



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

O DIREITO HUMANO À CIDADE E À MORADIA ADEQUADA NOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PLANEJAMENTO URBANO VOLTADO À ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA NA CIDADE DE FORTALEZA, CEARÁ

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro¹
Marden Gabriel Pinto da Fonseca²

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo discutir os instrumentos jurídicos que podem ser empregados no planejamento urbano de adaptação climática na cidade de Fortaleza, com vistas a garantir o direito humano à cidade e à moradia adequada da população vulnerável. Fortaleza, como metrópole costeira do semiárido brasileiro, enfrenta vulnerabilidades socioambientais que tornam urgente a integração entre planejamento urbano, equidade socioespacial e resiliência climática. Para isso, de início, defende o direito à cidade e à moradia adequada enquanto direitos humanos ameaçados pela crise climática; então, ressalta a repercussão dessa mesma crise na vida urbana, de modo a demonstrar a urgência com a qual as governanças devem buscar planos de mitigação desse impacto. Discorre, também, sobre a definição de população vulnerável no contexto urbano e climático. Após, aborda o conceito de adaptação climática no contexto do planejamento urbano e, logo, fala dos instrumentos jurídicos a serem utilizados nesse cenário, visando garantir a fruição dos direitos humanos à cidade e à moradia adequada e a proteção dos mais vulneráveis em meio às alterações do clima.

¹ Doutora, Universidade Federal do Ceará, docente, meloligia@gmail.com.

² Graduando em Direito, Universidade Federal do Ceará, mardengfonseca@gmail.com.



2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

O direito à cidade “se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização dentro da socialização, à moradia e ao morar”³, isto é, vai além da discussão em torno de melhorias urbanas ou de habitação social, por exemplo. Trata, em verdade, da fruição da cidade por seus habitantes e transeuntes; da participação do indivíduo na obra coletiva que é o espaço urbano, constantemente em transformação pelos seus ocupantes. Nessa seara, ao ter em vista os interesses capitalistas sobre a propriedade privada (que transformam em bem comerciável a habitação, precarizando-a, e impulsionam a urbanização desregular no espaço urbano), fala-se então, especificamente, em moradia adequada e no direito a ela.

Frise-se que direito à moradia adequada não se restringe ao direito individual per se de posse e propriedade, mas alude a uma habitação que, cumpridos requisitos arquitetônicos mínimos para proporcionar conforto ao(s) habitante(s), esteja integrada a um espaço que promova o direito à cidade, ou seja, a um ambiente plural e de acesso a outros direitos humanos fundamentais, como à saúde, à educação e à harmonia com a Natureza, sendo inerente a esse direito um caráter coletivo.

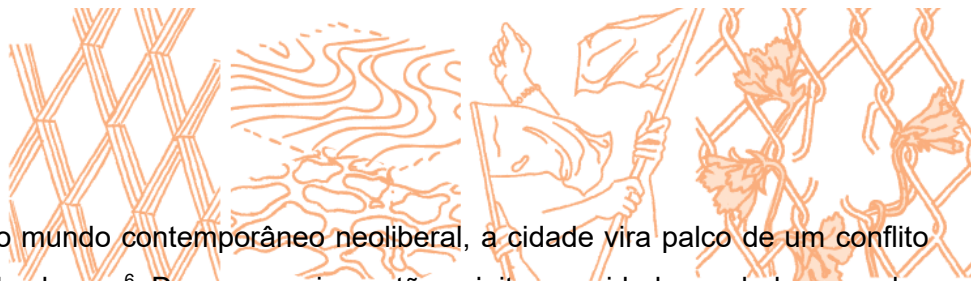
Verifica-se, portanto, que é ao garantir um sistema sustentável de cidade que ofereça aos seus habitantes o aproveitamento do urbano, o que inclui uma moradia apropriada, que assegura o gozo dos direitos humanos⁴.

Ora, existentes as garantias de acesso aos direitos humanos básicos que os direitos à cidade e à moradia adequada pressupõe, defende-se aqui que os referidos direitos merecem ser caracterizados como direitos humanos basilares, vez que garanti-los é o que proporciona o pleno exercício e desfrute dos demais direitos humanos já amplamente consolidados nas discussões e nas produções jurídicas a nível internacional⁵.

³ LEFEBVRE, Henri. Le droit à la ville suivi de Espace et politique. Paris: Anthropos, 1974, p. 140, tradução nossa.

⁴ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária. 2010. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 60.

⁵ SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004, p. 240.



