

MCMV RECONSTRUÇÃO: A RÁPIDA REPOSIÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS EMERGENTES (SESSÃO TEMÁTICA 7 – POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

Priscila Kauana Barelli Forcel

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana _ PPGEU / Universidade Federal de São Carlos _ UFSCar, priscilafortcel@ufscar.br

Elza Luli Miyasaka

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana _ PPGEU / Universidade Federal de São Carlos _ UFSCar, elza.miyasaka@ufscar.br

Tiago Augusto da Cunha

Ministério das Cidades, tiagoaugustodacunha@gmail.com

Maria Clara Fava

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana _ PPGEU / Universidade Federal de São Carlos _ UFSCar, mcfava@ufscar.br

Gabriella Barreiros da Silva

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana _ PPGEU / Universidade Federal de São Carlos _ UFSCar, gabriellabarreiros@estudante.ufscar.br

Sessão Temática 07: política habitacional e direito à moradia

Resumo: A intensificação de eventos climáticos extremos no Brasil, como as enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, revelou a fragilidade de comunidades diante de desastres. As enchentes afetaram 96% do Estado, com 478 municípios atingidos e 2,4 milhões de pessoas impactadas. Este estudo analisa o Programa Minha Casa Minha Reconstrução do Rio Grande do Sul (MCMV-Reconstrução), criado para reassentar rapidamente as famílias atingidas, com a utilização de moradias novas e usadas. O programa se destaca pela agilidade e pela redução de custos, mas enfrenta desafios como a complexidade burocrática e o limite de financiamento de R\$ 200 mil, que podem dificultar o acesso para grupos mais vulneráveis e restringir a localização de áreas periféricas. Conclui-se que, apesar de inovador, o programa precisa de ajustes para ampliar sua eficácia e equidade, de modo a contribuir para um planejamento habitacional alinhado às estratégias de resiliência climática e social.

Palavras-chave: Enchentes; Desastres Naturais; Vulnerabilidade Social; Política Habitacional; Reassentamento Habitacional.

MCMV RECONSTRUCTION: THE RAPID REPLACEMENT OF EMERGENCY HOUSING UNITS

Abstract: *The intensification of extreme weather events in Brazil, such as the 2024 floods in Rio Grande do Sul, exposed the vulnerability of communities to disasters. The floods affected 96% of the state, impacting 478 municipalities and 2.4 million people. This study analyzes the Minha Casa Minha Reconstrução Program of Rio Grande do Sul (MCMV-Reconstrução), created to rapidly resettle affected families using both new and pre-owned housing units. The program stands out for its agility and cost reduction, but it faces challenges such as bureaucratic complexity and the R\$200,000 funding cap, which may hinder access for more vulnerable groups and restrict housing options to peripheral areas. It concludes that, although innovative, the program requires adjustments to increase its effectiveness and equity, contributing to a housing policy aligned with climate and social resilience strategies.*

Keywords: *Floods; Natural Disasters; Social Vulnerability; Housing Policy; Resettlement Programs.*

MCMV RECONSTRUCCIÓN: LA RÁPIDA REPOSICIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES EMERGENTES

Resumen: *La intensificación de eventos climáticos extremos en Brasil, como las inundaciones de 2024 en Río Grande del Sur, reveló la fragilidad de las comunidades frente a los desastres. Las inundaciones afectaron al 96% del estado, impactando a 478 municipios y a 2,4 millones de personas. Este estudio analiza el Programa Minha Casa Minha Reconstrução de Río Grande del Sur (MCMV-Reconstrucción), creado para reasentar rápidamente a las familias afectadas mediante el uso de viviendas nuevas y usadas. El programa se destaca por su agilidad y la reducción de costos, pero enfrenta desafíos como la complejidad burocrática y el límite de financiamiento de R\$200 mil, que pueden dificultar el acceso para los grupos más vulnerables y restringir las opciones habitacionales a zonas periféricas. Se concluye que, aunque innovador, el programa requiere ajustes para mejorar su eficacia y equidad, con el fin de contribuir a una planificación habitacional alineada con las estrategias de resiliencia climática y social.*

