

## Vulnerabilidade das cidades frente às mudanças climáticas e a negação do direito à moradia digna

### **Samia Nascimento Sulaiman**

*Pós-doutoranda em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. Pós-Doc em Ciências Ambientais, Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (USP), Doutora e Mestre em Educação (USP), Mestrado em Planejamento e Gestão de Riscos Naturais, Universidad de Alicante, Espanha. Graduação e Licenciatura em Letras (USP). Pesquisadora do Laboratório de Gestão de Risco (LabGRis), UFABC. Pesquisadora do Projeto Temático FAPESP "Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista (2017-2022), IEE-USP. Colaboradora no Centro Regional de Mudanças Climáticas e Tomada de Decisão (UNITWIN). Experiência em Pesquisa, Extensão e Consultoria, com publicações científicas e materiais educativos, em Educação Ambiental, Sustentabilidade, Mobilização social, Gestão de Riscos, Participação Social. Coordenadora de projetos socioambientais no Instituto SIADES. Experiência como docente nos ensino fundamental, médio, técnico e superior.*



### **PALAVRAS CHAVE**

vulnerabilidade social  
desastres socioambientais  
moradia digna

Os trabalhos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2014) e do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2014) têm discutido os efeitos da alteração da temperatura e das mudanças climáticas com prognósticos preocupantes sobre o aumento dos eventos climáticos extremos e seus impactos sobre populações, especialmente as que estão em áreas e situações de risco. Para se entender a vulnerabilidade das cidades brasileiras às mudanças climáticas, é importante considerar um dos maiores problemas urbanos no Brasil: a dificuldade de acesso à moradia digna e a (re)produção de áreas de risco.

As áreas de risco são consideradas suscetíveis à ocorrência de fenômenos ou processos naturais ou induzidos que causem acidentes e estão associadas à ocupação de encostas íngremes, topos de morros e margens de corpos d'água (MC, 2007). São áreas de maior atenção diante da elevação da temperatura global e das mudanças climáticas: os prognósticos de aumento da ocorrência e intensidade de eventos climáticos extremos (IPCC, 2014) indicam, por exemplo, chuvas intensas e concentradas que podem desencadear inundações, enxurradas, deslizamentos e impactar principalmente populações em áreas e situações de risco (PBMC, 2014).

As áreas de risco – mais vulneráveis aos impactos dos extremos climáticos – materializam as diferentes e excludentes formas espaciais de organização social no urbano (Castells, 2009). A formação e proliferação de áreas de risco nas cidades brasileiras configuram uma “urbanização de risco” (Rolnik, 1999): regiões periféricas ilegais, pobres e precárias, vedadas para o estabelecimento dos mercados formais (como beiras de córrego, encostas, áreas rurais ou de preservação, que são potenciais áreas de risco) e que são mais baratas porque não possuem as oportunidades de trabalho, cultura e lazer da parte legal da cidade, rica e dotada de infraestrutura; uma ilha rodeada de “não cidade” (Maricato, 2015).

**Uma fotografia da segregação socioespacial**, as áreas de risco concentram assentamentos precários: irregularidade fundiária ou urbanística, ausência ou insuficiência de infraestrutura urbana, altos níveis de densidade dos assentamentos e das habitações, precariedade construtiva com graves problemas de habitabilidade (auto-construção), ocupação de áreas suscetíveis a inundações, deslizamentos, e população em situação de risco e exclusão social (VEYRET, 2007; CERRI, NOGUEIRA, 2012).



*Ocupação em encosta no Bairro Fazenda Belém, Franco da Rocha, São Paulo. Classificada como área de risco muito alto (R4) segundo último mapeamento oficial do Instituto Geológico de 2006. (Crédito: acervo LABGRis-UFABC)*

**Uma perversa combinação entre mudanças climáticas mais acentuadas e maior pobreza e/ou maior vulnerabilidade de parcelas significativas da população brasileira, especialmente nas megacidades como na Região Metropolitana de São Paulo (NOBRE; YOUNG,2011).**

O número de habitantes e domicílios em áreas de risco no Brasil é alarmante. A Base Territorial Estatística de áreas de risco (BATER), criada em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou mais de 8 milhões de habitantes e mais de 2 milhões de domicílios particulares permanentes em áreas de risco, a partir de dados do Censo de 2010. A BATER considerou as áreas de risco de inundações, enxurradas e movimentos de massa, sem distinção de graus e parâmetros de risco (a partir de dados dos 872 municípios monitorados pelo Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN).

