agenda ambiental no contexto das urbanizações de favelas a partir de duas perspectivas: de âmbito federal e municipal. Em nível federal, a relevância da análise reside nas principais leis e nos programas e políticas federais que historicamente pautaram as intervenções em favelas. Complementarmente, recorre-se a exemplos específicos municipais ou metropolitanos para ilustrar questões intrínsecas a essa trajetória.

Para a década de 2000, foi possível apresentar uma avaliação crítica a partir de resultados concretos de projetos e obras de urbanização de favelas que foram objeto do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Trata-se dos resultados de pesquisa em rede nacional que culminou no livro “A dimensão ambiental na urbanização de favelas, olhares críticos a partir da drenagem urbana nos projetos do PAC” (Ferrara *et al.*, 2022).

Ao destacar momentos-chave dessa trajetória, explicita-se como as favelas foram ora invisibilizadas nas agendas ambientais, ora criminalizadas como ameaças à preservação dos bens naturais, e, em outros momentos, reconhecidas como sujeitos de direitos e partes legítimas da cidade.

## **Histórico das políticas de urbanização de favelas no Brasil à luz da agenda ambiental**

Nas seções a seguir, a leitura de cada período será aprofundada por meio da análise dos principais momentos históricos da política de urbanização de favelas no Brasil e do debate ambiental, evidenciando os avanços, impasses e reconfigurações que marcaram a relação entre essas duas agendas ao longo das últimas décadas.

### **Política de remoção de favelas e a dominância neomalthusiana na agenda ambiental internacional (Décadas de 60 a 80)**

Nas décadas de 1960 a 1980, a política habitacional brasileira esteve marcada pela predominância da lógica da remoção sistemá-

tica das favelas, fortemente ancorada em paradigmas sanitários e de controle urbano que viam as favelas como irregularidades a serem eliminadas do tecido urbano.

A atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964, exemplifica isso: embora representasse a principal estrutura estatal para o financiamento habitacional, sua política privilegiava a demanda solvete, não alcançando as camadas mais pobres da população (Azevedo e Andrade, 2011; Bonduki, 1998). Mesmo quando o BNH passou a admitir, em 1979, a permanência das populações em áreas ocupadas, o foco das intervenções permanecia em obras de saneamento básico que muitas vezes implicavam em remoções totais, em nome da saúde pública ou da preservação ambiental.

Após os movimentos contra culturais dos anos 60 e o avanço da ecologia social, assistiu-se à ascensão do debate ambiental no cenário internacional, marcado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, em 1972. Essa conferência baseou-se no famoso relatório “Os limites do crescimento”, que defendia parar o crescimento econômico e populacional, preponderando uma abordagem neomalthusiana. Esse posicionamento fazia com que os países “subdesenvolvidos”, mais populosos, fossem considerados foco do “combate à pobreza”, o que seria alcançado com a ajuda dos países “desenvolvidos” que, por sua vez, já apresentavam um esgotamento de seus recursos naturais (Limonad, 2013).

No Brasil, estava em curso a ditadura militar e as políticas desenvolvimentistas, com taxas elevadas de urbanização sob uma modernização conservadora. Contudo, esse novo cenário internacional levou à institucionalização da política ambiental e à promulgação de legislações ambientais pioneiras, que se voltavam principalmente para processos de controle de poluição industrial. A concepção dominante era marcada por um ambientalismo conservador, centrado na proteção dos recursos naturais e pouco sensível às dinâmicas sociais associadas à urbanização periférica.

A política urbana, herdeira do urbanismo modernista e desenvolvimentista, manteve um viés funcionalista e normativo sobre o espaço, enquanto a política ambiental, centrada na conservação da natureza, resistia à urbanização dos territórios considerados frágeis visando controlar o avanço da urbanização. Os conflitos entre esses dois campos disciplinares e políticos expressam suas rationalidades distintas (Costa, 2008).

A contraposição dessas lógicas resultava, na prática, na negação do direito à cidade para os habitantes de favelas situadas em áreas de preservação ambiental. Essa contraposição imputou injustamente aos pobres a responsabilidade pela degradação ambiental, o que também ocultou uma compreensão mais complexa dos agentes e relações sociais implicados na produção do espaço, que envolve as desigualdades reproduzidas pela valorização imobiliária crescente. Esta impede o acesso à terra urbanizada e à moradia da população de baixa renda, gerando tratamentos desequilibrados dos conflitos ambientais por parte do Estado. Nessas condições, a ocupação de Áreas de Proteção aos Mananciais (APM) e Áreas de Preservação Permanente (APPs) passou a ser vista como ameaça ambiental, reforçando as práticas de remoção.