Palabras clave: *Inundaciones; Desastres Naturales; Vulnerabilidad Social; Política Habitacional; Programas de Reasentamiento.*

INTRODUÇÃO

Os desequilíbrios ambientais e climáticos figuram entre as principais preocupações globais, e impactam sociedades de forma desigual, ao reproduzir e agravar as vulnerabilidades socioeconômicas preexistentes. A intensificação de eventos extremos, como inundações, secas e deslizamentos, destacam a fragilidade das infraestruturas urbanas, especialmente em cidades latino-americanas, onde as populações de baixa renda ocupam áreas de maior risco devido à especulação imobiliária e à falta de acesso a habitações seguras (Salgado e Vásquez, 2009; Romero *et al.*, 2009). Nesse contexto, a combinação entre mudanças climáticas e socioeconômicas contribuiu ainda mais a essas vulnerabilidades, isto é, aumentam a frequência e a intensidade dos desastres naturais, ao mesmo tempo em que ampliam os fatores de risco nas comunidades urbanas (IPCC, 2007; IPCC, 2021; Simonovic e Peck, 2022). Diante desse cenário alarmante, pesquisadores alertam para a necessidade urgente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, proteger ecossistemas e desenvolver políticas adaptativas capazes de mitigar os impactos dos desastres (Artaxo, 2022), especialmente nas áreas urbanas mais vulneráveis.

É preciso lembrar que o processo de ocupação do solo urbano é socialmente orientado e excludente no caso latinoamericano. Em outras palavras, ele é objeto de disputas e conflitos que culminam na ocupação do solo sem valor de mercado pelos estratos populacionais mais vulneráveis. Ou seja, porções do território que justamente pelas suas próprias características, altas inclinações, erosões, inundações, etc., são destituídas de valor mercadológico. Não é casual, portanto, que a elas, em geral, destinam-se os grupos populacionais que tampouco inserem-se formalmente e integralmente no modo de produção capitalista formal. As vulnerabilidades somam-se. Mora-se mal por ser essa a única opção. A localização, no entanto, retroalimenta a exclusão ao expor as famílias a diversos riscos físicos que não são a realidade de grupos sociais economicamente mais abastados.

No Brasil, a urbanização acelerada e a ocupação irregular do solo agravam os impactos das mudanças climáticas sobre as populações mais vulneráveis, que frequentemente residem em áreas com infraestrutura deficiente e baixa capacidade de resposta a desastres (Rolnik, 2015). Em resposta a essa realidade, o país implementou legislações como a Lei nº 12.187/2009, que estabelece a Política Nacional sobre Mudança do Clima e promove uma economia de baixo carbono, e a Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e que busca integrar ações de ordenamento territorial, saúde e infraestrutura para o desenvolvimento sustentável (Tabatcheik, 2023; Neves; Chang; Pierri, 2015). No entanto, a aplicação dessas políticas enfrenta desafios, especialmente na garantia de justiça social e no acesso equitativo a habitações adequadas.

No entanto, eventos recentes como as enchentes históricas de 2024 no Rio Grande do Sul mostraram que esses esforços ainda enfrentam grandes desafios, especialmente na garantia de justiça social e no acesso equitativo a habitações adequadas. As enchentes afetaram mais de 2,3 milhões de pessoas e desalojaram mais de 300 mil pessoas (Defesa Civil do Rio Grande

do Sul, 2024), o que causou danos materiais e evidenciou a necessidade de políticas habitacionais mais adaptadas aos impactos das mudanças climáticas. Em resposta a essa catástrofe, o governo lançou o programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução (MCMV-Reconstrução), criado especificamente para atender a demanda urgente por moradias seguras para populações atingidas por desastres. O MCMV-Reconstrução representa um esforço para promover habitações que integrem critérios de adaptação climática e resiliência, e asseguram uma reconstrução que minimize os riscos futuros, além de promover o acesso à moradia (Rabelo; Nunes; Júnior, 2024; Clarke, 2024).

