



GT 02 – Compreendendo as Conexões e Interfaces do Direito à Cidade com a Justiça Climática e o Racismo Ambiental

A INTERSEÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO, OS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS E O RACISMO AMBIENTAL EM PORTO ALEGRE/RS

REIS, Elora Eloi Rodrigues Rios dos¹

MATTOS, Rafaella Fernandes de²

WIENKE, Felipe Franz³

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário de agravamento dos desastres socioambientais, a legislação federal estabelece diretrizes para que as políticas municipais de planejamento urbano promovam a Justiça Socioambiental e reduzam as vulnerabilidades existentes. Enquanto o Estatuto da Cidade regulamenta as questões gerais da política urbana, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) exige a incorporação de ações voltadas à prevenção de desastres nos respectivos instrumentos. Na medida em que tais critérios são desatendidos no âmbito dos municípios, ampliam-se as desigualdades socioespaciais e agravam-se os cenários de racismo ambiental.

Diante da frequência com a qual os desastres atingem Porto Alegre (POA), no Rio Grande do Sul (RS), o presente estudo objetiva analisar o contexto no qual as respectivas políticas vêm se desenvolvendo. O problema de pesquisa gira em torno da seguinte pergunta: como é possível estabelecer uma relação entre as políticas de planejamento urbano de POA e o racismo ambiental? A hipótese a ser averiguada é a de que a desconformidade das políticas urbanas municipais com as diretrizes nacionais e o respectivo direcionamento aos interesses econômicos resultam na desigual distribuição dos impactos dos desastres e no agravamento do racismo ambiental.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A competência municipal para a execução da política urbana deve observar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e pela PNPDEC. Na busca pela Justiça Socioambiental e pela redução de vulnerabilidades, ambas as normas estabelecem um conteúdo mínimo a ser incluído nos planos diretores dos municípios (2.1). Em Porto Alegre (POA), a desconformidade das

¹ Mestranda em Direito e Justiça Social, Universidade Federal do Rio Grande, eloraeloi@gmail.com.

² Doutoranda em Direito (UFRGS), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, rafaellafernandesm@hotmail.com.

³ Doutor em Direito (UFRGS), Universidade Federal do Rio Grande, Professor, felipefw@gmail.com.



respectivas políticas com as diretrizes nacionais resulta na ampliação das desigualdades socioespaciais e no agravamento de cenários de racismo ambiental. Para além da urgência na adequação dos instrumentos de planejamento urbano no município, evidencia-se a necessidade de superação do paradigma sobre o qual tais políticas vêm sendo construídas (2.2).

2.1 Diretrizes nacionais para o planejamento urbano municipal

Entre as competências legislativas atribuídas constitucionalmente aos municípios, estão a promoção adequada do ordenamento territorial – mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano⁴ – e a execução da política de desenvolvimento urbano⁵. Para a regulamentação destes dispositivos, o Estatuto da Cidade estabelece exigências fundamentais de ordenação territorial as quais, expressas nos planos diretores, asseguram aos cidadãos qualidade de vida, Justiça Social e desenvolvimento econômico⁶.

Além da necessidade de revisão dos planos diretores, pelo menos, a cada dez anos, existe um conteúdo mínimo a ser observado por tais instrumentos, que inclui: (a) a delimitação das áreas urbanas passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (b) o direito de perempção municipal, a outorga onerosa e a transferência do direito de construir e as operações urbanas Consorciadas; e (c) o sistema de acompanhamento e controle⁷. Com o advento da PNPDEC, passou-se a exigir também a incorporação de ações de proteção e defesa civil ao planejamento urbano, com vista à promoção da Justiça Socioambiental e à redução das vulnerabilidades⁸.

Para tanto, a PNPDEC veda a concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis nos planos diretores municipais⁹ e exige que os municípios suscetíveis a risco de desastre incluam nos respectivos instrumentos: (1) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para a promoção da diversidade de usos; (2) mapeamento de áreas suscetíveis a desastres; (3) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação das áreas de risco de desastre; (4) medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação dos impactos dos desastres; e (5) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e previsão de áreas para habitação de interesse social¹⁰.

⁴ Brasil. Constituição Federal, art. 30, VIII.

⁵ Brasil. Constituição Federal, art. 182.

⁶ Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 39.

⁷ Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 42.

⁸ Brasil. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, art. 8º, III.

⁹ Brasil. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, art. 23.

¹⁰ Brasil. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, art. 40, § 3º.



Em que pese Porto Alegre esteja inserida em cadastro federal como suscetível a riscos de deslizamentos, enxurradas e inundações¹¹, suas políticas municipais de planejamento urbano não atendem às diretrizes nacionais para a promoção da Justiça Socioambiental e redução de vulnerabilidades. Ao contrário, a contribuição histórica de tais políticas para a reprodução de desigualdades socioespaciais tem se tornado a cada dia mais grave. Isso porque, a potencialização dos eventos climáticos extremos resulta em impactos negativos desiguais sobre a população, em prejuízo de comunidades com menor concentração de renda, conforme se analisa a seguir.

2.2 A desconformidade do planejamento urbano de Porto Alegre/RS às diretrizes nacionais

Após a enchente de 1941, o desenvolvimento e a ocupação de bairros como Sarandi e Farrapos, nos quais existe uma baixa concentração de renda, ocorreram sob o argumento de que as localidades estariam resguardadas pelo sistema de proteção contra cheias¹². Contudo, durante o desastre de 2024, tais bairros representaram 25% do total de pessoas atingidas¹³ e expuseram profundas desigualdades sociais em um contexto de evidente racismo ambiental que revelou uma interseção entre os desastres socioambientais e as injustiças raciais¹⁴.

