



DIREITO À MORADIA E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE DOS DESASTRES CLIMÁTICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL*

*Carina Lopes de Souza***

*Sabrina Lehnen Stoll****

*Elenise Felzke Schonardie*****

Resumo: O presente artigo aborda o direito humano à moradia no contexto de emergência climática direcionando sua análise para os últimos desastres ocorridos no estado do Rio Grande do Sul no ano de 2023. Nesse sentido, propõe-se uma investigação acerca do papel desempenhado pelo Estado enquanto principal articulador das políticas públicas urbanas e habitacionais. Na primeira seção, retoma-se o processo de urbanização brasileiro, destacando as principais políticas públicas implementadas no país. Na segunda seção, a partir das experiências vivenciadas no estado Rio Grande do Sul, procura-se demonstrar como as populações urbanas são atingidas desigualmente por desastres provocados por extremos climáticos, circunstância que compromete a fruição plena do direito humano à moradia. Por fim, sinaliza-se a necessidade de pensar e implementar políticas públicas mais inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia, sobretudo diante dos crescentes riscos ambientais. Para conduzir a investigação emprega-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, o método de procedimento bibliográfico e, o método de interpretação jurídica utilizado foi o histórico e crítico.

* O presente artigo foi desenvolvido no âmbito do projeto “Direito à Moradia, Neoliberalismo e Vulnerabilidade: a violação de direitos humanos e as consequências ambientais” com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

** Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Meridional –IMED/ATITUS (2022). Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Bacharel em Direito pela Faculdade Meridional - IMED (2020). Bolsista do projeto de “Direito à moradia, neoliberalismo e vulnerabilidade: a violação de direitos humanos e as consequências ambientais”, financiado pela CAPES. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3105828369221271>. E-mail: carina.lds@sou.unijui.edu.br.

*** Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Regional de Blumenau - FURB. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito – Doutorado em Direitos Humanos – da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Bolsista Integral de Doutorado no âmbito do Projeto PDPG/CAPES “Direito à Moradia, Neoliberalismo e Vulnerabilidade: a violação de direitos humanos e as consequências ambientais”. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1360235338654144>. E-mail: sabrinastoll.adv@gmail.com.

**** Pós-Doutora em Direito junto ao Programa de Doutorado em Direito da Universidade Regional Integrado do Alto Uruguai e das Missões – URI/SAN. Doutora em Ciências Sociais (UNISINOS); Mestre em Direito (UNISC), graduada em Direito pela UNIJUÍ; Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, vinculada à linha de pesquisa “Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento”; Professora do Curso de Graduação em Direito da UNIJUÍ; Vice-líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Governança e Democracia – MUNDUS (CNPq); membro da Rede Internacional e Interdisciplinar sobre as Desigualdades; membro da Rede de Estudos de Direito das Relações Internacionais – ReDRI. E-mail: elenise.schonardie@unijui.edu.br; Orc ID: <https://orcid.org/0000-0002-9240-5886>; CV: <http://lattes.cnpq.br/0918929438055294>; ID Lattes: 0918929438055294.





Palavras-chave: Cidade; Direito à Moradia; Emergência Climática; Políticas Públicas; Resiliência.

HOUSING RIGHTS AND CLIMATE EMERGENCY: AN ANALYSIS OF CLIMATE DISASTERS IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

Abstract: This article addresses the human right to housing in the context of climate emergency, directing its analysis to the latest disasters that occurred in the state of Rio Grande do Sul in the year 2023. In this sense, an investigation is proposed regarding the role played by the State as the main articulator of urban and housing public policies. In the first section, the Brazilian urbanization process is reviewed, highlighting the main public policies implemented in the country. In the second section, based on experiences in the state of Rio Grande do Sul, we seek to demonstrate how urban populations are unequally affected by disasters caused by climate extremes, a circumstance that compromises the full enjoyment of the human right to housing. Finally, it highlights the need to think about and implement more inclusive and resilient public policies to implement the human right to housing, especially in the face of growing environmental risks. To conduct the investigation, the hypothetical-deductive approach method, the bibliographic procedure method and the legal interpretation method used were historical and critical.

Keywords: City. Right to Housing; Climate Emergency; Public policy; Resilience.

Introdução

Na última década, desastres originados a partir de eventos climáticos extremos têm reconfigurado de forma drástica o território urbano de inúmeras cidades brasileiras, exacerbando as fragilidades decorrentes de uma expansão urbana desigual e impactando de maneira direta a fruição do direito humano à moradia. Esse cenário complexo sinaliza a necessidade premente de engendrar esforços voltados à proteção do direito humano à moradia, sobretudo para as populações urbanas em situação de hipossuficiência econômica e fragilidades sociais, especialmente expostos aos crescentes riscos ambientais. Nessa perspectiva, o presente artigo explora a relação intrínseca entre o direito humano à moradia e a emergência climática, destacando a importância de articular políticas públicas inclusivas e resilientes, comprometidas com a ampliação do acesso a moradias adequadas e com a redução das vulnerabilidades ambientais.

Essa temática, extremamente pertinente e atual, merece especial atenção em razão da sua relevância e impactos nos âmbitos social e territorial das cidades e na vida das pessoas. Assim, a análise do tema centra-se no direito humano à moradia. O problema de pesquisa que orienta a investigação pode ser sintetizado a partir do seguinte questionamento: como garantir





a defesa e concreção do direito à moradia adequada em um contexto de desastres ambientais decorrentes da emergência climática?

Como hipótese inicial, torna-se possível afirmar que os desastres recentes, vivenciados no ano de 2023, especialmente, no estado do Rio Grande do Sul, sinalizam a necessidade de pensar e implementar políticas públicas mais inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia em um cenário marcado pela emergência climática.

O texto encontra-se dividido em duas seções. A primeira seção revisita o processo de urbanização brasileiro, destacando as principais políticas públicas urbanas e habitacionais implementadas no país. Procura-se evidenciar como as iniciativas engendradas privilegiaram um conjunto seletivo de sujeitos, o que impactou o acesso à moradia adequada pelas populações economicamente fragilizadas. Na segunda seção, a partir das chuvas torrenciais e enchentes ocorridas no estado Rio Grande do Sul, busca-se demonstrar como algumas comunidades urbanas estão mais expostas aos desastres provocados por eventos extremos climáticos, circunstância que compromete a fruição plena do direito humano à moradia.