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar os impactos dos desequilíbrios climáticos na estrutura urbana brasileira e nas políticas habitacionais, com foco no Programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução (MCMV-Reconstrução), implementado no Rio Grande do Sul ao longo de 2024. O estudo examina a necessidade de respostas rápidas das políticas públicas de maneira a enfrentar os desafios das mudanças climáticas, particularmente no contexto da habitação de interesse social (HIS). Para tanto discorre-se sobre as premissas estabelecidas pelo MCMV-Reconstrução. O artigo busca investigar a eficácia desse programa em prover habitações resilientes e acessíveis às populações afetadas por desastres climáticos, bem como apresentar reflexões sobre seus possíveis desdobramentos futuros e contribuições para o desenvolvimento de políticas habitacionais mais eficazes e equitativas em face aos desafios impostos pelas mudanças climáticas, a partir da análise do conjunto de Portarias promulgadas desde maio de 2024.

DESEQUILÍBRIOS AMBIENTAIS E CLIMÁTICOS

A problemática dos desequilíbrios ambientais e climáticos está na agenda mundial há mais de 50 anos, e as discussões giram em torno da redução dos gases que afetam a camada de ozônio da Terra. Uma das manifestações mais características de tais desequilíbrios é o El Niño, caracterizado pelo aquecimento do Oceano Pacífico Equatorial, que altera os padrões de umidade, circulação dos ventos, temperaturas e precipitações globais (Clarke, 2024).

O aumento de inundações nas cidades latino-americanas ilustra como as mudanças climáticas afetam as populações de baixa renda, que vivem em condições mais vulneráveis (Salgado e Vásquez, 2009). A ecologia política oferece uma abordagem relevante ao integrar problemas naturais e sociais, e expor a injustiça ambiental e territorial (Pelling, 2010; Romero *et al.*, 2009). Muitas vezes, governos demonstram pouca atenção a esses problemas, enquanto movimentos sociais, como os do Chile, têm se mobilizado para reverter os impactos negativos em áreas residenciais (Romero; Fuentes; Smith, 2010).

As mudanças climáticas apresentam desafios significativos para as políticas urbanas, especialmente no Brasil, um país particularmente vulnerável a eventos extremos, como enchentes e secas, que impactam de forma desproporcional as populações mais pobres (Artaxo, 2022). Para Pelling (2010), a adaptação climática deve transcender a resiliência física, deve abranger também a justiça social e ambiental. Políticas habitacionais devem, portanto,

priorizar moradias em áreas seguras e com infraestrutura adequada, a fim de assegurar uma sustentabilidade urbana que contemple as demandas sociais e ambientais.

Prevê-se que, até 2100, pode haver um aumento de 3 a 4°C na temperatura global e de 4 a 5°C em áreas continentais. As consequências desses efeitos já são verificadas nas secas e nas extensas queimadas em praticamente todo o território brasileiro, em que se vê o aniquilamento de animais e dos biosistemas. Além disso, as chuvas intensas e localizadas, com deslizamentos de terra que causam inúmeros óbitos, perdas e, as enchentes que surpreendem pela extensão das calamidades (Artaxo, 2022).

São vários os exemplos de catástrofes decorrentes dessas alterações climáticas, como os deslizamentos de terra ocorridos no litoral e interior da região Sudeste do Brasil, em Petrópolis, Rio de Janeiro (2022), os deslizamentos de São Sebastião, no litoral norte de São Paulo (2023) e do Morro do Bumba (2010), além das secas na Amazônia e no Pantanal (2023-2024), e as enchentes no sul do país no início de 2024.

Reuniões internacionais têm sido organizadas para comprometer as nações a criarem meios de produção sustentável de energia limpa e para evitar o aumento da produção de gás carbônico. Um importante documento nesse sentido foi o Protocolo de Kyoto (1997), que estabeleceu metas claras para a redução da emissão de gases, especialmente para os países com maior produção de CO₂ (Barbado e Leal, 2021). O Brasil é o 7º maior emissor entre os países que produzem gases de efeito estufa (Artaxo, 2022).