A emergência de novas diretrizes internacionais, como as definidas na Conferência Habitat I (1976), e os avanços normativos no Brasil após a abertura política, como a Constituição Federal de 1988, iniciaram uma inflexão importante. A Política Nacional de Meio Ambiente<sup>5</sup> institui um Sistema Nacional de Meio Ambiente, do qual fazem parte Conselhos de Meio Ambiente nos diferentes níveis de governo, com participação pública, e define instrumentos relevantes para o planejamento e gestão ambiental<sup>6</sup>. Ainda assim, a tensão entre os imperativos ambientais e os direitos sociais permaneceu como elemento estruturante das políticas de urbanização de favelas.

Exemplos emblemáticos desses conflitos são observados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde, nas décadas de 1970 e 1980, verificou-se acelerado crescimento da ocupação para moradia

em APM. A legislação ambiental vigente desde os anos 1970 impedia a regularização fundiária e intervenções nesses territórios, o que foi modificado nas décadas seguintes<sup>7</sup>.

Importante destacar que, nas primeiras experiências de urbanização de favelas conduzidas por governos municipais, como em Recife e Diadema, os projetos, ainda incipientes e pontuais, ignoravam amplamente as questões ambientais. Limitavam-se à abertura de vielas, redes de esgoto e drenagem, frequentemente desconsiderando as características morfológicas dos terrenos e os impactos ecológicos. Para os moradores e movimentos de favelas, o saneamento era a reivindicação principal.

Sendo assim, entre as décadas de 1960 a 1980, a política de urbanização de favelas foi marcada predominantemente pela remoção sistemática, fundamentada em paradigmas sanitários e de controle urbano. Paralelamente, o cenário internacional testemunhava a ascensão do debate ambiental, influenciado por uma visão neomalthusiana de controle da população e alarmista sobre a finitude dos recursos naturais. Embora não se possa estabelecer uma relação direta entre a agenda ambiental e as práticas de remoção nesse período, o ponto de convergência de ambas as agendas reside em um tratamento conservador e excludente da pobreza, em que a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis foi associada à “ameaça ambiental”, reforçando a negação do direito à cidade para as populações de baixa renda. Essa dinâmica complexa revela uma sobreposição de lógicas que, no discurso e na prática, desconsiderava as condições sociais e históricas que levavam à formação desses assentamentos.

### **Avanços da perspectiva democrática na urbanização de favelas e na agenda ambiental sob o neoliberalismo (Década de 90)**

A década de 1990 marcou o início de uma mudança significativa na trajetória das políticas públicas voltadas à urbanização de favelas no Brasil. Com a extinção do BNH em 1986, o país vivenciou um

vácuo institucional na condução da política habitacional, agravado pela drástica redução dos investimentos federais no setor durante os anos de transição democrática. Esse contexto de retração da atuação estatal coincidiu, entretanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou direitos fundamentais como o acesso à moradia e ao meio ambiente equilibrado, além de instituir os princípios da função social da cidade e da propriedade.

A Constituição foi produto, em grande parte, da mobilização dos movimentos sociais organizados em torno da reforma urbana, que passaram a demandar do Estado políticas mais inclusivas e participativas. Nesse processo, os municípios foram responsabilizados de maneira mais direta pela implementação das políticas urbanas e habitacionais, impulsionando uma descentralização que exigia a criação de capacidades institucionais locais. Em resposta, tanto o governo federal quanto organismos internacionais passaram a promover programas de apoio e capacitação técnica para estados e municípios, visando à estruturação de políticas locais de urbanização de favelas.

Foi nesse contexto que diversas administrações municipais e estaduais passaram a desenvolver programas próprios de intervenção em assentamentos precários, incorporando a agenda da urbanização como alternativa à erradicação. Um dos marcos desse novo ciclo foi o Programa Favela-Bairro, lançado em 1993 pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que se consolidou como referência nacional e internacional pela abrangência de suas ações e pela articulação entre urbanização física e integração social. O programa foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e introduziu a lógica da urbanização integrada como política pública permanente, ainda que enfrentando limites importantes quanto à sustentabilidade das intervenções e à regularização fundiária (Cardoso, 2005).

O Programa Habitar Brasil/BID (HBB), durante o governo FHC (1995-2003), visava melhorar as condições de habitação em favelas e capacitar os municípios para elaborar e implementar suas políticas

habitacionais e urbanas, incluindo um subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), o que introduziu a necessidade do diagnóstico e planejamento antecedendo as intervenções para acessar financiamento (Denaldi, 2003).