Para conduzir o processo de pesquisa teórica utilizar-se-á o método de abordagem hipotético-dedutivo, que parte da análise de uma hipótese inicial para, na sequência, empreender um conjunto de análises a fim de testá-la. Além disso, empregar-se-á o método de procedimento bibliográfico, com a pesquisa em fontes indiretas. Por fim, quanto aos métodos de interpretação jurídica empregados observou-se o histórico e crítico, na medida em que analisa o contexto da realidade social e pela crítica indica possíveis caminhos.

1 Os contornos do direito humano à moradia e as políticas públicas habitacionais no Brasil

O cenário urbano brasileiro é marcado por uma série de desigualdades*. Ao longo da história da urbanização do país, as dinâmicas de pertencimento territorial privilegiaram um conjunto seletivo de sujeitos. Para entender como esse processo se desenvolveu e quais as suas repercussões no que diz respeito ao acesso à moradia adequada, faz-se necessário analisar, ainda que de forma sucinta, como se dá a construção das políticas públicas voltadas à proteção desse direito humano. Em particular, investigar-se-á qual o papel do Estado enquanto principal articulador dessas iniciativas. A partir dessa análise procura-se evidenciar a necessidade de

* Essas desigualdades são de ordens social, cultural, territorial e econômicas. Para um maior aprofundamento ver, “A Urbanização Desigual” de Milton Santos (2010).



pensar políticas públicas mais resilientes para efetivação do direito humano à moradia, sobretudo diante dos desastres vivenciados no país decorrentes das mudanças climáticas.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que o direito à moradia é um direito humano amplamente reconhecido no cenário internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, as Declarações sobre Assentamentos Humanos - Habitat I de 1976, Habitat II de 1996 e Habitat III de 2016, entre outros documentos internacionais salvaguardam esse direito humano. Em âmbito nacional, a positivação do direito à moradia junto ao catálogo de direitos fundamentais sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 foi possível a partir da edição da Emenda Constitucional nº 26 no ano de 2000. Com efeito, a inserção do direito à moradia no ordenamento constitucional representa um importante passo na longa caminhada em busca da sua concretização. Todavia, é necessário reconhecer que o texto constitucional, a partir da referida emenda, passa a tutelar um direito abstrato, que carece de maior profundidade contudística (Souza; Gervasoni, 2022).

A doutrina amparada por uma série de documentos internacionais encarregou-se de definir, com maior precisão, os contornos do direito à moradia. Em regra, o seu conteúdo está vinculado à presença de alguns elementos essenciais como a segurança jurídica da posse e a disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos moradores, sobretudo no que se refere ao acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação e saneamento básico. Além disso, aponta-se que a localização da moradia deve permitir o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outras necessidades sociais indispensáveis. Indica-se, ainda, que a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, assegurando proteção física e psíquica aos seus ocupantes (ONU, 1948, 1966, 1991, 1996). Notadamente, o direito à moradia não se resume à existência de um teto e quatro paredes, demanda uma estrutura de serviços urbanos mais ampla e se conecta intimamente com o direito à cidade.

No entanto, em todo o globo, as populações pobres têm encontrado sérias dificuldades para desfrutar, de forma plena e inclusiva, do território urbano, o que invariavelmente compromete o acesso à moradia adequada. No Brasil, em particular, a dinâmica de ocupação do território urbano foi amplamente influenciada pelos interesses do capital. Nessa seara, percebe-se que embora existam significativos avanços observados no campo político e social,



as camadas populacionais mais empobrecidas sofreram – e ainda sofrem - as consequências da exclusão urbana e habitacional, responsável por construir uma forte desigualdade territorial.

Sabe-se que o Brasil, assim como tantos outros países da América Latina, apresentou um intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940, a população urbana era de aproximadamente 26,3% do total. Nos anos 2000, esse percentual aumentou de modo significativo, alcançando 81,2%. Esse crescimento populacional se mostra ainda mais impressionante ao analisar os números absolutos: em 1940 cerca de 18,8 milhões de pessoas habitavam as cidades brasileiras, em 2000 esse número alcança a marca de 138 milhões (Maricato, 2013). Atualmente, o país conta com uma população de aproximadamente 203 milhões de pessoas, que residem, majoritariamente, em seu território urbano (IBGE, 2023).

Como se pode perceber, no decorrer de oitenta anos, o território urbano do país passou a abrigar um contingente expressivo de pessoas. O crescimento demográfico das grandes cidades e regiões metropolitanas brasileiras, contudo, ocorreu em descompasso com a infraestrutura básica necessária para acolher a população migrante. Muitos brasileiros que se deslocaram de seus espaços de origem não encontram nas cidades condições dignas de vida. Aliás, uma larga parcela de pessoas não conseguiu acessar moradias adequadas. Essas pessoas foram excluídas da chamada cidade legal e enfrentam sistemáticas violações de seus direitos humanos (Schonardie, 2023), vindo a ocupar áreas de risco ambiental como as encostas de morros, margens de córregos, banhados e alagados.

Assim, as periferias urbanas[†] se desenvolveram no Brasil como o lugar onde as camadas sociais mais empobrecidas encontraram refúgio. Essas regiões afastadas se tornaram praticamente as únicas áreas em que esse segmento populacional conseguia garantir moradia em uma economia urbana de base capitalista rentista. E, fizeram-no com base na autoconstrução (Maricato, 2013), construindo habitações precárias em uma espécie de subdivisão periférica que quase sempre era ilegal e não dispunha da maioria dos serviços de infraestrutura urbana (Holston, 2013). Ainda hoje “subsiste um discurso hegemônico discriminatório que mobiliza elementos étnicos, econômicos, jurídicos e espaciais para designar de modo persistente o ‘lugar

[†] De acordo com Holston (2013, p. 220), a noção de periferia não se refere ao espaço externo excluído do capitalismo em que as subclasses supostamente existem. Refere-se, sim, a relações de dependência mútua — a produções sociais do espaço — nas quais as partes componentes definem umas às outras por meio de mecanismos de dominação e resposta. Cada uma delas compreende elementos políticos, legais, sociais e de infraestrutura cujas inter-relações mudam e cujo uso discursivo às vezes se homogeneíza. Em consequência disso, assim como ambos os lugares e conceitos, os termos-chave “periferia”, “cidade” e “urbano” mudam de lugar e de significado com o tempo.



dos párias urbanos” (Rolnik, 2019, p. 156).

