



CIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

18

ENTRE O DIREITO À CIDADE E A CRISE CLIMÁTICA: OS LIMITES DA GESTÃO MUNICIPAL NO CASO DA ENSEADA DA BALEIA

Raphael Alexandre Correia de Oliveira

Universidade Católica de Santos – Mestrando - Bolsista CNPq - ralexandre@unisantos.br

Resumo

O agravamento das mudanças climáticas tem exposto comunidades inteiras a eventos hidrológicos extremos, tornando recorrentes os deslocamentos forçados em áreas urbanas marcadas por vulnerabilidade social e omissão institucional. Este artigo analisa o caso da Enseada da Baleia, localizada no município de Cananéia, no litoral paulista, à luz da emergência climática, do direito à cidade e da atuação dos instrumentos jurídicos municipais. Adotando abordagem qualitativa e descritiva, com base em análise normativa, institucional e documental, examina-se se os dispositivos locais existentes foram suficientes para proteger a comunidade afetada. O estudo evidencia que, apesar da existência formal de plano diretor e legislação ambiental, o município carece de ações estruturadas, preventivas e adaptadas à realidade climática. A ausência de políticas públicas eficazes obrigou a comunidade atin-

gida a organizar, por autogestão, sua permanência em novo território, evidenciando uma lacuna entre norma e prática. Por fim, destaca-se o Projeto de Lei nº 380 de 2023 como proposta normativa que fortalece a exigibilidade da resiliência climática e a atuação municipal em contextos de risco. Conclui-se que a resposta institucional foi insuficiente e que o fortalecimento da política urbana passa pela integração entre justiça climática, participação popular e responsabilização pública.

Palavras-chave: Enseada da Baleia; Comunidades Tradicionais; Mudanças Climáticas; Direito À Cidade; Deslocamento Ambiental.

Abstract

The intensification of climate change has increasingly exposed entire communities to extreme hydrological events, making forced displacements recurrent in urban areas marked by social vulnerability and

institutional omission. This article examines the case of Enseada da Baleia, located in the municipality of Cananéia, São Paulo State, in light of climate emergency, the right to the city, and the performance of municipal legal instruments. Using a qualitative and descriptive approach, based on normative, institutional, and documentary analysis, the study investigates whether the existing local frameworks were sufficient to protect the affected population. The findings show that, despite the formal existence of a master plan and environmental legislation, the municipality lacks structured and preventive actions adapted to the climate reality. The absence of effective public policies forced the displaced community to organize its own resettlement through self-management, revealing a gap between legal norms and actual implementation. Finally, the study highlights Bill number 380 of 2023 as a legislative proposal that strengthens the enforceability of climate resilience and municipal responsibility in risk contexts. It concludes that the institutional response was insufficient and that strengthening urban policy requires the integration of climate justice, popular participation, and public accountability.

Keywords: Enseada da Baleia; Traditional Communities; Climate Change; Right to the City; Environmental Displacement.

Recebido em: Setembro de 2025

Aprovado em: Outubro de 2025

Introdução

As mudanças climáticas já não se restringem ao campo das previsões científicas futuras, mas se materializam cotidianamente em eventos extremos, aumento da vulnerabilidade de territórios urbanos e deslocamento forçado de populações. Em todo o mundo, os impactos da crise climática revelam um padrão de agravamento de desigualdades sociais e

territoriais, afetando de modo mais severo as populações em situação de pobreza, localizadas em áreas ambientalmente frágeis e institucionalmente desassistidas (IPCC, 2023; ONU-HABITAT, 2022).

Importante mencionar que dentro do nosso ordenamento jurídico, o direito à moradia foi consagrado como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, sendo incluído expressamente no rol do artigo 6º com a Emenda Constitucional nº 26 de 2000, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Trata-se de um direito que transcende o simples abrigo físico, englobando a dignidade humana, a proteção da intimidade, a existência saudável e o mínimo existencial necessário ao exercício da cidadania (Costa, 2013).

