



## **DIREITO À MORADIA FRENTE À REMOÇÕES POR RISCO DE DESASTRES: ANÁLISE DE PARADIGMAS DE MAPEAMENTO DE RISCOS**

Nicole Pavaneli Oomura<sup>1</sup>  
Edson Quirino dos Santos<sup>2</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

O direito à moradia, elevado à condição de direito social fundamental pela Emenda Constitucional nº 26/2000 (art. 6º da CF/88), associa-se intrinsecamente ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), transcendendo o conceito de abrigo físico para abarcar condições de habitabilidade, inclusão social e acesso a serviços essenciais. Contudo, sua efetividade confronta-se com a ocupação de áreas de risco por populações vulneráveis — realidade impulsionada pela exclusão socioeconômica. Embora a Política Nacional de Defesa Civil (Lei 12.608/2012) determine o mapeamento dessas áreas como instrumento de gestão territorial, predomina uma abordagem tecnicista que prioriza respostas emergenciais e remoções, negligenciando desigualdades estruturais e prevenção. Nesse contexto, exige-se a superação de paradigmas reducionistas mediante políticas públicas integradas, capazes de conciliar segurança territorial, mitigação de riscos e garantia do direito à moradia digna, em consonância com a justiça socioambiental.

### **2. DIREITO À SOCIAL À MORADIA E PROBLEMÁTICAS DO MAPEAMENTO DE RISCOS**

O direito à moradia é um direito social fundamental assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal do Brasil. Embora não constasse no texto original de 1988, foi incorporado por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, que acrescentou a moradia ao rol dos direitos sociais como a saúde, educação, trabalho, alimentação, entre outros, em consonância com os instrumentos internacionais de direitos humanos.

A moradia digna, assim, é entendida como mais do que um espaço físico; ela representa o lugar de repouso, convivência familiar e comunitária, e de exercício da cidadania. Assim, envolve acesso a serviços públicos como educação, saúde, saneamento

---

<sup>1</sup> Bacharel, Universidade Federal do ABC, discente, pavaneli.oomura@aluno.ufabc.edu.br

<sup>2</sup> Doutorando, Universidade Federal do ABC, discente, e.quirino@ufabc.edu.br.



básico, transporte, lazer e segurança, conforme Spink et al. (2020)<sup>3</sup> e Souza et al. (2024)<sup>4</sup>, ao indicar que o direito à cidade está intrinsecamente relacionado ao direito à moradia, uma vez que ambos envolvem condições de vida adequadas e integração ao espaço urbano.

O direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal como direito social, deve ser analisado em sua interface com a ocupação de áreas de risco, fenômeno que afeta principalmente populações vulneráveis de baixa renda. Tais áreas incluem encostas íngremes, margens de rios, zonas alagáveis ou ambientalmente frágeis, que por não serem absorvidas pelo mercado formal, tornam-se a única alternativa de sobrevivência para os excluídos da "cidade legal" (FABRIANI; CASTILHO, 2014<sup>5</sup>; GONDIM, 2012<sup>6</sup>; FREITAS et al, 2016<sup>7</sup>).

É neste sentido que a Lei nº 12.608/2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelece diretrizes para a gestão de riscos e prevenção de desastres. A legislação atribui ao município a responsabilidade de mapear áreas de risco, notadamente àqueles que constem do Cadastro Nacional de Municípios com Áreas de Risco (Decreto nº 10.692/2021), elaborar planos de contingência e integrar essas ações às políticas de ordenamento territorial. Também previsto na PNPDEC, como competência de todos os entes federados, o mapeamento de riscos, ou a carta de riscos (CR), é um instrumento que auxilia o planejamento e gestão do território, ao apoiar ações e políticas de enfrentamento ao risco e desastre. A carta de riscos, neste sentido, é produzida à partir da análise da ocupação territorial, o potencial de ocorrência de processos, seja movimentos de massa ou inundação, para, então, classificar setores de risco entre os graus Muito Baixo (R1) à Muito Alto (R4).