Em 2015, o Acordo de Paris das Nações Unidas estabeleceu a meta de limitar o aumento da temperatura global a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais (Seneviratne, 2018). Esse acordo ampliou a ação climática ao envolver todos os países, independentemente de seu nível de desenvolvimento, e se alinhou aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular ao ODS 13, que visa aumentar a resiliência às mudanças climáticas e promover a educação e conscientização sobre o tema (UN, 2020). No mesmo ano, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres destacou a importância de fortalecer a resiliência das comunidades e integrar a gestão de riscos para reduzir as vulnerabilidades frente aos desastres naturais, especialmente em um contexto de mudanças climáticas (UNDRR, 2015).

Em resposta a essas questões, o Brasil sancionou a Lei do Clima, Lei nº 12.187 em 2009, que institui a Política Nacional sobre a Mudança do Clima. A legislação aborda temas como o desmatamento, energia, agropecuária, siderurgia, e geração de emprego e renda. Ela também estimula medidas para uma economia de baixo carbono por meio de sistemas de mobilidade, indústria de transformação e bens de consumo, através de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (Neves; Chang; Pierri, 2015).

Outra importante iniciativa é a Lei Federal nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Onde,

A política dentre outras coisas, deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos

hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável (Tabatcheik, 2023, p. 955).

A criação de leis deve ser acompanhada por políticas públicas que garantam a efetivação das ações e condutas nos diferentes níveis de atuação. Cabe, portanto, ao Estado propor ações preventivas em situações de risco, inclusive para impedir a ocupação de determinadas áreas. Porém, a proibição em ocupá-las não é suficiente. É necessário fornecer alternativas de maneira conjunta e holística. É dizer, promover habitação em áreas seguras ao mesmo tempo em que não se descuida em garantir o acesso digno da população ao sistema produtivo. Em suma, no caso das mudanças climáticas, uma das responsabilidades do poder executivo é criar alternativas para evitar danos à população, especialmente aos mais vulneráveis (Ribeiro, 2008).

URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

A população brasileira está majoritariamente concentrada nas cidades. Desde a inversão, fruto da transição urbana, ocorrida na década de 1960, a urbanização cresceu consideravelmente e, segundo o IBGE, cerca de 87% dos brasileiros vivem em áreas urbanas em 2022. O modo de produção capitalista periférico necessitava da concentração espacial da mão-de-obra e do mercado consumidor nos centros urbanos que emergiam então. Nesse contexto, as gestões municipais se organizam para subsidiar as necessidades básicas para a subsistência de sua população, e volta seu planejamento para a mobilidade urbana, tratamento de água e esgoto, moradia, redução da pobreza, saúde, emprego, entre outros.

Entretanto, morar nas cidades é um desafio recorrente para a população brasileira, pois muitas vezes os salários não são suficientes para cobrir os custos de moradia. É dizer, o morar é um custo tangencial dentro dos meios mínimos necessários à reprodução da força de trabalho no contexto de uma sociedade excludente e segregadora. Segundo Retto Júnior e Maricato (2021), uma parcela da população ocupa moradias ilegais devido à exclusão do mercado imobiliário formal. Esse cenário os obriga a se estabelecerem em áreas irregulares, como várzeas e periferias urbanas.

A população de baixa renda é empurrada às áreas menos valorizadas do espaço urbano, o que define os vetores de expansão de acordo com o poder aquisitivo. Esse movimento não resulta de uma escolha, mas de uma restrição que leva as camadas mais pobres às periferias e regiões desvalorizadas. Exemplos disso estão nos investimentos neoliberais, que influenciam a distribuição de empregos, a mobilidade e os empreendimentos imobiliários (Bonduki, 1988; Maricato, 1999, 2001). Por essas razões, o Déficit Habitacional, representa um problema histórico e político, moldado por processos econômicos e históricos, que impactam diretamente as questões fundiárias e a provisão de habitação social (Arantes *et al.*, 2002; Maricato, 2015; Rolnik, 2015; Prieto e Laczynski, 2020).

