



GT nº 02 | Compreendendo as Conexões e Interfaces do Direito à Cidade com a Justiça Climática e o Racismo Ambiental

RISCADOS DO MAPA: GESTÃO DE RISCO E JUSTIÇA SOCIOESPACIAL NO CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Julia Azevedo Moretti¹

Danielle Zoega Rosim²

Ana Cláudia Mauer dos Santos³

1 INTRODUÇÃO

Em 2022, cerca de 88% da população brasileira vivia em áreas urbanas⁴, majoritariamente localizadas no litoral — regiões especialmente expostas aos efeitos das mudanças climáticas. Essa configuração populacional e territorial atribui às cidades um papel estratégico na gestão dos riscos contemporâneos. Longe de serem eventos meramente naturais, os riscos urbanos devem ser compreendidos como construções sociais profundamente atravessadas por desigualdades estruturais que historicamente marcam o processo de urbanização no Brasil⁵.

Nesse cenário, o direito urbanístico, ao ordenar juridicamente o território por meio do planejamento e da gestão (ou controle) territorial, assume papel essencial na formulação de

¹ Professora Doutora do Departamento de Filosofia e Disciplinas Básicas (DFB) da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP) da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MSc) pela University College London - Development Planning Unit (UCL/DPU) e em Direito pela PUC/SP. Doutora em Direito pela USP e pós-doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora substituta do IDBU - região sudeste. E-mail: jamoretti@usp.br

² Doutoranda em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em em Direito e desenvolvimento e Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela FDRP. Graduação em Direito pela FDRP/USP. E-mail: danielle.rosim@usp.br.

³ Pós-graduanda no programa Development Planning MPhil/PhD, The Bartlett School, University College London (2025-). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela FMP/RS (2024). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FDRP/USP (2018). E-mail: ana.mauer.santos@gmail.com

⁴ IBGE. **Censo 2022**: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. [mídia digital]. Agência de notícias IBGE, 2024. Acesso em: 04/04/2025.

⁵ OLIVER-SMITH, A.; ALCÁNTARA-AYALA, I.; BURTON, I.; LAVELL, A. A construção social do risco de desastres: buscando as causas de fundo. In: **Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action**. MARCHEZINI, V.; WISNER, B.; LONDE, L. R.; SAITO, S. M. (org.). São Carlos: RiMa Editora, p. 97-114, 2017. E, sobre a urbanização brasileira: MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.



estratégias de prevenção e mitigação de riscos, superando a lógica restrita à delimitação de áreas de risco. No entanto, a aplicação prática dos instrumentos legais disponíveis tem se mostrado limitada, muitas vezes reforçando lógicas remocionistas e excludentes que penalizam, em especial, populações de baixa renda⁶. Essa dinâmica alimenta um circuito de precariedades⁷ e fragiliza a resposta institucional às injustiças socioespaciais.

Ademais, seguem persistindo ordens de remoção que desconsideram o direito à participação das comunidades atingidas e a obrigação do Estado em garantir alternativas habitacionais adequadas. Em muitos casos, a resposta judicial apenas legitima medidas baseadas na excepcionalidade e na urgência da tutela de direitos patrimoniais, sem considerar os impactos sociais duradouros dessas intervenções⁸, às quais as populações afetadas têm oferecido resistência. Como resultado, temos o escalonamento de conflitos urbanos que, diante da ausência de mediação administrativa eficaz, acabam judicializados.

Quando chegam ao Judiciário, esses conflitos demonstram pouco alinhamento com o marco legal da gestão de riscos, em especial a Lei nº 12.608/2012, que busca integrar planejamento urbano e gestão de desastres. A intensificação de eventos extremos tem produzido uma nova categoria de atingidos: os deslocados internos forçados por desastres socioambientais⁹, cujas trajetórias seguem invisibilizadas pelas normas e políticas públicas vigentes no Brasil.

Esta pesquisa busca compreender a atuação do sistema judicial brasileiro diante desses conflitos, partindo da hipótese de que a baixa incorporação dos marcos legais da gestão de risco pelos tribunais contribui para a perpetuação das desigualdades territoriais e o agravamento das remoções forçadas e, assim, para o surgimento de deslocados internos forçados por desastres socioambientais.

⁶ ALFONSIN, B. M.; SANTOS, A. C. M.. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em áreas de risco: reflexões sobre as interfaces entre a Lei n. 13.465/2017 e as Leis n. 12.651/2012 e n. 12.608/2012. **Cadernos do Programa De Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, v. 19, n. 1, p. 168–200. 2024.

⁷ FERREIRA, A. R. Tratamento jurídico de moradias em áreas de risco geológico-geotécnico e “circuito de precariedade”. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, n. 1, p. 73-94, 2021.

⁸ MORETTI, J. A. “Áreas de risco ocupadas por assentamentos informais: conflito entre enfrentamento de riscos ambientais e afirmação do direito à moradia” in **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 50, p. 37, 2013.

⁹ Termos como “refugiados climáticos” e “deslocados climáticos” têm sido usados para descrever esse fenômeno. No entanto, adotamos a expressão “deslocados internos forçados por desastres socioambientais”, pois a maioria dos afetados não cruza fronteiras internacionais, requisito para a caracterização como refugiado. A expressão também evidencia o caráter forçado do deslocamento e sua causa principal, além de estar em consonância com normativas internacionais.