O território urbano, que deveria consistir em um espaço de convivência, proporcionando a todas as pessoas uma participação ativa na cidade, acolhimento e inclusão (Lefebvre, 2001, p. 19), tem alicerçado dinâmicas segregacionistas. O que se percebe é que o espaço urbano passou a ser definido pelos critérios de valor de troca, sempre em medida muito maior que por meio de seu valor de uso. Nessa perspectiva, a fruição do direito à cidade e do direito à moradia torna-se possível para aqueles que podem pagar por isso. Esse preço é estipulado pelo mercado e se encontra, muitas vezes, embutido no custo de vida de um bairro, custo esse que dificulta, de modo invisível, a inclusão das camadas sociais mais empobrecidas (Mastrodi; Batista, 2018).

É necessário destacar que o desenvolvimento urbano-habitacional brasileiro, desde a sua gênese, revela sistemáticos processos patrimonialistas de divisão do espaço, responsáveis por construir um cenário marcado pela segregação espacial e permanência da desigualdade social (Bonduki, 2017). O Estado exerceu – e ainda exerce – um papel fundamental na conformação desse cenário. De acordo com Raquel Rolnik, embora a narrativa dominante trate a segregação espacial como um “resultado da ausência do Estado”, as idas e vindas de processos de formação e consolidação do território urbano têm sido influenciadas, fortemente, pela presença do ente estatal (Rolnik, 2019, p. 180).

Essa participação ativa do Estado na estruturação de um ambiente urbano extremamente desigual e excludente pode ser evidenciada ainda no final do século XIX. Nesse período, a crise da habitação popular eclode na cidade de São Paulo e exterioriza os primeiros indícios de segregação espacial. A drástica expansão urbana experimentada pela cidade em razão das atividades cafeeiras provocou inúmeros problemas habitacionais. Contudo, a segregação social do espaço impediu que os diferentes estratos populacionais sofressem da mesma maneira os efeitos dessa crise urbana, assegurando às elites áreas de uso exclusivo e uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. Com efeito, o Estado priorizou o atendimento das necessidades urbanas e habitacionais das camadas sociais mais abastadas em detrimento das demandas oriundas dos segmentos populacionais mais vulneráveis (Bonduki, 2017).

A deterioração das condições de vida na cidade, provocada pelo afluxo de trabalhadores com baixos salários ou desempregados, pela falta de moradias populares e pela expansão descontrolada da malha urbana, demandou do poder público uma intervenção direta para tentar controlar a produção e o consumo das habitações. Nesse sentido, o Estado brasileiro atuou em



três frentes: a) controle sanitário das habitações; b) legislação e códigos de postura e c) obras de saneamento e urbanização central (Bonduki, 2017).

Percebe-se que o poder público mobilizou sua estrutura, sobretudo o aparato legal, em prol de um redesenho das cidades pouco inclusivo. A exemplo disso, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro experimentaram, na virada do século XIX, mudanças profundas que repercutiram, em um primeiro momento, no crescimento populacional e no aumento da densidade demográfica. Para além disso, essas duas cidades também vivenciaram um processo de redefinição territorial e habitacional sem precedentes. Essa reestruturação buscou, entre outros objetivos, transformar essas duas cidades senhoriais-escravocratas em cidades capitalistas, onde a terra é mercadoria e o poder é medido por acumulação de riqueza (Rolnik, 2007).

Nas décadas que se seguiram, o setor habitacional se apresentou como um nicho atraente para reprodução do capital, possibilitando investimentos seguros e extremamente rentáveis. Na época, o valor dos aluguéis, por exemplo, era regulado pela lei da oferta e da procura e os despejos forçados eram amplamente praticados e tolerados. A Constituição e o Código Civil vigentes amparavam a ação predatória dos proprietários. Curiosamente, verifica-se que ao mesmo tempo que as elites desfrutavam das benesses do sistema capitalista, explorando intensamente o solo urbano, os pobres urbanos foram sistematicamente despidos do direito de vivenciar a cidade (Bonduki, 2017).

Como se pode perceber, a partir do processo de desenvolvimento urbano e habitacional delineado no Brasil, tem início um movimento de segregação social e espacial que somente se aprofunda com o transcorrer do tempo. Na segunda metade do século XX, também conhecida como a era do pós-Segunda Guerra Mundial (1945), o frágil regime democrático estabelecido no Brasil foi interrompido por uma ditadura cívico militar que durou mais de vinte anos (Rolnik, 2019).

Nesse cenário, a provisão habitacional é introduzida na agenda governamental ditatorial. O primeiro grande ato do governo militar foi delinear uma política habitacional, que se consolidou a partir da instituição de um banco público especializado em financiamento habitacional: o Banco Nacional da Habitação (BNH) (Rolnik, 2019). A Lei nº 4.380 de 1964, editada imediatamente após o golpe militar, foi responsável por dar corpo legal ao Banco Nacional da Habitação e ao Sistema Financeiro da Habitação. Por detrás da criação desses dois órgãos estava a intenção de demonstrar uma suposta sensibilidade do novo regime às



necessidades das massas sociais. Todavia, o que se verifica na realidade é uma atuação governamental amenizadora e balsâmica frente a possível insurgência popular na demanda por moradia (Azevedo; Andrade, 2011).

Com efeito, as classes média e alta foram os estratos populacionais que mais se beneficiaram com as iniciativas implementadas na época. Por sua vez, as classes economicamente mais vulneráveis – utopicamente a razão da própria existência dessas políticas habitacionais - seguiram desassistidas. Aproximadamente 80% dos empréstimos concedidos foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo que naufragaram os poucos planos habitacionais voltados às camadas de baixo poder aquisitivo (Bonduki, 2017).

Esse cenário ganha contornos ainda mais críticos diante da crise da dívida, vivenciada no início da década de 1980. Nesse período, uma série de programas de reestruturação econômica foram implementados globalmente, sob influência dos Estados Unidos e de outros países ditos desenvolvidos. As instituições bancárias e entidades multilaterais mobilizaram-se para viabilizar iniciativas de ajuste e de austeridade fiscal. No Brasil, essas políticas interagiram fortemente com o padrão “tradicional” de provisão habitacional para os pobres – os assentamentos autoconstruídos –, aprofundando e transformando as condições de pobreza e exclusão urbana e habitacional. Com efeito, a redução do investimento público comprometeu as frágeis tentativas de estruturar sistemas de proteção social (Rolnik, 2019).

Há de se reconhecer que o Brasil nunca vivenciou, de forma plena, um sistema de bem-estar ao longo de sua história. Longe disso, o país tardou a proteger os chamados direitos sociais (Rolnik, 2019). A moradia, por exemplo, alcançou *status* constitucional somente no ano de 2000, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 26 (Brasil, 1988). Em que pese a importância da constitucionalização desse direito, não houve uma melhoria significativa nas condições habitacionais das populações mais vulneráveis.