Na RMSP, foi implementado o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga (1992), que inaugurou uma abordagem voltada à gestão integrada das bacias hidrográficas como unidades de planejamento. Essa perspectiva foi reforçada pelo marco legal nacional que, a partir da década de 1990, passou a reconhecer oficialmente a bacia hidrográfica como unidade de gestão e gerenciamento dos recursos hídricos. Contudo, essa legislação visava o planejamento em escala regional, e a lógica de se planejar de forma intersetorial na escala de sub-bacias ou microbacias, ainda se colocava como um desafio (Martins, 2006; Ferrara, 2018).

O Programa Guarapiranga também exemplifica a relevância e influência, nesse momento, dos financiamentos das agências internacionais como o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, que condicionou o aporte de recursos a um desenho de gestão e exigências ambientais a serem garantidas pelos tomadores, o Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo.

No bojo do debate sobre processos participativos, ganham relevância as áreas ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), categorias jurídico-urbanísticas que passam a ser incorporadas em legislações municipais como instrumentos de reconhecimento dos assentamentos informais. Um exemplo pioneiro é o de Recife, que, ainda na década de 1980, incorporou as ZEIS em seu plano diretor visando articular permanência, regularização, direito à moradia e qualificação urbana e ambiental (Moraes, 2020). Tais dispositivos buscavam conciliar o direito à moradia com a proteção ambiental, sobretudo em territórios localizados em APM e de APP, em crescente expansão.

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, também desempenhou papel

fundamental nesse período, ao internacionalizar o debate ambiental e difundir, por meio da Agenda 21, uma perspectiva de desenvolvimento sustentável baseada na articulação entre justiça social, conservação ambiental e participação cidadã. A ênfase no combate à pobreza e na necessidade de envolver a população na construção de soluções ambientais influenciou diretamente o discurso das políticas públicas urbanas, que passaram a incorporar, ao menos retoricamente, os princípios de sustentabilidade e “equidade” territorial.

O relatório base da conferência, “Nosso Futuro Comum” (Relatório *Brundtland*) apresenta uma visão otimista e “foi o corolário do processo de alinhamento dos interesses econômicos com a questão ambiental” (Oliveira, 2012, p. 82), firmando a noção de desenvolvimento sustentável como uma alternativa ao desenvolvimento internalizada ao capitalismo. Apesar do reconhecimento de setores de governo e sociedade civil de que a melhoria da qualidade ambiental pressupõe a superação de desigualdades, na prática, houve pouca transformação. Nesse momento, as políticas urbanas brasileiras já sentiam os efeitos da agenda neoliberal, com as tentativas de privatização, aprofundamento da austeridade fiscal, entre outras reformas estruturais afetando direitos sociais e trabalhistas.

A concepção hegemônica do desenvolvimento sustentável passou a ser contestada por movimentos sociais, por ambientalistas do campo progressista e por pesquisadores críticos (Ribeiro, 2008; Acselrad, 2009). Nos anos 1990, destaca-se também a difusão no Brasil do movimento por justiça ambiental e as denúncias dos casos de racismo ambiental (Acselrad, 2010).

Na agenda ambiental destaca-se também o fortalecimento da pactuação global das mudanças climáticas, com a ratificação pelo Brasil e outros países da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) em 1994, visando a cooperação para redução de emissões de gases de efeito estufa e assistência técnica. A política nacional brasileira de mudanças climáticas surgiu nesse momento e,

na década seguinte, seriam elaborados planos nacionais<sup>8</sup> (Seixas et. al., 2020). Contudo, as cidades ainda não são consideradas centrais nos relatórios do IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change da ONU), o que ocorreu apenas em 2023.

A década de 1990 foi marcada por contradições. A redução de investimentos federais, a fragilidade da capacidade técnica dos municípios e os conflitos normativos entre legislações urbanísticas e ambientais limitaram a efetividade das políticas de urbanização. Ainda assim, o período consolidou as bases para uma atuação mais estruturada no campo da urbanização de favelas, articulando progressivamente os direitos à cidade e ao meio ambiente como dimensões indissociáveis da política urbana contemporânea.

Com a Constituição de 1988 e a mobilização social impulsionando a descentralização e a autonomia municipal, urbanizar as favelas emergiu como alternativa à remoção total, no contexto, inclusive de redução significativa de investimentos federais. Simultaneamente, a agenda ambiental internacional começava a ganhar força, difundindo conceitos de desenvolvimento sustentável, justiça ambiental e mudanças climáticas. Embora a integração efetiva entre as políticas urbanas e ambientais ainda fosse um desafio remoto, há o importante reconhecimento, no campo discursivo, de que a melhoria da qualidade ambiental pressupõe a superação de desigualdades, com participação popular e fortalecimento dos movimentos sociais e ambientais.

