

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A produção de políticas e planos climáticos como resultado da governança do clima global: uma avaliação crítica do PMAMC Salvador

Rebeca Lima, Paulo César Zangalli Júnior

<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2026.223642.p>

Submetido em: 2026-10-22

Postado em: 2026-10-29 (versão 1)
(AAAA-MM-DD)

A moderação deste preprint recebeu o(s) endosso(s) de:

- Elisa Verdi (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9514-0350>)

A produção de políticas e planos climáticos como resultado da governança do clima global: uma avaliação crítica do PMAMC Salvador

The production of climate policies and plans as a result of global climate governance: a critical assessment of PMAMC Salvador

La producción de políticas y planes climáticos como resultado de la gobernanza climática global: un diagnóstico crítico del PMAMC Salvador

Rebeca Lima

Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0002-9944-149X>

beecalima12@gmail.com

Paulo César Zangalli Júnior

Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0003-4815-5012>

paulo.zangalli@ufba.br

Recebido em: 28/09/2024

Aprovado em: 15/04/2026

Editor do artigo: Fernando Villela

A cidade de Salvador é um dos principais centros de atrações turísticas e é, também, a terceira cidade brasileira com a maior quantidade de pessoas vivendo em áreas de risco (IBGE, 2018). A capital baiana possui marcos na construção da sua agenda climática, a elaboração do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC), junto a organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, com grande apelo para uma participação social é um desses produtos. Este artigo tem como propósito compreender as contradições dos projetos de desenvolvimento sustentável e sua relação com a governança climática e consequentemente como isso produz e impacta o espaço urbano e a população que ali habita. A metodologia utilizada é a da análise da governança multinível e engloba análises bibliográficas e documentais. Enquanto resultados podemos apontar que o Plano de Ação Climática de Salvador tem mais aderência com a agenda climática internacional e seus arranjos políticos e econômicos do que com a sua própria realidade.

Resumo

Este artigo tem como propósito compreender as contradições dos projetos de desenvolvimento sustentável e sua relação com a governança climática e consequentemente como isso produz e

impacta o espaço urbano e a população que ali habita. A metodologia utilizada é a da análise da governança multinível e engloba análises bibliográficas e documentais. Enquanto resultados podemos apontar que o Plano de Ação Climática de Salvador tem mais aderência com a agenda climática internacional do que com sua própria realidade. Isso é verificado pelas metas ambiciosas de mitigação e metas tímidas de adaptação aos impactos das alterações climáticas, mas, também, pela forma de financiamento das ações do documento.

Palavras-chave: capitalismo climático; espaço urbano; mudanças climáticas; governança.

Abstract

This article aims to understand the contradictions of sustainable development projects and their relationship with climate governance and how this produces and impacts urban space and the population there. The methodology used is multilevel governance analysis and global bibliographic and documentary analysis. As a result, we can point out that Salvador's Climate Action Plan is more in line with the international climate agenda than with its reality. This is verified by the ambitious mitigation targets and timid adaptation targets to the impacts of climate change, but also by how the document's actions are financed.

Keyword: climate capitalism; urban space; climate change; governance.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo comprender las contradicciones de los proyectos de desarrollo sostenible y su relación con la gobernanza climática y en consecuencia cómo ésta produce e impacta el espacio urbano y la población que allí vive. La metodología utilizada es el análisis de gobernanza multinivel y el análisis bibliográfico y documental global. Como resultados podemos señalar que el Plan de Acción Climática de Salvador está más acorde con la agenda climática internacional que con su propia realidad. Así lo comprueban los ambiciosos objetivos de mitigación y los tímidos objetivos de adaptación a los impactos del cambio climático, pero también la forma en que se financian las acciones del documento.

Palabras clave: capitalismo climático; espacio urbano; cambios climáticos; gobernanza.

Introdução

Os eventos naturais extremos de origem atmosférica são os que mais impactam o espaço urbano, além de afetar de forma concreta a economia e a qualidade de vida dos diferentes grupos

sociais presentes nele. Corrêa (1989) considera a cidade como um espaço urbano que pode ser abordado e analisado de diferentes modos. O autor entende o espaço urbano como o conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Esses usos definem áreas, como o centro, centro comercial, áreas de serviços e de gestão, áreas residenciais, indústrias etc. Esses conjuntos de uso da terra formam a organização espacial da cidade. (CORRÊA, 1989).

Mas, na contemporaneidade, o espaço se tornou meio, condição e produto da reprodução ampliada do capital Sant'anna (2011), portanto, a produção do espaço urbano segue a lógica do sistema capitalista, gerador de espaços segregados e fragmentados, que resulta em impactos sensíveis aos grupos sociais que habitam a cidade de forma desigual. Esses espaços desiguais potencializam os efeitos do clima, que se manifestam também de maneira desigual. Eventos como ondas de calor, chuvas intensas, inundações, deslizamentos... são os que mais danificam o espaço urbano. Quando esses eventos ocorrem em áreas de risco da cidade, a população sofre consequências que podem variar em graus de intensidade (SANT'ANNA, 2011).

A desigualdade espacial também pode ser gerada pelos processos climáticos da cidade. Uma vez que as áreas mais verdes, ventiladas, melhor climatizadas se tornam mais valorizadas e assistidas, atraindo uma parcela da população com maior poder aquisitivo e interesses comerciais, enquanto a maioria das pessoas estão em áreas que não são tão privilegiadas. Isso se desenrola também em uma comercialização do clima, onde bairros com um “microclima bom” são mais valiosos do que os bairros populares. Assim o clima se torna um bem valorizado em diferentes nichos de mercado (imobiliário, turístico, tecnológico).

A primeira capital do Brasil e o quarto município mais populoso do país, concentra suas atividades econômicas, sociais e culturais na área urbana, abrigando grande número de pessoas na cidade, o que resulta em um alto consumo de matérias primas, problemas de ordem socioambiental e impactos na qualidade da vida. De acordo com o último Censo, a capital baiana possui 262 favelas ou comunidades urbanas com uma população de 1.033.258 habitantes vivendo nelas (IBGE, 2022).

Segundo Soares (2009), Salvador possui uma urbanização obediente às lógicas do capital e das forças imobiliárias que acentuam a pobreza urbana que se manifesta através da precarização de espaços e vias públicas, ocupação em encostas, ausência de infraestrutura e de serviços públicos. Além dos problemas com a urbanização, as tendências sobre as consequências das mudanças climáticas associadas ao aquecimento global para a cidade de Salvador indicam a ocorrência de inundações, deslizamentos, aumento no nível do mar, proliferação de vetores, ondas de calor, e seca meteorológica até o fim deste século (SECIS e GIZ, [s.d.]).

Diante desse cenário, a prefeitura municipal de Salvador vem, desde 2013, investindo em estratégias, planos e ações que assumam o clima e o meio ambiente como aspecto central dos processos de organização do território. Essa é a contradição que nos move, portanto, esse artigo tem o propósito de compreender como a elaboração de políticas voltadas para as alterações climáticas tem se tornado ferramenta de produção e controle do espaço urbano. O instrumento que analisamos foi o Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas da cidade de Salvador (PMAMC).

Dessa forma, na primeira parte do artigo analisamos as metas, ações e diretrizes para mensurar a aderência do documento à realidade soteropolitana e aos tratados e documentos ambientais internacionais. Na segunda parte, abordamos quem são os agentes que mobilizaram e produziram conhecimento para a publicação do documento, tentando desvelar os interesses diversos que adentram ao processo de urbanização via mudança climática. Por fim, apresentamos aspectos críticos ao processo de formulação a partir de documentos públicos, publicados por um Fórum de movimentos sociais que acompanhou o processo de elaboração do Plano de Ação.

