

GT 02 | Compreendendo as conexões e interfaces do direito à cidade com a justiça climática e o racismo ambiental

ENTRE O RISCO E A REGULARIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DO PLANO COMUNITÁRIO DE REDUÇÃO DE RISCOS E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA PARA A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA JOANINHA (DIADEMA/SP)

Luciana Nicolau Ferrara¹
Aline Conceição Abrantes da Silva²
Ana Clara Oliveira de Araújo³
Veridiana Emilia Godoy⁴
Alessandra Silveira Person⁵

1 INTRODUÇÃO

Na Região do Grande ABC, há aproximadamente 267 assentamentos precários e irregulares situados em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) (CONSÓRCIO, 2016, p. 267). A regularização de interesse social desses assentamentos depende de procedimento específico conforme a legislação estadual da APRM-Billings (Lei nº 13.579/2009), definido pelo instrumento do Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS). Além de se tratar de área ambientalmente protegida, os assentamentos - mesmo que urbanizados - apresentam situações de risco ambiental que frequentemente são utilizados como argumento para dificultar ou impedir o processo de regularização. Daí a importância de se adotar metodologia adequada, caracterização dos tipos de risco, levantamentos atualizados e indicativos de soluções para cada caso, para balizar os procedimentos. O argumento central deste trabalho é que o risco, desde que adequadamente caracterizado e tratado, não é impeditivo da regulação fundiária, urbanística e ambiental dos

¹ Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora Doutora na Universidade Federal do ABC (UFABC), luciana.ferrara@ufabc.edu.br.

² Bacharela em Ciências e Humanidades, Graduanda em Planejamento Territorial, Universidade Federal do ABC (UFABC), aline.abranttes@gmail.com.

³ Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (USP), clara.oliveiradearaujo@usp.br.

⁴ Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC (UFABC), veridiana.e.godoy@gmail.com.

⁵ Graduanda no bacharelado de Ciências e Humanidades, Universidade Federal do ABC (UFABC), alessandra.person1@gmail.com.



assentamentos populares. Ao contrário, o seu conhecimento é componente fundamental da qualificação dessas áreas, fazendo parte de uma abordagem de regularização integral.

Propõe-se uma reflexão crítica sobre as intersecções entre o contexto de riscos socioambientais e a perspectiva de regularização fundiária a partir da experiência de elaboração do Plano Comunitário de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRA) da Vila Joaninha, em Diadema/SP.

Iniciado em 2024, o PCRA Vila Joaninha é uma das doze experiências-piloto para uma nova política pública de gestão comunitária de riscos, no âmbito da estratégia Periferia Sem Risco, da Secretaria Nacional de Periferias (SNP), do Ministério das Cidades. Essa iniciativa parte do reconhecimento do protagonismo comunitário como condição central para o enfrentamento territorializado e participativo das situações de risco, bem como para a construção de respostas locais diante da crise climática. O plano abordado é fruto de uma articulação da SNP com a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema (SHDU-Diadema) e a Universidade Federal do ABC (UFABC), por meio do Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA), e conta com a participação ativa de um grupo de lideranças do território e com o engajamento de moradoras e moradores para colaboração nas atividades.

As atividades do plano estão fundamentadas na concepção da construção social do risco⁶ e mobilizam metodologias e ferramentas participativas, práticas de educação ambiental e comunicação popular, buscando fomentar um processo de formação coletiva por meio da socialização de saberes populares e técnicos. Para a análise pormenorizada das situações de risco, o plano seguiu a metodologia casa a casa/caso a caso, desenvolvida pelo Laboratório de Gestão de Riscos (LabGris/UFABC), e endossada pela SNP no Guia de orientação para Planos Municipais de Redução de Riscos⁷.

No caso do PCRA Vila Joaninha, a realização de um estudo detido nas situações de risco dialoga com o contexto de insegurança fundiária do território, localizado na zona sul do município de Diadema, na APRM-Billings, na divisa com o município de São Bernardo do Campo, e cujos limites territoriais não estão acordados entre os municípios. A ocupação do território é datada do final dos anos 1980, quando o terreno foi parcelado e os lotes vendidos sem titulação de propriedade e sem a anuência dos órgãos públicos. Ao longo do tempo, as áreas vazias foram ocupadas por

⁶ CANIL, K.; LAMPIS, A.; SANTOS, K. L. dos. Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 22, n. 48, p. 397–416, 2020. DOI: 10.1590/2236-9996.2020-4803. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2020-4803>. Acesso em: 25 abr. 2025.

⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Periferias, Departamento de Mitigação e Prevenção de Riscos. Periferia sem risco: guia para planos municipais de redução de riscos [elaboração Daniela Buosi Rohlfs et al]. 1. ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2024.



novas famílias, expandindo o perímetro da área e complexificando a situação fundiária, com a sobreposição de matrículas entre proprietários privados e ambos os municípios.