A participação popular e visitas de campo ao território são essenciais para a avaliação do risco, e seu potencial de ocorrência, através do nível de ameaça, capacidade de gestão e

---

3 SPINK, M. J. P., MARTINS, M. H. M., SILVA, S. L. A., & SILVA, S. B. (2020). **O Direito à Moradia**. *Psicologia: Ciência e Profissão* 2020 v. 40, e207501, 1-14.

4 SOUZA, Carina Lopes de; STOLL, Sabrina Lehnen; SCHONARDIE, Elenise Felzke. **DIREITO À MORADIA E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE DOS DESASTRES CLIMÁTICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 1, 2024.

5 FABRIANI, Carmen Beatriz; CASTILHO Lucas Valério de. **MORADIAS EM ÁREAS DE RISCO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO: UM DESAFIO PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL**. *Revista Científica Direitos Culturais – RDC*. v. 9, n. 19, Ano 2014.

6 GONDIM, Linda Maria de Pontes. **MEIO AMBIENTE URBANO E QUESTÃO SOCIAL: habitação popular em áreas de preservação ambiental**. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 25, n. 64, p. 115-130, Jan./Abr. 2012.

7 FREITAS, David Rico; VALÉRIO FILHO, MENDES, Mário; Rodolfo Moreda; **LOTEAMENTOS IRREGULARES EM ÁREA DE RISCO A ESCORREGAMENTOS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP: UM ESTUDO DOS LOTEAMENTOS ÁGUAS DE CANINDÚ I E II E CHACARAS HAVAI**. *Revista Univap – revista.univap.br São José dos Campos-SP-Brasil*, v. 22, n. 41. ISSN 2237-1753. dez. 2016.



resiliência, e, não menos importante, a vulnerabilidade, multiplicada pelas desigualdades sociais. Ainda assim, há uma variedade de abordagens e metodologias para a elaboração de uma CR, que transitam por diferentes combinações de indicadores e fatores, com maior ou menor grau de participação, variando de corpo técnico para corpo técnico, e, assim, amplia a diferença de resultados em termos de setorização.

Uma grande problemática resultante é a generalização do risco, ao passo em que se criam setorizações muito abrangentes, o que, conseqüentemente, expande uma categoria de risco mais elevado para uma grande área, um grande número de moradias e residentes. Além disso, os mapeamentos de risco, em sua maioria, são produzidos à partir de um “paradigma estrutural”, em outras palavras, sofrendo grande influência da lógica tecnicista, e apresentam maior enfoque à controles físicos e gerenciais (Canil; Nogueira, 2018)<sup>8</sup>, que, unindo-se à cenários de fragilidade econômica e técnico-administrativa na gestão pública, resulta no maior enfoque à medidas estruturais, ações emergenciais pós-desastres e, por vezes, na remoção da população residente.

Decorre das medidas indicadas na Política Nacional de Proteção Civil, não ser a remoção imediata dos ocupantes a alternativa que deva ser adotada em primeiro plano, mas a busca por soluções técnicas que priorizem sua permanência sempre que possível, em especial, diante do contido no artigo 39 da Lei nº 13.465/2017 e no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, art. 64). Assim, eventuais remoções devem ser adotadas como solução derradeira, precedida por estudos técnicos e ações de reurbanização, reassentamento e recuperação ambiental. O conhecimento sobre o território, os processos, e as vulnerabilidades, sintetizadas na carta de risco (CR), permite ao Poder Público planejar e buscar pelas melhores estratégias de prevenção e mitigação do risco, visando a melhoria da qualidade de vida e garantia da moradia. Ainda assim, deslocamentos forçados por desastres, ações ou programas, ainda são um grande problema na prática.

Neste sentido, a predominância do “paradigma estrutural”, é um desafio para a criação de políticas públicas que efetivamente garantam o direito à moradia digna, ao passo que, redundando a gestão do território, e suas ações, à focar em resposta aos desastres, em detrimento do desenvolvimento de uma cultura de prevenção e mitigação (Sulaiman; Aledo, 2016)<sup>9</sup>. Embora haja um grande esforço de mudança de paradigma dentro do campo de

---

<sup>8</sup>CANIL, Kátia; NOGUEIRA, Fernando Rocha. Avanços e limitações: Reflexões sobre a gestão de risco. In: JACOBI, Pedro; SULAIMAN, Samia Nascimento (Orgs.). **Melhor prevenir: olhares e saberes para a redução de risco de desastres**. São Paulo: IEE-USP, 2018. p. 84–90.