Metodologia

Primeiramente foi feito um levantamento bibliográfico sobre conceitos-chaves presente na pesquisa, especialmente bibliografias que tratam da avaliação de Planos de Ação Climática e/ou políticas ambientais urbanas. Essa bibliografia deu suporte à metodologia do trabalho com destaque para Arruda, Menegaldo e Masiero (2021) e Portela e Bresciani (2022) que forneceram elementos para a análise crítica, pois além de analisar o documento da cidade de Salvador, os comparam com outras capitais nacionais.

Optamos por mobilizar a metodologia de análise de governança multinível, pois oferece elementos para compreender as políticas públicas sob um olhar político e geográfico. Trata-se de uma abordagem qualitativa, empregada para a análise do Plano de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima de Salvador – posteriormente chamado de Plano de Ação Climática. A análise identificou as ações, metas e diretrizes que substanciam a proposta, bem como os agentes produtores dessa política.

Analisamos, também, outros documentos, especialmente aqueles ligados ao ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, um dos principais agentes produtores do documento. A leitura do documento Jornada para uma cidade verde, que sintetiza ações da instituição na

América Latina serviu para comparar as ações e diretrizes propostas no PMAMC àquelas já empregadas pelo ICLEI em outros contextos urbanos.

Identificamos, também, os agentes que produziram e mobilizaram conhecimento¹ para a produção do Plano de Ação e a sua relação com os processos de normatização do território. Essa etapa ampliou o olhar sobre os documentos analisados, possibilitando identificar o grau de aderência à dinâmica internacional perante as contradições locais.

A análise dos documentos se deu seguindo os seguintes critérios/questões: i) qual o tipo de protagonismo do Estado? Está centrado na ação pública ou propõe distribuição do poder e da tomada de decisão? ii) qual o nível de participação coletiva na produção do plano? iii) qual o nível de aderência aos principais problemas climáticos da cidade? iv) quais as possibilidades de inserção social na gestão climática futura da cidade?

A interpretação desses critérios foi subsidiada com a identificação das fontes de financiamento das ações e a possibilidade ou não de entrada privada no processo de gestão pública da cidade e do seu ordenamento jurídico ambiental e climático.

Salvador em Risco e o Plano de Ação Climática

A cidade de Salvador é a terceira cidade brasileira com a maior quantidade de pessoas vivendo em áreas de risco, sendo que ao menos 45,5% das pessoas vivem em algum grau de exposição ao risco (IBGE, 2018).

Diante dessa realidade, era de se esperar medidas para a superação do problema. Em 2015, iniciou-se a construção da agenda climática de Salvador: no mesmo ano a cidade foi incluída na C40 Cities Climate Leadership Group (C40), uma rede de representantes das maiores cidades globais compromissadas com o enfrentamento das mudanças do clima; em 2016 ocorreu a assinatura do Acordo de Paris e no ano de 2017 houve a assinatura do Deadline 2020, assinatura essa em que o prefeito se comprometeu a construir um Plano de Ação Climática até o fim de 2020. No caso de Salvador, esse processo originou o Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC, 2020).

¹ Knowledge production and mobilization – KPM - Conceito proposto por Sapinski (2016) para analisar os Climate and Environmental Policy Groups (CEPGs), tais como os identificados neste trabalho.

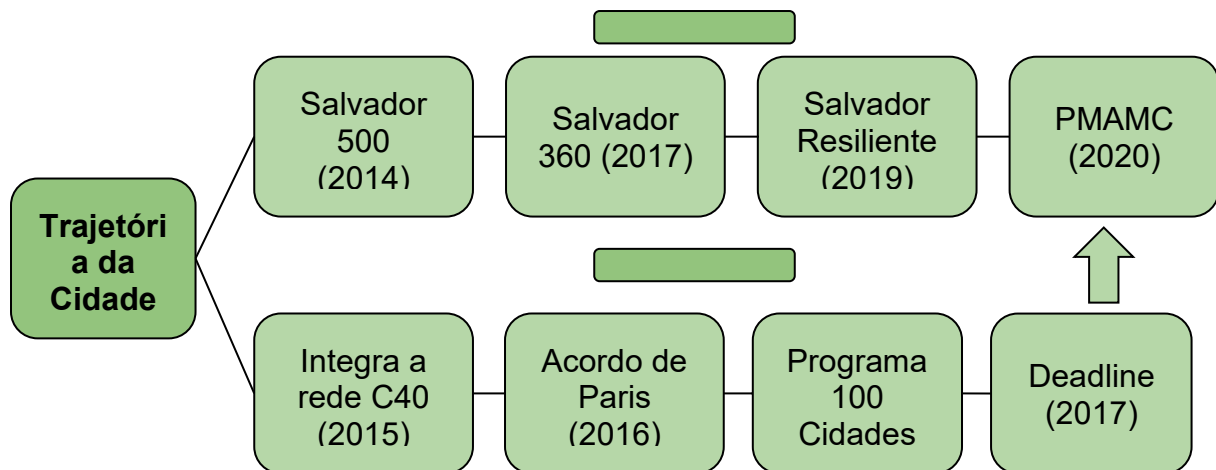


Figura 1: Organograma da trajetória da cidade de Salvador na construção de uma agenda climática. Elaborado pela autora, 2025.

Ao passo que acordos internacionais foram assinados, em Salvador, os episódios extremos de alagamentos e deslizamentos de massa, fruto da relação histórica e contraditória da produção da cidade com a sua natureza fez com que ao menos 27 pessoas morressem em 2015, todas elas vivendo situações de risco permanente em áreas periféricas da cidade.

Esse episódio suscitou questionamentos por parte do Ministério Público Federal que cobrou do governo municipal explicações quanto à gestão dos riscos. Com as ações do Ministério Público, uma série de atos ausentes foi evidenciada e acordada a sua superação, dentre elas a elaboração de um Plano Municipal de Gestão de Riscos; a implementação de um sistema de monitoramento e alerta de desastres; o fortalecimento do monitoramento e mapeamento das áreas de riscos, dentre outros. Até hoje, a não ser o sistema de monitoramento e alerta de desastres, implementado em parceria com o Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN), nenhum outro acordo foi, de fato, implementado.

Uma contradição aparece, a velocidade com que o governo municipal avança em acenos internacionais não é a mesma com às demandas locais. A criação de uma agenda climática municipal e a adoção perante à comunidade internacional de parâmetros climáticos no ordenamento do território devem ser vistas com bons olhos. Logo, o PMAMC, veio a se configurar como um plano de ações criado pela prefeitura, em resposta às alterações do clima, com o objetivo de construir uma trajetória de redução de gases de efeito estufa (GEE), além de melhorar e adaptar a cidade às mudanças climáticas.

O documento foi elaborado através do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), gerido pela Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Resiliência (SECIS) em consórcio com as empresas Waycarbon e ICLEI; apoiado pela WWF Brasil, C40 e GIZ; financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

As ações de mitigação e adaptação visam não apenas auxiliar no enfrentamento às mudanças do clima, mas no desenvolvimento ambiental, social e econômico de forma integrada com outros instrumentos e planos da cidade. Podemos citar alguns desses instrumentos além do próprio PRODETUR, como a Secretária de Sustentabilidade e Resiliência (SECIS); Superintendência de Trânsito e Transporte (Transalvador); Defesa Civil de Salvador (Codesal); Secretária Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), SALTUR (Empresa Salvador Turismo) e Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF).

