Riscados do mapa: deslocados climáticos em conflitos urbanos em áreas de risco*

Julia Azevedo Moretti

Professora Doutora do Departamento de Filosofia e Disciplinas Básicas (DFB) da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP). Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MSc) pela University College London – Development Planning Unit (UCL/DPU) e em Direito (Núcleo de Pesquisa em Direito Urbanístico) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e Pós-Doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). ORCID: 0000-0003-4898-1824.

Danielle Zoega Rosim

Doutoranda em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito e Desenvolvimento e Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela FDRP. Graduada em Direito pela FDRP/USP. ORCID: 0000-0003-4219-3966.

Ana Cláudia Mauer dos Santos

Pós-Graduanda no programa Development Planning Unit MPhil/PhD, The Bartlett School, University College London (2025-). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela FMP/RS (2024). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FDRP/USP (2018). ORCID: 0009-0007-0895-4991.

Resumo: O presente artigo discute o tratamento conferido pelo Direito Urbanístico a áreas de risco e a uma abordagem insuficiente para o enfrentamento de injustiças socioespaciais. O reforço de lógicas remocionistas e os consequentes conflitos dela decorrentes acabam nas trincheiras do Poder Judiciário. O trabalho pretende, então, identificar quais têm sido as respostas do sistema de justiça aos conflitos envolvendo a moradia em áreas de risco e a capacidade (ou não) de mitigar a multiplicação de famílias desatendidas e removidas. Em termos metodológicos, parte-se de uma reflexão teórica com base em revisão bibliográfica sobre estudos urbanos, direito urbanístico e deslocados climáticos. Em seguida, foi empreendido levantamento jurisprudencial a partir de critérios pré-estabelecidos e aplicados nos bancos de dados do Supremo Tribunal Federal – STF, Superior Tribunal de Justiça – STJ e Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP, com enfoque numa dimensão quantitativa da análise de conteúdo, sobretudo da frequência da ocorrência de palavras-chave em relação a outros índices interpretativos. Os resultados demonstram pouca adesão dos tribunais analisados ao desenho jurídico da gestão de risco de áreas ocupadas para moradia.

Palavras-chave: Risco. Desastres. Deslocados climáticos. Direito à moradia. Pesquisa jurisprudencial.

* Este artigo resulta, em parte, de pesquisa desenvolvida no âmbito do doutorado da coautora Danielle Zoega Rosim, realizada com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por meio dos programas PROEX e PDSE, incluindo estágio de pesquisa no Instituto de Investigaciones Jurídicas da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Sumário: **1** Introdução – **2** Gestão de risco no ordenamento territorial – **3** Refugiados climáticos? A necessidade de incluir a redução de riscos de deslocamentos na gestão de riscos de desastres – **4** Risco, remoções e atendimento no riscado judicial (o risco nas tramas da justiça?) – **5** Conclusões – Referências

1 Introdução

Em 2022, o Brasil alcançou 87,84% de sua população vivendo em áreas urbanas[1] e, ainda que as áreas urbanizadas equivalham a apenas 0,54% da área total do país e que sua distribuição geral não seja uniforme no território nacional,[2] as áreas urbanizadas são, em sua maioria, adensadas e concentradas em municípios costeiros, portanto, bastante suscetíveis à mudança climática. Essa dimensão do fenômeno urbano, por si só, já coloca as cidades como elementos-chave na gestão do risco.

Mas a centralidade da questão urbana na gestão de risco é ainda mais explícita quando se entende o risco como construção social[3] e se considera o processo de urbanização acelerado e desigual[4] que marca o processo de produção do espaço no capitalismo periférico. E não apenas as megacidades são o foco das preocupações sobre riscos urbanos, mas os riscos também estão na pauta das cidades médias.[5]

É possível dizer que a urbanização inadequada ou incompleta responde por grande parte do risco urbano. Isso reforça a importância de que os desastres não sejam tratados apenas como "naturais", focando em causas exógenas[6] ligadas a fenômenos da natureza ou, ainda, como questão pretensamente alheia ao processo de construção da cidade. Afinal, se "o lugar que se ocupa na cidade revela o direito que se tem",[7] o acesso desigual à terra e a apropriação assimétrica da

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

2 IBGE. *Áreas Urbanizadas do Brasil 2019* (Informativo). Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

3 LAVELL, Allan. Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. In: *La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro*. FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría General (formato CD): 2005. Também OLIVER-SMITH, Anthony; ALCÁNTARA-AYALA, Irasema; BURTON, Ian; LAVELL, Allan. A construção social do risco de desastres: buscando as causas de fundo. *In*: MARCHEZINI, Victor; WISNER, Bem; LONDE, Luciana R.; SAITO, Silvia M. (Org.). *Reduction of vulnerability to disasters:* from knowledge to action. São Carlos: RiMa, p. 97-114, 2017.

4 MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996. Também MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017.

5 MANSILLA, Elizabeth. *Riesgo Urbano y Politicas Publicas en America Latina*: La Irregularidad y el Acceso al Suelo. Outubro/2010.

6 LAVELL, Allan; MASKREY, Andrew. The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, v. 13, n. 4, p. 267-280, 2014.

7 FRANZONI, Júlia Ávila. Política urbana na ordem econômica. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v.14. nº 49. p. 13-49, 2013.

infraestrutura urbana, são cruciais na chance de ocorrência de um acidente com consequências danosas a pessoas ou bens.[8]

O direito urbanístico, ao estruturar juridicamente o ordenamento territorial, precisa voltar-se à problemática do risco nas cidades e sua gestão. Essas são questões que, cada vez mais, inserem-se na política urbana e na ordenação jurídico-urbanística. Nesse ínterim, os aportes do direito urbanístico à gestão de risco podem se dar em dois pilares do ordenamento territorial: tanto na dimensão do planejamento urbano quanto na dimensão da gestão territorial (ou controle, nas suas várias facetas). No entanto, a aplicação dos instrumentos mais comumente utilizados, os planos territoriais em escala municipal, não têm sido suficientes para a gestão de riscos de desastres.

Mesmo quando são de fato elaborados e aplicados, além de geralmente alienar segmentos sociais diversos do processo de construção social do risco, esses planos tendem a centrar-se em mapear riscos geológico-geotécnicos e delimitar áreas segundo níveis de exposição a riscos, num processo que acaba apontando maior gravidade para as áreas mais vulnerabilizadas socioambientalmente e com menor gerenciamento público. Além de não surtirem os efeitos desejáveis sobre as injustiças socioterritoriais, os instrumentos de direito urbanístico acabam por reforçar uma lógica remocionista e excludente, sobretudo nas áreas de risco ocupadas por população de baixa renda, entendidas como problemas urbanos, retroalimentando um "circuito de precariedades".[9]

As alterações legais introduzidas pela Lei nº 12.608/2012 e normativas dela derivadas buscaram aproximar o planejamento urbano e gestão territorial às diretrizes e objetivos de proteção e defesa civil. Resta averiguar se esse debate integrado tem sido mobilizado pelos operadores do direito, considerando, ainda, que há uma tendência de aumento de eventos extremos e de desastres associada às mudanças climáticas, cenário que pode resultar em contingentes cada vez maiores de deslocados climáticos.

Cogita-se que essa demanda latente transbordará nas discussões judiciais, seja na busca por alternativas para a tutela de direitos fundamentais como estratégia de resistência, seja na busca pela salvaguarda de medidas remocionistas fundamentadas no argumento do risco e ameaça à vida dos ocupantes.

---

[8] Há modelos técnicos de definição do risco que a concomitância e mútuo condicionamento entre ameaça, vulnerabilidade e gerenciamento do risco. Fernando R. Nogueira traduz isso na equação: R = P (*f* A) * C (*f* V) * g – 1, significando a "probabilidade (P) de ocorrer um acidente associado a um determinado perigo ou ameaça (A), que possa resultar em consequências (C) danosas às pessoas ou bens, em função da vulnerabilidade (V) do meio exposto ao perigo e que pode ter seus efeitos reduzidos pelo grau de gerenciamento (g) administrado por agentes públicos ou pela comunidade" (NOGUEIRA, Fernando Rocha. *Risco, seus componentes e a responsabilidade da avaliação técnica como subsídio à tomada de decisão*. 2012. [xerox]).

[9] FERREIRA, Allan Ramalho. Tratamento jurídico de moradias em áreas de risco geológico-geotécnico e "circuito de precariedade". *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 3, nº 1, p. 73-94, 2021.

Essa judicialização do risco é uma oportunidade para corrigir as abordagens que se apoiam no direito urbanístico e demais subsistemas normativos incorporando-se inovações legais para a prevenção de desastres e gestão de riscos. Buscamos, então, compreender como os tribunais têm se posicionado a partir da análise de julgados que tratam de temáticas relativas a risco, moradia, ocupação, inundações, deslizamentos, legislação de proteção e defesa civil, e desastres, com o recorte para a verificação das decisões do Supremo Tribunal Federal – STF, Superior Tribunal de Justiça – STJ e Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP, entre os anos de 2014 a 2025.

Este trabalho tem por objetivo verificar se, passados mais de 10 anos da publicação da Lei nº 12.608/2012, a judicialização de conflitos fundiários envolvendo áreas de risco tem sido exacerbada. Recuperou-se as mesmas palavras-chaves já previamente utilizadas, que identificam os principais marcos legislativos e refletem os principais conceitos trabalhados pelo ordenamento territorial na perspectiva do risco.

Neste artigo iremos apresentar resultados e discussões iniciais de uma análise de conteúdo predominantemente quantitativa. Essa análise centrou-se na frequência temática, conforme aparições das diferentes expressões-chave nos julgados resultantes da busca, que contém palavras-chave que são nossas unidades de análise. Embora uma análise mais aprofundada de tais palavras inseridas em seu contexto será apresentada em um segundo artigo, com abordagem qualitativa, houve, nesta verificação da frequência temática, uma primeira triagem dos julgados, a fim de verificar tendências na judicialização envolvendo conflitos fundiários em áreas de risco e adoção do marco legal que aproxima a política urbana da gestão de risco de desastres.