A cidade, enquanto espaço de exercício de direitos e de vulnerabilidades acumuladas, ocupa lugar central nesse debate. Importante mencionar que a nossa Constituição Federal de 1988, vinda em uma luta de redemocratização, da especial protagonismo municipal e efetiva participação da população na administração pública (Junior, 2010).

O direito à cidade, concebido como direito coletivo à participação, à moradia, à mobilidade, à infraestrutura e ao meio ambiente saudável, é tensionado pela incapacidade de diversos municípios de responderem adequadamente aos impactos das mudanças climáticas, especialmente quando envolvem áreas de risco e comunidades historicamente marginalizadas (Costa e Bôas, 2024).

Nesse contexto, emergem os chamados refugiados climáticos, conceito ainda desprovido de reconhecimento jurídico consolidado, mas cuja realidade concreta já se impõe como desafio aos sistemas normativos, institucionais e urbanos. Trata-se de pessoas deslocadas por fenômenos ambientais agravados pelo aquecimento global, mas ainda carecem de

reconhecimento jurídico consolidado no Brasil, que apresenta fragilidades na proteção efetiva dessas populações (UFRGS, 2024).

O caso da Enseada da Baleia, localizada no município de Cananéia, no litoral do Estado de São Paulo, representa um exemplo emblemático desse conflito entre o direito à cidade e os limites da ação municipal diante da crise ambiental. A permanência de moradores em zona de alto risco hidrológico, o histórico de avanço do mar e a ausência de resposta institucional eficaz revelam um cenário de precariedade estrutural que desafia os instrumentos jurídicos urbanísticos e ambientais disponíveis no plano local.

Diante disso, este artigo tem por objetivo analisar, de forma descritiva e crítica, se os instrumentos jurídicos municipais existentes foram suficientes para enfrentar o caso da Enseada da Baleia à luz da crise climática contemporânea e do compromisso internacional assumido pelo Brasil com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 13, que trata da ação contra a mudança global do clima. Parte-se da hipótese de que, embora haja um conjunto normativo formalmente instituído, sua implementação é limitada por insuficiência institucional, baixa integração entre políticas públicas e ausência de protagonismo local na agenda climática.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental, legislativa e institucional, utilizando como referência a legislação urbanística nacional, os atos normativos municipais, os dados ambientais disponíveis e o conteúdo dos compromissos multilaterais assumidos pelo Brasil na esfera da governança climática.

1. Refugiados Climáticos: Conceito e Reconhecimento Jurídico

A expressão “refugiados climáticos” tem sido utilizada na literatura científica, nos relatórios de organismos internacionais e em estudos interdisciplinares para designar populações deslocadas em razão de impactos ambientais associados às mudanças climáticas (UFRGS, 2024). Apesar de seu uso recorrente, não há, até o momento, um consenso jurídico consolidado quanto à sua definição normativa nem reconhecimento formal no sistema internacional de proteção a refugiados.

O termo não encontra respaldo na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de Genebra), tampouco em seu Protocolo de 1967, instrumentos que compõem o regime jurídico internacional dos refugiados e que delimitam a proteção às situações de perseguição política, religiosa, étnica ou vinculada a grupos sociais específicos (Fundo Brasil, 2024). A migração forçada motivada por razões ambientais, ainda que grave e crescente, permanece, portanto, fora da moldura tradicional do direito internacional dos refugiados.

Essa lacuna terminológica e normativa acarreta uma série de implicações práticas. Populações que perdem seus meios de subsistência em razão de secas prolongadas, inundações, elevação do nível do mar ou deslizamentos de terra não são formalmente reconhecidas como titulares de proteção internacional específica.

Assim, a falta de reconhecimento jurídico específico dos migrantes climáticos gera insegurança jurídica e institucional, tanto para os migrantes quanto para os Estados que recebem ou administram fluxos migratórios internos e transfronteiriços relacionados a fatores climáticos, dificultando a proteção e a gestão eficaz desses deslocamentos (IPEA, 2020).