Com o intuito de dar corpo científico ao processo de elaboração do Plano foi criado pela Prefeitura de Salvador, através da SECIS e em parceria com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) dentro do programa ProAdapta², o Painel Salvador de Mudanças do Clima. Inspirado no IPCC, o Painel do Clima de Salvador teve o intuito de criar uma rede de conhecimento técnico-científico sobre a crise climática. Essa iniciativa foi lançada em agosto de 2019 em uma das Semanas Regionais do Clima³ - Semana do Clima da América Latina e Caribe - que aconteceu na cidade de Salvador.

A partir do lançamento dessas ações, outras vieram na sequência, como a atualização do inventário de emissões de GEE, um plano de comunicação e engajamento, o lançamento do índice de riscos climáticos, o lançamento da versão preliminar do PMAMC e, por fim, a publicação do Plano de Ação Climática.

Com base nesses documentos algumas avaliações já foram realizadas e consideram que a cidade de Salvador “possui políticas públicas mais robustas de combate à mudança do clima, assim como legislações consolidadas. Outro ponto a se destacar é a participação de Salvador, (...) da rede C40 Cities, que as classifica como líderes exemplares de ação climática em nível global” (PORTELA, BRESCIANI, 2022, p. 18).

Arruda, Menegaldo e Masiero (2021, p. 300) apresentam avaliação na mesma linha, afirmando que o “compromisso com a redução dos GEE é uma constante nas cidades estudadas, sendo que algumas apresentam planos robustos de enfrentamento (destacando-se São Paulo, Curitiba, Salvador e Brasília) com diretrizes audaciosas e delimitadas”. Consideram, ainda, com base nos documentos de comunicação e engajamento disponibilizados que a produção do plano foi “o que apresentou maior participação popular e segundo ICLEI (2020) foi o mais

² Projeto de apoio ao governo brasileiro na implementação da sua Agenda Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (ProAdapta), financiado pelo Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (BMU), com duração de 2017 a 2022. (CÂMARA, SD).

³ A Semana Regional do Clima é uma plataforma colaborativa onde entidades governamentais e organizações não-governamentais se reúnem para abordar questões climáticas. O evento acontece anualmente nas regiões: da África; América-Latina e Caribe; Ásia Pacífico; Oriente Médio e Norte da África (UNFCCC, 2023).

participativo do mundo, com mais de 60 reuniões e mais de 1500 pessoas ouvidas durante a elaboração de diretrizes, objetivos e ações para a mitigação e adaptação” (idem, 2021, p. 301).

No entanto, a avaliação final do documento permite expressar o conteúdo desse processo desde que examinado em relação ao seu movimento real. Isso significa dizer que até aqui a contradição mais evidente transita entre o que Salvador pretende apresentar e atender no cenário internacional em contrapartida com a realidade local, ou seja, a criação de uma agenda climática local aparentemente indica mais uma necessidade de reposicionar a cidade internacionalmente na hierarquia urbana do que enfrentar, de fato, os problemas reais e históricos da cidade.

A agenda climática local no contexto global

O Plano se apoia em duas frentes gerais de ação apresentadas nas tabelas abaixo: mitigação, redução de emissões de gases de efeito estufa e adaptação, redução de vulnerabilidade frente aos efeitos das mudanças do clima. Por meio de ações de curto (2024), médio (2032) e longo prazo (2049), o plano propõe construir uma trajetória de redução de GEE com um compromisso de neutralização de carbono até o ano de 2049, melhorar a adaptação da cidade às mudanças do clima e promover justiça climática (PMAMC, 2020).

Podemos afirmar que as metas de mitigação comunicam aos parceiros internacionais o compromisso da cidade para contribuir no enfrentamento das alterações climáticas globais, enquanto as metas de adaptação incorporam as necessidades locais e situa possibilidades de intervenções públicas e privadas na cidade. De pronto é possível apontar que as metas de mitigação firmadas no Plano são ambiciosas e condizentes com o Acordo de Paris, ou seja, o compromisso de ser carbono neutro até 2049, corroborando as avaliações de Portela e Bresciani (2022) e Arruda, Menegaldo e Masiero (2021). No entanto, as metas de adaptação são mais tímidas, especialmente porque estão centradas em educação e conscientização socioambiental, e na redução de apenas 15% de áreas de risco na cidade. As tabelas 01 e 02 sintetizam essas metas apresentadas no Plano.

Tabela 1: Metas de Mitigação do PMAMC.

SETOR/RISCO	2024	2032	2049
Gerais	Reduzir em 15% as emissões de GEE em relação ao ano de 2018.	Reduzir em 25% as emissões de GEE em relação ao ano de 2018.	Neutralidade de emissões.
Transportes	Reduzir em 25% as viagens por veículos particulares. Aumentar para 5% as viagens de bicicleta.	Reduzir em 45% as viagens por veículos particulares. Aumentar para 10% as viagens de bicicleta. 40% frota de transporte pública movida a veículos mais limpos e	Aumentar para 15% as viagens de bicicleta. 100% frota de transporte pública movida a veículos mais limpos e eficientes.

		eficientes.	
Energia / Edifícios		Alcançar 5% dos edifícios residenciais e 10% dos comerciais de Salvador com sistemas de geração distribuída.	Alcançar 20% dos edifícios residenciais e 30% dos comerciais de Salvador com sistemas de geração distribuída.
Resíduos		Reciclar 45% da fração reciclável dos resíduos sólidos domésticos e tratar 10% da fração de orgânicos dos resíduos sólidos domésticos.	Reciclar 80% da fração reciclável dos resíduos sólidos domésticos e tratar 36% dos resíduos orgânicos.

Fonte: adaptado de PMAMC (2020).

Tabela 2: Metas de Adaptação do PMAMC

SETOR/RISCO	2024	2032	2049
Gerais	Promover a capacitação da comunidade em adaptação às mudanças do clima em 50% das áreas de risco trabalhadas pelos NUPDECs em 2018.	Alcançar 36m ² de área verde / habitante para toda a cidade (índice atual: 30m ²).	Tratamento e reuso de águas residuais; Garantir a universalização dos serviços de água e esgoto.
Deslizamento / Inundação	Aumentar em 50% o número de equipamentos de monitoramento e alerta para redução do impacto de eventos climáticos adversos em relação a 2018	Promover a execução de medidas estruturantes para redução de risco em 30% das áreas de deslizamento de terra mapeadas pela Codesal	Reduzir de 45% para 30% população que vive em área de risco.
Inundação / Onda de Calor		Criação de estratégia de renaturalização dos rios de Salvador.	Ampliar a renaturalização de rios a partir de estratégia criada.
Elevação do Nível do Mar		Publicar estratégia para lidar com o aumento do nível do mar em 2049.	
Doenças por Vetores		Reduzir em 30% as doenças causadas por vetor (aedes aegypti) em relação aos índices de 2018.	Reduzir em 70% as doenças causadas por vetor (aedes aegypti) em relação aos índices de 2018.