<sup>9</sup>SULAIMAN, Samia Nascimento; ALEDO, Antonio. Desastres naturais: convivência com o risco. **Estudos Avançados**, v. 30, p. 11–23, dez. 2016.



Gestão de Riscos e Desastres, para uma abordagem sistêmica e integradora, predomina-se uma lógica tecnicista e positivista, o que é um agravante em um cenário de mudanças climáticas, no qual eventos extremos são mais frequentes e intensos, forçando a busca por soluções que se baseiam na inclusão cidadã, moradia digna e justiça ambiental.

### 3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe ao poder público municipal, dentre outras providências, no exercício das providências atinentes ao planejamento urbano local, realizar o mapeamento das áreas suscetíveis à risco, promover o controle da ocupação urbana, promover políticas públicas que assegurem a população mais pobre habitação de interesse social, adotar medidas com vistas à mitigação e prevenção dos riscos e efetivar o direito à moradia com base em justiça socioambiental. O mapeamento de riscos, assim, é instrumento fundamental para melhor entendimento das áreas e indivíduos em situação de risco, e, da mesma forma, para melhor planejamento e gestão do território como um todo. O paradigma estrutural ainda é um desafio para a gestão integrada de riscos e desastres, que caminha para a compreensão do risco como um fenômeno complexo, isto é, alimentado por vulnerabilidades e desigualdades sociais. Ainda, a prática de remoções e a atuação após os desastres, entram em confronto direto com a justiça ambiental e o direito à moradia digna. O simples discurso do risco ambiental não pode justificar políticas de remoção que desconsiderem o direito à moradia, e, portanto, ponderação entre o direito ao meio ambiente e à moradia exige análise de cada caso.

### REFERÊNCIAS

FABRIANI, Carmen Beatriz; CASTILHO Lucas Valério de. **MORADIAS EM ÁREAS DE RISCO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO: UM DESAFIO PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL.** Revista Científica Direitos Culturais – RDC. v. 9, n. 19, Ano 2014.

CANIL, Kátia; NOGUEIRA, Fernando Rocha. Avanços e limitações: Reflexões sobre a gestão de risco. *In*: JACOBI, Pedro; SULAIMAN, Samia Nascimento (Orgs.). **Melhor prevenir: olhares e saberes para a redução de risco de desastres.** Sao Paulo~: IEE-USP, 2018. p. 84–90.

FREITAS, David Rico; VALÉRIO FILHO, MENDES, Mário; Rodolfo Moreda; **LOTEAMENTOS IRREGULARES EM ÁREA DE RISCO A ESCORREGAMENTOS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP: UM ESTUDO DOS LOTEAMENTOS ÁGUAS DE CANINDÚ I E II E CHACARAS HAVAI.** Revista Univap – revista.univap.br São José dos Campos-SP-Brasil, v. 22, n. 41. ISSN 2237-1753. dez. 2016.



GONDIM, Linda Maria de Pontes. **MEIO AMBIENTE URBANO E QUESTÃO SOCIAL: habitação popular em áreas de preservação ambiental.** CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 115-130, Jan./Abr. 2012

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. **Estado Democrático de Direito e Garantia dos Direitos Fundamentais: Direito Fundamental à Moradia com Dignidade Enquanto Pressuposto de uma Sociedade Integradora.** Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 1, 2017. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-009X/2016.v2i1.1686. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/1686>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SOUZA, Carina Lopes de; STOLL, Sabrina Lehnen; SCHONARDIE, Elenise Felzke. **DIREITO À MORADIA E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE DOS DESASTRES CLIMÁTICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.** Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2024.v10i1.10394. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/10394>. Acesso em: 6 jun. 2025.

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

SPINK, M. J. P., MARTINS, M. H. M., SILVA, S. L. A., & SILVA, S. B. (2020). **O Direito à Moradia.** Psicologia: Ciência e Profissão 2020 v. 40, e207501, 1-14. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>