A habitação de interesse social é uma política pública fundamental para a promoção da justiça social, especialmente em países como o Brasil, onde a desigualdade habitacional é uma das

expressões mais visíveis das disparidades socioeconômicas. Segundo Rolnik (2015), a política habitacional brasileira historicamente reforça a segregação espacial, pois o acesso à moradia formal frequentemente está atrelado ao mercado financeiro. Em *A Guerra dos Lugares*, Rolnik (2015) explora como essas políticas contribuem para a exclusão social, além de favorecer a lógica de valorização da terra e da especulação imobiliária em detrimento do direito à cidade e à moradia digna.

Dessa forma, a habitação de interesse social vai além da construção de moradias; ela é uma ferramenta de enfrentamento às desigualdades estruturais e de resistência às práticas excludentes do mercado, sobretudo, imobiliário. Esse cenário é ainda mais relevante em áreas de risco climático, onde as populações vulneráveis estão mais expostas a desastres naturais, o que evidencia a necessidade de políticas habitacionais que priorizem tanto a sustentabilidade ambiental quanto a segurança socioeconômica.

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Criado em 2009 pelo governo federal em resposta à crise financeira de 2008, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma das políticas habitacionais mais emblemáticas desde a redemocratização brasileira. Com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e fomentar o desenvolvimento econômico, o programa ampliou o acesso à moradia para milhões de brasileiros, estruturado em faixas de renda e modalidades de financiamento que contemplam diferentes perfis sociais (Amore; Shimbo; Rufino, 2015; Cardoso *et al.*, 2011). A centralização das políticas habitacionais pelo PMCMV unificou subprogramas e linhas de financiamento, a fim de possibilitar maior oferta de crédito e subsídios habitacionais (Rabelo; Nunes, Júnior, 2024).

Contudo, essa centralização também trouxe críticas, sobretudo em relação à localização das unidades, muitas vezes construídas em áreas afastadas dos centros urbanos, situação que reproduz a periferização social e territorial dos grupos mais vulneráveis e acentua sua condição de marginalização. Em suma, essa prática intensifica a segregação espacial e dificulta o acesso das famílias a empregos e serviços públicos, o que demonstra a prevalência do mercado imobiliário sobre o direito à cidade e compromete tanto a integração social quanto a sustentabilidade ambiental (Ferreira *et al.*, 2019).

O primeiro ciclo do PMCMV (2009–2021) foi dividido em três fases: abril de 2009 a junho de 2011, junho de 2011 a dezembro de 2014 e março de 2016 até sua extinção, substituído pelo Programa Casa Verde Amarela (PCVA). O programa foi segmentado em três faixas de renda: Faixa 1 (até R\$2.000), Faixa 2 (até R\$4.000) e Faixa 3 (até R\$8.000) (Rabelo; Nunes; Júnior, 2024).

O plano de ação do PMCMV foi estruturado em torno do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), com quatro modalidades: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Entidades, Oferta Pública e financiamento via FGTS. O FAR atende famílias de baixa renda por meio da construção de moradias pela

iniciativa privada, com apoio financeiro do governo. A modalidade Entidades envolve a produção de habitações por entidades sociais credenciadas, e usa recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A Oferta Pública é destinada a municípios com até 50 mil habitantes, enquanto o financiamento via FGTS é voltado para faixas de renda mais elevadas (Rabelo; Nunes; Júnior, 2024).

Para respaldar a Lei nº 11.977, que regulamenta o PMCMV, foi criado o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), administrado pela Caixa Econômica Federal. O fundo auxilia famílias com renda de até 10 salários mínimos e cobre o saldo devedor do financiamento em casos de desemprego, morte, invalidez permanente ou danos ao imóvel (Loureiro; Macário; Guerra, 2015).

Inicialmente, o PMCMV tinha como meta construir um milhão de moradias e reduzir 14% do déficit habitacional em municípios com mais de 100 mil habitantes. Entre 2009 e 2010, foram firmados contratos para cerca de 626 mil unidades habitacionais (UHs) para famílias com renda de até três salários mínimos e 492 mil UHs para famílias com renda de três a dez salários mínimos. Até 2014, foram contratadas 3.389.630 UHs em todo o Brasil, com 1.691.621 já entregues (Caixa Econômica Federal, 2014).