Fonte: adaptado de PMAMC (2020)

Além dessas metas gerais, o documento utiliza de conceitos estratégicos, como visão, eixos, metas, diretrizes para organizar e sistematizar seu plano de ação. São 57 ações distribuídas em quatro eixos que norteiam o PMAMC: Salvador Inclusiva; Salvador Verde-Azul; Salvador Resiliente; Salvador de Baixo Carbono.

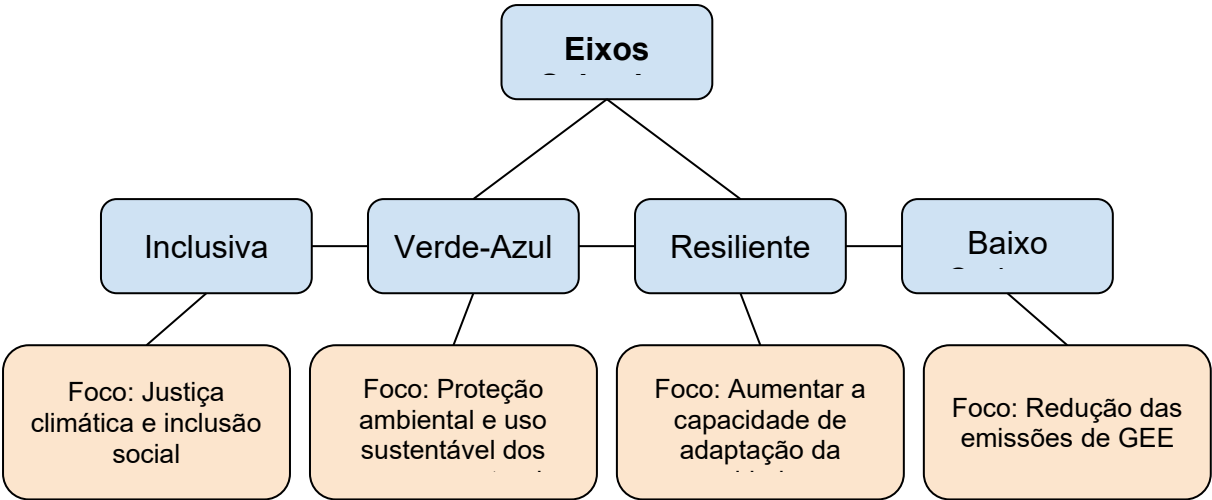


Figura 2: Organograma eixos do PMAMC. Elaborado pela autora, 2025.

O primeiro eixo do plano, Salvador Inclusiva, trata sobre diminuir os riscos para os grupos vulneráveis, incluí-los em um desenvolvimento sustentável e reforçar a participação desses grupos na formulação, implementação e monitoramento de propostas para ações climáticas.

Tabela 3: Diretrizes e ações do eixo Salvador Inclusiva.

DIRETRIZ	AÇÕES
Transversalidade e Integração de Políticas	Aplicar a lente climática a programas, planos e projetos da cidade. Criar Programa de Segurança Alimentar.
Governança e Participação	Criar e implementar o Selo de apoio ao PMAMC; Ampliar e fortalecer a atuação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs); Apoiar o Painel Salvador de Mudança do Clima.
Povos Tradicionais e Comunidades Vulneráveis	Capacitar a população mais vulnerável para cultivos de subsistência.
Educação Ambiental	Criar e implementar um Programa de Educação Ambiental e Climática.
Programas de Saúde de Bem-Estar	Fortalecer a rede de saúde para atendimento às vítimas do clima. Monitorar a poluição atmosférica.

Fonte: adaptado de PMAMC (2020)

É preciso destacar que todas as ações do plano são fundamentadas por meio da Análise de Riscos e Vulnerabilidades Climáticas, como sugere a própria jornada para uma cidade verde do ICLEI (2021). Portanto, as ações de inclusão deveriam, fundamentalmente, atacar a redução dos riscos, logo, a superação da vulnerabilidade. No entanto, não há nenhuma ação neste item que seja direcionada a esse aspecto, sendo a única que tangencia, o fortalecimento dos NUPDECs. Mas, mesmo esta ação é voltada para a conscientização e preparação da população para eventos extremos, especialmente no pós-evento. Portanto, ações que ao invés de se apropriar dos problemas e propor soluções, apontam para um ímpeto iluminista de formar a população para compreender a si próprio, quando sabemos que esses aspectos funcionam,

praticamente, como controle de corpos. Há, inclusive, uma ação que se volta para capacitar a população tradicional a cultivos de subsistência, o que, historicamente, constitui-se nos modos de vida dessas comunidades.

O segundo eixo, Salvador Verde-Azul, é voltado para a preservação ambiental, para a garantia da qualidade de vida e crescimento econômico dos habitantes da cidade, conforme síntese apresentada na Tabela 4.

O documento apresenta ações coerentes com práticas internacionais e que são necessárias para alguns aspectos da adaptação, como a arborização urbana e a ampliação das unidades de conservação marinha em consonância com a criação de um sistema de gerenciamento costeiro, já que se trata de uma cidade que faz da sua costa uma mercadoria vendável ao turismo. Por isso, as ações também dão conta de ampliar aspectos de atração turística, como as certificações Bandeira Azul para mais praias da cidade. Quanto a criação de novos parques o documento não direciona áreas potenciais e trata-se de uma medida contraditória já que recentemente a cidade passou por um processo/tentativa de privatização dos parques públicos por meio de um “plano de concessão de cinco parques baianos à iniciativa privada, como parte do projeto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Concessões de Parques Naturais, lançado no fim de 2020” (MILANEZ, 2021).

Essa ação é resultado de um desconhecimento da própria realidade, já que existem comunidades de parques que defendem a preservação e a manutenção desses espaços de uso comum, portanto, aspectos que deveriam ser ampliados – como prevê o Plano de Ação - e não reduzidos por meio de privatizações.

Ainda sobre esse item, novamente os instrumentos de mercado se sobressaem com ações que direcionam para o Pagamento por Serviços Ambientais e a criação de um banco para compensação de créditos de carbono. Se o foco é o crescimento econômico, quem de fato vai ganhar com essas ações, caso implementadas?

Tabela 4: Diretrizes e ações do eixo Verde-Azul.

DIRETRIZ	AÇÕES
Serviços Ecossistêmicos	Criar e implementar um Programa de Pagamentos por serviços ambientais. Criar um banco e formas de compensação de créditos de carbono
Soluções Baseadas na Natureza	Criar novos parques, unidades de conservação e espaços verdes. Implementar corredores ecológicos. Ampliar a arborização urbana.
Zona Costeira e Baía de Todos os Santos	Ampliar a Certificação Bandeira Azul para mais praias de Salvador. Criar um sistema de gerenciamento costeiro. Ampliar as unidades de conservação marinhas. Desenvolver medidas efetivas para reduzir os impactos climáticos na

	região costeira e nas ilhas.
Vales dos Rios e Córregos	Adotar o conceito de infraestrutura verde-azul nos projetos da cidade. Revitalizar a Bacia de detenção do Rio Paraguari. Gestão das águas.

Fonte: adaptado de PMAMC (2020)

O eixo Salvador Resiliente traz como seu objetivo promover a adaptação climática e desenvolvimento urbano e econômico de forma sustentável, diminuindo as desigualdades sociais e espaciais existentes. A perspectiva da resiliência se fez central nesse eixo, pois permitiria. “Que governos locais e regionais criassem estratégias para antecipar possíveis riscos e impactos, fortalecer a capacidade adaptativa e garantir a melhoria de sistemas essenciais, considerando também os direitos e necessidades das parcelas vulneráveis da sociedade” (ICLEI, c2022). Nossas análises vão no sentido enunciado, portanto.