No plano nacional, o ordenamento jurídico brasileiro tampouco reconhece a figura do refugiado climático. A Lei nº 9.474, de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil, não contempla razões ambientais entre os critérios de concessão de refúgio. Embora o país tenha aderido à Agenda 2030 e reconheça em seu ordenamento interno a importância das políticas ambientais e da gestão de riscos, ainda não há tipificação jurídica clara para as situações de deslocamento forçado decorrentes de eventos climáticos extremos.

Apesar disso, a realidade dos deslocamentos forçados internos relacionados a desastres ambientais e degradação de territórios tem se intensificado, pressionando os sistemas locais de habitação, saúde, assistência social e planejamento urbano. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Defesa Civil têm produzido estudos que apontam para o aumento dos eventos hidrológicos e geológicos com impactos diretos sobre populações vulneráveis, exigindo respostas institucionais integradas e eficazes.

Nesse cenário, o conceito de refugiado climático tem operado mais como categoria política e sociológica do que jurídica, ainda que sua utilização crescente aponte para uma tendência de positividade futura (UFRGS, 2024). A ausência de tipificação legal, contudo, não impede o reconhecimento da vulnerabilidade dessas populações no âmbito de políticas públicas setoriais, nem afasta o dever dos entes federativos de promover ações de prevenção, mitigação e reparação diante da violação de direitos decorrente da emergência climática (Somos Sementes, 2025).

A noção de refúgio climático, embora ainda em consolidação, revela a insuficiência dos modelos jurídicos clássicos para lidar com as novas formas de exclusão e vulnerabilidade geradas pela crise

ambiental global. Tal constatação impõe a necessidade de reflexão crítica sobre o papel do Direito, especialmente no nível local, para responder a essa nova demanda de proteção territorial e social.

2. Mudanças Climáticas, Risco Hidrológico e ODS 13

As mudanças climáticas configuram um dos maiores desafios contemporâneos à sustentabilidade urbana e à proteção de direitos fundamentais, principalmente em países marcados por desigualdades socioespaciais históricas (ONU-HABITAT, 2022). A intensificação de eventos extremos, como chuvas intensas, alagamentos, deslizamentos e elevação do nível do mar, tem colocado em risco populações inteiras, sobretudo aquelas localizadas em áreas ambientalmente frágeis e institucionalmente negligenciadas.

No caso brasileiro, a concentração da população em zonas costeiras, a expansão urbana desordenada e a ocupação de áreas de preservação permanente intensificam os efeitos das alterações climáticas sobre o território. Municípios litorâneos, comunidades ribeirinhas e aglomerados urbanos informais são frequentemente atingidos por fenômenos hidrológicos extremos, agravados por ausência de planejamento urbano, precariedade de infraestrutura e falta de políticas públicas preventivas.

Frisa-se que o processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma acelerada e desordenada, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Entre 1940 e 1980, a taxa de urbanização saltou de 26,35% para 68,86%, evidenciando uma ocupação territorial que muitas vezes desprezou parâmetros técnicos, ambientais e sociais (Santos, 1994). Esse crescimento urbano desenfreado, aliado à ineficiência do poder público, resultou na consolidação de

ocupações em áreas de risco, como várzeas, encostas e regiões sujeitas a alagamentos e inundações.

As áreas de risco hidrológico, definidas por critérios técnicos da Defesa Civil (2023) e órgãos ambientais, correspondem a porções do território com alta probabilidade de ocorrência de inundações, enxurradas, deslizamentos de solo ou erosão hídrica. Nessas áreas, o adensamento populacional agrava os impactos dos eventos extremos e dificulta as ações de resposta e reconstrução. A gestão de riscos, nesse contexto, exige não apenas mapeamento técnico e ações emergenciais, mas políticas públicas articuladas de habitação, mobilidade, drenagem, saneamento e regularização fundiária (Castro, 2022).