Em Ação Civil Pública ajuizada contra o município, o MP/RS listou, pelo menos, quatro aspectos nos quais o planejamento urbano de POA está em desconformidade com a legislação nacional, são eles: (i) a não incorporação de ações de proteção e defesa civil, inclusive sobre vigilância, monitoramento, manutenção e modernização do Sistema de Proteção contra Cheias; (ii) a ausência de revisão do plano diretor para a inclusão de ações de prevenção, realocação de populações em áreas de risco e obras de drenagem urbana voltadas à prevenção e mitigação de desastres; (iii) a falta de instituição de um plano de contingência eficiente; e (iv) a carência de ações de planejamento, ordenamento territorial ou investimentos capazes de reduzir a vulnerabilidade dos sistemas humanos e ecológicos¹⁵.

A respeito da ausência de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental nos últimos dez anos, sucessivas tentativas frustradas de fazê-lo evidenciaram desafios como: (a) o desmonte da governança democrática, mediante a desestruturação do corpo técnico no setor do planejamento urbano e a priorização de recursos para a contratação de consultoria internacional; (b) os avanços de novos arranjos institucionais, com o fortalecimento do mercado imobiliário e o

¹¹ Brasil. Anexo I – Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR, p. 38.

¹² TJ/RS. Ação Civil Pública n. 5085281-97.2025.8.21.0001. MP/RS. Município de Porto Alegre, 2025, p. 47.

¹³ POA. SMAMUS. Impactos das cheias em maio de 2024 em Porto Alegre/RS, 2024.

¹⁴ REDESCA/CIDH. **Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul**: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. 2025, p. 19-20.

¹⁵ TJ/RS. Ação Civil Pública n. 5085281-97.2025.8.21.0001. MP/RS. Município de Porto Alegre, 2025, p. 46.



enfraquecimento das entidades de planejamento, meio ambiente e comunidade; (c) os efeitos da financeirização, cujo foco na produção de capital invisibiliza temas, lugares e grupos sociais que não dão suporte a este modelo; e (d) a operacionalização do planejamento por meio de projetos que preveem a liberação do regime urbanístico e novos índices de solo criado para a ampliação da arrecadação de recursos¹⁶.

Esse direcionamento do planejamento urbano aos interesses econômicos e a consequente falta de estrutura para a proteção da população vulnerável traz à tona uma construção social que determina como alguns grupos são mais relevantes do que outros para a elaboração de políticas públicas¹⁷. Logo, evidencia-se não apenas a urgência na incorporação de medidas de prevenção, mitigação e adaptação às políticas urbanas de POA, incluída a implementação de ações para a redução das vulnerabilidades sociais e ecológicas, mas a revisão do plano diretor e a adoção de um plano de contingência eficaz. Contudo, estas medidas pressupõem uma mudança no paradigma político sobre o qual o município vem se desenvolvendo.

3 CONCLUSÃO

O presente estudo apresenta as diretrizes nacionais para que o planejamento urbano municipal promova a Justiça Socioambiental e a redução de vulnerabilidades e analisa as condições de operacionalização de tais normas em Porto Alegre/RS. Para além da desconformidade do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental municipal com a legislação federal, identifica-se uma desestruturação das respectivas políticas públicas para o atendimento de interesses econômicos específicos. Com isso, ampliam-se as desigualdades e vulnerabilidades sociais e, no contexto da crise climática, agravam-se os cenários de racismo ambiental. Conclui-se pela urgência da adequação do planejamento urbano de Porto Alegre às diretrizes nacionais e pela importância da superação do paradigma sobre o qual a política municipal vem sendo construída.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

¹⁶ Oliveira, C. M.; Nicolini, I. Revisão de Planos Diretores no neoliberalismo avançado: o caso de Porto Alegre/RS. Cad. Metrop., São Paulo, v. 26, n. 61, 2024, p. 16-20.

¹⁷ Belmont, M. (org.). Racismo ambiental e emergências climáticas no Brasil: 1ª Formação em Racismo Ambiental e Emergência Climática. São Paulo, 2023.



BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC [...]. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Anexo I – Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR. Processo SUPER nº 00042.000497/2023-74. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protacao-e-defesa-civil-sedec/lista_municipios_prioritarios_1972_anexos_I_e_II_20240606.pdf. Acesso em: 7 jun. 2025.

BELMONT, M. (org.). Racismo ambiental e emergências climáticas no Brasil: 1ª Formação em Racismo Ambiental e Emergência Climática. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://fmclimaticas.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Racismo-Ambiental-E-Emergencia-Climatica.pdf> Acesso em: 24 jun. 2025.

OLIVEIRA, C. M.; NICOLINI, I. Revisão de Planos Diretores no neoliberalismo avançado: o caso de Porto Alegre/RS. Cad. Metrop., São Paulo, v. 26, n. 61, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/TbDf3y4kWTd4NnGJJhj6Q9P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2025.

POA. Porto Alegre. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade. Impactos das cheias em maio de 2024 em Porto Alegre/RS, 2024. Disponível em: <https://painelrs.maps.arcgis.com/apps/dashboards/2e2b4247389d44c1b49b26b50d1e10b3>. Acesso em: 20 jun. 2025.

REDESCA/CIDH. Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul:** observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. 2025. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/INFORME_REDESCA_BRASIL_PT.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

TJ/RS. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Civil Pública n. 5085281-97.2025.8.21.0001. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Município de Porto Alegre, 2025. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=5085281-97.2025.8.21.0001&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 17 jun. 2025.