Antes, é preciso fazer um resgate. No item 1 do Plano de Ação, aquele previsto para apresentar um diagnóstico ou explicar por que um plano de mitigação e adaptação em Salvador se afirma que “o fato do desenvolvimento de sua malha urbana, ao longo de décadas, ter sido marcado pela ocupação acelerada e desordenada de áreas pouco dotadas de infraestrutura e suscetíveis à ocorrência de desastres naturais e sociais” (PMAMC, 2020, p. 27, grifo nosso) explicaria boa parte da existência de áreas de risco e dos impactos dos eventos extremos na cidade.

Era de se esperar, portanto, que uma diretriz de uso do solo fosse implementada. No entanto, a única ação prevista para essa diretriz foi o *retrofit* de edifícios antigos ou não ocupados. Evidente que essa ação se volta para o centro de Salvador, especialmente em um plano produzido e orientado para o turismo. É notório, também, que sempre que ações como estas são empregadas, processos de expulsão dos pobres e de gentrificação se estabeleceram, como aponta Mourad e Baltrusis (2018), Mourad (2019), processos estes sempre acompanhados de resistência e luta pelo direito à cidade como bem apontam Barros e Pugliese (2006).

Diante do lançamento do 4º Eixo do Programa Salvador 360º, especificamente o eixo Centro Histórico do Salvador 360º que aconteceu em agosto de 2017 numa cerimônia no Fera Palace, na Rua Chile, uma nova rodada de intervenções e de pressões imobiliárias se instaurou. Somente o Grupo Fera investiu, pelo menos, 12 milhões em aquisições imobiliárias na região (ROCHA e CASTRO, 2019). O que nos faz indagar se essa ação que tem como objetivo “promover um sistema de planejamento urbano sustentável de baixo impacto ambiental e energético, incluindo a identificação, estudo de suscetibilidade e proteção de áreas de vulnerabilidade quanto à ocupação desordenada do território (...)” (PMAMC, 2020, 177) de

fato será utilizada para seus fins. Estaria a SEDUR pronta a promover justiça climática a partir dessa ação? O retrofit de prédios antigos, será capaz de promover renda, trabalho, moradia digna para população vulnerável, sobretudo a população preta, ou viveremos aquilo que tem sido chamado de “gentrificação climática”? (ANGUELOVSKI et al, 2019). Não há no documento nenhuma garantia sobre isso e diante da história de intervenção no centro, é preciso atenção e mobilização.

Tabela 5: Diretrizes e ações do eixo Salvador Resiliente.

DIRETRIZ	AÇÕES
Uso do Solo	Fortalecer e divulgar os mecanismos para promover o retrofit de edifícios antigos ou não ocupados.
Drenagem Urbana	Revisar e atualizar planos de drenagem.
Agricultura Urbana	Criar Plataforma de Produtores “Invisíveis”. Expandir o projeto Hortas e Pomares Urbanos. Fomentar a agricultura urbana orgânica.
Cidade Inteligente e Sustentável	Fortalecer a atuação da Defesa Civil. Publicar editais de Inovação para a Sustentabilidade com foco em mitigação e adaptação. Plataforma de Adaptação Inteligente às Vulnerabilidades e Riscos Ambientais - PLAMIRA.
Turismo Sustentável	Criar protocolos de mitigação de GEE para a realização de grandes eventos. Incorporar medidas de adaptação no setor de turismo.
Consumo Sustentável	Incentivar a economia circular nos processos produtivos de Salvador. Seja circular. Criar a Plataforma Salvador Colaborativa. Incentivar compras públicas sustentáveis. Implantar o Hub Municipal de Economia Circular.

Fonte: adaptado de PMAMC (2020)

O último eixo busca a manutenção e inovação de seus setores produtivos promovendo uma economia de baixa emissão de carbono até alcançar a neutralidade. Segundo o ICLEI, para lidar com esta crise, é preciso adotar medidas de desenvolvimento de baixo carbono para reduzir as emissões até zerá-las. A transição para a economia de baixo carbono abre novas oportunidades econômicas. Como modais de transporte de baixa emissão; realizar um descarte adequado de resíduos sólidos e por consequência por fim aos lixões; um desenvolvimento de bioeconomia (ICLEI, 2020).

No último eixo, Salvador Baixo Carbono, foi identificadas as diretrizes Transporte e Mobilidade Urbana com as ações criar e fortalecer programas de incentivo à mobilidade ativa; ampliar e fomentar o uso da rede cicloviária e Mobilizar a mudança modal no transporte. A diretriz de Esgotamento Sanitário tem a ação de expandir a rede de saneamento básico sendo

executada pela Embasa. A diretriz de Resíduos Sólidos é composta pelas ações de ampliar o programa coleta seletiva de Salvador e criar centros de compostagem e incentivar o uso dessa rota de tratamento. A diretriz de Energia vem com as ações de desenvolver projetos de energia renovável em comunidades e garantir melhorias de eficiência energética na iluminação pública. A última diretriz identificada foi a de construção sustentável com as ações incentivar o uso do IPTU Verde, adotar soluções AbE nas novas obras de requalificação de espaços públicos e Incentivar o IPTU Amarelo.

Tabela 6: Diretrizes e ações do eixo Salvador Baixo Carbono.

DIRETRIZ	AÇÕES
Transporte e Mobilidade	Criar e fortalecer programas de incentivo à mobilidade ativa. Ampliar e fomentar o uso da rede cicloviária. Mobilizar a mudança modal no transporte. Renovar as frotas de transportes públicos com veículos menos poluentes. Ampliar corredores de BRT e BRS.
Esgotamento Sanitário	Fortalecer a gestão de recursos hídricos e o tratamento de efluentes. Expandir rede de saneamento básico.
Resíduos Sólidos	Ampliar o Programa Coleta Seletiva de Salvador. Reduzir a geração de resíduos e promover coleta seletiva na Administração Pública. Criar centros de compostagem e incentivar o uso dessa rota de tratamento. Fortalecer o sistema de logística reversa. Fazer contenção de resíduos sólidos.
Energia	Desenvolver projetos de energia renovável em comunidades. Incluir a geração distribuída nos planos de atração de novos investimentos. Incluir critérios de eficiência energética nas aquisições públicas. Garantir melhorias de eficiência energética na iluminação pública.
Construções Sustentáveis	Incentivar o uso do IPTU Verde. Incentivar a adoção de telhados frios. Adotar soluções ABE nas novas obras de requalificação de espaços públicos. Incentivar a eficiência energética em obras e edificações. Incentivar o IPTU Amarelo.

Fonte: adaptado de PMAMC (2020)

Esse eixo é central, pois remete não só ao funcionamento da cidade, mas à forma como o estado orienta as suas ações para o fomento de determinadas atividades econômicas, especialmente quando tratamos de possíveis parcerias públicas e privadas, dentro de determinadas normas ambientais. O estabelecimento e o comprimento dessas normativas ambientais, aliás, proporcionam às cidades supostos atributos que colocados no contexto de competição global vão lhe aferir maiores ou menores investimentos. É muito difícil proporcionar uma articulação da produção do espaço capitalista, na nossa realidade, com os modelos de cidades sustentáveis.

Quem financia a agenda climática de Salvador?