No plano internacional, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015, estabelece compromissos amplos para o enfrentamento das mudanças climáticas e seus efeitos. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 13, intitulado “Ação contra a mudança global do clima”, reconhece a emergência do problema e convoca os Estados a adotar medidas urgentes para reduzir a vulnerabilidade das populações e aumentar a resiliência territorial. A meta 13.1, em especial, orienta os governos a fortalecerem a capacidade de adaptação dos municípios frente a riscos relacionados ao clima e a desastres naturais (ONU, 2015).

Ainda que os ODS não tenham força jurídica vinculante, sua incorporação em políticas públicas nacionais, estaduais e municipais tem sido progressiva, funcionando como marco de referência para a formulação de planos estratégicos, planos de metas e instrumentos de governança ambiental. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187 de 2009) e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima representam avanços institucionais impor-

tantes, embora ainda com limitada capilaridade na escala local.

A atuação dos municípios, nesse cenário, torna-se central. São eles os responsáveis pela elaboração e execução de planos diretores, planos de contingência, legislações urbanísticas e ambientais, bem como pela estruturação de defesas civis municipais e políticas habitacionais adaptadas (Lei 10.257/2001). A capacidade municipal de enfrentar o risco climático depende, portanto, da existência de instrumentos jurídicos adequados e da disposição política para implementá-los de forma integrada, participativa e ampla (BRASIL, 2024).

A vinculação entre as mudanças climáticas, o risco hidrológico e os compromissos globais de desenvolvimento sustentável impõem nova lógica de planejamento e gestão do território, na qual o município não é apenas executor de políticas federais, mas agente protagonista na formulação de estratégias de mitigação, adaptação e proteção de populações vulneráveis.

3. O Caso da Enseada da Baleia: Aspectos Fáticos e Jurídicos

A comunidade da Enseada da Baleia é situada na Ilha do Cardoso, em Cananéia/SP. Estabelecida em 1845, o local apresentava grande potencial para a produção de peixe seco. Assim a comunidade tem suas origens ligadas a famílias tradicionais que mantêm práticas culturais e econômicas baseadas na pesca artesanal, agricultura e extrativismo (AMEB, 2025).

Dessa forma, ocupada por pescadores artesanais, descendentes de populações caiçaras e moradores de baixa renda, a região da Enseada da Baleia desenvolveu-se à margem do planejamento urbano formal, com infraestrutura precária, ausência de sis-

tema de drenagem eficiente, inexistência de redes completas de saneamento básico e oferta limitada de equipamentos públicos.

Nos últimos anos, a comunidade passou a enfrentar o avanço acelerado do mar, resultando em erosão costeira severa, destruição de moradias, perda de áreas cultiváveis e risco permanente à permanência física do assentamento humano. Estima-se que mais de um quilômetro da costa foi engolido pelo mar em 2018, extinguindo praticamente o núcleo habitacional e inviabilizando as condições mínimas de vida no território. Diante disso, os órgãos ambientais e de defesa civil passaram a propor medidas de reassentamento da população para outras localidades, com base no argumento da insegurança geológica e hidrológica (G1, 2018).

A abordagem do poder público, entretanto, considerou em grande parte essa prerrogativa, tratando a comunidade como população de risco urbano a ser removida, sem respeitar os ritos de consulta previstos na legislação internacional nem oferecer alternativas compatíveis com a reconstrução territorial e cultural da comunidade. Essa postura evidencia não apenas uma omissão institucional quanto à prevenção e adaptação climática, mas também uma violação dos direitos coletivos à terra, à identidade e à memória.

É possível observar na figura 1 a diferença de território entre março de 2018 e março de 2019:

Figura 1 – Enseada da Baleia em 03/2018 e 03/2019



Fonte: Giramundo Aventura, 2019

A dissertação de Yamaoka (2019), que investiga o caso da Enseada da Baleia, demonstra que o processo de resistência da comunidade foi marcado por intensa mobilização social. Não se tratou apenas de contestação à desocupação forçada, mas da construção ativa de alternativas, em diálogo com universidades, movimentos sociais e instituições parceiras.