Ocorre que no mundo contemporâneo neoliberal, a cidade vira palco de um conflito cujo núcleo é a luta de classes⁶. Dessa maneira, estão sujeitas as cidades ao bel-prazer dos interesses do grande capital, notoriamente encarnado nas grandes metrópoles pelo mercado imobiliário, que ameaça não só a luta por habitação apropriada, mas também a preservação da Natureza em nome da especulação financeira no território urbano.

Nesse contexto, os sintomas das mudanças climáticas causadas pela ação humana no planeta ameaçam o efetivo exercício do direito à cidade e à moradia adequada nas cidades em todo o mundo. Eis, portanto, um novo contratempo para o planejamento urbano.

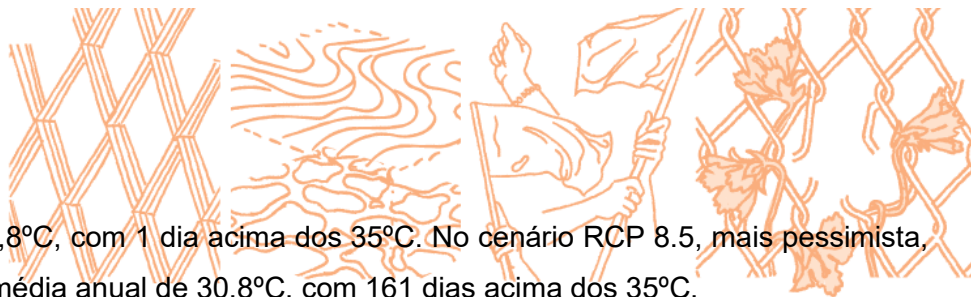
Assim, o proposto pelo trabalho é que, no presente estado das coisas, o planejamento das grandes cidades seja pautado na adaptação climática, seja para prepará-las para as alterações ocasionadas pelas mudanças no clima ou para reconstruí-las após eventual catástrofe (como as cidades europeias do pós-guerra), com atenção aos instrumentos jurídicos que protejam os mais vulneráveis no contexto urbano e climático, assegurando-os o acesso à cidade e à habitação apropriada, buscando atingir, com isso, justiça social e ambiental.

Este trabalho se limita aos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados no planejamento urbano da cidade de Fortaleza, no Ceará, para enfrentar, especificamente, o aumento da temperatura média e do nível do mar na região, ambos índices com previsões expressivas de aumento para as próximas décadas e de alto impacto na cidade, por tratar-se de área litorânea com quase toda a orla habitada.

Nessa esteira, na capital cearense, quanto ao aumento do nível da água do mar, consoante dados do relatório *Human Climate Horizons* de 2023 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁷, a projeção de aumento para o final do século é de 50,4 centímetros num cenário de médias emissões de gases de efeito estufa (SSP2-4.5). No caso de altas emissões (SSP5-8.5), a projeção é de 65,8 centímetros. Já no que diz respeito ao aumento da temperatura, no cenário RCP 4.5 de emissão, a previsão da média anual para o final do século é de 29,2°C, com 22 dias do ano acima dos 35°C, em oposição à média

⁶ HARVEY, David. The right to the city. *New Left Review*, Londres: n. 53, p. 23-40, set./out. 2008. Disponível em <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>. Acesso em: 18 jun. 2024.

⁷ UNDP Human Climate Horizons. Disponível em <https://horizons.hdr.undp.org/>. United Nations Development Programme. Acesso em jun. 2025.



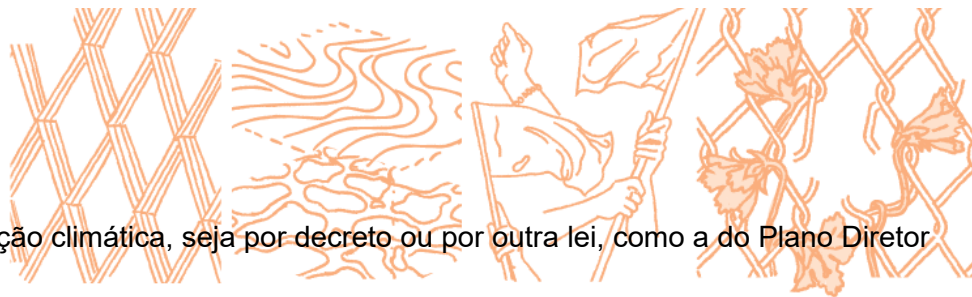
histórica anual de 27,8°C, com 1 dia acima dos 35°C. No cenário RCP 8.5, mais pessimista, a alerta é para uma média anual de 30,8°C, com 161 dias acima dos 35°C.