O país permaneceu carente de políticas públicas específicas voltadas a concretizar o direito humano à moradia. Além disso, os altos padrões e parâmetros urbanísticos provocaram a elevação dos preços da terra, o que dificultou – ou impossibilitou – o acesso dos pobres à moradia e ao solo urbano (Rolnik, 2019). Somado a isso, o desemprego, a pobreza, a exclusão social e econômica e a necessidade de estarem localizados próximos aos recursos e oportunidades urbanas, levou os pobres urbanos a se estabelecerem em áreas rejeitadas pelo mercado formal (Williams *et al.*, 2019).

A consequência foi, então, o crescimento de um mercado de terra fora dos padrões,





tolerado pelas autoridades municipais, já que, nas cidades onde isso ocorreu, não haviam alternativas de moradia ou de localização de baixo custo (Rolnik, 2019). Dessa forma, o período foi marcado pela explosão da periferia, num processo predominante de autoconstrução em parcelamentos irregulares ou ilegais, muitos dos quais caracterizados pela ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, suscetíveis a alagamentos, deslizamentos de terras e uma série de outros riscos (Cavalcanti *et al.*, 2022).

Nessa perspectiva, observa-se que a legislação urbana tem servido para definir e reservar as melhores áreas urbanas à classe média e alta, impedindo sua “invasão” pelos pobres. Sua maior função – ainda mais eficaz graças à presença de mercados informais da terra – é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda na cidade (Rolnik, 2019).

Contrariamente às regras responsáveis por regular a formação dos subúrbios populares das periferias e favelas, em geral totalmente invisíveis nos mapas de zoneamento das grandes cidades, a estruturação do espaço das elites inscreve-se de forma extremamente detalhada na legislação urbanística. Com efeito, a legislação tem consagrado uma gestão desigual do ambiente urbano. Trata-se de uma poderosa maquinaria de discriminação, que define como “proibidas” certas formas de morar. Em razão disso as formas de habitação coletiva desenvolvidas pelas populações pobres nas cidades do Brasil foram – e ainda são – frequentemente estigmatizadas (Rolnik, 2019).

Em situações em que um grupo social domina um território, as normas de planejamento – como parte dos regimes fundiários – podem se transformar em mecanismos poderosos para controlar – e, eventualmente, destituir – comunidades estabelecidas há muito tempo, em geral comunidades pobres. Esse modelo de planejamento adotado sem diálogo com os modos de vida e formas de ocupação tradicionais é mais uma engrenagem da máquina de despossessão e dominação perpetrada pelo Estado em conluio com o mercado (Rolnik, 2019).

Observa-se que as normas de planejamento urbano têm sido um instrumento central no processo de discriminação social no espaço urbano. Notadamente, o planejamento urbano e suas regulações demarcam as fronteiras entre aquilo que é considerado legal e ilegal, contrapondo uma política discriminatória a um embate entre formas de ocupação e a relação de comunidades com o território. Evidentemente, ao delimitar esses territórios como “ilegais”, muitas vezes se sobrepondo aos tecidos urbanos preexistentes, as normas de planejamento,



construção e ocupação do solo definem uma geografia de invisibilidade (Rolnik, 2019), o que compromete, de modo direto, o usufruto do espaço urbano e o exercício de um direito humano à moradia pelos pobres urbanos.

Inegavelmente, esse planejamento urbano excludente associado a um modelo capitalista periférico, caracterizado por um processo de industrialização com baixos salários (Maricato, 1996), ao qual se soma a deficiência de políticas públicas habitacionais voltadas à população de baixa renda, conforma um cenário marcado pela desigualdade, esse cenário somente começa a ser alterado com a política habitacional implementada no final da década de 2010[‡]. No entanto, as marcas de um processo de urbanização desigual, como o brasileiro, criaram situações de grande exposição aos riscos sociais e ambientais, mas isso só começa a ser levando em consideração com a recente acentuação dos desastres ambientais decorrentes das mudanças climáticas que têm assolado o país ultimamente.

2 A emergência climática e a necessidade de políticas públicas habitacionais mais resilientes: as experiências vivenciadas no estado do Rio Grande Do Sul no ano de 2023

As mudanças climáticas representam uma das maiores ameaças globais da contemporaneidade, afetando o meio ambiente e, também, os direitos humanos, uma vez que exacerbam as fragilidades em escala mundial, com o aumento da temperatura dos oceanos, bem como do nível do mar, apresentando novos desafios para as ciências e para o direito. O documento *Climate Change and Land* do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2020) antecipa um aumento na temperatura média da Terra, estimado entre 1,8 e 3,6°C, no período de 2020 a 2100. Os impactos das mudanças climáticas já são evidentes, manifestando-se através de eventos catastróficos mais frequentes, aumento do risco de inundações em regiões de baixa altitude, agravamento da severidade das secas, ocorrência de calor extremo, tempestades intensas, furacões e atividade vulcânica.

As mudanças climáticas também prejudicam a saúde humana, causando doenças físicas e desafios mentais. A pobreza e o deslocamento são acentuados, com eventos climáticos extremos afetando comunidades que se encontram em áreas de riscos ambientais. O deslocamento médio de 23,1 milhões de pessoas, anualmente, nos últimos anos intensifica a

[‡] Lei n. 11.977 de 2009 que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.



vulnerabilidade à pobreza (ONU, 2024). Neste estudo considera-se a do deslocamento da população em razão de eventos extremos, destacando mais especificamente os seus impactos no direito à moradia.

Nas últimas décadas, desastres decorrentes de eventos climáticos extremos têm provocado alterações expressivas no cenário urbano de diversas cidades brasileiras, acentuando as fragilidades existentes e impactando diretamente a fruição do direito humano à moradia. Esse quadro complexo evidencia a urgência de empreender esforços direcionados à construção de políticas públicas voltadas à proteção do direito humano à moradia, especialmente para as populações urbanas de baixa renda que ocupam áreas de riscos ambientais, e que constituem o segmento social mais exposto aos eventos climáticos extremos.

A pesquisa realizada pela Organização Meteorológica Mundial (OMM, 2020) considerando o período de 1970 a 2019 demonstrou que o aumento nos desastres dos últimos 50 anos se deu por mudanças climáticas e eventos extremos, com os desastres naturais equivalendo a 50% de todos os episódios, sendo responsáveis por 45% de todas as mortes reportadas no período e 74% de todas as perdas econômicas. Os resultados foram 11 mil desastres atribuídos a eventos climáticos, mais de dois milhões de mortes e US\$ 3,47 trilhões em perdas. Dado que chama a atenção é que 91% dessas mortes ocorreram em países em desenvolvimento.

