



CIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

17

IMPOSSIBILIDADE DA MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE DIANTE DE DESASTRES AMBIENTAIS

Camila Siqueira Prado

Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG; advogada inscrita na OAB/SP 537.353; e-mail: camilasiqueiraprado@gmail.com

Vitória Silveira da Silva

Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG; mestrande em Direito e Justiça Social pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande - FURG; advogada inscrita na OAB/RS 137.934; e-mail: vitoriasilveiraadvogada@gmail.com

ID <https://orcid.org/0009-0000-2446-6209>

Shirley Silva Santos

Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG; mestrande em Direito e Justiça Social pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande - FURG; advogada inscrita na OAB/RS 137.938; e-mail: shirleysilvasantos56@gmail.com

ID <https://orcid.org/0009-0007-4673-8376>

Resumo

O presente artigo é resultado de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental. O estudo ancola-se no seguinte problema: o direito à cidade se materializa diante de desastres ambientais? Tem, assim, como objetivo principal analisar a materializa-

ção desse direito em face de tais fenômenos. Para tanto, inicia-se com um panorama geral que explora a ideia de direito à cidade, a partir das principais leis que tratam dessa temática, e sua relação com os desastres ambientais. Observou-se que esses eventos estão diretamente relacionados à possibilidade ou não de efetivação do direito à cidade,

uma vez que afetam de maneira direta os habitantes do espaço urbano. A partir dessa perspectiva, apresenta-se uma breve análise de cada um dos temas, permitindo, ao final, uma visão panorâmica sobre a materialização do direito à cidade e o papel do Direito como regulador, estabelecendo estratégias e políticas de enfrentamento, prevenção e disciplina para a efetiva atuação diante da ocorrência dos desastres ambientais.

Palavras-chave: direito à cidade; danos ambientais; justiça social.

Abstract

This article is the result of bibliographical and documentary research. The study focuses on the following question: does the right to the city materialize in the face of environmental disasters? Its main objective, therefore, is to analyze the materialization of this right in the face of such phenomena. To this end, it begins with a general overview that explores the concept of the right to the city, based on the main laws addressing this topic, and its relationship with environmental disasters. It was observed that these events are directly related to the possibility or otherwise of realizing the right to the city, as they directly affect the inhabitants of urban spaces. From this perspective, a brief analysis of each of the themes is presented, allowing, in the end, a panoramic view of the materialization of the right to the city and the role of law as a regulator, establishing strategies and policies for coping, prevention, and discipline for effective action in the face of environmental disasters.

Keywords: right to the city; environmental damage; social justice.

Recebido em: Outubro de 2025

Aprovado em: Novembro de 2025

Introdução

O objetivo principal deste artigo é analisar a materialização do direito à cidade em face de danos ambientais. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória amparada no seguinte problema: O direito à cidade se materializa diante de desastres ambientais?

Este estudo se justifica pela necessidade de buscar um desenvolvimento urbano que atenda a função social da cidade diante de desastres ambientais, que têm sido cada vez mais frequentes. Nessa seara, estudos acerca do planejamento urbano, dos direitos ao meio ambiente e do acesso à cidade em suas múltiplas formas de expressão cultural, artística e social se entrelaçam.

Para essa abordagem a pesquisa se ancora na análise bibliográfica e documental. Para isso foi realizado um levantamento da legislação vigente que disciplina o direito à cidade. Inicialmente, buscou-se tratar dos conceitos primordiais para a discussão esboçada, sedimentando os elementos contemplados pelo direito à cidade, como justiça ambiental e social, bem como espaço urbano, dentre outros elementos de inflexão.

A partir deste estudo, foi possível realizar uma breve análise de cada um dos temas, de forma sintética, considerando-se o limite aqui disposto, permitindo, ao final, uma visão panorâmica sobre a materialização do direito à cidade diante de desastres ambientais e o papel fundamental do Direito enquanto regulador, apresentando estratégias de antecipação e de efetiva conduta diante da ocorrência dos desastres ambientais.