A Nova Enseada, fruto desse processo coletivo, foi edificada com base em autogestão e participação comunitária. Mais do que uma solução habitacional emergencial, tornou-se símbolo de permanência cultural e continuidade territorial da população caiçara. O novo assentamento materializou uma forma alternativa de exercer o direito à cidade, enraizada em vínculos históricos e práticas tradicionais.

Esse processo evidencia a lacuna entre as necessidades concretas da comunidade e a resposta oferecida pelo poder público municipal. A ausência de planejamento urbano sensível à questão climática e cultural agravou a vulnerabilidade da população, deslocando a solução para os próprios atingidos.

Nesse contexto, torna-se essencial reconhecer os deslocamentos internos por causas ambientais como fenômenos complexos, que exigem políticas

públicas específicas. A invisibilidade jurídica dessa condição aprofunda a desproteção de comunidades tradicionais. O caso da Enseada da Baleia escancara a insuficiência dos instrumentos jurídicos municipais diante dos efeitos combinados da crise climática e da omissão estatal.

4. Análise Crítica da Suficiência dos Instrumentos Jurídicos Municipais

A simples existência de normas urbanísticas e ambientais no plano local não garante, por si só, a efetividade da política urbana diante de situações de risco. No caso da Enseada da Baleia, embora o município de Cananéia possua plano diretor (Lei 2146/2012) e legislação ambiental, esses instrumentos se revelaram frágeis frente à complexidade do deslocamento climático e da proteção de comunidades tradicionais.

O plano diretor vigente carece de diretrizes específicas voltadas à adaptação territorial diante de eventos hidrológicos extremos. Suas disposições, em geral genéricas, não contemplam políticas de reassentamento planejado, tampouco apresentam mecanismos claros de integração entre gestão ambiental, habitação e defesa civil. Não bastasse isso, evidente a clara necessidade de ser revisto (art. 40, §3º, Lei nº 10.257/2001). A ausência de planos setoriais atualizados, como os de habitação, drenagem urbana e redução de riscos, compromete ainda mais a resposta institucional. O município não conta com instrumentos adequados para diagnosticar vulnerabilidades, realocar famílias de forma segura e garantir a continuidade da vida comunitária em novoterritórios.

Nesse sentido, em pesquisa ao site oficial da prefeitura de Cananéia (www.cananeia.sp.gov.br), observa-se que há processo licitatório de nº 047/2018 para a contratação de empresa especializada para

o desenvolvimento do Plano Diretor de Turismo, deixando outras áreas setoriais ignoradas.

A legislação ambiental local tampouco se mostrou suficiente para lidar com as dinâmicas de risco costeiro. Não há previsão de mapeamentos periódicos de risco, tampouco políticas voltadas à proteção de territórios habitados por populações tradicionais. A atuação institucional permaneceu reativa e pontual, sem um plano estruturado de enfrentamento da crise climática.

A gestão democrática da cidade, prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), tampouco foi assegurada. Os espaços de participação existentes, como conselhos municipais ou audiências públicas, funcionaram de forma limitada e, no caso da Enseada da Baleia, não foram acessados de maneira efetiva pela comunidade impactada (Yamaoka, 2019).

O distanciamento entre os instrumentos jurídicos e a realidade local revela não apenas uma lacuna normativa, mas uma insuficiência institucional e política. A omissão estatal, nesse contexto, não pode ser interpretada como incapacidade pontual, mas como falha estrutural de governança urbana.

A insuficiência dos instrumentos jurídicos municipais evidencia a urgência de repensar a política urbana em perspectiva climática e social. É necessário incorporar, nos planos locais, dispositivos voltados à adaptação, à proteção territorial e ao reassentamento digno de populações afetadas por eventos extremos.

No caso da Enseada da Baleia, a ausência de respostas públicas eficazes resultou na autogestão comunitária da solução habitacional. Essa realidade, embora expressiva do protagonismo popular, escancara o abandono institucional diante de um fenômeno que exige planejamento, articulação inter-setorial e responsabilidade do Estado.