Após a introdução, estrutura-se o artigo em três partes, seguidas de conclusões. Parte-se de uma reflexão teórica com base em revisão bibliográfica sobre os aportes do direito urbanístico na gestão de risco (item 2), especialmente considerando os impactos advindos com as mudanças climáticas e seus eventos extremos em conflitos capazes de gerar deslocados (quiçá refugiados) climáticos (item 3). A revisão da literatura é feita a partir de protocolos elaborados previamente à realização da pesquisa. No levantamento, foram consultados acervos físicos de bibliotecas e na rede mundial de computadores.[10]

Para a seleção da literatura, foi priorizada a escolha de textos inscritos em leituras da teoria crítica, alinhadas à perspectiva constitucional da política urbana e dos direitos sociais, considerando o primado da justiça socioterritorial. Tal revisão

[10] Foram consultados *sites* de repositórios de doutrina da Universidade de São Paulo – USP (buscaintegrada.usp.br) e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (periódicos.capes.gov.br), além de Scopus (12527/2011https://www.scopus.com) e Redalyc (https://www.redalyc.org/).

teórica subsidia a análise dos dados sistematizados e apresentados no item 4, apresentando uma discussão que aproxima os aportes teóricos aos dados empíricos, consolidando uma análise quantitativa feita a partir de julgados extraídos das bases de dados do STF, STJ e TJSP, conforme critérios metodológicos apresentados na respectiva sessão.

Por fim, conclusões revelam a importância de repensar os instrumentos de ordenação territorial à luz do desafio imposto pelos riscos exacerbados pelas mudanças climáticas e seus eventos extremos que, cada vez mais, provocam desastres e ampliam as fronteiras da desigualdade[11] com a multiplicação de deslocados climáticos.

2 Gestão de risco no ordenamento territorial[12]

Dado o protagonismo municipal na promoção do ordenamento territorial (art. 30, VIII, CF/88), aportes do direito urbanístico podem ser utilizados na gestão de risco, dialogando com preceitos internacionais sobre gestão de risco, como o Marco de Sendai. Segundo o Escritório das Nações Unidas pela Redução de Riscos de Desastres (UNDRR), ameaças e resultados danosos são concretamente verificados em âmbito local, destacando-se ferramentas de regulação urbanística, como legislação de uso do solo e códigos de obra, nas ações voltadas à redução de exposição e vulnerabilidade.[13]

Nesse ponto, os aportes à gestão de risco oferecidos pelo planejamento urbano são interessantes ao considerar sua função na estruturação da política urbana a partir do marco constitucional: além de inventariar a realidade, o planejamento também incide na conformação do território, delimita o direito de propriedade do solo (com zoneamento e fixação de parâmetros de uso) e estabelece diretrizes para a gestão territorial.[14]

Do ponto de vista fático, há um conjunto estruturado de elementos que sustenta os territórios que é crucial na identificação dos possíveis desafios e potencialidades no ordenamento territorial. Para caracterizar e desvelar conflitos a serem enfrentados no planejamento, é preciso mapear o meio físico, reconhecendo a sua constante interação com elementos naturais (organismos vivos) e com elementos

[11] FABER, Daniel. "Disaster, Law and Inequality" in *Law and Inequality*, v. 25, nº 2, p. 297-322, 2007.

[12] Tópico desenvolvido a partir da tese doutoral MORETTI, Julia Azevedo. *Gestão de risco e propriedade*: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo. 2022. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. DOI: 10.11606/T.2.2022.tde-30092022-083820. Acesso em: 27 jun. 2025.

[13] Escritório que faz parte do Secretariado da ONU e é responsável pela coordenação e implementação, em nível global, da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNDRR).

[14] FRANZONI, Júlia Ávila. Política urbana na ordem econômica..., cit., p. 13-49, 2013.

culturais, socioeconômicos e políticos que configuram abordagens territoriais,[15] sem perder de vista a diversidade.[16]

Em relação à conformação do território, o planejamento pode influenciar e organizar o desenvolvimento e a expansão urbana considerando a dimensão do risco de desastres. O mapeamento de risco, expresso em cartografia, é obrigatório para a expansão do perímetro urbano (art. 42-B, Estatuto da Cidade), que fica condicionado a "um projeto específico, instituído por lei municipal, que atenda às diretrizes do Plano Diretor",[17] instrumento básico da política urbana (art. 182, CF/88) e hierarquicamente superior na política global de desenvolvimento de uma cidade.[18]

Um planejamento sensível ao risco deve fazer uso do conjunto de laudos e mapeamentos que compõem a cartografia geotécnica aplicada à gestão de risco. No entanto, não se trata de mera compreensão do meio físico, mas da compreensão da diversidade como elemento central para o ordenamento territorial. E é preciso cautela ao utilizar esses mapas como fundamento de decisões para evitar que a aferição de riscos retroalimente processos excludentes em nome da precaução.

O planejamento como atividade que visa organizar o espaço urbano e o instrumento do Plano Diretor,[19] que incorpora uma dimensão projetual do espaço urbano, não podem contribuir para legitimar discursos de desterritorialização inconsequente, sem respeitar um regime jurídico que regula os casos de conflitos em áreas suscetíveis que estejam ocupadas por moradia (art. 3º-B, Lei nº 12.340/10). Também não devem estigmatizar as áreas de risco "devidamente cartografada[s] por competências técnicas que não concebem a forma relacional e dinâmica do processo de territorialização de ricos e pobres numa dada localidade".[20]

Estratégias para o desenvolvimento e expansão urbana são espacializadas pelo zoneamento. Por um lado, o risco incorporado à técnica do zoneamento indica estratégias importantes voltadas a evitar a formação de novas áreas de risco e

[15] SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). *Territórios e territorialidades*: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

[16] A diversidade é tida como um componente central do direito à cidade e, numa perspectiva de justiça socioambiental e climática é necessário associar também dimensões de bio e geodiversidade, conforme definido por SERRANO, Enrique e RUIZ-FLAÑO, P. "Geodiversity. A theoretical and applied concept". *Geographica Helvetica*. n. 62, p. 140-147, 2007.

[17] MENCIO, Mariana. "Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano". *In*: *Boletim de Direito Municipal – BIM*, p. 434-461, 2013, p. 438.

[18] Entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no julgamento do RE 607940/DF – tema 348.

[19] Há obrigatoriedade de Plano Diretor para municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis a desastres (art. 41, VI, Estatuto da Cidade), observando-se a necessidade de adoção de conteúdo mínimo ampliado, com destaque para a conexão com habitação e regularização (art. 42-A, Lei nº 10.257/01) e regras de parcelamento com mesclas de uso e que agreguem iniciativas de ampliação de emprego e de renda (art. 42-A, Estatuto da Cidade).

[20] VALÊNCIO, Norma. Desastre como reflexo da crueldade institucionalizada: o caso brasileiro. *In*: USSIER, Jorge Luiz (Coord.); MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente (Org.). *Temas de Direito Urbanístico 6* – Áreas de Risco. São Paulo: Imprensa Oficial /Ministério Público, p. 121-137, 2011, p. 330.

prevenir o adensamento das áreas de risco já existentes. Por outro lado, pode assumir um caráter de exclusão,[21] afinal pode limitar usos associados tradicionalmente a certos grupos sociais vulneráveis, sob pretextos técnicos, seja de salubridade ou mesmo de segurança urbana.[22]

Nos núcleos urbanos informais, há possibilidades promissoras de utilização de técnicas de zoneamento numa perspectiva de regularização fundiária associada a estratégias de redução de risco de desastres. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cruciais na regularização de áreas ocupadas e na destinação de áreas seguras para a provisão de habitação social, seguem uma lógica de flexibilização de regras, parâmetros e índices urbanísticos, numa perspectiva territorial e de forma participativa (conselhos gestores de ZEIS e projetos participados). Buscar melhorias progressivas de segurança, com medidas adequadas à realidade concreta dos territórios populares é exemplo do impacto do planejamento sensível ao risco e inscrito na lógica da regularização nos territórios informais.

Há, também, uma importante função do planejamento ligada ao estabelecimento de parâmetros para a gestão. Nesse aspecto, a gestão democrática adquire relevância, uma vez que é um princípio central do direito urbanístico, dever do Estado capaz de estruturar um novo desenho institucional para a política urbana[23] (art. 2º, II, 43 a 45, 40, §3º, Estatuto da Cidade c/c Resoluções nº 25 e 34 do ConCidades).

O planejamento urbano vai, paulatinamente, reconhecendo práticas conflituais que evidenciam uma diversidade de sujeitos e formas (muitas vezes insurgentes) de se relacionar com o território.[24] Mas quando se trata de risco ainda há um pretenso cientificismo neutralizante que prevalece. O risco ainda é visto como uma questão apolítica criada por e para especialistas.[25] Isso obscurece as dimensões relacionais e conflituosas inerentes a uma visão do risco como construção social. Também diminui a possibilidade de valorizar a percepção do risco, integrar saberes populares assim como tecnologias sociais sobre a forma de conviver com o risco (não necessariamente eliminá-lo) e ordenar os territórios a partir dessa convivência.

[21] Sobre a dimensão excludente do zoneamento, *vide* SALGADO, Rodrigo Oliveira. *Regulação Econômica do Espaço Urbano e Apropriação do Excedente*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo (FD/USP): São Paulo, 2017. Também numa visão crítica, GRAY, Nolan M. *Arbitrary Lines* – How zoning broke American cities and how to fix it. Washington: Island Press, 2022.

[22] MORETTI, Julia Azevedo. *Gestão de risco e propriedade*: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo. 2022. 323 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 93.

[23] FONTES, Mariana Levy Piza. Arranjos jurídico-institucionais da política urbana e o plano diretor. *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 15, n. 3, p. 1070-1106, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.63191.

[24] MIRAFTAB, Farank. Insurgent planning: Situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, vol. 8, nº 1, p. 32-50, 2015.