Tais mudanças, que ocorrem de maneira lenta e gradual, representam um alto risco para os fortalezenses. A permanência em áreas da região costeira, por exemplo, compreendida em parte pelos terrenos de marinha (que podem vir a ser alterados com a nova realidade), resta prejudicada pelo risco de aumento tão expressivo do nível da água do oceano, como é o caso da comunidade do Titanzinho, que integra a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Serviluz e que se está instalada a poucos metros do mar.

Importa estabelecer, então, que a crise climática forma novos grupos de vulneráveis no contexto urbano — ou, pelo menos, atribui aos grupos já assim considerados novas fragilidades; ou, ainda, acentua as pré-existentes. A população em situação de rua e as populações que habitam em assentamentos precários, sabidamente por vezes desprovidos de conforto térmico e iluminação, por exemplo, se revelam as mais desprotegidas. Nestes grupos, ainda é possível realizar um recorte de idade, tendo em vista a maior sensibilidade das crianças e dos idosos ao calor, exempli gratia, e perceber como alguns grupos enfrentam, agora, uma nova tribulação advinda notadamente das mudanças do clima.

Nessa situação, alguns instrumentos urbanístico-jurídicos podem figurar no planejamento urbano. Para o impasse relativo ao calor, o principal instrumento urbanístico a ser utilizado é a regularização fundiária urbana, nos termos da lei da REURB, que precisa exigir do Plano de Regularização uma qualificação maior para a infraestrutura no que diz respeito ao conforto térmico. Já o “IPTU verde”, instrumento de incentivo fiscal para proprietários de áreas de considerável cobertura florestal influente na sensação térmica da região, ou ainda com medidas que tenham igual ou similar efeito, como a instalação de tetos verdes, pode contribuir significativamente para os investimentos necessários. Quanto ao aumento do nível do mar, tem-se que intervenções em comunidades muito próximas à faixa d’água, num cenário mais crítico desse aumento, talvez apenas retardem o seu avanço sobre as habitações. Logo, realizada a regularização de posse e propriedade, se faz necessário pensar numa realocação dos assentamentos mais expostos ao eventual avanço do mar para uma habitação adequada e próxima à moradia originária.

Nos dois casos, se vê como possível que os gastos públicos com as implementações das referidas medidas, e porventura de outras, advenham de um fundo de tributação ambiental, a ser instituído por lei municipal e com previsão de disponibilidade para assuntos



de moradia e adaptação climática, seja por decreto ou por outra lei, como a do Plano Diretor Participativo.

3 CONSIDERAÇÕES

O Direito à Cidade e à Moradia Adequada, enquanto direitos humanos consagrados em tratados internacionais (como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC) e na Constituição Federal brasileira (art. 6º e art. 182), deve orientar a formulação de instrumentos jurídicos urbanísticos para que: as soluções climáticas não aprofundem desigualdades (como remoções forçadas, gentrificação ou segregação); se fortaleça o controle social e a participação popular na definição de zonas de risco, medidas de adaptação e uso do solo; as intervenções priorizem territórios vulnerabilizados com políticas integradas de habitação, saneamento, mobilidade e infraestrutura verde.

A efetivação do direito humano à moradia adequada e à cidade, no contexto das mudanças climáticas, exige que o planejamento urbano deixe de ser meramente técnico e normativo para assumir um caráter profundamente político, inclusivo e ecológico. No caso de Fortaleza, isso significa construir instrumentos jurídicos sensíveis às desigualdades territoriais históricas e às necessidades das populações periféricas, de modo que a adaptação climática não se converta em um novo vetor de exclusão, mas em um caminho para uma cidade mais justa, resiliente e democrática.

REFERÊNCIAS

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária. 2010. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

HARVEY, David. The right to the city. *New Left Review*, Londres: n. 53, p. 23-40, set./out. 2008. Disponível em <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>. Acesso em: 18 jun. 2024.

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1974. 281 p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004. 544 p.

XII CBDU

CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO URBANÍSTICO



IBDU



UnB

UNDP Human Climate Horizons. Disponível em <https://horizons.hdr.undp.org/>. United Nations Development Programme. Acesso em jun. 2025.

Rua Araújo, 124, República, CEP 01220-020
São Paulo – SP | Brasil
Fone: (11) 2174-6800
www.ibdu.org.br