Entre 2012 e 2015, os recursos destinados ao programa cresceram, mas em 2016 houve uma queda de 70%, devido ao processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff (Rodrigues, Krause, 2023). Em 2023, o PMCMV foi retomado pela Lei nº 14.620/2023, com um orçamento de R\$9,7 bilhões, dos quais R\$7,8 bilhões foram destinados à modalidade FAR, que atende a Faixa 1. Em 2024, o orçamento aprovado pela Lei Nº 14.822 reservou R\$11,5 bilhões para ações habitacionais (Rabelo; Nunes; Júnior, 2024).

Em sua essência, o PMCMV buscou atender à demanda habitacional, mas sua implementação enfrentou desafios significativos, como a falta de infraestrutura e a fragmentação da política habitacional no país. O programa se mostrou eficaz em sua proposta inicial, mas a necessidade de adaptar as políticas habitacionais às realidades locais e às demandas da população persiste, especialmente se considerado as mudanças climáticas e suas consequências para a habitação de interesse social.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Em conformidade com as diretrizes dos planos diretores das cidades, as mudanças climáticas devem ser a base para a organização de ações preventivas contra impactos naturais, como deslizamentos de terra em áreas de risco geológico e várzeas de rios restritos à ocupação. Os vazios urbanos são importantes estoques de terra que podem ser utilizados para Habitação de Interesse Social (HIS) por meio de instrumentos como o IPTU Progressivo e o PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios), no sentido de cumprir a função social da propriedade, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Marques *et al.*, 2023).

Segundo Fernandes e Sportelli (2024; 2025), a moradia é a unidade básica de desenvolvimento de um centro urbano, que define o desenvolvimento do espaço, da mobilidade, dos serviços, das relações sociais e do meio ambiente. Indígenas, pardos e pretos são os grupos mais afetados em situações de catástrofes e, proporcionalmente à sua vulnerabilidade, também são os que vivem em habitações construídas com materiais inadequados, o que as torna inseguras. A prioridade deve ser lidar com essas vulnerabilidades para reduzir os riscos de morte da população mais exposta.

As discussões sobre mudanças climáticas e a necessidade de cuidados com as habitações de interesse social são inúmeras, mas o desafio é coordenar essas temáticas de forma integrada. É essencial que as políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social incorporem os riscos ambientais decorrentes de eventos extremos, como enchentes, deslizamentos, vendavais e secas. Nesse sentido, a necessidade do reconhecimento,

...da proteção climática como direito fundamental para amparar a possibilidade de melhor concretização do direito humano à moradia adequada, inclusive em relação à habitação social, voltada ao abrigo dos indivíduos mais fragilizados em termos econômicos, sociais e ambientais (Schonardie; Stoll; Souza, 2023, p.19).

Apesar dos objetivos estabelecidos pela ONU, a realidade das cidades, com o rápido crescimento das áreas urbanas, revela processos de distribuição desigual da população. A periferização social e as vulnerabilidades andam lado a lado, e resultam em longas jornadas até o trabalho, baixa oferta de instituições de saúde, lazer, arte e educação, e infraestrutura precária, com falta de iluminação, água, esgoto e transporte público. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6, que trata da gestão da água e do saneamento, está na agenda global desde os anos 1970 (Barbado e Leal, 2021).

O relatório "O Estado das Cidades da América Latina e Caribe" (ONU-Habitat, 2012) analisa o crescimento desordenado das cidades e suas desigualdades, além de propor cidades mais sustentáveis e humanas. Embora tenha havido avanços no direito à habitação digna por meio de investimentos governamentais, ainda persistem desafios.