[25] LAVELL, Allan; MASKREY, Andrew. The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, v. 13, nº 4, p. 267-280, 2014.

Mapeamentos comunitários[26] dão concretude ao ideal de participação, que é um dos objetivos da Lei nº 12.608/2012 (art. 4º, VI e 5º, XIV) e está atrelada a uma ideia de gestão democrática das cidades (art. 2º, II, Estatuto da Cidade) e às diretrizes do Marco de Sendai. São esforços que retiram a participação de um aprisionamento em traços utópicos e avançam na construção de "amplo diálogo sobre interesses e perspectivas, especialmente das pessoas que serão atingidas pelas decisões".[27]

Outro grande pilar do ordenamento territorial é o controle nas suas diferentes facetas: prevenção, fiscalização e repressão. Trata-se de uma atuação sobre o território com viés fortemente conformador e restritivo-punitivo, uma vez que é estruturado pelo poder de polícia. Essa dimensão da gestão de risco urbano está ligada a uma atividade de verificação e observância das normas urbanísticas e dos planos com o intuito de "proteger a legalidade urbanística" e "corrigir desvios".[28] Trata-se da verificação da conformidade topológica e tipológica das inúmeras operações urbanísticas ligadas à urbanização, edificação ou utilização dos edifícios ou do solo urbano.

Esse viés conformador aumenta os desafios impostos ao direito urbanístico para lidar com o risco nas cidades, especialmente se a pauta é a qualificação da segurança e a redução da vulnerabilidade global,[29] com uma perspectiva inclusiva para a gestão de risco que esteja alinhada com a diretriz de construção de cidades justas e sustentáveis (art. 2º, I, Estatuto da Cidade).

O controle, no entanto, além dessa acepção de verificação, também tem uma dimensão menos evidente relacionada ao exercício de um poder. No caso, um poder territorial. O controle do risco urbano pode se expressar enquanto poder que protege a propriedade, regulando-a, disciplinando o lote e o seu destino conforme padrões de segurança, tranquilidade, salubridade, construídos sobre critérios absolutos. O exercício desse poder acaba por proteger a posição proprietária e seu objeto de apropriação (controle *para a* propriedade). Mas o poder envolve também conflitos. E o controle do risco urbano pode incorporar uma dimensão coletiva e conflitiva,

[26] *Vide* registros de mapeamentos de risco comunitário em MOURA, Rodolfo Baêsso; GONSALES, Talita Anzel; NOGUEIRA, Fernando Rocha; COMARU, Francisco de Assis; BARBOSA, Benedito Roberto; ALHO, Isabella Berloffa. Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade. *In:* MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Org.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares:* observatório de remoções – Relatório bianual 2019-2020. São Paulo, p. 223-255, 2020.

[27] COUTINHO, Sonia Maria Viggiani; MALHEIROS, Ronaldo; JACOBI, Pedro Roberto; SULAIMAN, Samia Nascimento. 4.1 Envolvimento e Parceria – Governança e participação social na gestão de riscos e desastres. *GIRD+10: Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos e Desastres*. Sâmia Nascimento Sulaiman (Coord.). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, p. 122-133, 2021, p. 122.

[28] SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro.* 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 452.

[29] WILCHES-CHAUX, Gustavo. La vulnerabilidade global. *In*: *Los desastres no son naturales*. MASKREY, Andrew (Comp.). Panamá: La Red, p. 11-41, 1993.

intrínseca aos problemas urbanos e ao risco entendido como construção social. Nesse sentido, a gestão de risco reconhece usos atípicos, formas de viver que se constroem em terrenos que comumente estavam vazios ou edifícios que estavam ociosos, buscando meios jurídico-políticos que possam legitimar permanências associadas à refuncionalização e melhoria das condições urbanísticas e ambientais.

A partir do tensionamento advindo de uma análise do controle enquanto poder territorial, identificam-se aportes relevantes do direito urbanístico para a gestão do risco urbano. Aportes que precisam ser explorados para evitar a ampliação de deslocados climáticos em um contexto de exacerbação de eventos extremos e ampliação do risco de desastres e de desigualdades socioterritoriais.

3 Refugiados climáticos? A necessidade de incluir a redução de riscos de deslocamentos na gestão de riscos de desastres

A desterritorialização é frequentemente justificada para assegurar a gestão de riscos de desastres. É também um dos impactos mais comuns e imediatos dos desastres, obrigando as pessoas a abandonar suas casas ou locais de residência habitual.[30] No entanto, essa resposta exige críticas, especialmente diante do aumento da frequência e intensidade das ameaças climáticas provocadas por ações antrópicas.

Um primeiro desafio é a denominação e enquadramento normativo protetivo dos deslocados internos forçados por desastres socioambientais. Internacionalmente, há uma disputa para a sua inclusão no conceito de refugiados, tal como previsto na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1965. Tem prevalecido[31] a negação dessa previsão normativa,[32] em razão de o deslocamento forçado por desastres socioambientais não implicar necessariamente a travessia de fronteiras ou, ainda, por não haver consenso no preenchimento do requisito da perseguição ou mesmo de pertencimento a um grupo, que são exigidos para o enquadramento como refugiado.

[30] NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL; GERMAN HUMANITARIAN ASSISTANCE; PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT; UM OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Os deslocamentos por desastres na prática e política de Redução do Risco de Desastres*: lista de verificação. 2021.

[31] Por outro lado, há quem defenda o uso do termo, argumentando que a conotação moral e a proteção social associadas a "refugiado" são inegáveis. Além disso, a terminologia remete a um sistema de assistência e proteção internacional já consolidado, reforçando a legitimidade e a urgência da causa. Os defensores do seu uso consideram que a sua não utilização poderia levar à negação da dimensão antropogênica e geopolítica dos deslocamentos provocados por fatores ambientais e climáticos (GEMENNE, François. Uma buena razón para hablar de los "refugiados climáticos". Desastres y desplazamiento em um clima cambiante. RMF 49. Junio 2015. p. 70-71.

[32] NASCIMENTO, Taís Villela José. *Refugiados climáticos*: em busca do estatuto jurídico. Orientadora: Profa. Dra. Ana Rita Amaral Campos Gil. 2024. Lisboa, 2024. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2024.

No Brasil, o Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997), a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei nº 12.608/2012) não usam a expressão "refugiados ambientais/climáticos". Aproximando-se à ideia de deslocados, a PNPDEC faz menção às categorias de desabrigados e deslocados. Os primeiros entendidos como obrigados a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva devido a evacuação, destruição ou danos graves, e necessitam abrigo provisório (art. 1º, III). Os segundos, abrangendo pessoas que foram obrigadas a abandonar sua habitação pelos mesmos motivos, mas que não necessariamente precisam de abrigo provisório (art. 1º, IV).

São categorias que registram os danos à habitação, aplicando-se de forma mais imediata à situação humanitária gerada, têm um caráter emergencial e temporário,[33] atrelado à necessidade (ou não) de abrigamento imediato. Perde-se a compreensão do fator estrutural que impulsiona o deslocamento relacionado à construção social do risco, o qual poderia ser mitigado por meio de um planejamento e gestão adequados. Além da omissão do pré-deslocamento, as categorias de desalojados e desabrigados, bem como o seu tratamento pela legislação, também não preveem um acompanhamento contínuo da trajetória das pessoas desalojadas ou desabrigadas, o que impede a verificação de quantas conseguiram retornar às suas casas, quantas permanecem deslocadas, seja no mesmo município, em outra localidade, ou até mesmo em outro Estado ou país, ou ainda, quantas seguem em áreas de risco.

Nesse contexto, defendemos a utilização da terminologia "deslocados internos forçados por desastres socioambientais", primeiro porque a maioria das pessoas afetadas por esses desastres não atravessa fronteiras; o deslocamento, em regra, ocorre dentro do próprio país. E os números são alarmantes: nos últimos 10 anos, foram registrados 229 milhões de deslocamentos internos no mundo, considerando apenas os causados por desastres meteorológicos, o que equivale a aproximadamente 60.000 deslocamentos diários.[34] Ao mesmo tempo, essa nomenclatura permite certo grau de politização ao enfatizar o aspecto forçado do deslocamento, e sua causa precípua: os desastres socioambientais. Justifica-se a escolha também com as normativas internacionais,[35] mesmo que não vinculantes, sobre os deslocamentos forçados internos (DFI), em que se preconiza a prevenção e, na impossibilidade de evitar o desastre, a proteção e assistência às pessoas

[33] SERRAGLIO, Diogo Andreolla; FREITAS, Tatiane Brasil de; BROETTO, Valeriana; LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida; PINHEIRO, Giulia Manccini; RAMOS, Erika Pires. *O Rio Grande do Sul submerso*: considerações sobre deslocamentos por desastres. Nota técnica Rede Sul-americana para as migrações ambientais (RESAMA). 2024.

[34] ACNUR. *Sin escape*: En la primera línea del cambio climático, los conflictos y el desplazamiento forzado. [s.l.]: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024. p. 9.

[35] Em especial Princípios Reitores do Deslocamento Interno (1998), conhecidos como Princípios Deng, Iniciativa Nansen e Quadro de Sendai para a Redução de Risco de Desastres (2015-2030).

durante o deslocamento, assim como soluções duradouras, seja o regresso, a integração local ou o reassentamento.

Daniel Rodríguez Velázquez e Araceli Mejía Balderrama[36] ressaltam que no DFI não há apenas a perda da moradia, ao que muitas vezes é reduzido em discursos políticos, restringindo as medidas ao auxílio e resgate para superar a crise. Trata-se, em verdade, de uma crise humanitária multidimensional: perde-se a vida, o patrimônio, os documentos, a moradia, os meios de produção, há ruptura do tecido social (familiar e comunitário), bem como danos psicológicos etc.