Esses dados foram cruzados com informações demográficas e socioeconômicas como faixas etárias (crianças e idosos especialmente) e condições de acesso a serviços básicos, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo (foram considerados mais vulneráveis os aglomerados subnormais que englobam mínimo de 51 unidades habitacionais carentes, irregulares e dispostas de forma desordenada e/ou densa) (IBGE, 2018). A Região Sudeste sobressaiu tendo o Estado de São Paulo com maiores números de habitantes expostos em áreas de risco (1.521.386) com destaque para a capital (674.329 hab., 6% da população total do município) e municípios da Região Metropolitana como Santo André (96.062 hab., 14,2%) e Guarulhos (94.720 hab., 7,7% do total do município).

**A falta de acesso à moradia digna e a serviços básicos de habitabilidade e infraestrutura urbana territorializam áreas e populações em situação de risco no Brasil. Mudanças climáticas, eventos extremos, desastres, áreas de risco não podem ser analisados sem considerar a política habitacional brasileira que tem negado o direito à moradia e à cidade a um volume crescente de pessoas.**

**"Para se entender a vulnerabilidade das cidades brasileiras às mudanças climáticas, é importante considerar um dos maiores problemas urbanos no Brasil: a dificuldade de acesso à moradia digna e a (re)produção de áreas de risco."**

O déficit habitacional no país, em 2017, alcançou o número de 7,7 milhões de unidades (FGV, ABRAINC, 2018). Esse número significa a quantidade de unidades necessárias para suprir a demanda habitacional, incluindo casos de ônus excessivo com o aluguel, moradias precárias, de coabitação familiar e adensamento excessivo. Para além da análise quantitativa, é necessário entender o déficit qualitativo: as políticas públicas precisam considerar o ônus excessivo com o pagamento de aluguel por meio de programas de complementação de renda e aluguel social, bem como o ônus excessivo de deslocamento diário de populações que habitam regiões afastadas dos grandes centros. Isso demanda intervenções de mobilidade social e/ou incentivo à geração de emprego nas áreas periféricas dos grandes centros, ampliando-se o conceito mais estrito de déficit habitacional (FGV, ABRAINC, 2018, p. 14).

Nesse cenário de negação à moradia digna, cabe ampliar a oferta de domicílios existente que envolve não apenas a construção de novas unidades habitacionais mas também a utilização de unidades ociosas, que não cumprem sua função social.

Temos um cenário contraditório: ao lado do déficit habitacional de 7,7 milhões de unidades em 2017 (FGV, ABRAINC, 2018) estão 7,9 milhões de domicílios vagos (80,3% em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais), sendo cerca de 6,9 milhões em condições de serem ocupados e um pouco mais de 1 milhão em construção ou reforma, segundo dados de 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), desenvolvida pelo IBGE (apud FJP, 2018).

**Na região Sudeste, o Estado de São Paulo, com mais de 1 milhão de habitantes expostos em áreas de risco (IBGE, 2018), apresenta cerca de 1,5 milhão de domicílios vagos com potencial de serem ocupados, sendo 1.336.162 nas cidades e 77.921 no campo (FJP, 2018, p.38).**