RIO GRANDE DO SUL

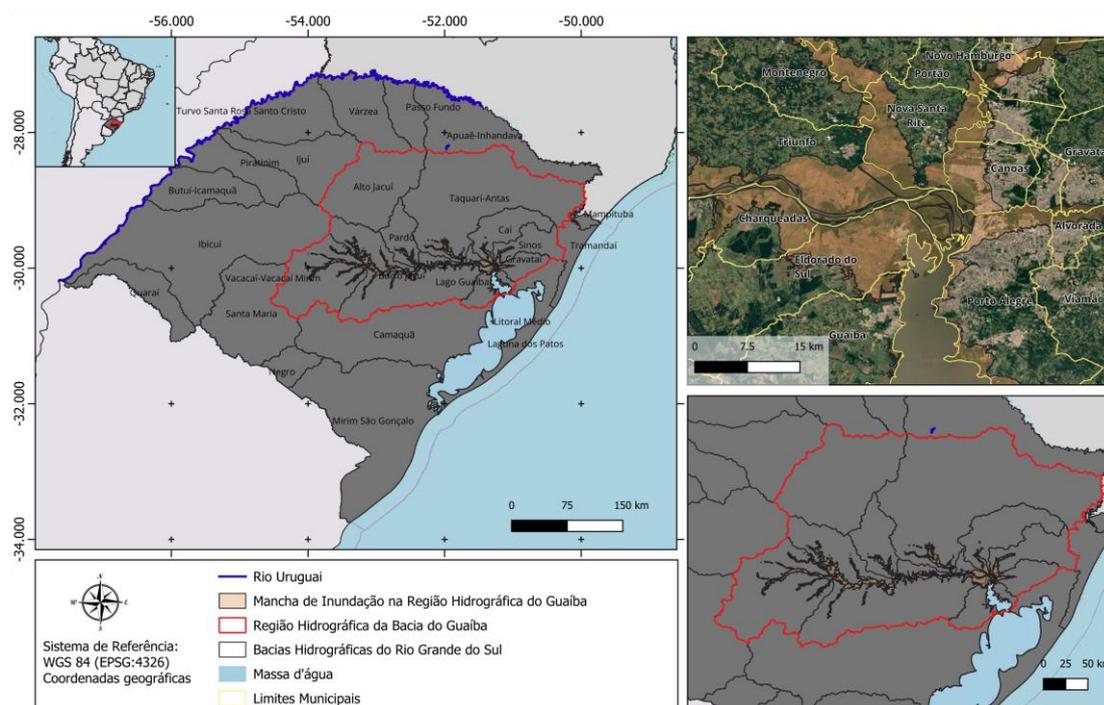
A história ambiental e urbanística do Rio Grande do Sul expõe uma série de desafios associados a eventos climáticos extremos, especialmente devido à urbanização acelerada e às falhas na infraestrutura de prevenção a desastres. Porto Alegre, por exemplo, localizada junto ao Lago Guaíba e próxima ao Oceano Atlântico, passou por um processo intenso de urbanização após a década de 1970. Nesse período, a impermeabilização de solos avançou rapidamente, e projetos imobiliários proliferaram, com 16,6% desses empreendimentos situados em áreas de risco hidrogeológico. A cidade também enfrenta desafios significativos em sua gestão hídrica: o sistema de proteção contra enchentes, construído há mais de 50 anos, inclui um muro de 2,6 km, diques, 23 estações de bombeamento e 14 comportas, mas carece de manutenção há mais de uma década, fato que eleva a vulnerabilidade da região a

enchentes (Clarke, 2024). Embora o nível do Lago Guaíba durante as enchentes de 2024 não tenha ultrapassado o limite de 6 metros para o qual os diques foram projetados, a falta de manutenção resultou em falhas que permitiram inundações em níveis inferiores ao esperado para a resistência do sistema. Esse cenário ilustra como o desastre ocorrido foi amplificado por fatores antropológicos. A negligência com a infraestrutura crítica e a ocupação desordenada de áreas de risco destacam o papel humano na construção da vulnerabilidade.