Assim, o deslocamento forçado traz consigo importantes consequências sociais, ambientais, econômicas, administrativas e jurídicas, muitas vezes levando ao agravamento de vulnerabilidades, prejudicando a coesão social e a resiliência dos sobreviventes. Portanto, o reassentamento planejado não implica, por si só, uma resolução dos problemas de vulnerabilidade às mudanças climáticas,[37] isso porque a vulnerabilidade envolve muito mais do que a exposição física a riscos.

Nota-se, internacionalmente, que o reassentamento forçado tem sido entendido como o último recurso, por envolver um grande desafio de manter o bem-estar, a dignidade, a subsistência, o patrimônio cultural e os direitos das pessoas. Uma leitura sistemática do ordenamento jurídico brasileiro nos permite chegar a essa mesma orientação, mesmo que ainda[38] não haja um tratamento legislativo especificamente voltado aos deslocados internos forçados por desastres socioambientais no Brasil.

Ao tratar de ocupações em áreas de risco, tanto a Lei nº 12.340/2010, em seu art. 3º-B, com redação da Lei nº 12.608/2012 (Lei da PNPDEC), como a Lei nº 13.465/2017 (Lei de Reurb), em seu artigo 39, preveem um passo a passo que envolve, em primeiro lugar, a busca pela adoção de providências para a eliminação, correção ou administração de riscos, incluindo estudos, execução de plano de contingência e obras de segurança. Apenas na impossibilidade de oferecer segurança no próprio local é que se abre a possibilidade de remoção de edificações, com o necessário reassentamento dos ocupantes em local seguro, sempre mediante a

[36] VELÁZQUEZ, Daniel Rodríguez; BALDERRAMA, Araceli Mejía. Desastres y desplazamiento forzado interno en México: ¿inevitabilidad o crisis estructural? *In*: SORIANO, Leticia Cano; SELLER, Enrique Pastor. *Respuestas del Trabajo social ante emergencias Sociales y problemáticas Sociales complejas de México y España*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2019. p. 8-45. p. 35.

[37] YEE, Merewalesi; PIGGOTT-MCKELLAR, Annah E.; MCMICHAEL, Celia; MCNAMARA, Karen E. Climate Change, Voluntary Immobility, and Place-Belongingness: Insights from Togoru, Fiji. *Climate*, v. 10, n. 3, Ago, 2020. p. 702-707, p. 702. DOI: https://doi.org/10.3390/cli10030046.

[38] Tramitam iniciativas de regulamentação específica para proteger pessoas deslocadas internamente forçadas por desastres socioambientais no Brasil. Para uma análise dessas propostas, especialmente após o desastre no Rio Grande do Sul, consultar SERRAGLIO, Diogo Andreolla; FREITAS, Tatiane Brasil de; BROETTO, Valeriana; LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida; PINHEIRO, Giulia Manccini; RAMOS, Erika Pires. *O Rio Grande do Sul submerso*: considerações sobre deslocamentos por desastres. Nota técnica Rede Sul-americana para as migrações ambientais (RESAMA). 2024.

notificação e informação sobre a forma de resposta definitiva ao deslocamento, incluindo auxílio na realocação.

Para além dessas Leis, há que se destacar a existência da Portaria nº 317/2013 do Ministério das Cidades, que estabelece procedimentos para lidar com casos de deslocamentos forçados pela execução de obras e serviços de engenharia vinculados às áreas de habitação, saneamento ambiental ou transporte e mobilidade urbana no âmbito do PAC. Esta Portaria prevê a elaboração de diagnóstico e estudos de alternativas para evitar ou minimizar a existência de deslocamentos involuntários (art. 2º). Caso inevitáveis, os deslocamentos internos forçados devem ser precedidos da elaboração de Plano de Reassentamento e medidas compensatórias (art. 4º). Embora restrita aos casos de DFI por obras de desenvolvimento, essa Portaria poderia servir de base de orientação também para demais casos de DFI, inclusive por desastres socioambientais.

Embora não se negue sua importância como primeiro passo, a visão de que o reassentamento é o último recurso não é suficiente para garantir o respeito aos direitos humanos e responder às vulnerabilidades climáticas. É indispensável a adequada consulta, transparência e compensação nos processos de reassentamento planejado, para que esse não se torne uma ferramenta autolegitimadora de controle populacional e territorial.[39]

Problemas complexos como a adaptação às mudanças climáticas não podem ser resolvidos com simplesmente mudar as pessoas de lugar, ainda mais se essas pessoas não querem se mudar. Dois princípios deveriam guiar a ação: o primeiro diz respeito à participação das comunidades atingidas em todo o processo de tomada de decisão sobre o reassentamento, o qual nunca deve implicar na redução da segurança humana, seja ela física, econômica, sanitária, ambiental ou cultural, sob pena de inserir novas vulnerabilidades climáticas aos atingidos.[40]

Esse ponto é em parte abrangido pela legislação nacional, por exemplo, na previsão da Lei nº 12.340/2010 que determina a notificação dos ocupantes sobre a remoção e a disponibilização de informações sobre as alternativas para assegurar o direito à moradia (art. 3º, B, II). Por sua vez, a Lei nº 13.465/2017 fala em participação dos interessados em todos os processos da Reurb (art. 10, XII). A Portaria nº 317/2013 é ainda mais enfática na obrigatoriedade da participação social nos casos de deslocamentos provocados por obras de desenvolvimento (art. 3º, §2º, c.c. art. 4º, §2º).

[39] YEE, Merewalesi; PIGGOTT-MCKELLAR, Annah E.; MCMICHAEL, Celia; MCNAMARA, Karen E.. Climate Change, Voluntary Immobility, and Place-Belongingness: Insights from Togoru, Fiji. *Climate*, v. 10, n. 3, Ago, 2020. p. 702-707, p. 703. DOI: https://doi.org/10.3390/cli10030046.

[40] YEE, Merewalesi; PIGGOTT-MCKELLAR, Annah E.; MCMICHAEL, Celia; MCNAMARA, Karen E. ..., cit., p. 702-704.

O segundo princípio abordado por Merewalesi Yee *et al.*, por sua vez, refere-se ao caso de a comunidade, ou parte dela, preferir permanecer no local. Nessa hipótese, os autores sustentam ser necessária maior compreensão, reconhecimento e apoio aos que optaram voluntariamente pela imobilidade.[41] Essa dimensão está muito ligada ao conceito de convivência ativa com o risco e gestão compartilhada, que envolve "conhecer para prevenir" e reduzir os impactos de um evento extremo.[42] Entretanto, tal possibilidade é negligenciada pelas normas brasileiras analisadas.

Diante de todos os desafios impostos pelo DFI por desastres socioambientais, a Gestão de Risco de Desastres (GRD) deve incluir a redução do risco de deslocamento forçado como questão prioritária em todas as suas fases, e não apenas de uma perspectiva de resposta humanitária e emergencial. Assim, deve-se adotar uma abordagem de prevenção que priorize a permanência nos territórios, o que perpassa pelo planejamento adequado e participativo, com a implementação de medidas para melhorar a qualidade da infraestrutura, serviços e habitação, bem como a informação e o entendimento sobre os riscos, tudo com vistas à redução à exposição e aos perigos.[43]

No pós-desastre, a resposta de emergência, com o acesso a abrigos que garantam a dignidade da pessoa humana, é essencial, mas não suficiente. É necessário incorporar na GRD a gestão dos deslocamentos humanos e a proteção das pessoas atingidas, que devem ser incluídas dentro do grupo dos mais vulneráveis.[44] Ademais, também são indispensáveis respostas definitivas aos deslocamentos forçados por desastres socioambientais que levem em conta as necessidades e aspirações dos atingidos, seja pela integração, reassentamento ou retorno seguro e com dignidade.

Nesse cenário em que se busca prevenir, combater e gerir os deslocamentos internos forçados por desastres socioambientais, é preciso refletir sobre as possíveis respostas jurídicas, políticas e institucionais para a proteção dos atingidos. Um dos instrumentos jurídicos que se apresentam é a Política de Regularização Fundiária, que adquire papel central ao garantir a permanência segura das populações em

[41] YEE, Merewalesi; PIGGOTT-MCKELLAR, Annah E.; MCMICHAEL, Celia; MCNAMARA, Karen E. Climate Change, Voluntary Immobility, and Place-Belongingness: Insights from Togoru, Fiji. *Climate*, v. 10, n. 3, Ago, 2020. p. 702-707, p. 703-704. DOI: https://doi.org/10.3390/cli10030046.

[42] SULAIMAN, Samia Nascimento; ALEDO, Antonio. Desastres naturais: convivência com o risco. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 11-23, set. 2016.

[43] UNDRR. *O deslocamento por desastres: como reduzir o risco, abordar os impactos e reforçar a resiliência*: diretriz para implementação do Quadro de Sendai – Meta (E). Genebra: UNDRR, 2019.

[44] CAPDEVILLE, Fernanda de Salles Cavedon; FREITAS, Christiana Galvão Ferreira de. Deslocamentos no contexto dos desastres: diretrizes internacionais para o Direito da Gestão de Riscos e Desastres e políticas correlatas. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes força@s*: conceitos e contextos. Roraima: UFRR, 2018. p. 297-331.

seus locais de vida, mantendo suas redes socioterritoriais sempre que for possível a administração dos riscos e a garantia do direito à moradia adequada.[45]

Há, entretanto, um caminho ainda a construir. A GRD no Brasil ainda precisa apropriar-se das ferramentas já existentes, seja no que diz respeito às normas de proteção aos direitos humanos, seja em relação à Reurb, mas também aprimorar o substrato normativo, político e institucional, que se mostra ainda insuficiente[46] para prevenir e gerenciar os deslocamentos no contexto dos desastres, protegendo as pessoas deslocadas. Sobretudo, é preciso enfrentar a invisibilidade dos deslocados internos forçados por desastres socioambientais no Brasil.[47]

4 Risco, remoções e atendimento no riscado judicial (o risco nas tramas da justiça?)

4.1 Considerações metodológicas

Foram utilizadas ferramentas de análise de conteúdo[48] para realizar uma análise jurisprudencial que, neste artigo, esteve adstrita a uma abordagem predominantemente quantitativa, baseada na verificação da ocorrência de palavras-chave (unidades de análise) em julgados do STF, STJ e TJSP,[49] quais sejam: (1) "risco geológico"; (2) "risco de desastre"; (3) Lei nº 12.608;[50] (4) Lei nº 12.340;[51] (5) "proteção e defesa civil"; (6) ocupação E (inundação OU desastre OU deslizamento); (7) risco E ocupação E (moradia OU habitação).