1. Direito à Cidade e Eventos Climáticos Extremos

A Constituição Federal dispõe acerca do desenvolvimento pleno da cidade e da garantia do bem-estar dos seus habitantes, os quais serão determinados por legislação específica, conforme:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nesse sentido, a legislação que a Constituição trata no artigo supracitado é a Lei nº 10.257/01, também chamada de Estatuto da Cidade¹, que regulamenta os artigos 182 e 183 do texto constitucional². Desse

1 Em conformidade com o parágrafo único do artigo 1º da lei nº 10.257/01 que dispõe: "Para todos os efeitos, esta Lei, **denominada Estatuto da Cidade**, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental." (grifo nosso).

2 Os artigos 182 e 183 na totalidade: "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da clívia pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de

modo, a lei versa a respeito de diretrizes gerais levando em consideração o direito à cidade, sustentabilidade e meio ambiente, conforme o seguinte artigo da legislação:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III. cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses

sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião".

ses e necessidades da população e às características locais;

[...]

VIII. adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana **compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental**, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

[...] (grifo nosso).

O Estatuto da Cidade também disciplina sobre as competências da União relacionadas à política urbana (artigo 3º³), sendo legislar sobre direito urbanístico, cooperação entre os entes federativos em relação à política urbana, considerando o equilíbrio do bem-estar nacional e do desenvolvimento, bem como promover “programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público” (inciso III) e “instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana,

3 *In verbis*: “Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e infraestrutura de energia e telecomunicações; IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluem regras de acessibilidade aos locais de uso público; V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.”.

que incluem regras de acessibilidade aos locais de uso público” (inciso IV) e, por fim, a elaboração e execução de planos nacionais e regionais sobre ordenação do território e o desenvolvimento social e econômico.

Ademais, Matias e Jereissati (2022, p. 659-660) elucidam que o direito à cidade está voltado para questões sociais importantes, assim como afirmam que esse direito possui uma concepção filosófica e que o direito a cidades sustentáveis – ou seja, o direito à moradia, à terra urbana, saneamento, infra-estrutura, transporte, serviços públicos e ao trabalho, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações – está expressamente disciplinado no Estatuto da Cidade, conforme supramencionado no artigo 2º, inciso I da Lei nº 10.257/01.

Com relação aos desastres ambientais, estão diretamente relacionados à possibilidade ou não da materialização do direito à cidade, tendo em vista que afetam diretamente os habitantes daquele local. A Lei nº 12.608/12 conceitua “desastre” como “resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (artigo 2º, inciso V).

Portanto, o direito à cidade envolve a proteção dos indivíduos à moradia, saneamento, sustentabilidade, infra-estrutura urbana e serviços públicos, sendo que os desastres ambientais afetam diretamente o referido, tendo em vista que desvinculam essa preservação individual e prejudicam a materialização desse direito, que será tratado no tópico a seguir.

2. A Impossibilidade de Materialização do Direito à Cidade em Decorrência de Desastres Ambientais

Ao tratar de direito à cidade, faz-se necessário buscar guarida na própria essência do Direito enquanto ciência social e, portanto, com a capacidade de não limitar-se ao aspecto corretivo, mas também preventivo, bem como de se amparar em conhecimentos gerados por outras áreas do conhecimento.

O geógrafo Corrêa apresenta o conceito de espaço urbano de uma cidade capitalista como aquele que aglutina um conjunto de diferentes usos da terra: residencial, comercial, lazer, serviços, entre outros. Para isso, segundo ele, são cinco os tipos de agentes que, com bases e propósitos distintos, movimentam o espaço urbano, no sentido de definirem como a organização espacial ocorrerá – ao produzirem e consumirem. Nesse sentido, os agentes se tratam de proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos, e são provenientes da “[...] dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem.” (Corrêa, 1989, p. 11).

Assim, de acordo com o autor, o espaço urbano, ainda que se trate de um território delimitado, é fragmentado, articulado, desigual, mutável, reflexo e condicionante social, conjunto de símbolos e campo de lutas. E, quanto às ações dos agentes, essencial destacar:

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação

diferenciada da infra-estrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. [...] (Corrêa, 1989, p. 11).