A partir de uma análise de conteúdo com base em decisões proferidas pelo STF, STJ e TJSP entre 2014 e 2025, a investigação utiliza indicadores quantitativos — como a frequência de palavras-chave — para identificar tendências na judicialização de conflitos fundiários em áreas de risco.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Foram utilizadas ferramentas de análise de conteúdo¹⁰ para realizar uma análise jurisprudencial que, neste momento, esteve adstrita a uma abordagem predominantemente quantitativa, baseada na verificação da ocorrência de palavras-chave (unidades de análise) em julgados do STF, STJ e TJ/SP, quais sejam: (1) “risco geológico”; (2) “risco de desastre”; (3) Lei nº 12.608; (4) Lei nº 12.340; (5) “proteção e defesa civil”; (6) ocupação E (inundação OU desastre OU deslizamento); (7) risco E ocupação E (moradia OU habitação).

Em relação às palavras-chave, a análise dos três tribunais revela a baixa citação e utilização das Leis nº 12.340/2010 e nº 12.608/2012, que compõem a base normativa da gestão de riscos de desastres no Brasil e estruturam o regramento jurídico para enfrentar o conflito entre precariedade habitacional e risco de desastre, especialmente em contextos de moradia informal (Art. 3º-B da Lei 12.340/2010, com redação da Lei 12.608/2012).

Essa limitada apropriação normativa sugere, como hipótese a ser explorada em futura análise qualitativa, o possível aumento do número de deslocados internos forçados por desastres socioambientais. Além disso, a recorrência das expressões “ocupação” e “riscos” nos documentos analisados indica que o conflito fundiário frequentemente é abordado sob a ótica do risco reforçando a estigmatização das populações vulneráveis, sem enfrentar as causas estruturais da vulnerabilidade nem os obstáculos à efetivação de seus direitos¹¹.

Quanto à distribuição temporal, os dados indicam um aumento anual de casos relacionados a eventos extremos, refletindo a crescente relevância do tema no contexto das mudanças climáticas. Mais do que a frequência, porém, importa compreender a qualidade das respostas judiciais, o que justifica a necessidade de uma análise qualitativa posterior. Ainda assim, a análise quantitativa já revela a lentidão do sistema de justiça, com decisões frequentemente proferidas mais de um ano após a ocorrência do desastre.

Já no que diz respeito à distribuição espacial, a pesquisa revela desigualdades no acesso à justiça, com maior concentração de casos em capitais estaduais e em regiões com melhor estrutura institucional, especialmente em áreas litorâneas, enquanto localidades fortemente afetadas,

¹⁰ BARDIN, L. [1977]. **Análise de conteúdo**. 4ª ed. Lisboa-PT: Edições 70, 2020.

¹¹ WISNER, B.; BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. **At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters**. London: Routledge, 2003.



sobretudo no interior, geralmente permanecem à margem do sistema judicial. Destacam-se dois aspectos centrais: o chamado “risco do risco”, em que o discurso sobre a existência de risco é utilizado para justificar remoções que, em vez de prevenir danos, acabam por aprofundar vulnerabilidades; e a constatação de que desastres de grande magnitude mobilizam não apenas o Poder Legislativo, mas também o Judiciário, a exemplo do expressivo número de decisões oriundas da comarca de São Sebastião, diretamente impactada pelo desastre ocorrido em fevereiro de 2023.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face dos desafios impostos pelas mudanças climáticas e da crescente incidência de desastres socioambientais, torna-se urgente repensar os instrumentos de ordenação territorial à luz de uma perspectiva que reconheça a centralidade da justiça espacial e da proteção dos grupos vulneráveis. O sistema normativo brasileiro já incorpora diretrizes relevantes nesse sentido, especialmente por meio da legislação de proteção e defesa civil, mas sua baixa apropriação pelos operadores do direito evidencia a distância entre o marco legal e sua efetiva aplicação na tutela jurisdicional dos direitos.

Impõe-se o fortalecimento de uma abordagem que reconheça os conflitos territoriais não como anomalias, mas como expressões legítimas das lutas por espaço e dignidade nas cidades. Se não formos capazes de consolidar um Direito Urbanístico verdadeiramente comunitário, voltado à garantia de permanência digna para as famílias ameaçadas por deslocamentos internos forçados em razão dos desastres socioambientais, assistiremos à exclusão de territórios e pessoas — riscados, literal e simbolicamente, do mapa urbano.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Victor Dantas de Maio Martinez pelo apoio na pesquisa jurisprudencial e à CAPES pelo financiamento (PROEX/PDSE) da investigação de doutorado da segunda coautora. Registramos, ainda, nosso reconhecimento à RBDU pela seleção deste artigo para o dossiê “Direito à Cidade e Mudanças Climáticas”.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M.; SANTOS, A. C. M. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em áreas de risco: reflexões sobre as interfaces entre a Lei n. 13.465/2017 e as Leis n. 12.651/2012 e n. 12.608/2012. **Cadernos do Programa De Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, v. 19, n. 1, p. 168–200, 2024.



BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4ª ed. Lisboa-PT: Edições 70, 2020.

FERREIRA, A. R. Tratamento jurídico de moradias em áreas de risco geológico-geotécnico e “circuito de precariedade”. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, n. 1, p. 73-94, 2021.

IBGE. **Censo 2022**: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. [[mídia digital](#)]. Agência de notícias IBGE, 2024. Acesso em: 04/04/2025.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MORETTI, J. A. Áreas de risco ocupadas por assentamentos informais: conflito entre enfrentamento de riscos ambientais e afirmação do direito à moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 50, p. 37-58, 2013.

OLIVER-SMITH, A.; ALCÁNTARA-AYALA, I.; BURTON, I.; LAVELL, A. A construção social do risco de desastres: buscando as causas de fundo. In: **Reduction of vulnerability to disasters: from knowledge to action**. MARCHEZINI, V.; WISNER, B.; LONDE, L. R.; SAITO, S. M. (org.). São Carlos: RiMa Editora, p. 97-114, 2017.

WISNER, B.; BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. **At Risk**: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. London: Routledge, 2003.