5.O Projeto de Lei nº 380/2023 e a Inserção da Resiliência Climática na Política Urbana

Em meio aos desafios jurídicos impostos pelas mudanças climáticas e à insuficiência dos instrumentos municipais tradicionais, o Projeto de Lei nº 380/2023, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, surge como uma proposição legislativa inovadora voltada à criação de cidades resilientes às mudanças climáticas (Brasil, 2023). O projeto altera o artigo 2º do Estatuto da Cidade, acrescentando a diretriz de fortalecimento da resiliência nos territórios urbanos, com ênfase em comunidades mais vulneráveis. Também modifica o artigo 4º, determinando que os municípios realizem estudos técnicos sobre riscos climáticos, vulnerabilidades territoriais e projeções ambientais. Esses diagnósticos devem fundamentar a formulação de políticas urbanas e ações de ordenamento do solo, habitação, mobilidade e infraestrutura.

No caso da Enseada da Baleia, o conteúdo do projeto se mostra diretamente aplicável. A ausência de políticas preventivas, a omissão na readequação do plano diretor e a inexistência de estudos locais sobre vulnerabilidade climática refletem precisamente o tipo de situação que o texto legislativo pretende corrigir. Ao tornar obrigatória a incorporação da análise de risco e da adaptação climática nos instrumentos urbanísticos, o projeto impõe ao município uma conduta técnica, proativa e responsável diante das transformações ambientais.

Além disso, a aprovação do Projeto de Lei número 380/2023 pode fortalecer a atuação de órgãos de controle como o Ministério Público e os tribunais de contas. Com uma base legal mais clara, será possível responsabilizar gestores públicos que se omitam diante de situações previsíveis de risco climático, especialmente em áreas ocupadas por populações

tradicionais ou de baixa renda. Isso inclui, por exemplo, a exigência de planos específicos de reassentamento digno, drenagem urbana sustentável e proteção das formas de vida vinculadas ao território.

Destaca-se, contudo, que a legislação brasileira atual possui instrumentos em combate a omissão do Poder Público em implementar políticas urbanas eficazes, especialmente em territórios afetados por riscos ambientais agravados, aptos a compelir o gestor à ação. A ação civil pública, prevista na Lei nº 7.347 de 1985, é um dos mecanismos mais utilizados pelo Ministério Público para exigir a elaboração, revisão ou cumprimento do plano diretor. Trata-se de uma via processual com legitimidade coletiva, voltada à tutela de interesses difusos e à responsabilização do ente omissor pela violação ao direito à cidade e ao meio ambiente equilibrado.

Outro instrumento relevante é o mandado de injunção, disciplinado pela Lei nº 13.300 de 2016. Quando a omissão administrativa impede o exercício de direitos constitucionais, como moradia digna, saneamento, mobilidade ou proteção contra desastres, o cidadão ou entidade legitimada pode acionar o Judiciário para suprir a lacuna normativa ou executiva. Em casos como o da Enseada da Baleia, em que a ausência de medidas de adaptação climática compromete direitos fundamentais, esse remédio constitucional pode ser utilizado para obrigar o município a adotar providências concretas.

Em situações mais graves, a omissão reiterada do gestor pode configurar improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429 de 1992, especialmente quando houver afronta aos princípios da legalidade, eficiência e finalidade. Também pode ensejar a responsabilização política do chefe do Executivo municipal, com base no Decreto-Lei nº 201 de 1967, que prevê sanções por infrações político-administrativas. Tais mecanismos demonstram que a inércia esta-

tal diante de cenários de risco e vulnerabilidade social não é juridicamente neutra, sendo passível de controle institucional e responsabilização formal.

Assim, é possível mencionar que a proposta legislativa contribui para a consolidação de um novo marco jurídico urbanístico, mais atento à justiça climática, à proteção de comunidades vulneráveis e à necessidade de planejamento integrado. Se aprovada, poderá representar um avanço significativo na luta pelo reconhecimento do direito à cidade em tempos de emergência ambiental. No caso analisado, sua implementação teria potencial de transformar a resposta institucional do município, hoje caracterizada por inércia, em um plano de ação com foco na preservação de vidas e na segurança territorial.