Notamos, até aqui, que o plano adota mecanismos de mercado como centrais, não à toa, o documento encontra aporte financeiro para a implementação de apenas sete ações específicas. O financiamento é um indicador de viabilidade e de prioridade para as ações identificadas no Plano de Ação.

Das sete ações com recursos, apenas uma delas possui recurso público assegurado, sendo esta ação, a revitalização da Bacia de detenção do Rio Paraguari. Essa obra já iniciada tem o objetivo, segundo a Prefeitura, de “controlar o fluxo das águas do canal, acabando com os alagamentos que ocorrem na região do Subúrbio Ferroviário há décadas⁴” e envolve revitalização de praças, criação de ciclovias, arborização urbana e iluminação pública de LED, contemplando, assim, algumas ações do Plano de Ação Climática.

As outras seis ações que possuem recursos parcialmente assegurados envolvem o fomento à economia de baixo carbono. Isso abarca a promoção direta pelo Estado do que tem sido chamado de economia circular nos processos produtivos, bem como ações de redução de CO_{2eq}, como plantio de árvores, ampliação de ciclovias, modernização da iluminação pública com implementação de lâmpadas de LED, incentivar o IPTU verde e adoção de soluções baseadas na natureza em revitalização de prédios e em obras em espaços públicos. As ações com recursos assegurados adotam, inclusive, campanhas de conscientização para uso de energias renováveis e o fomento ao empreendedorismo verde com foco na população de baixa renda.

Outras ações possuem recursos parcialmente identificados e indicam a origem dos recursos, seja público ou privado. Neste quesito, com recursos identificados, exclusivamente públicos destaca-se: campanhas em áreas sem saneamento; campanhas de como agir em eventos extremos de precipitação; capacitação de agentes em adaptação baseada em ecossistema; fortalecer a rede de saúde para atendimento às vítimas do clima; criar e implementar um Programa de Pagamentos por serviços ambientais; ampliar a arborização urbana; fortalecer a atuação da Defesa Civil; Fortalecer a gestão de recursos hídricos e o tratamento de efluentes; Expandir a rede de saneamento básico; compras públicas sustentáveis; ampliar corredores de BRT e BRS; Fazer contenção de resíduos sólidos; Reduzir geração de lixo e promover coleta seletiva na administração pública; Incluir critérios de eficiência energética nas aquisições públicas; e Incentivar o IPTU amarelo (PMAMC, 2020).

⁴ A primeira etapa da obra contou com um montante de R\$ 14.728.235,54 e a segunda etapa receberá aporte de R\$ 7.279.116,61. Fonte: <https://desal.salvador.ba.gov.br/prefeitura-inicia-segunda-etapa-da-revitalizacao-do-rio-paraguari/>

Destas ações destacadas, aquilo que é recurso fundamentalmente público envolve aspectos diretos e de responsabilidade da gestão pública. No entanto, ressalta-se o compromisso assegurado de criar um sistema de pagamentos por serviços ambientais, o que insere a gestão numa perspectiva financeirizada das ações de mitigação climática. O destaque cabe para a fonte dos recursos fundamentalmente pública.

Ainda nos itens com financiamento identificado, das 36 ações, 12 delas contam com parcerias internacionais. Algumas dessas parcerias são importantes, especialmente quando tratamos de recursos para financiar a pesquisa, como a aplicação de lente climática a programas e planos da cidade e o fortalecimento do Painel Salvador de Mudança do Clima. No entanto, quando essas parcerias encontram programas de Educação Ambiental associados à formação de líderes climáticos, a escolha por uma educação de mercado em detrimento de uma educação ambiental crítica se destaca).

Outros aspectos problemáticos das parcerias internacionais referem-se à indefinição da ação. A ação 24, por exemplo, prevê a criação de plataformas de produtores invisíveis, ação essa voltada para a redução das vulnerabilidades. Uma ação simples como esta não demanda parcerias internacionais, mas ao fazê-lo, submete a viabilidade do projeto aos interesses internacionais, seja de financiamento ou de implementação. O mesmo acontece quando com a implementação das ações voltadas para a adaptação, que deveria ser central e prioridade do Estado, uma vez que são as com maior efetividade na resolução dos problemas reais.

No entanto, quando falamos da redução de carbono as parcerias internacionais não aparecem. Isso indica que não há um interesse na mitigação de CO_{2eq}? Evidente que o interesse maior é este, também por isso o Plano apresenta compromissos financeiros mais sólidos e viáveis, mostrando aos parceiros internacionais já identificados o compromisso da gestão pública na sua implementação.

Dessa forma, o financiamento identificado no Plano de Ação Climática de Salvador, é mais um argumento que reforça e atesta a contradição inicialmente enunciada, qual seja a de que o documento e as ações foram pensadas para reposicionar a cidade numa rede de cidades globais, atraindo investimentos internacionais em detrimento das ações com impacto direto no espaço urbano de Salvador, como aquelas voltadas para a redução de áreas de risco e adaptação da cidade à alagamentos, inundações e deslizamentos de terra que historicamente assola a população soteropolitana.

Crítica da Sociedade Civil ao Plano

A despeito do que afirmam os formuladores do PMAMC, de que “o plano da capital baiana foi o que apresentou maior participação popular e segundo ICLEI (2020) foi o mais participativo do mundo, com mais de 60 reuniões e mais de 1500 pessoas ouvidas” (ARRUDA, MENEGALDO e MASIEIRO, 2021, p. 301), o processo foi marcado por um sistema de validação pública, ao menos é o que sugerem os documentos publicados pelo Fórum Clima Salvador. O Fórum se apresenta como:

Um grupo de ambientalistas, lideranças comunitárias e cientistas, representando coletivos, ONGs, territórios, laboratórios e institutos de pesquisa, fundaram em maio de 2020 o Fórum Clima Salvador, para discutir a crise climática com enfoque na capital baiana, buscando integração com a região metropolitana, demais áreas de influência da Bahia (FCS, 2020).

A fundação do grupo se deu intrinsecamente ao processo de produção do documento como uma resposta ao esvaziamento da participação popular promovida pelo consórcio ICLEI/WayCarbon e pela gestão pública, como indica a descrição do grupo no seu site eletrônico:

A elaboração do plano [PMAMC] foi iniciada em janeiro com data de conclusão prevista entre outubro e novembro de 2020. É uma iniciativa importante, mas fica a pergunta: quem fiscaliza, acompanha, intervém, recomenda alterações e garante que as futuras políticas públicas e intervenções privadas da cidade respeitarão o novo paradigma do PMAMC ao longo dos anos? É preciso que os diversos setores da sociedade se envolvam com a agenda climática de Salvador e da Bahia, ocupando o seu legítimo espaço de participação. (FCS, 2020).

O coletivo publicou ao menos três documentos críticos ao processo de formulação do Plano de Ação, documento estes que passaremos a analisar. O segundo documento publicado e, talvez, um dos mais importantes, é intitulado Riscos Climáticos. Na elaboração do documento o coletivo utilizou uma metodologia que consiste em: Análise da “Avaliação dos resultados preliminares do índice de risco climático para Salvador” e, por fim, os resultados foram classificadas em questões estruturantes, questões específicas e sugestões para o aprimoramento do processo do PMAMC (FCS, 2020b).

O FCS questiona o cerne do Plano, a saber, ou as ameaças climáticas destacadas para a cidade de Salvador como: inundação, deslizamento, ondas de calor, doenças transmissíveis e seca meteorológica. O FCS aponta a falta de clareza em relação aos critérios utilizados para a escolha desses riscos específicos e apresenta com base em literatura científica 13 categorias de riscos e suas consequências para a cidade.