Ao longo de seu estudo, se torna notório que Corrêa (1989) demonstra que as ações dos diferentes agentes, cada um com seus próprios interesses e ferramentas de articulação com o poder público em suas diversas esferas, é capaz ou não de influenciar na forma de organização do espaço urbano. Sendo assim, a maneira como cada bairro se desenvolve – recebendo ou não financiamento público em suas obras –, a quantidade de arborização em determinado espaço, a especulação fundiária, os processos de desapropriação e de gentrificação, as construções de moradias populares, a localização de atividade fabril, entre inúmeros outros aspectos, são capazes de aumentar ou não a sensação material de acesso ao direito à cidade.

Dessa forma, entendendo “periferia” como espaço distante do centro da cidade, o autor expõe a existência de periferias com ou sem amenidades. A periferia com amenidades seria aquela que, a despeito de localizar-se longe do centro, mantém atrativos (como praia, arborização, sol, etc.) que fazem com que, a partir da instalação de infraestrutura urbana e investimentos imobiliários, deixe de ser vista como periferia e passe a ser percebida como local de desejo em razão da ocupação por população com maior poder aquisitivo refletivo em casas de luxo. E a partir disso, apesar de *fisicamente* periférico, não é mais *socialmente* periférico. Como exemplos, Corrêa (1989) apresenta, entre outros, os bairros de Copacabana, Ipanema e Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, como resultados de locais que não são mais vistos como periféricos, ainda que *fisicamente* sejam – por estarem longe do centro –, em razão do *status* que passaram a carregar.

Em contraposição, o geógrafo explana quanto a periferias sem amenidades:

Criam-se loteamentos populares na periferia urbana: enchentes, mosquitos, valas negras, crimes, esquadrão da morte, horas e horas perdidas em precários transportes coletivos, eis alguns dos aspectos do quotidiano desta periferia urbana, fruto de uma ação espacialmente diferenciada dos proprietários fundiários. Tais loteamentos são ilegais face à legislação em vigor. Em pouco tempo são legalizados, e por pressão popular conseguem alguns poucos serviços de infra-estrutura por conta do Estado. [...] (Corrêa, 1989, p. 19).

Especificamente quanto ao agente Estado, segundo Corrêa (1989), tem função de regulador quanto ao uso do solo e, entre outras, também a de investimento público em obras de drenagem, desmonte, aterro e infra-estrutura. É fruto de projeto político, e de escolha deliberada, a estrutura que determinadas áreas recebem em detrimento de outras e, como exemplo, Corrêa (1989) cita a zona sul do Rio de Janeiro como sendo aquela que mais concentrou recursos em saneamento básico na década de 1970.

Quanto os grupos sociais excluídos, como sendo também agente modificador do espaço urbano, conforme supramencionado, Corrêa (1989) apresenta que:

Na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. No capitalismo as diferenças são muito grandes, e maiores ainda em países como, entre outros, os da América Latina. **A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel.**

Este é um dos mais significativos sintomas de exclusão que, no entanto, não ocorre isoladamente: correlatos a ela estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego ou o subemprego e mesmo o emprego mal remunerado. (Corrêa, 1989, p. 29, grifo nosso).

Ou seja, diante da magnitude e repetição cada vez maior de desastres ambientais, aqueles que já são vulnerabilizados tendem a se manterem cada vez mais prejudicados.

Por isso, ao falar de justiça ambiental, conforme exposto por Milanez e Fonseca (2010), é necessário tratar do paradigma até então predominante ser o da proteção ambiental gerencial – no sentido de que as causas e as consequências do uso de recursos ambientais seriam distribuídas entre todos os seres humanos, como sendo todos responsáveis e atingidos, em igual medida. Isso porque, conforme diversos desastres ambientais evidenciaram, atualmente parece notório que as pessoas são atingidas em diferentes medidas e a responsabilidade acerca da exploração dos recursos naturais não pode ser tida como igualitária.