Considerações Finais

A intensificação dos efeitos das mudanças climáticas sobre os territórios urbanos impõe desafios urgentes ao Direito e à gestão pública em nível local. Populações que vivem em áreas suscetíveis a eventos extremos, como enchentes, alagamentos e ressacas, demandam respostas institucionais integradas e orientadas pela proteção de direitos fundamentais, em especial à moradia, à dignidade e à segurança territorial.

A análise empreendida revela que os instrumentos jurídicos municipais, em sua forma atual, foram incapazes de oferecer proteção efetiva à comunidade. A ausência de políticas de adaptação climática culturalmente sensíveis, a não incorporação dos protocolos de consulta elaborados pela própria evidenciam uma falha estrutural no enfrentamento do problema. O poder público municipal falhou em reconhecer a centralidade da autodeterminação no tratamento das populações tradicionais e limitou sua atuação a respostas administrativas convencionais, inaptas à complexidade do caso.

Apesar da existência de instrumentos jurídicos municipais, como plano diretor e normas ambientais, sua aplicação mostrou-se limitada. Faltam regulamentações específicas, planos setoriais atualizados e políticas de reassentamento sustentáveis. Observa-se uma distância significativa entre a estrutura normativa formal e sua concretização prática, o que compromete a efetividade da proteção social e ambiental esperada dessas ferramentas.

A ausência de ações planejadas, preventivas e participativas indica que os instrumentos jurídicos locais, tal como se apresentam, não foram suficientes para o enfrentamento do caso analisado. A pergunta central deste estudo, sobre a suficiência das respostas jurídicas municipais diante da crise climática vivida na Enseada da Baleia, encontra resposta negativa. A atuação institucional, embora formalmente respaldada por leis, carece de articulação, prioridade política e efetividade.

A superação dessa insuficiência não depende apenas da produção de novas normas, mas do fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, da ampliação da participação social e da incorporação real da agenda climática nos processos de planejamento urbano. A construção de cidades resilientes exige que o poder público local atue de forma preventiva, justa e transparente, reconhecendo a centralidade do território e das populações historicamente vulnerabilizadas nas estratégias de adaptação.

Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 380 de 2023 representa um avanço significativo ao propor a inclusão da resiliência climática como diretriz expressa da política urbana nacional. A proposta modifica o Estatuto da Cidade para estabelecer que os municípios incorporem, em seus instrumentos de planejamento, medidas concretas de adaptação às mudanças do clima e de mitigação de seus impactos,

especialmente em áreas habitadas por populações vulneráveis e expostas a riscos recorrentes.

Além de reafirmar o papel dos entes federativos na promoção da justiça territorial e ambiental, o projeto fortalece o dever jurídico do poder público local de realizar diagnósticos sobre vulnerabilidade climática, estruturar políticas de prevenção e desenvolver estratégias de reassentamento digno. Ao atribuir responsabilidades específicas à gestão municipal, a proposição legislativa cria fundamentos legais que podem ser invocados judicialmente para exigir providências efetivas em contextos de omissão.

No caso da Enseada da Baleia, a aprovação desse projeto teria o potencial de transformar a resposta institucional. A ausência de estudos de risco, a desarticulação entre políticas urbanas e ambientais e a falta de medidas preventivas seriam interpretadas não mais como mera falha administrativa, mas como descumprimento de norma legal expressa. Trata-se, portanto, de um instrumento normativo que reforça a exigibilidade da atuação estatal e amplia a possibilidade de controle jurídico sobre a omissão frente aos impactos da crise climática.