A análise de frequência temática também foi combinada a outros índices, a saber: (i) identificação do tipo de expressão utilizada na busca por palavras-chave; (ii) número do julgado e tipo de recurso; (iii) trecho do texto que contém a unidade de análise; (iv) ano da decisão; (v) estado de origem; (vi) município de origem;

[45] Sobre o tema, ALFONSIN, Betânia de Moraes; SANTOS, Ana Cláudia Mauer dos. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em áreas de risco: reflexões sobre as interfaces entre a Lei n. 13.465/2017 e as Leis n. 12.651/2012 e n. 12.608/2012. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS*, 19 (1), p. 168-200. https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/142115. DOI: 10.22456/2317-8558.142115.

[46] CAPDEVILLE, Fernanda de Salles Cavedon; FREITAS, Christiana Galvão Ferreira de. Deslocamentos no contexto dos desastres: diretrizes internacionais para o Direito da Gestão de Riscos e Desastres e políticas correlatas. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes forçados*: conceitos e contextos. Roraima: UFRR, 2018. p. 297-331.

[47] RAMOS, Erika Pires; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; PALLONE, Luiza de Moura; ZAMUR, Andrea. Making disaster displacement visible in Brazil: An analysis of the official national disaster information system. Background paper to the 2020 Global Report on Internal Displacement. *Internal displacement monitoring Centre*, 2020. p. 1-9.

[48] BARDIN, Laurence [1977]. *Análise de conteúdo.* 4. ed. Lisboa-PT: Edições 70, 2020, 229 p.

[49] Agradecemos o auxílio de Victor Dantas de Maio Martinez na busca e seleção da amostra do TJSP.

[50] Foram utilizados conectores e consideradas variações: "Lei n. 12608" OU "Lei n 12608" OU "Lei n. 12.608" OU "Lei 12608" OU "Lei 12.608" 12608.

[51] Foram utilizados conectores e consideradas variações: "Lei n. 12340" ou "Lei n 12340" ou " Lei n. 12.340" ou "Lei nº 12340" ou "Lei nº 12.340" ou "Lei n.º 12.340".

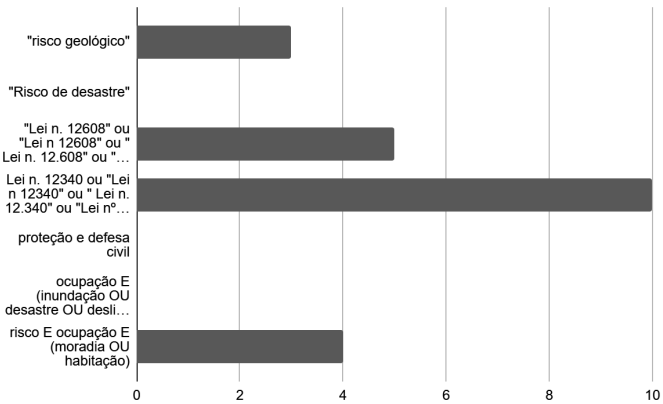
(vii) tipos de partes envolvidas/direito público ou direito privado. Para cada tribunal foi preenchida uma tabela na qual as colunas referem-se aos índices acima elencados, e as linhas contêm as informações de cada julgado em particular, elaborando-se uma matriz de análise de conteúdo a ser complementada em análise qualitativa posterior.

Ajustes foram feitos para capturar cada índice a depender da maneira que cada tribunal se organiza internamente, ou a forma de indexação das palavras, a existência ou não de ementas, e o modo de operacionalização da plataforma de busca.

4.2 Supremo Tribunal Federal

Aplicadas as unidades de registro na busca de jurisprudência do STF, foram identificados 35 (trinta e cinco) ocorrências para o período de 2014 a 2025, número bastante reduzido considerando a complexidade do tratamento jurídico da moradia em áreas de risco no extenso (e diverso) território brasileiro. Durante a sistematização dos dados na matriz previamente estipulada, pôde-se perceber que ao combinar o tipo de expressão utilizada na busca por palavras-chave ao trecho do texto que contém a unidade de análise, muitos dos julgados triados originalmente fugiam à temática que se propõe analisar, ou seja conflitos urbanos envolvendo a gestão de áreas de risco ocupadas. Excluídos acórdãos que fugiam ao tema[52] a incidência de julgados reduziu drasticamente: apenas 22 ocorrências. O gráfico abaixo demonstra a quantidade de julgados por palavra-chave:

Gráfico 1 – Número de julgados selecionados por palavra-chave – STF



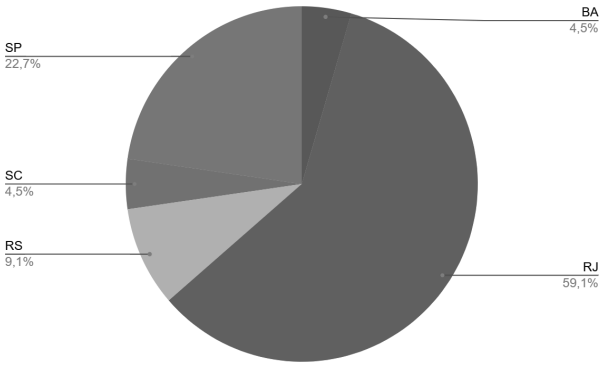
Fonte: elaboração própria.

[52] Julgados que envolviam demarcação de terras indígenas, regime de servidores da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, risco ao resultado útil do processo em casos que envolviam algum tipo de ocupação humana, referência legislativa indireta em situação de alteração de outra lei.

As ocorrências são significativas nos anos de 2022 (36%) e 2023 (36%), que concentram a quase totalidade dos julgados identificados. São julgados provenientes basicamente de São Paulo (SP) e do Rio de Janeiro (RJ), respectivamente com 22,7% e 59,1% dos casos (gráfico 2), ilustrando possíveis dificuldades e desigualdades inclusive regionais quando se pensa no acesso à justiça em conflitos envolvendo o tema em análise. No RJ, os casos advêm basicamente da capital do Estado, mas há também casos de Niterói e Nova Friburgo, ou seja, litoral e região serrana.

Além disso, a acentuada ocorrência em apenas 2 anos motivou um cruzamento de dados considerando os índices "origem (estado)" e "ano da decisão", havendo uma multiplicidade de recursos para os mesmos casos provenientes do Rio de Janeiro (RJ), o que reduzia a quantidade de casos por ano.

Gráfico 2 – Número de julgados selecionados por Estado de origem – STF

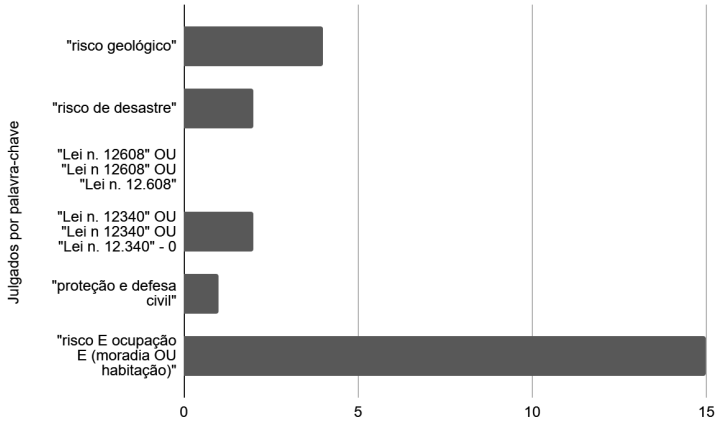


Fonte: elaboração própria.

4.3 Superior Tribunal de Justiça

Foram aplicadas as mesmas "palavras-chave" na busca feita em espelhos de julgados do STJ no período de 2014 a 2025, da qual resultaram 33 (trinta e três) ocorrências (gráfico 4), número reduzido considerando a extensa realidade territorial brasileira e a complexidade temática.

Gráfico 3 – Número de julgados selecionados por palavra-chave – STJ



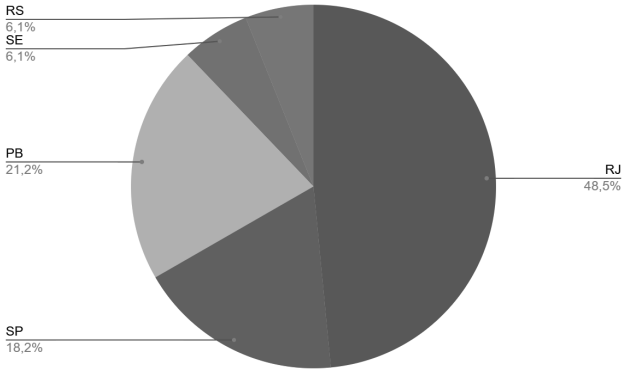
Fonte: elaboração própria.

Destaca-se que não obtivemos resultados (zero) para buscas que correspondem a diferentes formas de designar a Lei nº 12.608/2012 e apenas 2 (duas) ocorrências para as diferentes formas de designar a Lei nº 12.340/2010, sendo que esses casos já haviam sido mapeados a partir de outras palavras-chave. Quanto a ocorrência cronológica, temos uma dispersão maior quando comparada com o STF: com ocorrência significativa a partir de 2015 (entre 4 e 5 julgados), nota-se um pico de acórdãos referentes ao ano de 2018 (8 julgados), e redução de decisões nos anos seguintes, que flutuaram entre nenhuma (zero) a 3 (três) decisões.