No Brasil verifica-se que a prevenção e as ações de emergência climática são falhas, com pesquisas que o apontam como “campeão” em mortes por desastres naturais. De acordo com o Relatório da Agência de Meio Ambiente das Nações Unidas (2019), considerando o período de 2014 a 2019, três desastres naturais foram registrados no Brasil, sendo 2 com rompimento de barragens de rejeitos de minério, colocando o país com o maior número de mortes por um desastre ambiental, com um total de 270 mortos, 11 pessoas desaparecidas, assim como pelos maiores danos ao meio ambiente, salientando que 51% da área atingida pelos rejeitos das barragens foram ecossistemas naturais ricos em biodiversidade, dos quais mais de 65% (98,18 ha) eram matas em estágio ecológico avançado. Dessa forma, é possível dizer que a constituição de cidades resilientes se faz fundamental (OMM, 2020).

Estes desastres fizeram emergir a necessária reflexão sobre o Direito e a proposição de políticas públicas com a função de gestão de catástrofes. A depender do cenário estrutural, socioeconômico, ambiental e do grau de vulnerabilidade das populações atingidas, a ocorrência de um desastre pode causar, por exemplo, a interrupção de serviços públicos essenciais como o



abastecimento de água e energia, a destruição de moradias, além de provocar mortes, danos à saúde e outros diversos efeitos negativos ao bem-estar da população (CNM, 2023).

Para se ter ideia das dimensões desse problema socioambiental, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) aponta que, entre janeiro de 2013 e fevereiro de 2023, os desastres afetaram mais de 386 milhões de pessoas em todo o país. Cerca de 808 mil pessoas ficaram desabrigadas[§] e aproximadamente 3,4 milhões de pessoas ficaram desalojadas^{**} em razão desses eventos. Nesse mesmo período, os desastres causaram 59.311 decretações de situação de emergência e estado de calamidade pública^{††}. Os prejuízos provocados estão avaliados em R\$ 401,3 bilhões^{‡‡}. Curiosamente, os recursos aportados pelo poder público para ações de gestão de riscos de desastres entre 2013 e 2023 correspondem à R\$ 4,9 bilhões, apenas 1,2% dos prejuízos contabilizados ao longo desse período (CNM, 2023).

O Rio Grande do Sul, estado situado na região sul do Brasil, tem enfrentado um cenário particularmente desafiador no que toca à questão. Os gaúchos experienciaram um número expressivo de desastres originados a partir de extremos climáticos nos últimos anos. No ano de 2023, em particular, o estado foi severamente impactado por ciclones extratropicais responsáveis por provocar consequências drásticas em mais de 70 municípios (CNN, 2023). Entre os inúmeros impactos que esses eventos desencadearam, estão a destruição de moradias e o agravamento da situação de risco ambiental, por ocupação de áreas que passaram a ser atingidas pelos eventos climáticos extremos.

Essa realidade evidencia a relação imbricada existente entre o planejamento urbano, a implementação de políticas públicas e as repercussões geradas por desastres. Nota-se que o crescimento urbano e a insuficiência de planejamento urbano, em combinação com extremos climáticos, tem aumentado a vulnerabilidade das comunidades urbanas mais pobres aos

[§] De acordo com a Lei 12.608/2012, considera-se desabrigada a “pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre” (BRASIL, 2012).

^{**} No âmbito da Lei 12.608/2012, considera-se desalojada a “pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre (BRASIL, 2012).

^{††} A maioria dos decretos têm origem em municípios do estado de Minas Gerais (8.938), seguido do estado da Bahia (5.789); Paraíba (4.885); Santa Catarina (4.796); Rio Grande do Norte (4.144); e Rio Grande do Sul (4.090) (CNM, 2023, p. 3-4).

^{‡‡} O Rio Grande do Sul foi o estado que contabilizou o maior prejuízo, cerca de R\$ 67,5 bilhões, o que representa 16,8% do total. Na sequência, está Minas Gerais, com mais de R\$ 56 bilhões, representando 13,9% do total. E, em terceiro lugar, a Bahia, com mais R\$ 38,8 bilhões, representando 9,6% do total (CNM, 2023, p. 17-18).



desastres. Uma série de fatores contribui para que as populações urbanas estejam expostas aos riscos ambientais. Entre esses fatores está a ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas à concretização do direito à cidade e do direito à moradia.

No Rio Grande do Sul, estudo divulgado pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE), vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), aponta que aproximadamente 316,4 mil gaúchos residem em áreas de risco, o que representava 3% da população do estado (Augustin, 2023). Esse dado é extremamente preocupante, pois as comunidades que residem em áreas consideradas de risco encontram-se especialmente vulneráveis aos desastres provocados por eventos extremos relacionados às mudanças climáticas.

Notadamente, na região sul, eventos extremos como chuvas intensas, vendavais e ciclones provocam regularmente a ocorrência de deslizamentos de terra, destelhamentos de casas e outras edificações, inundações, entre outros. Muito embora saiba-se que esses eventos são recorrentes, não há ainda uma estratégia preventiva consolidada (CNM, 2023). As ações da Defesa Civil enfatizam, em regra, apenas as consequências oriundas dos desastres. Contudo, no cenário atual, as iniciativas não podem apenas mitigar os impactos adversos desses eventos, é preciso engendrar esforços preventivos, visando reduzir as causas subjacentes aos desastres. Uma mudança política e cultural se faz necessária para atenuar os riscos associados a desastres, uma vez que estes persistem e tendem a se intensificar devido às mudanças no clima. A prioridade deve ser direcionada para investimentos e gastos públicos em ações preventivas, rompendo com a abordagem reativa que aguarda a ocorrência dos desastres para, então, intervir (CNM, 2023). Contudo, a atuação preventiva, como os avisos, retirada da população do local a ser atingido, deslocamentos provisórios para abrigos, no intuito de salvar vidas humanas, ainda é algo que precisa ser desenvolvido tanto em nível de gestão pública de catástrofes, quanto de preparação das comunidades para enfrentamento dos eventos climáticos extremos.

Nesse contexto, destaca-se a importância da Ciência quando se fala na prevenção do risco, visto que, após pesquisas e emissão de laudos técnicos, ditará a verdade sobre aquele ou outro risco e qual melhor política pública de enfrentamento para a área em análise.