### **Ampliação de recursos voltados para urbanização integral de favelas (Década de 2000)**

Em 2002 foi realizada a Conferência Ambiental Rio+10, em Joanesburgo, tendo como um dos principais objetivos a avaliação dos acordos e convênios ratificados na Rio-92. Em 2012 é realizada a Conferência Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – CNUDS), no Rio de Janeiro. Nesse momento, o monitoramento dos avanços no desenvolvimento sustentável se consolida

por meio dos 17 ODS e suas 169 que compõem a Agenda 2030 da ONU. Os ODS passam a ser adotados como norteadores de políticas públicas, projetos de pesquisa, agências de fomento e investimento e, ao mesmo tempo, funcionam como um grande “guarda-chuva” sob o qual diferentes ações, nem sempre convergentes, são reunidas.

A partir dos anos 2000, observa-se uma inflexão significativa nas políticas de urbanização de favelas no Brasil, marcada por um aumento expressivo de investimentos públicos, principalmente da esfera federal, e pela consolidação de marcos institucionais e regulatórios. Essa nova fase priorizou o atendimento à população de menor renda, buscando integrar o direito à moradia digna com a qualificação ambiental dos assentamentos precários.

Nesse período, ocorreram avanços institucionais significativos, como a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH) e a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), que estabeleceram diretrizes e instrumentos para a implementação de políticas habitacionais em todo o território nacional. A criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003 fortaleceu a coordenação das políticas urbanas, promovendo a integração entre habitação, saneamento<sup>9</sup>, mobilidade e planejamento urbano. Além disso, foram instituídos conselhos e instâncias de participação e controle social em níveis local, regional e nacional, ampliando a democratização das decisões.

A formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008 consolidou essas iniciativas, estabelecendo metas e estratégias para enfrentar o déficit habitacional. Contudo, a crise financeira e imobiliária internacional impulsionou a adoção de uma política anticíclica no país, com a ampliação de linhas de financiamento para provisão habitacional por meio do PMCMV, não seguindo o PlanHab, favorecendo faixas de renda médias e setor da construção.

Na dimensão regulatória, a promulgação do Estatuto das Cidades<sup>10</sup> estabelece diretrizes para a política urbana nacional. Na interface entre a regulação ambiental e urbana em relação às favelas, destaca-se a Lei do

PMCMV<sup>11</sup> e o chamado novo Código Florestal<sup>12</sup>, que também impactaram diretamente as políticas habitacionais e ambientais, estabelecendo parâmetros para a regularização fundiária com a flexibilização das faixas de APPs de curso d'água, desde que o projeto de urbanização comprovasse melhoria da qualidade ambiental do assentamento. Essas mudanças ampliaram as possibilidades de intervir em córregos em projetos de urbanização de favelas, reduzindo o número de remoções de moradias. Por isso, foi considerado um avanço pelo campo progressista.

O lançamento do PAC em 2007 representou um marco no aumento dos investimentos federais em infraestrutura urbana, incluindo a urbanização de favelas. A proposta do PAC-UAP é elaborada como continuidade dessa trajetória de mudanças de regulação e de práticas de projeto<sup>13</sup>. O PAC foi um importante marco para o país devido à sua abrangência nacional, ao volume investido e à quantidade de projetos realizados em 1.058 municípios (Cardoso e Denaldi, 2018). O programa se baseou na urbanização integrada e na melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos, direcionando investimentos para áreas ambientalmente protegidas.

A pesquisa nacional em rede (Ferrara *et al.*, 2022) avaliou criticamente os projetos e obras de urbanização de favelas do PAC-UAP, nos quais o manejo de águas pluviais e a drenagem urbana foram centrais e estruturadores da intervenção. O tema das infraestruturas é tratado, então, como importante elemento de análise sobre a qualificação dos assentamentos em termos ambientais e urbanos<sup>14</sup>.

A análise crítica constata que mesmo em áreas que foram beneficiadas por programas de urbanização e as enchentes foram solucionadas com a canalização, os resultados nem sempre se traduzem em efetiva melhoria da qualidade urbanística e ambiental. Em muitos casos, as intervenções reproduzem ou até aprofundam formas de precariedade, resultado de concepções técnicas que desconsideram a complexidade socioespacial dos territórios e a dinamicidade das favelas enquanto tecido urbano vivo (Ferrara *et al.*, 2022).

Essa leitura crítica também notou que os resultados das intervenções em infraestrutura, em especial macrodrenagem expressam escolhas políticas, capacidades institucionais e condicionantes econômicos, como a disponibilidade orçamentária e os interesses dos agentes envolvidos. Ao colocar a drenagem como eixo estruturante da urbanização, foi evidenciada a adoção de soluções convencionais, baseadas no rápido escoamento das águas pluviais e na canalização em função do sistema viário – orientadas sobretudo pelas lógicas de custo, que pouco dialogam com as especificidades locais – negligenciando a gestão integrada das águas urbanas e sua relação com a moradia, os espaços livres e a saúde pública.