Essa prevalência nos levou a cruzar os índices "origem (estado)" e "ano da decisão", fixando o último para o ano de 2018, o que nos revela novo dado de que, dos 8 julgados resultantes, temos a mesma frequência distribuída para os estados do Rio de Janeiro e da Paraíba, com 4 (quatro) julgados cada. Entretanto, quando verificados os números dos acórdãos e seu conteúdo, esses 8 (oito) acórdãos, em realidade, tratam-se de apenas três casos distintos.

Buscando compreender melhor a distribuição dos julgados do STJ pelas regiões do país (gráfico 5), verificou-se que mais da metade (aproximadamente 64%) das controvérsias têm origem em estados do Sudeste brasileiro (22 julgados, 16 deles do RJ e 6 de SP), seguidos do Nordeste (9 no total, sendo 7 da Paraíba/PB e 2 do Sergipe/SE) e, por último, do Sul (2 do Rio Grande do Sul/RS), sem ocorrências para as regiões Centro-Oeste e Norte do país. É notável a contribuição, sobretudo, do RJ, representando quase metade dos acórdãos do STJ relativos ao tema buscado (48,5%), seguido por PB (21,2%) e por SP (18,2%) que, somados, não representam a quantidade do RJ.

Gráfico 4 – Número de julgados selecionados por origem (Estado) – STJ



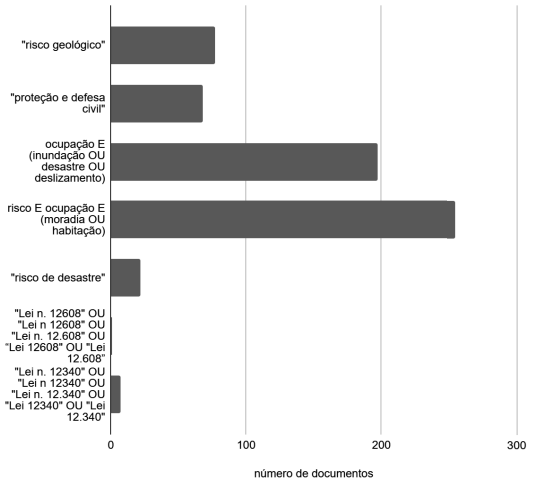
Fonte: elaboração própria.

Essa maioria de julgados de casos provenientes do Rio de Janeiro concentram-se na capital do estado, correspondendo a 42,4% do total, sendo residual a participação de mais duas cidades também litorâneas, Niterói e Arraial do Cabo. Em São Paulo, temos também a maior parte dos acórdãos relativos a lides que emergiram na capital (3 de 6 julgados). Há um padrão de prevalência de casos provenientes das capitais dos estados ou cidades nas suas imediações. Apenas nos casos provenientes do RS verifica-se maior diversidade com casos advindos de cidades interioranas e de serra.

4.4 Tribunal de Justiça de São Paulo

Com o uso das palavras-chave indicadas nas ementas das decisões, foram selecionados 627 (seiscentos e vinte e sete) documentos com data de julgamento a partir de 01/01/2014. O gráfico 5 demonstra a quantidade de julgados por palavra-chave:

Gráfico 5 – número de documentos selecionados por palavra-chave – TJSP



Fonte: elaboração própria.

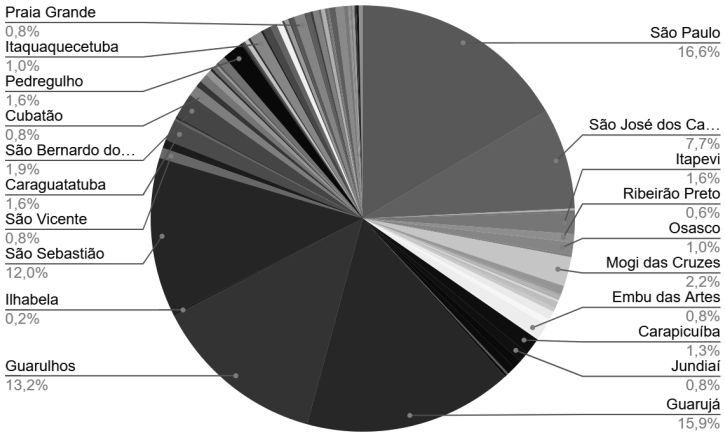
Também no TJSP podemos ver que os termos relativos à proteção e defesa civil, especialmente no que toca às duas leis utilizadas nas buscas, não têm uma presença significativa nas ementas das decisões. Por sua vez, as palavras-chave que incluíam o termo ocupação, risco, desastre ou alguma de suas possíveis causas, reverteram um número mais elevado de documentos, indicando uma correlação entre cidade informal (normalmente vinculada ao termo "ocupação") e o risco de desastres.

Já em relação ao aspecto temporal da amostra, observa-se uma tendência de crescimento no número de documentos com o passar dos anos, evidenciando que o tratamento do risco pelo direito se faz cada vez mais presente. Por sua vez, observa-se um pico significativo de documentos em 2019 e outro em 2024. Ao cruzar as variáveis "ano de julgamento" e "comarca", foi possível identificar que em 2019 há muitas ações da comarca do Guarujá (72 documentos) onde, anos antes, havia sido feito atualização do plano municipal de redução de risco. Uma possível explicação para essa correlação é que o direito urbanístico não consegue lidar bem com o tema do risco, gerando conflitos a partir de mapeamentos que por vezes são realizados sem participação popular.

O ano de 2024, por sua vez, está marcado por uma grande quantidade de documentos (totalizando 53) da comarca de São Sebastião (SP), já tendo sido possível identificar que são julgados decorrentes do desastre ocorrido no município em 19 de fevereiro de 2023. Assim, verifica-se a busca pelo Poder Judiciário na fase de resposta ao desastre, bem como um possível indicativo da morosidade dessa resposta, que em muitos casos veio mais de um ano depois da tragédia.

Quando se analisa o número de julgados por comarca, o cenário obtido está expresso no gráfico 6, abaixo:

Gráfico 6 – Número de documentos selecionados por comarca – TJSP



Fonte: elaboração própria.

Verifica-se uma grande concentração de documentos das comarcas de São Paulo (104), Guarujá (100), Guarulhos (83), São Sebastião (75) e São José dos Campos (48). Tal como ocorre na busca realizada nos tribunais superiores, há prevalência de casos provenientes da capital e imediações. Destaca-se a presença de muitas cidades litorâneas, em especial Guarujá e São Sebastião. Com isso, é possível supor uma grande fragilidade da zona litorânea paulista aos riscos de desastres.

Quanto à grande quantidade de resultados das comarcas de Guarulhos,[53] Guarujá[54] e São José dos Campos,[55] a hipótese é a de que são locais onde há intensa atuação do MP a partir dos planos municipais de redução de risco feitos com base em mapeamento de risco, que acaba por estigmatizar certas áreas, levando a remoções e ações demolitórias. A comprovação dessa hipótese se dará na futura análise qualitativa.

Quanto às matérias levadas à análise do Poder Judiciário, nota-se o grande predomínio de ações classificadas como de direito público (91,7%), o que reforça a presença de órgãos públicos como partes, seja como autores (por exemplo,

[53] BARBOSA, Benedito Roberto; MIRAGAIA, Bruno; COMARU, Francisco; MILANO, Giovana Bonilha; SÁ, Julia do Nascimento de; MOURA, Rodolfo Baesso; GONSALES, Talita Anzei. *O "risco do risco" no município de Guarulhos*. LabJuta.

[54] PREFEITURA DE GUARUJÁ. *Guarujá atualiza Plano Municipal de Redução de Riscos*. 2024.

[55] Tem-se notícia de plano municipal de risco de 2017 e de 2023. *Vide*: IPPLAN. *Avaliação de Áreas de Risco do Município de São José dos Campos*.

buscando a remoção de pessoas em áreas de risco) ou réus (demandados para responderem aos danos causados pelos desastres) das ações analisadas.

4.4 Discussão

Os desafios relativos ao desenvolvimento de pesquisa jurisprudencial em direito urbanístico e conflitos fundiários são registrados na literatura,[56] especialmente sobre critérios de indexação diversos para cada um dos tribunais, a forma de aplicação da busca das palavras-chave, de organização da ementa, entre outras. A busca no Supremo Tribunal Federal tem destaque nesse aspecto, no qual foi possível, por exemplo, observar casos em que havia menção às leis relativas à proteção e defesa civil na indexação de legislação, mas não eram selecionadas pela busca. No Superior Tribunal de Justiça, a pesquisa com as palavras-chave varreu o espelho dos julgados, dado que o tribunal não disponibiliza a pesquisa no inteiro teor dos documentos.

Por sua vez, no Tribunal de Justiça de São Paulo a busca se deu nas ementas, dado o grande número de resultados obtidos com a busca no inteiro teor, inviabilizando posterior análise qualitativa e com resultados que fugiam do tema de análise. Ademais, levou-se em consideração que os casos em que as palavras-chave são mencionadas nas ementas são representativos das situações concretas em que o próprio tribunal considerou a temática central a ponto de fazê-las constar no resumo do acórdão.

a) Palavras-chave

Os três tribunais analisados revelam uma baixa aderência das Leis nº 12.340/2010 e nº 12.608/2012. Ainda que os estudos tenham avançado no sentido de que os desastres não são naturais, no dia a dia ainda se verifica o discurso que associa os desastres com questões naturais. E, se as leis da natureza "pegam" (como a lei da gravidade), não encontram eco no Judiciário as leis que foram concebidas para trabalhar com planejamento e gestão de risco de desastres, especialmente de maneira preventiva e em locais onde há conflito com a moradia.