Assim, uma “semântica das catástrofes” é desenvolvida a partir da ênfase na necessidade de antecipação aos perigos (alheios a qualquer controle) ou riscos (passíveis de alguma dimensão de controle pelo sistema) catastróficos. Constatações de risco são a forma sob a qual ressurgem-nos centros da modernização – na economia, nas ciências naturais, nas disciplinas técnicas a ética e, com ela, também a



filosofia, a cultura e a política. Constatações de risco são uma ainda desconhecida e subdesenvolvida simbiose de ciências naturais e humanas, de racionalidade cotidiana e especializada, de interesse e fato. Ao mesmo tempo, não são nem apenas uma e nem apenas a outra coisa. São ambas e sob uma nova forma. Já não se podem mais especializar, isolar uma da outra, desenvolvendo e fixando seus próprios padrões de racionalidade. (Carvalho, 2013, p. 34).

A necessidade de novas abordagens e ações preventivas se tornou ainda mais evidente diante do cenário enfrentado pelo estado do Rio Grande do Sul no decorrer do ano de 2023. O estado foi atingido por uma sequência de nove ciclones extratropicais (G1, 2023a). A incidência acentuada desses fenômenos expôs de maneira incontestável a vulnerabilidade das populações urbanas, em especial os pobres, aos desastres decorrentes de eventos climáticos extremos. Em termos quantitativos no ano de 2023 cerca de 96.230 pessoas foram diretamente afetadas pelas inundações, número que supera a soma dos sete anos anteriores (2016 a 2022), que registrou 95.181 afetados. Além disso, foram registrados 43 óbitos em virtude dos desastres (Augustin, 2023).

Uma das cidades gaúchas mais atingidas pela ação dos ciclones extratropicais foi Muçum, localizada na região do Vale do Taquari. Mais de 80% da cidade ficou alagada, as ruas centrais de Muçum foram completamente inundadas pela água e 119 moradias foram totalmente destruídas, o que representa quase um quarto dos imóveis residenciais do município. A prestação de serviços públicos essenciais foi severamente comprometida, a cidade enfrentou a falta de energia elétrica e internet, além da ausência de abastecimento de água potável (G1, 2023b; G1, 2023c). Outra cidade localizada no Vale do Taquari que também enfrentou consequências drásticas foi Lajeado, onde a água invadiu ruas e residências, deixando 750 pessoas desabrigadas. Famílias inteiras, mulheres, crianças, bebês e idosos enfrentaram uma situação de extrema fragilidade social e econômica em decorrência dos desastres naturais (G1, 2023d).

Na região norte do Rio Grande do Sul, o município de Passo Fundo sofreu intensamente os impactos dos ciclones extratropicais, que resultaram em uma série de adversidades para a comunidade local. Casas foram tomadas por inundações, deixando moradores ilhados e estradas foram completamente bloqueadas em razão das chuvas intensas. A administração municipal relatou que aproximadamente 120 pessoas ficaram desalojadas em razão do fenômeno climático (G1, 2023d; GZH, 2023).

No litoral gaúcho, as consequências dos ciclones também se fizeram sentir. A elevação do nível do mar provocou inundações deixando comunidades inteiras isoladas, aumentando os



desafios enfrentados pelos moradores locais. O município de Caraá, por exemplo, testemunhou o isolamento de pelo menos 20 famílias, além de outros danos causados pelas inundações (GZH, 2023; UOL, 2023).

Na região noroeste do Rio Grande do Sul, os ciclones provocaram danos substanciais. No município de Jóia, cerca de 340 moradias foram destruídas ou fortemente danificadas pelos ventos e chuvas intensas. Em Campo Novo, aproximadamente 60 moradias sofreram danos severos, sendo que três delas foram completamente destruídas (GZH, 2023; UOL, 2023).

A região da serra gaúcha, conhecida por sua beleza natural, não escapou ilesa dos estragos causados pelos ciclones extratropicais. Foram registrados alagamentos, quedas de árvores, além de danos residenciais. Os relatos mais graves são provenientes dos municípios de São Jorge e Nova Bassano. Segundo a Defesa Civil Estadual, em São Jorge 40 pessoas ficaram desalojadas. Em Nova Bassano, os bombeiros realizaram resgates de moradores ilhados em virtude da cheia do Rio Sabiá (GZH, 2023; UOL, 2023).

Na região sul do estado, os ciclones extratropicais também causaram danos severos. Em Pelotas, mais de 25 famílias tiveram suas moradias destelhadas, outras centenas sofreram com a interrupção dos serviços básicos, como água e energia elétrica. Em Capão do Leão, a interrupção no fornecimento de energia elétrica acentuou as dificuldades dos moradores locais (GZH, 2023; UOL, 2023), ressaltando a vulnerabilidade das infraestruturas essenciais diante de eventos meteorológicos extremos.

A entrada de uma frente fria através do Uruguai e Rio Grande do Sul desencadeou tempestades localizadas, com queda de granizo em algumas regiões isoladas do estado gaúcho, e estados como Santa Catarina, Paraná e sul do Mato Grosso do Sul. As precipitações mais intensas ocorreram no noroeste e norte do Rio Grande do Sul, bem como no sudoeste de Santa Catarina, com acumulações de cerca de 100 milímetros (mm), segundo o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET, 2023).

De fato, a população gaúcha enfrentou um dos piores desastres socioambientais de sua história em 2023, mas não se trata de uma situação atípica. Nos últimos dez anos, o Rio Grande do Sul foi o estado brasileiro que apresentou o maior número de danos e prejuízos econômicos e estruturais em razão de desastres. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), no período de janeiro de 2013 a fevereiro de 2023, o estado registrou um prejuízo de aproximadamente R\$ 67,5 bilhões em razão desses fenômenos. O levantamento realizado pela Confederação ainda aponta que eventos climáticos registrados no Rio Grande do Sul forçaram



mais de 391 mil pessoas a deixar suas moradias nesse período. Além disso, estima-se que 430 mil residências foram danificadas ou destruídas pelos eventos extremos ao longo desses dez anos (CNM, 2023).

Esse quadro evidencia a urgência de novas abordagens na gestão de desastres e reforça a necessidade de estratégias preventivas mais robustas, além de iniciativas focadas na adaptação e mitigação dos impactos. Nesse sentido, uma ação importante para construção de políticas públicas mais assertivas consiste em identificar as áreas e populações mais expostas aos desastres.