Tabela 7: Riscos, efeitos e consequências para a cidade de Salvador

RISCOS	CONSEQUÊNCIA PARA A CIDADE
Elevação do nível do mar	<ul style="list-style-type: none"> - inundação e deslocamento - erosão da costa e perda de terra - aumento da salinidade em estuários e aquíferos costeiros - elevação do lençol freático costeiro e resistência à drenagem - alteração dos sedimentos de fundo e mudança das funções dos ecossistemas costeiros - impactos sobre atividades recreativas
Aumento de tempestades	<ul style="list-style-type: none"> - inundação
Efeito dos eventos extremos sobre a infraestrutura construída	<ul style="list-style-type: none"> - perda no PIB
Problemas de saúde (morbidade e mortalidade)	<ul style="list-style-type: none"> - doenças propagadas pela água e pelos alimentos - doenças propagadas por vetores - doenças propagadas por inundações
Impactos sobre a demanda de energia	<ul style="list-style-type: none"> - aumento de temperatura e criação de bolsões de calor na cidade
Impactos sobre a demanda, disponibilidades e qualidade de água doce	<ul style="list-style-type: none"> - consumo humano - agricultura - geração de energia - saúde - recreação - pesca - navegação - perda da biodiversidade
Impactos sobre o turismo e herança cultural	<ul style="list-style-type: none"> - migração do turismo nacional e internacional de áreas mais quentes para áreas mais frescas - interação de altas temperaturas e falta de água no verão podem reduzir a atração em áreas com esse padrão de mudanças - erosão da costa pode reduzir a atração para áreas costeiras - a perda do turismo pode prejudicar a manutenção da herança cultural, que atualmente é sustentada pelo turismo
Impactos sobre os ecossistemas e biodiversidade urbanos	<ul style="list-style-type: none"> - afetam os serviços que estes oferecem como oportunidade de recreação
Efeitos sobre a poluição do ar	-
Efeitos sobre os ativos físicos que são usados para a produção e serviços na cidade	-
Efeitos sobre o custo dos materiais e inputs para a produção econômica	-

Efeito sobre o custo dos negócios e para competitividade e performance econômica	-
Efeitos sobre padrões de empregos	-

Fonte: adaptado do relatório do Fórum Clima Salvador (2020b).

A definição da área de abrangência de estudos também é um ponto discutido, os riscos climáticos para Salvador não derivam apenas dos efeitos do clima ligados diretamente a cidade, ela não é um sistema fechado, logo depende e recebe influência de outras áreas geográficas. O fornecimento de água, alimentos e energia da cidade depende de outras regiões e das condições climáticas desses lugares que exportam esses bens para Salvador.

O abastecimento de água da cidade vem da bacia do Paraguaçu, localizada no semiárido baiano; o abastecimento de alimentos vem historicamente de cidades do recôncavo baiano e de centros mais distantes como São Paulo e a energia elétrica gerada a partir da geração e transmissão das usinas da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), cujas usinas estão localizadas no interior do país (FCS, 2020b). Faz-se necessária uma avaliação em escalas que envolvam sua interdependência, pois os impactos da mudança do clima podem vir a causar impactos diretos a cidade.

Foi debatido algumas restrições importantes relacionadas à base de dados que, segundo o coletivo, limita e simplifica as análises pretendidas pelo plano. O cenário considerado no documento foi o GEE RPC 8.5, que é o cenário que projeta a maior concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. O Fórum aponta que esse cenário, sendo um instrumento de planejamento, deveria considerar as incertezas envolvidas e, assim, assumir uma faixa de possibilidade entre os cenários mais ou menos drásticos com relação às mudanças climáticas.

Outro ponto é que a análise se baseia na população que foi estimada no CENSO de 2010, para fins dos fatores de exposição e vulnerabilidade. A crítica se faz na defasagem de 10 anos das informações. Dessa forma, por falta de um CENSO atualizado durante o processo, os dados deveriam passar por ajustes com base em estimativas que são feitas pelo próprio IBGE ao longo destes anos. As análises espaciais dos riscos se baseiam nos setores censitários do IBGE, para certas análises, o uso dos setores censitários que possuem a organização espacial do CENSO de 2010 podem trazer resultados não muito apropriado ao objetivo que se pretende.

No que se refere aos cenários climáticos extremos projetados para o ano de 2100 foi mantido um cenário fixo com o perfil e as características definidas no CENSO de 2010 novamente sem refletir as condições atuais e futuras da cidade. Essas são só algumas das questões trazidas pelo grupo nesse documento.

Em 16 de julho de 2020 o Fórum Clima Salvador emitiu uma nota pública (FCS, 2020a) sobre uma ausência no processo participativo do PMAMC e a falta de devolutiva das

contribuições formalmente entregues por coletivos da sociedade civil. Essa nota foi encaminhada para a Prefeitura de Salvador, para a Secretária de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência (SECIS), o ICLEI e a Waycarbon. Nela se manifesta a preocupação com o que se tornou o processo de elaboração do plano, que se mostrava afastado da esfera social. Segundo o grupo, ocorre um desvio de entendimento no que diz respeito à participação efetiva da sociedade civil na elaboração do documento.

O conteúdo da nota se refere a questões como: discussões pautadas só pela equipe do PMAMC, quando deveriam estar abertas para serem pautadas por representantes do povo, já que são estes os que realmente sentem com intensidade os impactos da mudança do clima. Outro ponto foi o esvaziamento das discussões através de palestras com expositores distantes da realidade local, que preenchiam quase todo o tempo do evento, e que não se conectam com as demandas levadas pelos grupos que estavam acompanhando o processo. Além da elaboração do plano seguir sem atualizar as demais partes e algumas das etapas serem mantidas em segredo.

O planejamento participativo não é apenas uma ação passageira em que os planejadores do governo dialogam com a população para validar planos, projetos e ações tomadas a nível técnico ou político com medidas já decididas sem a comunidade. Também não significa, apenas chamar setores comunitários para a execução de tarefas decorrentes de planos elaborados sem a participação dos mesmos. O planejamento participativo constitui um processo político, que tenha seu propósito discutido coletivamente no qual seus participantes possam realmente colaborar (CORNELLY, 1980).

Conclusão

Para fins de conclusão, retomamos as perguntas iniciais que compuseram a análise dos documentos, a saber: i) qual o tipo de protagonismo do Estado? Está centrado na ação pública ou propõe distribuição do poder e da tomada de decisão? ii) qual o nível de participação coletiva na produção do plano? iii) qual o nível de aderência aos principais problemas climáticos da cidade? iv) quais as possibilidades de inserção social na gestão climática futura da cidade?

Assim, é necessário afirmar que: i) O Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima de Salvador é um plano político com grande dimensão, suas metas e ações são projetadas para produzir e impactar a cidade por muitos anos, envolvendo diversos setores. O Estado assume o papel de indutor das ações, assumindo riscos, especialmente no quesito da transição econômica do modelo energético fossilista para uma economia circular e de baixo carbono. Isso fica evidente pelo financiamento destinado a esse eixo, diretrizes e ações.