Essas duas leis formam parte fundamental da base legislativa de gestão de riscos de desastres no Brasil. E mais, é justamente nelas que se estrutura o regramento jurídico para lidar com o conflito existente entre precariedade e risco de desastre no contexto da moradia informal, numa resposta que concilie gestão de risco de desastres e direito à moradia (art. 3º-B da Lei nº 12.340 com redação

[56] MILANO, 2017, *op. cit.*; VEÇOSO, Fábia Fernandes Carvalho *et al*. A Pesquisa em direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no STF e no STJ. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 1, n. 1, p. 105-139, jan. 2014. Semestral.

da Lei nº 12.608/2012). A sua baixa aderência nos tribunais analisados leva à hipótese – a ser testada na futura análise qualitativa – de incremento do número de deslocados climáticos. Se não houver uma alteração no parâmetro de decisão para que inclua a prevenção, a gestão e uma resposta definitiva aos deslocamentos internos forçados por desastres socioambientais, inevitavelmente teremos uma enorme dificuldade de lidar com o assunto, contribuindo para um circuito de precariedades e vulnerabilidades.

Por sua vez, a maior frequência de documentos que aplicam as expressões "ocupação" e "riscos" revela que o conflito fundiário muitas vezes se coloca de forma vinculada ao argumento do risco, reforçando processos de estigmatização da população mais vulnerável, sem o enfrentamento das causas profundas e pressões dinâmicas relacionadas com as estruturas sociais, políticas e econômicas, bem como de aplicação de direitos, que vulnerabilizam essa população.[57]

b) Distribuição temporal

Os eventos extremos são cada vez mais esperados no contexto de mudanças climáticas, e a distribuição temporal dos documentos encontrados confirmam essa tendência, observando-se nos três tribunais um aumento do número de casos por ano. Trata-se, portanto, de um assunto que está ganhando importância. Mais do que a sua frequência, no sentido de quantidade, entretanto, é importante entender qual a qualidade das respostas dadas pelo Judiciário, daí a relevância da análise qualitativa a ser realizada. Mas, algo que já se pode pontuar a partir da análise quantitativa realizada é que a busca pelo Poder Judiciário na fase pós-desastre muitas vezes depara-se com a morosidade da resposta do sistema jurídico, que em vários casos se deu mais de um ano após a ocorrência do desastre.

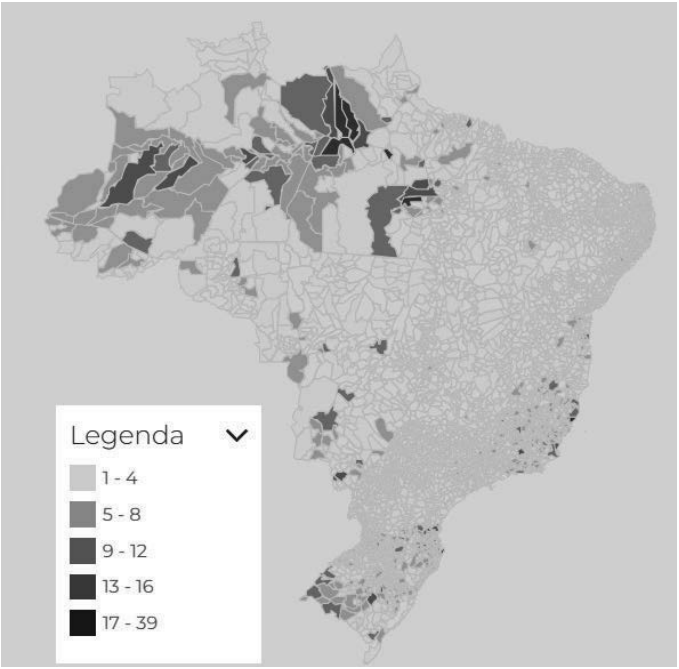
c) Distribuição espacial

Em relação à distribuição espacial dos documentos selecionados, o resultado levanta a discussão sobre o que de fato chega aos Tribunais, especialmente quando se compara a amostra selecionada no STF e STJ com as informações existentes no Atlas Digital de Desastres no Brasil.[58]

[57] WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. *At Risk*: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. London: Routledge, 2003.

[58] ATLAS DIGITAL DE DESASTRES NO BRASIL. *Mapa interativo*. [2025].

Figura 1 – Desabrigados e desalojados por desastres entre 2014 e 2024



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil.

O mapa acima revela que no período abrangido pela pesquisa houve desastres que levaram a deslocamentos forçados internos em todas as regiões do país, com destaque para a região Norte. Entretanto, essa região não esteve representada em nenhum dos documentos selecionados pela base de dados do STF e do STJ. Nota-se que a pauta do acesso à justiça aparece também nesta pesquisa, evidenciando que determinadas regiões e as capitais dos estados encontram maior facilidade de acesso, ao passo que há regiões muito atingidas que não acessam o Judiciário.

Mesmo nas regiões que constam dos documentos selecionados, observa-se uma grande representação de capitais de Estado. Se por um lado concentram populações, por outro, podem novamente apontar para uma falta de acesso à justiça em localidades do interior. Além das capitais, outro destaque observado na amostra, especialmente a do TJSP, foi a presença de muitas cidades praianas, com destaque para os municípios de Guarujá (SP) e São Sebastião (SP).

Aqui dois pontos podem ser levantados. Em primeiro lugar, o chamado "risco do risco", isto é, a utilização do discurso sobre a existência de risco como justificativa para ações de demolição e remoções que, por si sós, podem perder seu caráter preventivo ao serem acompanhadas de um aprofundamento de vulnerabilidades e, até mesmo, da geração de novos riscos. Em segundo lugar, vê-se que grandes

desastres mobilizam não apenas o Poder Legislativo,[59] mas também o Judiciário, como se evidencia no expressivo número de documentos da comarca de São Sebastião, diretamente impactada pelo desastre ocorrido em fevereiro de 2023.

5 Conclusões

A lógica de acumulação primitiva da riqueza socialmente produzida na cidade é determinante para a ocorrência de desastres, fato sensível e palpável do risco convertido em catástrofe. As mudanças climáticas escancaram ainda mais as injustiças ambientais, atreladas às profundas diferenças no tocante à exposição aos riscos ambientais a que se encontram submetidos determinados grupos sociais com menos recursos financeiros, políticos e informacionais.[60] Apesar de fundamentado em valores como justiça social e gestão democrática, o direito urbanístico brasileiro tem tido dificuldades em incorporar a gestão de riscos de desastres.

Num cenário de emergências climáticas, a expectativa é que seja aumentada a quantidade de refugiados climáticos, como consequência do aumento da ocorrência de eventos extremos e dos desastres, dado o despreparo e insuficiência de medidas para a adaptação das cidades brasileiras a este contexto. A hipótese é que essa baixa resiliência urbana acompanhada do aumento de desastres não passará despercebida nos tribunais, que provavelmente terão que enfrentar as consequências dessa ineficiência de aplicação de políticas públicas. Derivada desta é a hipótese de que tais desastres acometerão sobretudo comunidades de baixa renda situadas em territórios vulnerabilizados, o que muito provavelmente não acontecerá sem resistência, gerando conflitos fundiários ou desdobrando conflitos já existentes que transbordarão no Judiciário.

É preciso fortalecer uma perspectiva inclusiva e redistributiva, trazendo justiça e equidade para a equação da sustentabilidade. A partir daí, trabalhar para "reverter os atuais padrões de urbanização rumo ao estabelecimento de uma nova matriz urbana",[61] uma que seja socialmente mais justa e ambientalmente menos impactante ou, então, que impacte positivamente no sentido de reverter os danos já causados o máximo possível. Nesse cenário, a gestão de risco nas cidades pautada na concepção da construção social do risco deve avançar na redução de vulnerabilidades e progressão para segurança.

[59] Importantes leis no tema vieram a reboque de grandes desastres, como o ocorrido em Petrópolis (RJ) em 2012, o qual ensejou a publicação da Lei nº 12.608/2012.

[60] ACSELRAD, Henrique; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

[61] FERREIRA, João Sette Whitaker; FERRARA, Luciana. A formulação de uma nova matriz urbana no Brasil, baseada na justiça socioambiental. *In*: *Sustentabilidade urbana*: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes. Brasília: MMA, 2015. p. 26.

E, para tanto, será necessário repensar os instrumentos de ordenação territorial à luz do desafio imposto pelos riscos exacerbados com as mudanças climáticas e seus eventos extremos que, cada vez mais, podem culminar em desastres que extrapolam a dimensão física e podem multiplicar os refugiados climáticos. Essa perspectiva, já incorporada no sistema normativo brasileiro, precisa ser defendida e reforçada pelo sistema de Justiça, garantindo-se que esse objetivo se materialize.

A principal contribuição teórico-empírica deste artigo é a demonstração de que a legislação de proteção e defesa civil, comparativamente à análise anterior, muito pouco foi reconhecida ou apropriada pelos operadores do direito, seja em argumentações cuja fundamentação mobilize tais normas para reclamar acesso à justiça, seja na motivação das decisões e resultado nas prestações jurisdicionais e efetiva tutela de direitos. Com mais de uma década do advento da Lei nº 13.340/2010, era de se esperar maior ocorrência e resultados para as buscas realizadas e, no entanto, o que se observa é uma resistência à adoção dos parâmetros, diretrizes e instrumentos legais oferecidos.

Os dados coletados neste primeiro levantamento quantitativo nos incitam a aprofundar as correlações entre índices, produzindo novos dados a serem apreciados em aproximação a aportes teóricos e acontecimentos relevantes, bem como a desenvolver inferências a partir de análise qualitativa do conteúdo manifesto e latente dos julgados.

A problemática do risco de desastres está intrinsecamente ligada à política urbana e o enfrentamento da questão é essencial para que se garantam cidades sustentáveis. O Direito Urbanístico, no seu papel estruturador do ordenamento territorial (e não apenas da regulação urbanística da propriedade) tem muito a contribuir com a gestão de risco. Mas a construção de respostas jurídico-urbanísticas voltadas à melhoria progressiva da segurança e redução de vulnerabilidades a partir da lógica de cidades inclusivas e justiça socioespacial requer mudança da chave de análise.

Afinal, projetar uma cidade segura, planejada e voltada à intervenção para corrigir desvios por meio de controle e remediação *ex post facto,* sem enfrentar conflitos territoriais, traz consigo o risco de gerar novos riscos. É preciso fortalecer uma chave de análise que não trate o conflito como disfuncional, pelo contrário, legitime ações diretas dos grupos vulneráveis para acesso à cidade, dialogando com as soluções por eles construídas para conviver com o risco e melhorar as condições de segurança.