De modo geral, a vulnerabilidade ambiental é definida pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) como a propensão ou predisposição a ser afetado negativamente, definição que abrange uma variedade de conceitos e elementos como a sensibilidade ou suscetibilidade a danos e a falta de capacidade para lidar e se adaptar. As abordagens para analisá-la e avaliá-la evoluíram desde os primeiros relatórios elaborados pelo IPCC, especialmente porque a vulnerabilidade assume contornos distintos em diferentes comunidades, regiões e países, mudando também ao longo do tempo (IPCC, 2022). Sabe-se que essa vulnerabilidade é acentuada pela desigualdade e pela marginalização ligadas, por exemplo, ao gênero, à etnia, aos baixos rendimentos, à carência de uma moradia adequada, à deficiência, à idade e aos padrões históricos e contínuos de desigualdade, como o colonialismo. Portanto, a vulnerabilidade abrange aspectos sociais, econômicos, políticos e biofísicos (IPCC, 2023).

Nessa perspectiva, destaca-se que um planejamento urbano desconectado da realização plena dos direitos à cidade e à moradia amplia, de modo expressivo, as vulnerabilidades existentes, em especial no que diz respeito aos efeitos das alterações climáticas. Essa relação imbricada ficou bem evidente no Rio Grande do Sul, e denota a necessidade de ações preventivas (Augustin, 2023, p. 33). Isso inclui não só o mapeamento de áreas de risco e populações vulneráveis; mas também a previsão e o monitoramento de eventos extremos e a melhoria das condições de habitação. Iniciativas nesse sentido são fundamentais para a construção de sistemas urbanos mais resilientes e comprometidos com a redução significativa da vulnerabilidade e da exposição a riscos climáticos em áreas urbanas (IPCC, 2023).

Repensar a estrutura dos sistemas urbanos, portanto, é crucial para a promoção de um desenvolvimento resiliente às alterações climáticas. Assim, as ações articuladas com o objetivo de materializar a resiliência urbana e reduzir as vulnerabilidades presentes devem considerar:



(i) os impactos e riscos das mudanças climáticas sobre os assentamentos e infraestruturas; (ii) a necessidade de co-localização de empregos e habitação; (iii) a importância do apoio aos transportes públicos e à mobilidade ativa (caminhada e bicicleta); (iv) o projeto, construção, modernização e uso eficientes de edifícios; (v) a redução e alteração do consumo de energia e materiais; entre outras iniciativas. Enfim, a resiliência urbana que oferece benefícios para a prevenção, mitigação, adaptação e redução dos desastres responsáveis por acentuar a vulnerabilidade das populações urbanas pobres deve ser promovida a partir de um planejamento que integre as perspectivas social, econômica e ambiental (IPCC, 2023).

A resiliência precisa ser compreendida a partir de dois aspectos: a) a retomada de condições anteriores e b) a melhoria das condições de vida com superação das vulnerabilidades. Esse segundo aspecto requer a intervenção direta do Estado por meio de políticas públicas. Logo, a resiliência não consiste apenas em recuperar, mas também em avançar para condições de vida cada vez melhores. É essencial uma modernização gradual, garantindo o acesso a moradias adequadas e a prestação de serviços e infraestruturas públicos de maior qualidade para reduzir o risco de perigo físico e diminuir os níveis de vulnerabilidade (Williams *et al.*, 2019).

Importa observar que a construção da resiliência em face de desastres, pressupõe entender a dependência mútua de aspectos ambientais, políticos, sociais e econômicos (Williams *et al.*, 2019, p. 169). Essa interface é notória no movimento de justiça ambiental, que foi pioneiro em ressaltar a dimensão das desigualdades em questões ambientais. Com efeito, a exposição diferenciada ao risco remete à ideia de injustiça ambiental, termo consagrado para destacar as diferenças impostas aos grupos sociais com menos recursos financeiros, políticos e informacionais no que diz respeito à exposição a riscos ambientais (Acsehrad; Mello; Bezerra, 2009).

Percebe-se assim que a construção de políticas públicas urbanas e habitacionais mais conectadas com o conceito de justiça ambiental é crucial. Esse movimento exigirá mudanças nas instituições urbanas e demandará um envolvimento direto dos poderes públicos federal, estadual e municipal a partir da elaboração de legislações e programas que dialoguem ativamente com a realidade das cidades brasileiras.

Assim, os desastres decorrentes da situação de emergência climática representam uma oportunidade verdadeira para, por meio de ações preventivas, corrigir desigualdades habitacionais e superar vulnerabilidades e problemas urbano-ambientais atrelados ao padrão de urbanização brasileiro (Cavalcanti *et al.*, 2022). Nesse sentido, compreende-se que os desastres



recentes vivenciados no estado do Rio Grande do Sul devem constituir a força motriz para a elaboração de políticas públicas mais inclusivas e resilientes que primem pela proteção do direito humano à moradia e redução da vulnerabilidade em áreas urbanas.

Diante das mudanças climáticas e dos eventos extremos cada vez mais frequentes, é imperativo que as autoridades concentrem esforços na criação de medidas inclusivas e resilientes. Isso implica não apenas na proteção do direito humano à moradia, mas também na mitigação da vulnerabilidade em áreas urbanas. Adotar estratégias que promovam a adaptação das comunidades locais e incentivem a construção de infraestrutura mais resistente é crucial para garantir a segurança e o bem-estar dos cidadãos frente aos desafios climáticos em constante evolução. É fundamental reconhecer que a construção de resiliência não é apenas uma responsabilidade das autoridades, mas também uma questão que demanda a participação ativa de toda a sociedade.

Nesse sentido, é necessário fomentar o engajamento comunitário e a conscientização sobre os riscos climáticos, capacitando as populações locais para uma resposta eficaz em situações de emergência. Além disso, a integração de conhecimentos tradicionais e científicos pode enriquecer as estratégias de adaptação, promovendo soluções holísticas e culturalmente humanas para o enfrentamento dos desafios climáticos e construir um futuro mais seguro e sustentável para todos.

Conclusão

Desastres impulsionados por eventos climáticos extremos, têm deixado um rastro de destruição que marca o cenário urbano de diversas cidades brasileiras. Atento a esta realidade, o presente artigo procurou investigar: como assegurar a promoção e proteção do direito à moradia adequada em um contexto marcado por desastres decorrentes de extremos climáticos?

O texto procurou analisar criticamente e contribuir para uma compreensão mais profunda das complexas interconexões entre urbanização, desigualdade habitacional, vulnerabilidade e desastres ambientais, visando, assim, orientar futuras iniciativas e políticas públicas em direção a um desenvolvimento urbano mais inclusivo e resiliente. Nessa perspectiva, torna-se crucial a implementação de políticas públicas eficazes que visem não apenas a mitigação e a resposta adequada a desastres, mas a atuação preventiva. Isso inclui o mapeamento de populações vulneráveis, o monitoramento de áreas de risco e o



desenvolvimento de sistemas urbanos mais resilientes. Iniciativas importantes para garantir que moradias não apenas resistam aos impactos imediatos, mas também contribuam para a construção de comunidades mais seguras e preparadas para enfrentar os desafios ambientais emergentes.