Nesse sentido, cabe destacar o explanado por Milanez e Fonseca (2010) a respeito da diferenciação de afetação de determinados grupos, fator de importância essencial para se chegar ao cerne da discussão ora pretendida, no sentido de que a materialização do direito à cidade não poderá ocorrer de forma plena enquanto grupos já vulnerabilizados continuarem a, reiteradamente, sofrer os impactos da exploração ambiental de forma que isso continue a afetar diretamente outros direitos fundamentais, como saúde, segurança e moradia:

[...] embora os impactos da mudança do clima afetem a todos, a intensidade desses impactos e a capacidade dos

indivíduos e dos grupos sociais em lidar com as consequências de tais mudanças são diferenciadas. As raízes desta diferenciação podem ter ligação com o território no qual tais grupos habitam, ou com o impacto específico na dinâmica de um dado recurso natural utilizado por um grupo e não por outros. Não obstante, existe um fator que gera e/ou acentua desigualdades entre grupos e classes sociais no que tange à sua resiliência aos impactos das alterações no clima, tais como condições precárias de acesso à renda e a serviços básicos de cidadania (saúde, segurança, educação e infraestrutura em geral). (Milanez; Fonseca, 2010, p. 96, grifo nosso).

Nesse sentido, no que tange a justiça social, Fraser (2002) aborda o tema com base na redistribuição, reconhecimento e representação, argumentando que certos indivíduos são considerados inferiores por um padrão institucionalizado de valor cultural, sendo que, “Consequentemente, é negado a alguns membros da sociedade o estatuto de parceiros plenos, capazes de participar na interacção ao mesmo nível que os outros.” (Fraser, 2002, p. 16).

Dessa forma, interessa pensar em justiça ambiental como vertente da justiça social – visto que intrinsecamente ligados –, isso porque compreender de que forma grupos sociais vulnerabilizados são impactados negativamente, em decorrência do lugar onde moram e suas condições de vida, é crucial para assimilar o alcance que tais sujeitos terão à cidade.

É evidente o baixo nível de justiça ambiental diante das dificuldades desses indivíduos em manterem condições básicas de sobrevivência e protocolos sanitários em ambientes que, em grande parte, não dispõem de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta de lixo e reciclagem, princi-

palmente em regiões periféricas e pobres. Cumpre destacar o mencionado por Marengo (2024):

Os extremos da variabilidade climática e das mudanças climáticas aumentam os fatores que levam as pessoas à pobreza e as mantêm nessa situação. Inundações e deslizamentos de terra podem assolar favelas urbanas, destruindo casas e meios de subsistência. As mudanças climáticas afetam a disponibilidade de água, tornando-a mais escassa em várias regiões. **O calor pode dificultar o trabalho ao ar livre, enquanto a escassez de água pode afetar a agricultura, a geração de energia elétrica e aumentar o risco de fogo em biomas protegidos, com impactos sobre a saúde humana por diferentes vias e intensidades.** Algumas dessas transformações atingem diretamente a população, como a ocorrência de secas, ondas de calor, furacões, tempestades e enchentes. (Marengo, 2024, p. 2, grifo nosso).

Os riscos são desiguais para os sujeitos de acordo com a localização de moradia. Dessa forma, em todos os tipos de crises sociais e ambientais, como em um contexto pandêmico, por exemplo, o risco não é democratizado, grupos politicamente minoritários são afetados de forma distinta de outros e têm menos condições de se manterem seguros. Ademais, moradias urbanas em áreas com risco de deslizamentos e enchentes, junto com fatores como a baixa possibilidade de mobilidade social e altos índices de desemprego, aumentam a desigualdade social.