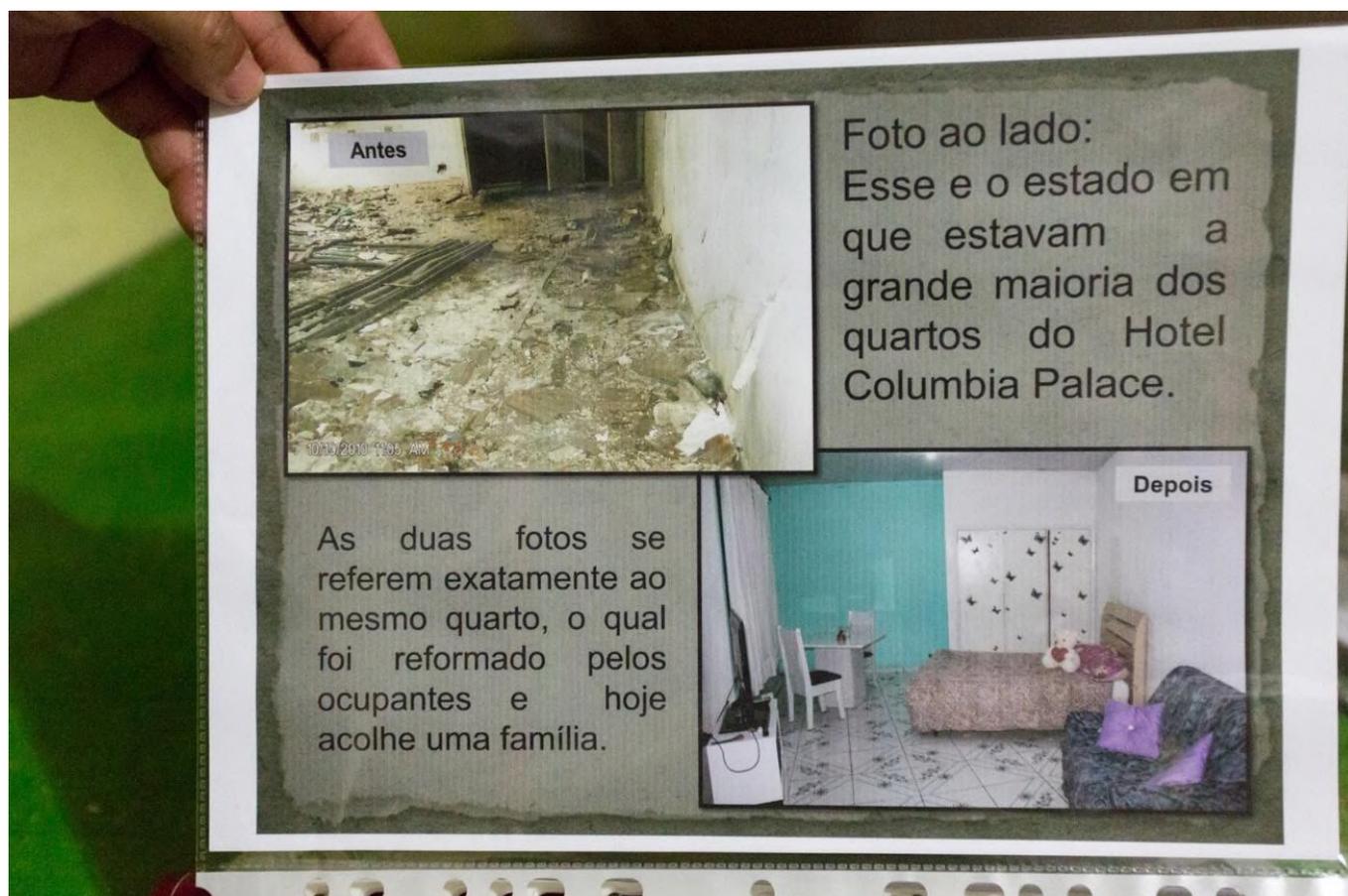
A Constituição Federal brasileira conta com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorpora a função social da propriedade e o direito social de moradia, contando com uma lei específica, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Instrumentos urbanísticos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo para propriedades ociosas, a demarcação de Zonas de Interesse Social (ZEIS), a outorga onerosa do direito de construir, são um avanço dentro do movimento da reforma urbana e regularização fundiária, mas não têm alcançado resultados expressivos para cumprir o direito à moradia e à cidade. As ocupações em áreas de risco seguem aumentando, tanto nas periferias dos centros urbanos, em terrenos de encostas ou de várzea susceptíveis a deslizamentos e inundações, respectivamente, quanto em terrenos e edifícios no centro que passaram por processo de esvaziamento e se transformaram em vazios urbanos<sup>1</sup>.



*Ocupação São João - Foto do pátio interno do antigo Hotel Columbia Palace (Av. São João, 588, centro de São Paulo, capital) ocupado em 2010 pela Frente de Luta pela Moradia (FLM). Com 81 famílias e 270 pessoas (nov/2018). (Crédito: Fernanda Abreu, 2016. (Fonte: <http://www.arquitetasnomades.com.br/reflexoes-acerca-das-ocupacoes/>)*

## NOTAS

1. Consideramos vazios urbanos, tanto terrenos desocupados em diferentes escalas quanto estruturas obsoletas, edificações subutilizadas ou ociosas, que envolvem áreas desfuncionalizadas do tecido urbano (BORDE, 2006), também usadas como reserva imobiliária especulativa para construção de alto padrão e não moradia popular e que têm relação direta com a escassez social do imóvel urbano (BELTRAME, 2013).



*Ocupação São João: antes e depois – Foto da reforma feita em mutirão pelos ocupantes que em autogestão organizam manutenção, biblioteca, cineclube, plantão psicológico, alfabetização de idosos e um espaço comunitário para saraus e eventos culturais. (Crédito: Marcelo Brandt/G1. Fonte: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/ocupacoes-no-centro-de-sp-tem-taxas-para-manutencao-e-limpeza-e-regras-rigidias-de-convivencia.ghtml>)*

A luta pela moradia e os movimentos sociais como a Movimento Sem Teto pela Reforma Urbana (MSTRU), a Frente de Luta pela Moradia (FLM), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), atuam frente a esse cenário de déficit habitacional em favor de pessoas em situações de risco e com base no direito legal à moradia e à cidade. Têm estimulado a organização e a articulação de sem-tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, com a formação de grupos/coletivos, atos em espaços públicos e privados, militância junto a conselhos municipal e estadual de Habitação, ocupações em terrenos e edifícios vacantes, contando com processos jurídicos em favor da dignidade humana e da função social da propriedade.