O direito à cidade, compreendido como o direito coletivo de participar, usufruir e transformar o espaço urbano de forma democrática e equitativa, deve orientar a reconstrução das políticas públicas locais diante dos desafios impostos pela emergência ambiental global. No caso da Enseada da Baleia, essa reconstrução passa, necessariamente, por uma revisão crítica do papel do município e de seus instrumentos jurídicos no enfrentamento das desigualdades territoriais aprofundadas pela crise do clima.

Referências

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA ENSEADA DA BALEIA – **AMEB. Sobre a comunidade.** Dis-

ponível em: <https://w.prosas.com.br/empreendodores/32450>. Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – PNA.** Brasília: MMA, 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 380, de 2023. **Dispõe sobre a proteção das pessoas deslocadas internamente por desastres naturais e alterações climáticas.** Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161826>. Acesso em: 05 abr. 2025.

CASTRO, Ana Carolina de V. **Urbanização e gestão de riscos hidrológicos em São Paulo.** *CADERNOS Metrôpole*, São Paulo, v. 24, n. 54, maio–ago. 2022. Dossiê: as metrópoles sob governança neoliberal/ultraliberal. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/DtjpbSNnDJXfQkVmp4TbL4L/>. DOI: 10.1590/2236- 9996.2022-5410. Acesso em: 9 jun. 2025.

COSTA, Maria Amélia da. **Direito à moradia na constituição da república – Considerações a respeito de sua positivação e fundamentação.** In: XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNICURITIBA. Paraná, Curitiba: 2013

COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros; BÔAS, Regina Vera Villas. **Mudanças climáticas urbanas e o direito à moradia sustentável.** Confluências, 2024.

DEFESA CIVIL. **Áreas com risco hidrológico.** 2023. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/areas-com-risco-hidrologico-670590eed5b4>. Acesso em: 5 abr. 2025.

FUNDO BRASIL. **O que são refugiados climáticos? Entenda esse conceito ligado à migração ambiental.** 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/blog/existem-refugiados-climaticos/>. Acesso em: 5 abr. 2025.

G1. **Avanço do mar divide ilha, extingue enseada e engole 1 km do estado de SP.** Santos e Região, 29 ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2018/08/29/avanco-do-mar-divide-ilha-extingue-enseada-e-engole-1-km-do-estado-de-sp-video.ghtml>. Acesso em: 5 abr. 2025.

GIRAMUNDO AVENTURA. **Como ficou a Enseada da Baleia, Ilha do Cardoso.** YouTube, 14 maio 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qWBeACm8C5s>. Acesso em: 5 abr. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: **População e Indicadores Urbanos.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2023: Impacts, Adaptation and Vulnerability.** Geneva: IPCC,

2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 5 abr. 2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Proteção jurídica dos refugiados climáticos.** Revista Tempo do Mundo, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/610>. Acesso em: 5 abr. 2025.

ONU. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Assembleia Geral da ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/13>. Acesso em: 5 abr. 2025.

ONU-HABITAT. **Relatório Mundial sobre Assentamentos Humanos 2022: Habitação e Mudança Climática.** Nairóbi: ONU-Habitat, 2022.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994

SÃO PAULO. **Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil.** Relatório Técnico de Risco Hidrológico – Enseada da Baleia. São Paulo: CEP-DEC, 2022.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters.** Geneva: UNHCR, 2020.

YAMAOKA, Juliana Goto. **Da resistência à permanência no território: O caso da comunidade caiçara da Enseada da Baleia, Cananéia/SP.** 2019. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://prosas-prod-files.s3.sa-east-1.amazonaws.com/arquivos/arquivos/000/223/467/original/disserta%C3%A7%C3%A3o_Julia-

na_G._Yamaoka_-_18.03.2019_-_para_defesa.
pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-
-Amz-Credential=AKIAUS3M5UKOOGXP27N7%-
2F20250609%2Fsa-east-1%2Fs3%2Faws4_
request&X-Amz-Date=20250609T184052Z&X-
-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=
host&X-Amz-Signature=218fb677558de65b4a-
8427f154562ba257d277d3f07f2def6b05c-
47c6b5a7cf8. Acesso em: 5 abr. 2025.