Assim, Marengo (2024) expõe que, nos termos supramencionados, a distribuição dos danos e impactos são diferenciadas a depender do grupo social atingido, dessa maneira:

Os eventos meteorológicos e climáticos extremos expuseram milhões de pessoas à insegurança alimentar aguda e reduziram a segurança hídrica, com os maiores impactos observados em muitos locais e/ou comunidades no mundo. Em conjunto, as perdas repentinas na produção e no acesso aos alimentos, agravadas pela diminuição da diversidade alimentar, aumentaram a desnutrição em muitas comunidades, especialmente entre povos indígenas, ribeirinhos amazônicos, pequenos produtores de alimentos e famílias de baixa renda, com crianças, idosos e mulheres grávidas particularmente afetados [...]. A mudança do clima não é justa. Apesar de afetar a todos, a distribuição dos impactos é desigual — a população marginalizada em seus direitos sociais, econômicos, culturais, políticos e institucionais é mais vulnerável aos efeitos climáticos. Residentes em assentamentos informais — sobretudo mulheres, idosos, crianças e pessoas com deficiência —, por exemplo, podem ter suas capacidades de adaptação limitadas devido a barreiras socioeconômicas. (Marengo, 2024, p. 5, grifo nosso).

Nesse cenário, Milanez e Fonseca trazem o contexto histórico a respeito do termo cunhado de “justiça ambiental”. De acordo com eles, o movimento se originou nos Estados Unidos em razão de “[...] lutas contra contaminação química e pelo saneamento adequado que ocorreu nos anos 1960 [...]” (Milanez; Fonseca, 2010, p. 94).

Quanto ao Brasil, assim expõem:

O desenvolvimento do movimento por justiça ambiental no Brasil, por sua vez, é mais recente. Ele se iniciou em 1998, quando representantes estadunidenses participaram do Encontro com a Justiça Ambiental,

organizado por organizações não governamentais (ONGs), pesquisadores universitários e sindicalistas brasileiros; evento, porém, de pequena repercussão. Três anos mais tarde, foi realizado o Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, envolvendo um público mais amplo, que resultou na formação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) (Milanez; Fonseca, 2010, p. 95).

Entretanto, cabe esclarecer que, embora o termo “justiça ambiental” tenha chegado ao Brasil na segunda metade do século passado, conforme supramencionado, por óbvio já havia legislação brasileira que estabelecesse a proteção ao meio ambiente, a qual foi consolidada pela Constituição Federal de 1988. Sendo assim, segundo a explanação feita por Losekann e Paiva (2024), “No Brasil temos adotado, legislativamente, desde pelo menos a década de 1930, a ideia de que, para que possamos proteger a natureza, o melhor modelo seria o compartilhamento da proteção entre a sociedade e o Estado [...]” (Losekann; Paiva, 2024, p. 7).

Losekann e Paiva (2024) trazem um quadro do contexto brasileiro sobre a forma que a política ambiental é feita no país e observam que, a partir da redemocratização, nos termos do supramencionado no capítulo anterior, da premissa do consolidado constitucionalmente a respeito de o meio ambiente ser um direito de todos, com o parâmetro do desenvolvimento sustentável, tem-se que as características do Brasil nesse âmbito advêm do pressuposto de que as ações se desenvolvem, tradicionalmente, com a junção de diferentes atores: o Estado, a sociedade civil, entes públicos e privados.

Considerando que parte-se do princípio de que a justiça ambiental deve considerar a diferenciação de alcance e prejuízo gerado para diferentes sujeitos no âmbito social, ao tratar, por outro lado, de desastres

ambientais, necessário considerar que são imprevisíveis, visto que ocorrem sem que seja possível mensurar o alcance de sua presença, tampouco a sua efetiva ocorrência. Todavia, o acompanhamento histórico estatístico permite depreender que a ocorrência de tais eventos têm se tornado cada vez mais frequentes. O que antes demorava anos para se repetir, nos dias atuais, passa a ocorrer até mesmo numa frequência anual. Quanto a isso, Marengo (2024) expõe que:

As tendências observadas de mudanças nos extremos usando alguns dos índices climáticos extremos na América do Sul, de 1901 a 2018, mostram uma intensificação das ondas de calor e chuvas intensas ou ausentes, levando a inundações, deslizamentos de terra e secas em vastas regiões da América do Sul. **As projeções climáticas futuras mostram aumentos nas tendências de secas, chuvas intensas e ondas de calor em diversas regiões da América do Sul.** No continente, os extremos de temperatura mostram aumentos regionais, e eventos impactantes combinam frequentemente calor e umidade elevados, afetando assim significativamente setores como a agricultura

— **impactando negativamente o rendimento das colheitas, reduzindo a capacidade de trabalhar ao ar livre e aumentando a mortalidade em populações vulneráveis.** (Marengo, 2024, p. 3, grifo nosso).