O processo de regularização fundiária da Vila Joaninha também é impactado pela identificação de grandes setores de risco de deslizamento, mapeados no Plano Municipal de Redução de Riscos de 2012, e corroborado nas análises técnicas contratadas pela prefeitura feitas em 2024. Por conta disso, a realização de um estudo qualificado e aprofundado das situações de risco no território apresentou-se como uma oportunidade de colaboração do PCRA com a demanda da regularização fundiária da comunidade, avançando sobre estratégias para a convivência com o risco e a proposição de ações estruturais e não estruturais que convergissem para este objetivo.

2 O PROCESSO DE ANÁLISE PORMENORIZADA DAS SITUAÇÕES DE RISCO

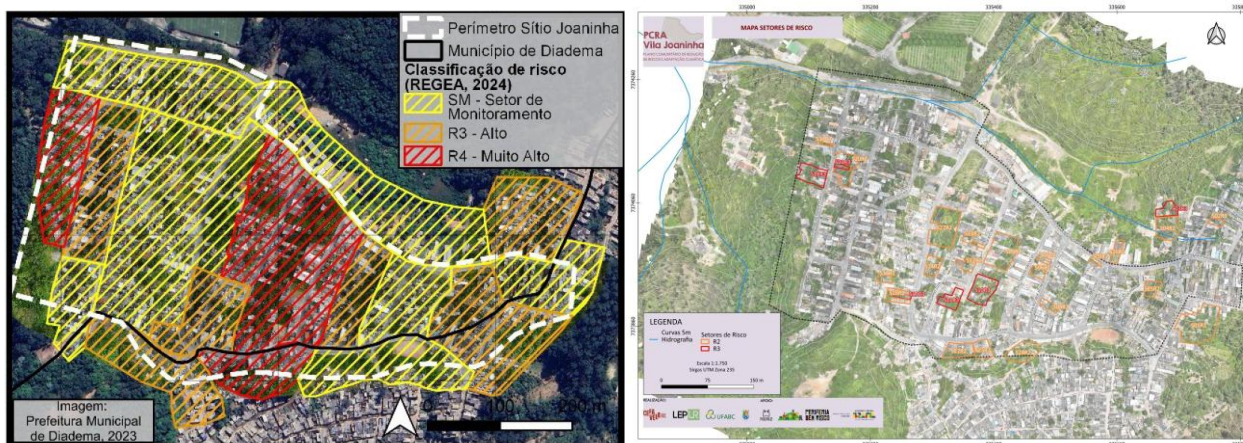
A partir da metodologia do PCRA Vila Joaninha, foram identificados e sistematizados elementos centrais sobre as dinâmicas socioambientais do território, os riscos existentes e as estratégias comunitárias de enfrentamento. Para isso, foram realizadas caminhadas diagnósticas, oficinas temáticas e visitas casa a casa, que possibilitaram a construção coletiva de uma leitura crítica do território, articulando saberes técnicos e populares. A análise de risco partiu de dois mapeamentos anteriores elaborados sobre as situações de risco, sendo um deles elaborado pela REGEA a pedido da Prefeitura de Diadema, em 2024 (Figura 1), que classificou toda a área como de risco, sendo grande parte dela considerada risco muito alto. E um segundo produzido no contexto de um estudo piloto da SNP para implantação de SbNs em periferias, que utilizou uma metodologia mais aproximada ao território e reduziu a setorização para poligonais menores.

No âmbito do PCRA Vila Joaninha, partiu-se da segunda setorização de risco (feita para o projeto de SbN) e com a contribuição de dois engenheiros ambientais e urbanos, esses setores foram revisados com visitas de campo, chegando ao mapeamento de 27 setores (Figura 2), dos quais 21 foram classificados como de risco médio (R2) e seis como de risco alto (R3), principalmente em áreas com taludes expostos, cortes desprotegidos, drenagem inadequada e ocupações em encostas instáveis. As principais causas associadas aos riscos incluem a ausência de drenagem adequada de águas pluviais e servidas (presente em 18 setores), a exposição de cortes e encostas (em 12 setores) e a precariedade das moradias. A necessidade de monitoramento contínuo foi indicada em 21 setores, evidenciando a urgência de intervenções tanto técnicas quanto sociais.



Não foram identificados riscos muito altos e não passíveis de remediação, que implicam em remoções de moradias.

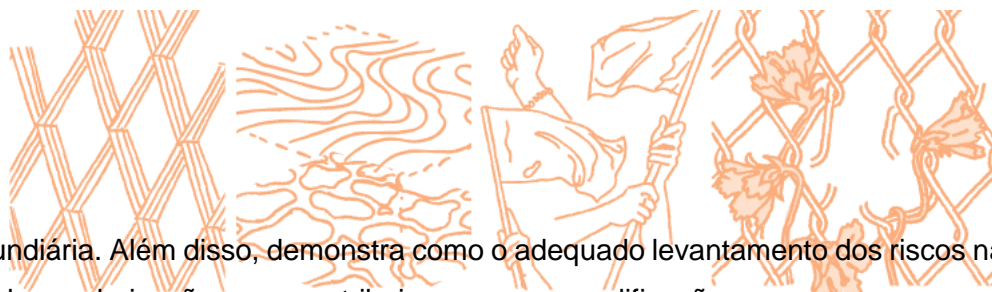
Figuras 1 e 2 – Mapa de Riscos da Vila Joaquina, elaborado a pedido da Prefeitura de Diadema (2024) e Mapa de Setorização de Riscos Técnico-Comunitária do PCRA da Vila Joaquina (2025).



Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema, 2024; PCRA Vila Joaquina, 2025.

A comparação entre os dois mapas evidencia as potências e tensões entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* do planejamento territorial, amplamente discutidas na literatura sobre governança urbana e gestão participativa⁸, destacando a incorporação de dimensões sociais e ambientais no trabalho do PCRA, sem prescindir do rigor técnico. A redução dos setores classificados como de risco no território, quando analisada em detalhe e dialogada com a percepção comunitária, revela a potência da articulação entre o conhecimento técnico e o saber popular na defesa do direito à cidade. Esse processo contribui tanto para o fortalecimento das capacidades comunitárias no enfrentamento das situações de risco e das múltiplas vulnerabilidades socioambientais historicamente enfrentadas, como para a instrumentalização da população na luta

⁸ FISCHER, Frank. Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences*, v. 33, n. 3-4, p. 267-292, 2000; SOUZA, Celina. *O planejamento participativo: um desafio para as cidades*. São Paulo: FAPESP, 2006; FAINSTEIN, Susan S. *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press, 2010.



pela regularização fundiária. Além disso, demonstra como o adequado levantamento dos riscos não deve ser impeditivo da regularização, mas contribuir para a sua qualificação.

3 ESTRATÉGIAS COMUNITÁRIAS PARA GESTÃO DO RISCO

Com base nas análises realizadas acerca dos setores de risco, foram definidas diretrizes para a sua mitigação, contemplando ações como controle de cortes em taludes, reforço de estruturas, implantação de sistemas de drenagem, técnicas para estabilização de encostas, além de atividades de educação ambiental e diálogo comunitário. Essas estratégias foram organizadas em ações estruturais e não estruturais, considerando tanto a escala dos lotes, quanto a escala do bairro, reunindo cerca de 20 propostas, distribuídas em macrotemas como gestão de riscos, saneamento, infraestrutura urbana, lazer e organização da ocupação. Elas foram categorizadas considerando o prazo de execução – curto, médio ou longo. Na etapa atual do PCRA, tais estratégias estão sendo detalhadas e debatidas com os moradores e com a equipe da SHDU-Diadema, buscando estruturar sua implementação, identificando modos de facilitar o processo de monitoramento e acompanhamento após a conclusão do documento. No âmbito da regularização fundiária, há um diálogo em andamento com o setor responsável por este pleito, com entendimento de que as ações desenvolvidas podem contribuir para o avanço nesta demanda, pois a análise pormenorizada dos setores de risco revelou menos moradias abrangidas por fatores geotécnicos-geológicos do que os estudos anteriores. Observa-se que as medidas para sanar essas situações estão centradas, especialmente, no manejo sobre as formas de ocupação dos terrenos, em intervenções de melhorias habitacionais para garantir habitabilidade e segurança às famílias e no disciplinamento das águas pluviais e servidas.

Neste contexto, o caso da Vila Joanhina evidencia a necessidade de repensar os modelos tradicionais de planejamento urbano e gestão de riscos, incorporando o protagonismo das populações periféricas na formulação de soluções contextualizadas, sustentáveis e socialmente justas frente à emergência climática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Periferias, Departamento de Mitigação e Prevenção de Riscos. **Periferia sem risco**: guia para planos municipais de redução de riscos [elaboração Daniela Buosi Rohlfis *et al*]. 1. ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2024.

CANIL, Kátia; LAMPIS, Andrea; SANTOS, Kauê Lopes dos. Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na macrometrópole paulista. **Cadernos MetrÓpole**, [S. l.], v. 22, n. 48, p. 397–416, 2020. DOI: 10.1590/2236-9996.2020-4803. Disponível em:



<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2020-4803>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CONSÓRCIO DO GRANDE ABC. Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC - relatório final, 2016. Disponível em: [https://consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Diagnostico%20Habitacional%20Regional%20do%20Grande%20ABC_versao%20final\(1\).pdf](https://consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Diagnostico%20Habitacional%20Regional%20do%20Grande%20ABC_versao%20final(1).pdf). Acesso em 04/07/2025.

FAINSTEIN, Susan S. **The Just City**. Ithaca: Cornell University Press, 2010.

FISCHER, Frank. Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. **Policy Sciences**, v. 33, n. 3-4, p. 267-292, 2000.

SOUZA, Celina. **O planejamento participativo**: um desafio para as cidades. São Paulo: FAPESP, 2006.