Apesar de o PAC-UAP apresentar avanços, sua implementação revelou limites importantes: falta de articulação entre os sistemas de infraestrutura, como a drenagem e o esgotamento sanitário (Denaldi; Ferrara, 2018); falhas no reassentamento de famílias removidas; e descompasso entre o tempo de execução dos projetos e a dinâmica de crescimento dos assentamentos. Mesmo com avanços pontuais, identificou-se a permanência de uma abordagem fragmentada, incapaz de responder à complexidade dos territórios populares. Outros desafios se relacionam à falta de manutenção das áreas coletivas e dos espaços de infraestrutura, que demandaram remoções, e que voltam a ser ocupados após as obras. Embora esses desafios sejam conhecidos e amplamente debatidos na literatura especializada, permanecem como obstáculos concretos para uma urbanização ambientalmente qualificada e socialmente justa.

A partir dos anos 2000 a noção de desenvolvimento urbano sustentável se fortalece no contexto internacional e se faz presente nas legislações, políticas e objetivos dos instrumentos e projetos urbanos brasileiros, nas diferentes escalas da federação. Segundo Maricato (2002), não faltam planos urbanísticos nem leis nas cidades brasileiras, mas eles não são suficientes para superar problemas estruturais da sociedade, como a crise social e ambiental, que não se dissocia do

problema habitacional. Portanto, ainda que o avanço de pautas socioambientais na regulação urbana seja importante, prevalecem as narrativas e intenções sobre as ações práticas e, quando se avança nas ações, elas não estão livres de conflitos e contradições. A produção habitacional pelo PMCMV impulsionou a expansão imobiliária, porém, não resolveu o déficit habitacional. Ao mesmo tempo, a expansão da urbanização de favelas em áreas de complexidade ambiental, riscos e adensamento populacional, por meio do PAC-UAP, resolveu parcialmente alguns problemas, mas não incorporou o reconhecimento da dinâmica social e econômica local. Isso, combinado a soluções convencionais de infraestrutura, em muitos casos, geraram situações de reocupação e novos riscos ambientais.

### **Desafios atuais para a política de urbanização de favelas à luz das mudanças climáticas (Décadas de 2010 e 2020)**

A interrupção do PAC UAP a partir de 2013, após o golpe e impeachment da Presidenta Dilma, comprometeu a continuidade das ações de urbanização. A descontinuidade na execução dos projetos, ocasionada por entraves contratuais, falhas de gestão ou interrupções no fluxo de recursos comprometeram a efetividade das intervenções e contribuíram para a obsolescência dos projetos frente à rápida transformação dos territórios.

A urbanização de favelas perdeu centralidade na política habitacional. As prefeituras municipais passaram a concentrar esforços na regularização fundiária em áreas de baixa complexidade e precariedade, deixando a urbanização em segundo plano. Além de gestões de perfil conservador, contribuiu para isso o marco federal de regularização fundiária alterado com a Lei nº13.645/2017, que inclui instrumentos de regularização controversos, pois, por um lado, visam facilitar a titulação da propriedade, e por outro, desvinculam a regularização fundiária da urbanização e qualificação urbanística.

A ocorrência de grandes desastres afetando favelas e a crescente preocupação sobre os eventos climáticos têm impulsiona-

do o surgimento de diretrizes e políticas voltadas à mitigação e à adaptação frente aos seus impactos. No entanto, esse debate, embora ganhe força discursiva, ainda apresenta efeitos limitados em termos de implementação prática, especialmente nas áreas urbanas mais vulneráveis, como as favelas. A análise de iniciativas de urbanização de favelas na América Latina (experiências no Chile, Colômbia e República Dominicana) realizada por Collado e Wang (2020) demonstra que, embora a dimensão ambiental ainda seja frequentemente negligenciada nos programas tradicionais e pouco considerada como diretriz específica na concepção dos projetos, há intenção expressa em alinhar essas políticas às agendas globais de desenvolvimento sustentável e ação climática.

Em 2023, o MCidades foi reativado e criada a Secretaria Nacional de Periferias (SNP) que possibilitou articular e centralizar as demandas relacionadas à urbanização de favelas, a partir do Programa Periferia Viva, Periferia Sem Risco e Regularização Fundiária, a Secretaria estrutura e operacionaliza as intervenções com recursos do Novo PAC<sup>15</sup>.