Se não formos capazes de construir um Direito Urbanístico verdadeiramente comunitário, centrado nas famílias ameaçadas de sofrerem deslocamentos internos forçados por riscos de desastres socioambientais, com as mudanças climáticas, veremos inúmeras pessoas e territórios riscados do mapa.

Crossed out of the maps: Climate-displaced people in urban conflicts in risk areas

Abstract: This article discusses how Urban Planning Law addresses risk-prone areas and critiques its insufficient approach to tackling socio-spatial injustices. The reinforcement of removalist logics and the resulting conflicts often end up in the trenches of the Judiciary. The study aims to identify how the justice system has responded to disputes involving housing in risk-prone areas, as well as its capacity (or lack thereof) to mitigate the growing number of displaced and underserved families. Methodologically, the work begins with a theoretical reflection based on a literature review of urban studies, urban planning law, and climate displacement. Subsequently, a jurisprudential survey was conducted using predefined criteria applied to the databases of the Brazilian Supreme Court (STF), Superior Court of Justice (STJ), and São Paulo State Court (TJSP), focusing on a quantitative content analysis— particularly the frequency of keywords relative to other interpretive indices. The results reveal limited adherence by the analyzed courts to the legal framework for risk management in occupied residential areas.

Keywords: Risks. Disasters. Climate displaced. Housing rights. Case law study.

Referências

ACNUR. *Sin escape*: En la primera línea del cambio climático, los conflictos y el desplazamiento forzado. [s.l.]: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024.

ACSELRAD, Henrique; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SANTOS, Ana Cláudia Mauer dos. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em áreas de risco: reflexões sobre as interfaces entre a Lei n. 13.465/2017 e as Leis n. 12.651/2012 e n. 12.608/2012. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS*, 19 (1), p. 168-200.

ATLAS DIGITAL DE DESASTRES NO BRASIL. *Mapa interativo*. [2025]. Disponível em: https://atlasdigital.mdr.gov.br/

BARBOSA, Benedito Roberto; MIRAGAIA, Bruno; COMARU, Francisco; MILANO, Giovana Bonilha; SÁ, Julia do Nascimento de; MOURA, Rodolfo Baesso; GONSALES, Talita Anzei. *O "risco do risco" no município de Guarulhos*. LabJuta.

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

CAPDEVILLE, Fernanda de Salles Cavedon; FREITAS, Christiana Galvão Ferreira de. Deslocamentos no contexto dos desastres: diretrizes internacionais para o Direito da Gestão de Riscos e Desastres e políticas correlatas. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes força@s*: conceitos e contextos. Roraima: UFRR, 2018. p. 297-331.

COUTINHO, Sonia Maria Viggiani; MALHEIROS, Ronaldo; JACOBI, Pedro Roberto; SULAIMAN, Samia Nascimento. 4.1 Envolvimento e Parceria – Governança e participação social na gestão de riscos e desastres. *GIRD+10: Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos e Desastres*. Coordenação de Sâmia Nascimento Sulaiman. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, p. 122-133, 2021.

FABER, Daniel. Disaster, Law and Inequality. *In*: *Law and Inequality*, v. 25, nº 2, p. 297-322, 2007.

FERREIRA, Allan Ramalho. Tratamento jurídico de moradias em áreas de risco geológico-geotécnico e "circuito de precariedade". *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 3, nº 1, p. 73-94, 2021.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FERRARA, Luciana. A formulação de uma nova matriz urbana no Brasil, baseada na justiça socioambiental. *In*: *Sustentabilidade urbana*: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes. Brasília: MMA, 2015. p. 26.

FONTES, Mariana Levy Piza. Arranjos jurídico-institucionais da política urbana e o plano diretor. *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 15, n. 3, p. 1070-1106, 2023.

FRANZONI, Júlia Ávila. Política urbana na ordem econômica. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 14. nº 49. p. 13-49, 2013.

GEMENNE, François. Uma buena razón para hablar de los "refugiados climáticos". Desastres y desplazamiento em um clima cambiante. *RMF 49*. Junio 2015. p. 70-71.

GRAY, Nolan M. *Arbitrary Lines* – How zoning broke American cities and how to fix it. Washington: Island Press, 2022.

IBGE. *Áreas Urbanizadas do Brasil 2019* (Informativo). Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

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

IPPLAN. *Avaliação de Áreas de Risco do Município de São José dos Campos*. [2025].

LAVELL, Allan. Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. *In*: *La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro*. FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría General (formato CD): 2005.

LAVELL, Allan; MASKREY, Andrew. The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, v. 13, nº 4, p. 267-280, 2014.

MANSILLA, Elizabeth. *Riesgo Urbano y Politicas Publicas en America Latina*: La Irregularidad y el Acceso al Suelo. Outubro/2010.

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

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017.

MENCIO, Mariana. "Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano", *in Boletim de Direito Municipal – BIM*, p. 434-461, 2013.

MIRAFTAB, Farank. Insurgent planning: Situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, v. 8, nº 1, p. 32-50, 2015.

MORETTI, Julia Azevedo. *Gestão de risco e propriedade*: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo. 2022. 323 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MOURA, Rodolfo Baêsso; GONSALES, Talita Anzel; NOGUEIRA, Fernando Rocha; COMARU, Francisco de Assis; BARBOSA, Benedito Roberto; ALHO, Isabella Berloffa. Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade. *In:* MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Org.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares:* observatório de remoções – Relatório bianual 2019-2020. São Paulo, p. 223-255, 2020.

NASCIMENTO, Taís Villela José. *Refugiados climáticos*: em busca do estatuto jurídico. Orientadora: Profa. Dra. Ana Rita Amaral Campos Gil. 2024. Lisboa, 2024. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica) – Faculdade de direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2024.

NOGUEIRA, Fernando Rocha. *Risco, seus componentes e a responsabilidade da avaliação técnica como subsídio à tomada de decisão*. 2012.

NORWEGIAN Refugee Council; German Humanitarian Assistance; Platform on Disaster Displacement; Um Office For Disaster Risk Reduction. *Os deslocamentos por desastres na prática e política de Redução do Risco de Desastres*: lista de verificação. 2021.

OLIVER-SMITH, Anthony; ALCÁNTARA-AYALA, Irasema; BURTON, Ian; LAVELL, Allan. A construção social do risco de desastres: buscando as causas de fundo. *In*: MARCHEZINI, Victor; WISNER, Bem; LONDE, Luciana R.; SAITO, Silvia M. (Org.). *Reduction of vulnerability to disasters:* from knowledge to action. São Carlos: RiMa, 2017, p. 97-114.

PREFEITURA DE GUARUJÁ. *Guarujá atualiza Plano Municipal de Redução de Riscos*. 2024.

RAMOS, Erika Pires; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; PALLONE, Luiza de Moura; ZAMUR, Andrea. *Making disaster displacement visible in Brazil*: An analysis of the official national disaster information system. Background paper. Internal displacement monitoring Centre, 2020.

SALGADO, Rodrigo Oliveira. *Regulação Econômica do Espaço Urbano e Apropriação do Excedente*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2017.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). *Territórios e territorialidades*: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SERRAGLIO, Diogo Andreolla; FREITAS, Tatiane Brasil de; BROETTO, Valeriana; LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida; PINHEIRO, Giulia Manccini; RAMOS, Erika Pires. *O Rio Grande do Sul submerso*: considerações sobre deslocamentos por desastres. Nota técnica Rede Sul-americana para as migrações ambientais (RESAMA). 2024.

SERRANO, Enrique; RUIZ-FLAÑO, P. Geodiversity. A theoretical and applied concept. *Geographica Helvetica*. n. 62, p. 140-147, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro.* 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SULAIMAN, Samia Nascimento; ALEDO, Antonio. Desastres naturais: convivência com o risco. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 11-23, set. 2016.

UNDRR. *O deslocamento por desastres*: como reduzir o risco, abordar os impactos e reforçar a resiliência: diretriz para implementação do Quadro de Sendai – Meta (E). Das palavras à ação. Genebra: UNDRR, 2019.

VALÊNCIO, Norma. Desastre como reflexo da crueldade institucionalizada: o caso brasileiro. *In*: USSIER, Jorge Luiz (Coord.); MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente (Org.). *Temas de Direito Urbanístico 6* – Áreas de Risco. São Paulo: Imprensa Oficial/Ministério Público, 2011, p. 121-137.

VEÇOSO, Fábia Fernandes Carvalho *et al*. A Pesquisa em direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no STF e no STJ. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 1, n. 1, p. 105-139, jan. 2014. Semestral.

VELÁZQUEZ, Daniel Rodríguez; BALDERRAMA, Araceli Mejía. Desastres y desplazamiento forzado interno en México: ¿inevitabilidad o crisis estructural? *In*: SORIANO, Leticia Cano; SELLER, Enrique Pastor. *Respuestas del Trabajo social ante emergencias Sociales y problemáticas Sociales complejas de México y España*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2019, p. 8-45. p. 35.

WILCHES-CHAUX, Gustavo. La vulnerabilidade global. *In*: *Los desastres no son naturales*. MASKREY, Andrew (comp.). Panamá: La Red, p. 11-41, 1993.

WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. *At Risk*: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. London: Routledge, 2003.

YEE, Merewalesi; PIGGOTT-MCKELLAR, Annah E.; MCMICHAEL, Celia; MCNAMARA, Karen E. Climate Change, Voluntary Immobility, and Place-Belongingness: Insights from Togoru, Fiji. Climate, v. 10, n. 3, Ago, 2020. p. 702-707.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MORETTI, Julia Azevedo; ROSIM, Danielle Zoega; SANTOS, Ana Cláudia Mauer dos. Riscados do mapa: deslocados climáticos em conflitos urbanos em áreas de risco. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p. 51-79, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i20.ART02.SP