Em síntese, a convergência entre direitos à moradia e desastres ambientais sublinha a necessidade urgente de políticas públicas inclusivas e resilientes que possam salvaguardar não apenas o acesso digno à habitação, mas também reduzir as vulnerabilidades existentes em áreas urbanas. Além disso, ao integrar abordagens resilientes às políticas públicas urbanas e habitacionais pode-se reduzir os impactos adversos dos desastres ambientais. Nesse sentido, investir em iniciativas que abracem a inclusão e a resiliência torna-se um compromisso essencial para assegurar um futuro digno a todos.

Referências

- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- AUGUSTIN, André Coutinho. **Cidades e comunidades sustentáveis: o Rio Grande do Sul perante as metas do ODS 11**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2023. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/cadernos-ods>. Acesso em: 30 jan. 2024.
- AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.
- BRASIL, Constituição (1998). **Constituição da República de Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jan. 2024.
- Brasil. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em 13 abr. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 26 jan. 2024.
- CARVALHO, Délton Winter de. **Direito dos Desastres**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- CNN Brasil. **Governo Federal reconhece estado de calamidade em 79 cidades no RS; número de mortes chega a 41**. 2023. Disponível em:



<https://www.cnmbrasil.com.br/nacional/apos-ciclone-governo-federal-reconhece-estado-de-calamidade-em-79-cidades-no-rs/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2023**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/4943>. Acesso: 30 jan. 2024.

DODMAN, David; ARCHER, Diane; Satterthwaite, David. Responding to climate change in contexts of urban poverty and informality. **Environment e Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 3-12, abr. 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247819830004>. Acesso em: 20 jan. 2024.

G1. **Contraste térmico e El Niño: especialistas explicam sequência de 9 ciclones no RS em 3 meses**. 2023a. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/09/28/contraste-termico-e-el-nino-especialistas-explicam-sequencia-de-9-ciclones-no-rs-em-3-meses.ghtml>. Acesso 20 jan. 2024.

G1. **Cidade mais atingida por enchente em setembro, Muçum fica novamente alagada**. 2023b. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/11/18/cidade-mais-atingida-por-enchente-em-setembro-mucum-fica-novamente-alagada.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2024.

G1. **Passagem de ciclone no RS: após vistoria, apenas 56% das casas de Muçum são liberadas para moradores**. 2023c. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/09/25/apenas-56percent-das-casas-de-mucum-seguem-habitaveis-apos-passagem-de-ciclone-aponta-governo.ghtml>. Acesso em: 25 jan. 2024.

G1. **RS enfrenta o pior desastre natural de sua história; 57 mil pessoas sofrem o impacto das tempestades**. 2023d. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/09/06/rs-enfrenta-o-pior-desastre-natural-de-sua-historia-57-mil-pessoas-sofrem-o-impacto-das-tempestades.ghtml>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GZH. Temporal causa mortes e alagamentos no norte do RS. 2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/passo-fundo/geral/noticia/2023/09/temporal-causa-mortes-e-alagamentos-no-norte-do-rs-clm51xrtp001q0143ia2i5z1p.html>. Acesso em: 26 jan. 2024

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: população e domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011>. Acesso em: 02 fev. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA (INMET). **Tempestades, ciclone e frente fria atingem Região Sul a partir do fim de semana**. INMET, 2023. Disponível em: <https://portal.inmet.gov.br/noticias/tempestades-ciclone-e-frente-fria-atingem-regi%C3%A3o-sul-a-partir-do-fim-de-semana>. Acesso em: 25 marc. 2024.





IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Working Group II. Vulnerability to climate change and reasons for concern: A synthesis. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3QvLMVp>. Acesso em: 8 jan. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2023**: summary for policymakers. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>. Acesso em: 26 jan. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2022**: impacts, adaptation and vulnerability. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

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

MASTRODI, Josué; BATISTA, Waleska Miguel. O dever de cidades includentes em favor das mulheres negras. **Revista de Direito da Cidade**, v.10, n. 2, p.862-886. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31664>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM). **Desastres naturais foram responsáveis por 45% de todas as mortes nos últimos 50 anos, mostra OMM. 2020**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/142679-desastres-naturais-foram-respons%C3%A1veis-por-45-de-todas-mortes-nos-%C3%BAltimos-50-anos-mostra-omm>. Acesso em: 20 jan.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 4 (1991)**. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>. Acesso em: 30 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 29 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996)**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: 27 jan. 2024.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Sendai Framework Terminology on Disaster Risk Reduction**: disaster. 2024. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>. Acesso em: 28 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Causas e Efeitos das Mudanças Climáticas**. 2024. Disponível em: <https://www.un.org/pt/climatechange/science/causes-effects-climate-change> Acesso em jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Global Strategy for Settlement and Shelter**, 2014. Disponível em: <http://www.unhcr.org/530f13aa9.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **World Cities Report 2022**: envisaging the future of cities, 2022. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. In: SANTOS, Renato Emerson dos (Org.). **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais**: o negro na geografia do Brasil. São Paulo: Autêntica, 2007.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. A cidade: território de confrontação ativa e de concretização do direito humano à cidade. In: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; NIELSSON, Joice Graciele; CENCI, Daniel Rubens (Org.). **Direitos humanos e democracia**: anuário do programa de pós-graduação em Direito da Unijuí. Ijuí: Ed. Unijuí, 2023.

SOUZA, Carina Lopes de; GERVASONI, Tássia A. Os impactos da desigualdade à cidadania a partir da inefetividade do direito à moradia: um estudo de caso nas ocupações Beira Trilho no município de Passo Fundo/RS. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 4, p. 2324–2365, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/57481>. Acesso em: 05 fev. 2024.

UOL. **Ciclone extratropical**: regiões de vales são as mais afetadas no Rio Grande do Sul. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/09/05/ciclone-extratropical-regioes-de-vales-sao-as-mais-afetadas-no-rio-grande-do-sul.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 01 fev. 2024.

WILLIAMS, David Samuel; COSTA, María Máñez; SUTHERLAND, Catherine; CELLIERS, Louis; SCHEFFRAN, Jürgen. Vulnerability of informal settlements in the context of rapid urbanization and climate change. **Environment e Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 157-176, abr. 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247818819694>. Acesso em: 25 jan. 2024.