É daí que se parte quando se pretende, de certa forma, tratar tais eventos, atualmente, com algum grau de previsibilidade, no sentido de que é altamente provável a tendência de se repetirem com maior frequência e intensidade em determinadas áreas de risco, com capacidade de atingir até mesmo áreas nunca afetadas – justamente pela

possibilidade de alastramento e aumento na capacidade de alcance.

Carvalho (2013), traz em seu estudo um conjunto de pesquisas que, em razão do lapso temporal em que ocorreu sua publicação, se concentram em dados referentes até a década de 2010, fato que não torna tais dados inutilizáveis para os tempos atuais, mas sim de suma importância para o que se pretende defender: há um histórico consistente e reiterado que permite esperar que desastres ambientais ocorram com cada vez mais frequência e atinjam áreas já mapeadas como sendo de risco.

Interessante apontamento feito por Carvalho (2013) acerca das regiões afetadas do país merece destaque:

O histórico longínquo de desastres naturais no Brasil limitava-se às secas que ocorrem principalmente no nordeste. Recentemente, este cenário apresentou profunda alteração com a intensificação das ocorrências, primordialmente, de inundações e deslizamentos de terra. Em números, o cenário de danos humanos é revelador, sendo que, entre 1991 a 2010, de um total de 96.220.879 (noventa e seis milhões duzentos e vinte mil e oitocentos e setenta e nove) pessoas afetadas, **a estiagem e a seca são o desastre que mais afeta a população no país, sendo a mais recorrente (50,34%). Contudo, são as inundações bruscas, com 29,56% das vítimas, que causam maior número de mortes (43,19%).** (Carvalho, 2013, p. 8, grifo nosso).

Ademais, necessário pensar na mudança socio-política acerca de como desastres ambientais passaram a ser percebidos na esfera social, Carvalho (2013) traz importante ressalva quanto a isso, no sentido de que, antes, tais acontecimentos eram

vistos como oriundos da vontade divina ou tão somente consequências da natureza, de forma que, atualmente, é cabível dimensionar as causas antropogênicas, bem como considerar a possibilidade de o Direito apresentar “respostas jurídicas”, nos seguintes termos:

[...] Os desastres nascem em uma lógica divina opaca e inacessível, sendo compreendidos como eventos imprevisíveis e incontroláveis. Contudo, após o surgimento da ciência jurídica liberal [...], o Direito expandiu seu âmbito jurisdicional, com a catástrofe não sendo mais vista como algo absolutamente além do poder de controle do Direito, mas sim como um desafio a este. Um desafio que merecia respostas jurídicas. (Carvalho, 2013, p.10, itálico no original).

O ponto que se espera ter alcançado com este artigo é justamente a demonstração de que, embora o Direito tenha papel fundamental enquanto regulador, apresentando estratégias de antecipação e de efetiva conduta diante da ocorrência dos desastres ambientais aqui tratados, buscou-se destacar que a efetiva materialização do direito à cidade vai além do legislado.

Portanto, trata-se de, a partir do já amplamente legislado, em normas constitucionais e infraconstitucionais, em concomitância com estudos gerados por outras áreas do conhecimento, buscar o alcance da materialização do direito à cidade considerando conceitos de justiça ambiental, com o vasto arcabouço estatístico de desastres ambientais, em conjunto com o que é cediço acerca de grupos vulnerabilizados dentro de um espaço urbano que se desenvolve com características próprias e como resultado de diversos interesses, a fim de que seja possível minimizar vulnerabilidades e concretizar direitos fundamentais consolidados, entre eles, à

vida, moradia, segurança e, nos termos do que aqui se defendeu, à cidade, sob pena de sua efetivação ser tornada impossível.