O manual “Periferia Viva – Urbanização de Favelas”, vinculado ao Novo PAC, reconhece a importância da adaptação às mudanças climáticas e da redução de riscos de desastres como elementos centrais das intervenções em favelas. As propostas devem incorporar Soluções Baseadas na Natureza (SBN), voltadas à recuperação de áreas degradadas, controle de alagamentos, redução de ilhas de calor e aumento da resiliência urbana. Orienta ainda que a infraestrutura urbana deve ser pensada em conjunto: drenagem, saneamento, mobilidade, habitação, com atenção à sustentabilidade das soluções e à manutenção futura.

No entanto, cabe ponderar que as SBN, amplamente promovidas internacionalmente como alternativas às mudanças climáticas, podem reforçar desigualdades se não forem adaptadas aos contextos urbanos periféricos. Sem instrumentos de justiça ambiental e participação efetiva das comunidades, essas intervenções correm o

risco de excluir populações vulneráveis e gerar efeitos como a gentrificação verde (Torres *et al.*, 2023).

Para avançar na política de redução de riscos e adaptação climática, a SNP tem proposto a elaboração de Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRAs). Trata-se de uma abordagem inovadora, pois considera que o tratamento dos riscos deve envolver as comunidades que são mais afetadas e, portanto, elas precisam conhecê-los e elaborar estratégias para minimizá-los, indo além das concepções técnicas tradicionais adotadas, que priorizam lidar com as consequências dos desastres e não suas causas. Essa experiência é pautada pela necessidade de superação da noção de desastre natural e alinha-se à concepção da construção social do risco (BRASIL, 2025a). Por isso, pode iluminar uma agenda de integração da dimensão social e ambiental, sem prescindir da ação estatal quando são necessárias intervenções físicas de maior complexidade<sup>16</sup>.

A criação da SNP e o lançamento do Novo PAC, com novas premissas, sinalizam uma convergência com o debate internacional sobre adaptação às mudanças climáticas, à exemplo do que propõe Wicaksono *et al* (2023). Com base na literatura dos últimos dez anos, os autores consideram que a participação comunitária é fator determinante para o nível de resiliência climática em comunidades de baixa renda, argumentando que as estratégias de adaptação não se limitam a intervenções físicas, mas dependem sobretudo da participação popular, do engajamento no planejamento, implementação e manutenção das intervenções físicas.

Destaca-se nesse período recente que os desafios colocados para a urbanização de favelas no Brasil, que estão relacionados às situações de risco, acesso à saneamento, qualidade do espaço e da moradia, mobilidade, geração de renda, entre outros, são agravados pela ocorrência mais frequente de desastres no contexto dos eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, as favelas têm se tornado territórios cada vez mais complexos e

disputados, e há uma heterogeneidade muito grande em termos do espaço construído e das dinâmicas sociais. As lógicas de sobrevivência para a solução de moradia por parte dos moradores convivem com lógicas mercantis e rentistas por parte de agentes que disputam os espaços e tem na favela suas formas de ganho econômico (com a verticalização de edifícios, cobrança de aluguéis etc.). Não se verificam continuidades das políticas após as obras de urbanização. Esse contexto demanda intervenções que também devem variar em complexidade, um incremento da capacidade institucional (Silva et al., 2022), de recursos e de concepções de intervenções. A emergência climática pode impulsionar o aprimoramento do conhecimento acumulado sobre urbanização de favelas e engendar soluções que incorporam a dimensão ambiental com maior centralidade, pois é inegável sua importância. Contudo, essa é ainda uma questão em aberto, pois apesar das denúncias e críticas sobre a forma como a favela tem sido o local do conflito ambiental, tais conflitos ainda se reproduzem frequentemente opondo a dimensão social à ambiental.

### Considerações finais

Ao resgatar a periodização da política de urbanização de favelas, buscando identificar as interfaces, os conflitos e as convergências com a agenda ambiental, constata-se uma relação que, ao longo do tempo, revelou uma progressiva incorporação da dimensão ambiental, ainda que persistam desafios e antagonismos.

A trajetória das agendas evoluiu de uma política focada na remoção, que compartilhava com o debate ambiental um viés conservador e excludente em relação à pobreza, para uma abordagem mais integrada. A década de 1990 marcou uma inflexão democrática, impulsionando a urbanização como alternativa e iniciando a integração discursiva das agendas, com o reconhecimento da necessidade de superação das desigualdades e o fortalecimento da participação social. A partir dos anos 2000, o aumento de investimentos federais e a consolidação de marcos

regulatórios buscaram aprimorar essa integração, embora avaliações críticas revelassem a persistência de precariedades e desarticulações entre as intervenções. Atualmente, a agenda nacional demonstra maior convergência com o debate internacional sobre adaptação climática e justiça territorial, contudo, a efetiva materialização dessas premissas em projetos concretos ainda se mostra incipiente.