Há a proposição de um modelo de governança climática internacional, portanto, o plano carrega uma nova forma de governabilidade do território, com um planejamento que se propõe participativo, mas esse modelo de governança que emergiu do processo de globalização congrega uma dimensão neoliberal, o que alerta sobre os interesses envolvidos nesse documento. A participação social ficou aquém do que deveria ter sido, nos levando a questionar se as medidas determinadas no plano realmente contemplam toda a sociedade e suas diferentes necessidades.

Quanto à aderência do PMAMC à realidade soteropolitana, a julgar pelas metas pouco ambiciosas no eixo de adaptação e pelas críticas realizadas pelos coletivos envolvidos, o documento tem pouco aderência aos reais problemas sócio climáticos da cidade, voltando-se muito mais para atrair e reposicionar a cidade numa teia de competitividade internacional.

A partir desse aspecto, é possível afirmar que não há espaço para a inserção social na gestão climática futura da cidade, primeiro porque o processo de elaboração do plano não foi participativo, o que inviabilizou a incorporação de diretrizes de solidariedade, por exemplo, capazes de ampliar a gestão pública em suas bases.

Por fim, durante a realização desta pesquisa mostrou-se evidente a importância da participação, intervenção e engajamento da sociedade civil na agenda local de mudanças climáticas, já que seus efeitos afetam a cidade de forma diferente tendo mais impacto nas populações mais pobres. Para construir um planejamento participativo fica entendido que todos os grupos sociais devem participar na tomada das decisões fundamentais. Mas, se alguém deve ter prioridade, trata-se dos grupos historicamente oprimidos, das populações penalizadas pelo sistema dominante.

Referências:

ARRUDA, Angela Maria; MENEGALDO, Vanize, MASIERO, Érico. Análise dos planos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas das principais capitais brasileiras regionais. **Anais do II Simpósio Brasileiro sobre Cidade, Paisagem e Natureza**. Baurú, 2021.

ANGUELOVSKI, Isabelle et al. Why green “climate gentrification” threatens poor and vulnerable populations. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 116, n. 52, p. 26139-26143, 2019.

BARROS, Juliana Neves; PUGLIESE, Vanessa Souza. Desapropriação das memórias indesejáveis: opressão e resistência no Centro Histórico de Salvador. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 43, p. 1-17, 2006.

CÂMARA, Ana Carolina. ProAdapta – Apoio para adaptação à mudança do clima. **GIZ. SD**. Disponível em: <<https://www.giz.de/en/worldwide/69877.html>>. Acesso em 8 de Junho de 2023.

CORNELY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. Calsing EF, organizador. **Subsídios ao Planejamento Participativo-Textos Selecionados**. Brasília, DF: Ministério da Educação e Cultura, p. 27-39, 1980.

CORRÊA, Roberto Lobato et al. **O espaço urbano**. Ática, 1989.

FÓRUM CLIMA SALVADOR. Sobre o fórum clima salvador. **FCS**, 2020. Disponível em: <https://www.forumclimasalvador.org/quem-somos> Acesso em: 28/08/2023

FÓRUM CLIMA SALVADOR. Nota Pública: ausência de processo participativo efetivo no PMAMC Salvador. **FCS**, 2020a. Disponível em: https://www.forumclimasalvador.org/_files/ugd/510833_8f76c35b8a1c45a19baca3d87159907f.pdf Acesso em: 28/08/2023.

FÓRUM CLIMA SALVADOR. Riscos Climáticos. **FCS**, 2020b. Disponível em: https://www.forumclimasalvador.org/_files/ugd/510833_3b1f65c710654d1ab814eef30535909b.pdf Acesso em: 28/08/2023.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

IBGE. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

ICLEI. ICLEI - **Governos Locais pela Sustentabilidade**, c2021. Quem Somos. Disponível em: <<https://americadosul.iclei.org/quem-somos/>>. Acesso em: 14 de fev. de 2022.

ICLEI. Jornadas para uma Cidade Verde, 2021. **Biblioteca ICLEI**. Disponível em:<<https://americadosul.iclei.org/documentos/iclei-2021-jornada-para-uma-cidade-verde/>>. Acesso em: 14 de fev. de 2022.

MILANEZ, Felipe. Privatização de parques provoca temor entre ambientalistas e comunidades na Bahia. **GAMBA, Grupo Ambientalista da Bahia**. Salvador, 17/02/2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/eLL34> Acessado em: 23/08/2023.

MOURAD, Laila Nazem; BALTRUSIS, Nelson. GT1-1081 Pelourinho, entre a gentrificação e coesão social. **Anais ENANPUR**, v. 14, n. 1, 2011.

MOURAD, Laila Nazem. **O processo de gentrificação do centro antigo de Salvador 2000 a 2010**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador, 2019.

PMAMC - **Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima em Salvador**. Salvador Plano de Ação Climática. 1 ed. Salvador: SECIS, 2020.

PORTELA, Laura Chein; BRESCIANI, Luis Paulo. Características da resposta subnacional à mudança climática: iniciativas e políticas públicas nas metrópoles brasileiras. **FGV Revista de Iniciação Científica**, v. 29, 2022.

SANT'ANNA NETO, João Lima. O clima urbano como construção social: da vulnerabilidade polissêmica das cidades enfermas ao sofisma utópico das cidades saudáveis. **Revista brasileira de climatologia**, v. 8, 2011.

Secretaria de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência (SECIS) e Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Painel Salvador de mudança do clima. **Cadernos temáticos**, vol 01. Disponível em <http://sustentabilidade.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020-03/PAINEL_DE_MUDANCAS_CLIMATICAS-ONLINE.pdf>. Acesso em 24 jan. 2023.

SOARES, Antonio Mateus de C. Cidade revelada: pobreza urbana em Salvador-BA. **Revista Geografias**, p. 83-96, 2009.

ONU. Líderes da Semana do Clima da América Latina e Caribe se reúnem no Brasil para impulsionar ação climática. 2019. **ONU News**. 19 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/08/1683771>>. Acesso em 8 de Junho de 2023

ONU. Semana do Clima da América Latina e Caribe acontece em agosto em Salvador. 2019. **ONU News**. 9 de julho de 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679301>>. Acesso em 8 de Junho de 2023.

ROCHA, Vitor, CASTRO, Zezão. Em risco no Pelourinho: adeus, artesãos. Olá, hotéis de luxo: o plano gourmet do prefeito de Salvador para o centro histórico. **The Intercept Brasil**, 21 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2019/04/21/salvador-centro-historico-pelourinho/> . Acesso em 8 de junho de 2023.

UNFCCC. Regional Climate Weeks. **United Nations Climate Change**. 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/climate-action/regional-climate-weeks?gclid=CjwKCAjwm4ukBhAuEiwA0zQxk1wi4ELPStb10RaZdERB8gngp7IJ-TdMGPj4owXr92Z78lKnzA3d8xoCx6AQAvD_BwE#2023>. Acesso em 8 de Junho de 2023.

WAYCARBON. **Waycarbon**, 2021. Disponível em: <<https://waycarbon.com/>>. Acesso em: 14 de fev. de 2022.

Declaração de conflito de interesse

O autor declara que não há conflito de interesse.

Declaração de disponibilidade de dados da pesquisa

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Declaração de uso de Inteligência Artificial:

Não houve utilização de ferramentas de Inteligência Artificial.

Declaração de Contribuições de Autoria

Rebeca Lima – Organização de dados, Análise formal, Investigação, Escrita – preparação do esboço original e revisão.

Paulo César Zangalli Júnior – Análise formal, Investigação, Escrita – complementação do esboço original e revisão final.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.