Considerações Finais

Como se viu, a materialização do direito à cidade deve contemplar o enfrentamento dos impactos dos desastres ambientais. A cidade, enquanto espaço de vivência coletiva, deve garantir condições dignas de moradia, acesso a serviços públicos, infraestrutura e sustentabilidade, mas tais garantias se veem cada vez mais ameaçadas pelas mudanças climáticas que afetam, de forma desigual, os grupos sociais mais vulnerabilizados. Nesse cenário, o Direito assume papel fundamental ao oferecer instrumentos de regulação, prevenção e reparação, ainda que, por si só, não consiga suprir todas as demandas emergentes no tocante à manutenção do direito à cidade pelos resultados negativos dos desastres ambientais.

Na introdução, foi delimitado o problema central da pesquisa: compreender se o direito à cidade pode se materializar em meio à intensificação de desastres ambientais. Apontou-se a relevância do estudo em razão da necessidade de conciliar planejamento urbano, sustentabilidade e justiça social frente a tais fenômenos, partindo de uma metodologia bibliográfica e documental.

No segundo tópico, foi abordado o direito à cidade e sua previsão constitucional e normativa, especialmente a partir do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece diretrizes para garantir cidades sustentáveis, acesso à moradia, saneamento, transporte e participação democrática. Além disso, examinou-se a relação entre tais garantias e a vulnerabilidade gerada pelos desastres ambientais, destacando-se que a efetividade do direito à cidade

pressupõe proteção ambiental e planejamento urbano inclusivo.

No terceiro tópico, analisou-se a impossibilidade de materialização plena do direito à cidade em decorrência dos desastres ambientais, que vêm se tornando mais frequentes e intensos. Discutiu-se como tais eventos atingem de maneira desigual diferentes populações, evidenciando a necessidade de justiça ambiental como vertente da justiça social. Ressaltou-se que a vulnerabilidade das comunidades periféricas e pobres amplia a desigualdade social e impede a efetiva realização de direitos fundamentais relacionados à cidade.

Diante disso, conclui-se que a efetivação do direito à cidade não pode ser pensada de forma dissociada da questão ambiental. A intensificação de desastres exige respostas jurídicas inovadoras e políticas públicas que considerem a desigualdade social, a vulnerabilidade de grupos marginalizados e a necessidade de sustentabilidade urbana. Em última análise, o desafio contemporâneo consiste em construir cidades capazes de assegurar a justiça social e ambiental, sob pena de tornar inviável, na prática, a concretização do direito à cidade para as presentes e futuras gerações.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

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, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNP-DEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

CARVALHO, Délton. As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, vol. 18, n. 3, p. 397-415, 2013. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5130>. Acesso em 16 set. 2025.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989. (Série Princípios)

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nova Iorque, n. 63, p. 07-20, 2002. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1250>. Acesso em 15 set. 2025.

LOSENKANN, Cristiana; PAIVA, Raquel. Política Ambiental Brasileira: responsabilidade compartilhada e desmantelamento. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, vol. 27, 01-21, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/HvDnjf38fzbMWrfJJnbV-3Np/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 set. 2025.

MARENGO, Jose. Impactos sociais dos eventos climáticos extremos. *Ciência e Cultura*, v. 76, n. 3, p. 1-8, 2024. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/>

<pdf/cic/v76n3/v76n3a09.pdf>. Acesso em 02 out.

2025.

MATIAS, João Luis Nogueira; JEREISSATI, Lucas Campos. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. *Revista de Direito da Cidade*, v. 14, n. 1, p. 643-672, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdc/a/kNDNk37vjdMsKdrnRSswKWQ/?lang=pt>. Acesso em 15 set. 2025.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor. Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil. *Ipea, boletim regional, urbano e ambiental*, Brasília, n. 04, p. 93-101, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/fe761150-ad6a-4293-8063-9cc9adcabb2d>.

Acesso em: 20 set. 2025.