Os desafios e conflitos existentes permanecem: a crescente proeminência do debate pelos movimentos sociais, notadamente a denúncia do racismo ambiental e a visibilização das desigualdades inerentes à produção do espaço urbano; o avanço nas formulações de soluções para projetos de infraestrutura, cuja aplicação prática, contudo, permanece aquém do desejável; as persistentes dificuldades na manutenção das intervenções e nas complexas relações com as comunidades e agentes que disputam o território, gerando novas ocupações e processos de reprecarização; e, de forma cada vez mais intensa, a imperatividade do debate das mudanças climáticas.

As favelas, portanto, configuram zonas críticas de vulnerabilidade climática. A ausência ou precariedade de infraestruturas de drenagem e saneamento, aliada à localização em áreas ambientalmente frágeis, torna essas comunidades altamente expostas aos efeitos extremos do clima. Diante disso, a persistência de problemas históricos, ainda que parcialmente resolvidos, sustentam os desafios sobre urbanização de favelas, e são potencializados pela crescente incidência de eventos climáticos extremos, que exigem uma reconfiguração urgente e eficaz das abordagens atuais.

Além disso, as consequências das mudanças climáticas não se restringem aos impactos físicos. O conceito de racismo ambiental, ao ser mobilizado como lente interpretativa, revela como populações historicamente marginalizadas, majoritariamente negras e periféricas, são sistematicamente expostas a riscos ambientais, enquanto também enfrentam restrições de acesso a serviços básicos, reforçando um ciclo de exclusão e vulnerabilização.

Dessa forma, é fundamental que a agenda urbano-habitacional, sobretudo a da urbanização de favelas, incorpore de maneira estrutural as estratégias de adaptação climática, não como um adendo técnico, mas como parte integrante de uma política territorial comprometida com justiça socioambiental. Isso implica reconfigurar os modelos de intervenção em favelas, de modo a considerar as interações entre infraestrutura urbana, contexto ecológico e as dinâmicas sociais locais. Assim, a adaptação às mudanças climáticas nas cidades brasileiras, e em especial nas periferias, deve ser pensada a partir de uma abordagem integrada, que articule e adeque o debate global às necessidades concretas dos territórios vulneráveis, com suas especificidades e complexidades procedente do contexto de um país na periferia do capitalismo.

## Referências

- ACSELRAD, H. **A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas públicas urbanas.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010.
- ADAMS, W.M. **Green Development: Environment and sustainability in a developing world.** London: Routledge, 2009.
- ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração.** São Paulo: Contexto, 2007.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, LAG. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BELMONT, M. (org). **Racismo ambiental e emergência climática no Brasil.** São Paulo: Oralituras/ Instituto de Referência Negra Peregum, 2023.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Periferias. **Planos comunitários de redução de riscos e adaptação climática** [livro eletrônico]: conceitos, potencialidades e perspectivas / Brasil. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025a.

CARDOSO, A. L. O Programa Favela-Bairro – Uma avaliação. In: ZENHA, R.; FREITAS, C. (Org.) **Seminário de Avaliação de Projetos IPT em Habitação e Meio Ambiente: assentamentos urbanos precários**. Anais [...]. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2005.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

COLLADO, J.R.N.; WANG, H. Slum upgrading and climate change adaptation and mitigation: Lessons from Latin America. **Cities**. Volume 104, 2020.

COSTA, H. S. M. A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. A dimensão ambiental da urbanização de favelas. **Ambiente & Sociedade**. 21. e01950, 2018.

FERRARA, L. N. Urbanização de assentamentos precários em área de mananciais: um balanço da atuação do poder público e os desafios que permanecem na RMSP. **OCULUM ENSAIOS**, v. 15, p. 413, 2018.

FERRARA, L. N.; CARDOSO, A. L.; MACHADO, E. **A dimensão ambiental na urbanização de favelas: Olhares críticos a partir da drenagem urbana nos projetos do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

LIMONAD, E. Em busca do paraíso: algumas considerações sobre o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 15, n. 1, p. 125–138, maio 2013.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, M. L. R. **Moradia e mananciais: tensão e diálogo na Metrópole**. São Paulo: FAU USP/ Fapesp, 2006.

MORAES, D. A de. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. **Oculum Ensaio**, [S. l.], v. 17, p. 1–18, 2020.

- MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. Brasília: IPEA, 2016.
- NOGUEIRA, F. R.; PAIVA, C. F. E. de. Uma contribuição ao tratamento de riscos em urbanização de assentamentos precários. *Oculum Ensaio*, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 437–454, 2018.
- OLIVEIRA, L. D. de. OS “LIMITES DO CRESCIMENTO” 40 ANOS DEPOIS: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. *Revista Continentes* (UFRRJ), ano 1, n. 1, 2012.
- RIBEIRO, G. L. Poder, Redes e Ideologia no campo do desenvolvimento. *Novaos Estudos CEBRAP*, março 2008, p. 109–125.
- SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. Paulo Freire Vieira (Org.). São Paulo: Cortez, 2007.
- SCHLOSBERG, D. *Definindo justiça ambiental: teorias, movimentos e natureza*. OUP Oxford, 2007.
- SEIXAS, C. S.; PRADO, D. S.; JOLY, Carlos Alfredo; MAY, Peter Herman; NEVES, Estela M. Souza Costa; TEIXEIRA, Leonardo Ribeiro. Governança ambiental no Brasil: rumo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020.
- SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. 1. ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- SWYNGEDOUW, E. “Metabolic urbanization: The making of cyborg cities”. In: HEYNEN, N.; KAIKA, M.; SWYNGEDOUW, E. (Org.). *In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism*. London, New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2006, p. 20-39.
- TORRES, P. H. C. et al. *Just cities and nature-based solutions in the Global South: a diagnostic approach to move beyond panaceas in Brazil*. Environmental Science & Policy, V. 143, p. 24–34, 2023.
- XIMENES, L. A.; CARDOSO, A. L.; LUFT, R. M. Política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: dimensões institucionais e normativas. *Cadernos Metrópole*, v. 25, n. 58, p. 993–1015, dez. 2023.
- WICAKSONO, A. A.; SUPRAPTI, A.; SUNARTI. Defining Integration of Climate Adaptation Strategies into Slum Upgrading: A Literature Review. *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science*, v. 1218, 2023.

## Notas

- 1 Agradecemos à FAPESP pelo apoio às pesquisas que deram origem a esse artigo (Processo nº 2022/12259-8 e nº 2025/01597-8) bem como ao INCT Observatório das Metrópoles e ao Cnpq (Processo: 309272/2025-4)
- 2 Universidade Federal do ABC. Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0493-376X>. E-mail: [lferrara@gmail.com](mailto:lferrara@gmail.com)
- 3 - Universidade Federal do ABC. Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0965-7925>. E-mail: [ana.akaishi@gmail.com](mailto:ana.akaishi@gmail.com)
- 4 Semelhante periodização é adotada por Ximenes, Cardoso, Luft (2023), para a trajetória da urbanização de favelas no Rio de Janeiro.
- 5 Lei nº 6.938/1981 (e Decreto nº. 99.274/1990)
- 6 Sobre isso, ver: MOURA (2016).
- 7 Nos anos 1990, com o Programa Ambiental da Bacia do Guarapiranga, houve uma situação de exceção para a realização de obras de saneamento e urbanização. Mas os entraves legais para a regularização (fundiária, urbanística e ambiental) se mantiveram até a promulgação de leis específicas a partir de 2006, que passaram a permitir ações integradas de recuperação ambiental e urbanização.
- 8 O Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas, apresentado em 2008 (PNMC, Decreto n.º 6.263/2008) e a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) adotada por lei no ano seguinte (Lei n.º 12.187/2009), e regulamentada por decreto em 2010 (Decreto n.º 7.390/2010) regulamentam a resposta brasileira às mudanças climáticas (SEIXAS *et. al.*, 2020).
- 9 Na escala nacional destacam-se: Lei nº 11445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei nº 12.608/2012 que 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.
- 10 Lei Federal nº10.257/2001
- 11 Lei Federal nº11.977/2009
- 12 Lei Federal nº12.651/2012

- 13 O programa se baseou na retomada do planejamento e execução de grandes obras em três eixos de investimento: infraestrutura social e urbana, infraestrutura energética e infraestrutura logística.
- 14 Foram analisadas experiências em São Paulo-SP (Região Sudeste), Campina Grande-PB, Recife-PE (Região Nordeste), Belém do Pará (Região Norte) e Curitiba-PR (Região Sul).
- 15 O Novo PAC é um programa de investimentos coordenado pelo governo federal por meio da Casa Civil, lançado em 2023, em parceria com o setor privado, estados, municípios e movimentos sociais. O programa abrange diversas áreas, como infraestrutura, saneamento, transporte, energia, habitação, educação, saúde e cultura.
- 16 No momento estão em andamento 12 PCRs em diferentes regiões brasileiras, que estão sendo elaborados em parcerias com universidades, movimentos sociais, associações de bairros e prefeituras.