Discutir o acesso à moradia, principalmente pensando no déficit habitacional, na segregação socioespacial e na quantidade de domicílios vagos, que não cumprem sua função social, significa defender o acesso a territórios seguros e denota um enfrentamento real da vulnerabilidade das cidades, especialmente da população em situação/áreas de risco que são/serão impactadas pela variabilidade climática. No entanto, o jornal Folha de São Paulo em 18 de novembro trouxe à capa a notícia: "Déficit habitacional e população de rua crescentes desafiam gestão Bolsonaro: Sem propostas claras para a área, presidente eleito fala em tipificar invasões como terrorismo" (FSP, 2018).

Esse é um dos cenários em que temos que entender as causas profundas da vulnerabilidade das cidades brasileiras frente às mudanças climáticas e os eventos extremos a elas associados: o ocultamento do déficit habitacional das nossas cidades e a negação do direito fundamental à moradia e à cidade presente em nossa Constituição, ao lado da criminalização da luta dos movimentos sociais em áreas urbanas e rurais por acesso à moradia digna.

As desigualdades socioespaciais territorializam a distribuição desigual da riqueza, de recursos e de oportunidades, e as ações de adaptação às mudanças climáticas prescindem **uma mudança de paradigma urbano** para se efetivar o direito à moradia e à cidade para todos. O Estado, no exercício de suas funções reguladora e interventora sobre o território da cidade e por ser proprietário de muitos dos vazios urbanos, tem a responsabilidade de incentivar e implementar políticas ativas em prol do **acesso social à habitação e aos serviços básicos da cidade**, em diálogo com as demandas e reivindicações dos movimentos sociais por moradia.

Este artigo abordou a (re)produção de áreas de risco, cada vez mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas, trazendo à tona a escassez social do imóvel urbano para enxergarmos que a vulnerabilidade das cidades brasileiras às mudanças climáticas está arraigada em causas de fundo que se estruturam e que estão alicerçadas na negação do direito à moradia e à cidade.

## REFERÊNCIAS

- BELTRAME, G. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. *Interseções*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 113-138, jun. 2013. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/9419>>. Acesso em: 18.11.2018.
- BORDE, A. L. P. Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- CASTELLS, M. A. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- CERRI, L.E.S.; NOGUEIRA, F. R. (2012). Mapeamento e gestão de riscos de escorregamentos em áreas de assentamentos precários. In: GUIMARÃES, S.T.L. et al. (orgs) *Gestão de áreas de riscos e desastres ambientais*. Rio Claro, IGCE/UNESP, pp. 285-304.
- FGV, ABRAINC – Fundação Getúlio Vargas, Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias. *Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos*. FGV, ABRAINC, jul./2018. Disponível em: <<https://goo.gl/rqZ7XT>>, Acesso em: 20/11/2018.
- FJP - Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. FJP, Diretoria de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/XEyVnNc>>. Acesso em: 18.11.2018.
- FSP – Folha de São Paulo. *Déficit habitacional e população de rua crescentes desafiam gestão Bolsonaro: Sem propostas claras para a área, presidente eleito fala em tipificar invasões como terrorismo*. São Paulo, 18/11/2018. Disponível em: <<https://goo.gl/RkzAyp>>. Acesso em: 18.11.2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *População em áreas de risco no Brasil*. IBGE, Coordenação de Geografia, Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf>>. Acesso em: 18.11.2018.
- IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC, Genebra, 2014.
- MC – Ministério das Cidades. *Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios*. CARVALHO, C. S.; MACEDO, E. S.; OGURA, A. T. (Org.). Brasília: MC, Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/qVyKY9>>. Acesso em: 18.11.2018.
- MARICATO, E. *Para Entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015
- NOBRE, C. A.; YOUNG, A. F. (eds.) *Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: Região Metropolitana de São Paulo. Relatório Final*. INPE, UNICAMP, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/NYFZHJ>>. Acesso em: 20.11.2018.
- PBMC - Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. *Impactos, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas. Contribuição do GT 2 do PBMC ao 1º Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas*. Assad, E.D., Magalhães, A. R. (eds.). COPPE, UFRJ, RJ, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/sxxPE>>. Acesso em: 18/11/2018.
- ROLNIK, R. (1999) *Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936)*. In: SOUZA, M. A. A. et al. (org.) *Metrópole e Globalização - Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP.
- VEYRET, Y. (org.) *Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. Trad. Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007.