As inundações de 2024 foram um dos desastres climáticos mais graves da história recente do estado. O evento afetou 96% do território gaúcho, 478 dos 497 dos municípios gaúchos decretaram estado de calamidade pública, fato que abrangeu 2.398.255 milhões de pessoas (Defesa Civil do Rio Grande do Sul, 2024). Dentre essas, 806 pessoas ficaram feridas, 183 óbitos foram confirmados e 27 pessoas desaparecidas, conforme o último boletim de 20 de agosto de 2024 (Defesa Civil do Rio Grande do Sul, 2024). Esse tipo de enchente ocorre apenas uma vez a cada 100 ou 200 anos, mas o aumento de precipitações em 15% nas últimas duas décadas sugere que eventos assim podem se tornar mais frequentes. As chuvas de 2024, equivalentes a três meses de precipitação em apenas cinco dias, resultaram na elevação do Lago Guaíba a níveis críticos, cuja altura atingiu 5 metros — 3 metros acima do nível de inundação, um aumento que supera até mesmo o maior registro histórico, de 1941 (Clarke, 2024).

As cheias de maio de 2024 afetaram gravemente bacias hidrográficas e áreas urbanas em diversas regiões do estado. Entre as mais atingidas estão as bacias que drenam para o Lago Guaíba e a Lagoa dos Patos, como as dos rios Taquari-Antas, dos Sinos e Caí, que enfrentaram inundações severas. O Vale do Taquari foi uma das regiões mais devastadas, especialmente nas cidades de Muçum, Roca Sales e Lajeado, onde inundações causaram perdas generalizadas de moradias, infraestrutura e produção agrícola. Na região metropolitana de Porto Alegre, municípios como Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo também sofreram grandes alagamentos. Na bacia do Rio Vacacaí, afluente do Jacuí, a cidade de Santa Maria enfrentou graves alagamentos, que atingiram bairros urbanos, destruíram estradas e causaram prejuízos expressivos à produção rural. Outras bacias fora do sistema Guaíba-Lagoa dos Patos também foram impactadas. Na porção oeste do estado, a bacia hidrográfica do Rio Uruguai, que engloba, entre seus subafluentes, os rios Ibirapuitã e Santa Maria, enfrentou enchentes que devastaram comunidades ribeirinhas e áreas agrícolas. Cidades como São Borja, Itaqui e Uruguiana foram severamente afetadas pelos extravasamentos dos corpos hídricos. Conforme observados na figura 1.

Figura 1: Mapa de localização das bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul



Nota: Destaque da região hidrográfica da Bacia do Guaíba e a mancha de inundação estimada para maio de 2024 com base em imagens de satélite Sentinel. Camada Possanti *et al.*, 2024.
Fontes: autores, 2024

Os eventos recentes no Sul do país evidenciaram os riscos associados à ocupação de planícies de inundação, historicamente escolhidas para assentamentos urbanos e rurais devido à topografia favorável e à proximidade com recursos hídricos. Durante as enchentes, cidades inteiras foram inundadas, o que confirmou que sistemas de drenagem convencionais não seriam capazes de conter eventos climáticos dessa magnitude. Diante da impossibilidade de deslocar cidades inteiras, torna-se imprescindível adotar medidas de adaptação e preparação, como sistemas de alerta precoce, evacuação eficiente e infraestrutura resiliente a enchentes. O planejamento urbano e as políticas públicas devem priorizar o controle da ocupação em áreas de risco e a preservação de ecossistemas naturais, essenciais para a regulação hídrica.

Os impactos generalizados evidenciam a necessidade de mitigação e planejamento para lidar com eventos climáticos extremos, que têm se tornado cada vez mais frequentes e intensos. Medidas urgentes incluem a elaboração de planos de macrodrenagem urbana, melhorias nos sistemas de saneamento e o desenvolvimento de infraestrutura verde para aumentar a absorção de águas pluviais. Adicionalmente, políticas de uso do solo são fundamentais para diminuir a vulnerabilidade da população, especialmente nas áreas ocupadas por comunidades de baixa renda, que são frequentemente mais expostas aos riscos de inundações. Para enfrentar os impactos das mudanças climáticas de forma eficaz, a governança estadual precisa incorporar estratégias de mitigação e resiliência que promovam a equidade e o desenvolvimento sustentável, especialmente nas áreas urbanas densamente ocupadas e em risco (Ojima e Marandola Jr, 2010).

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA RECONSTRUÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

O Programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução (MCMV-Reconstrução) foi criado em resposta aos eventos climáticos extremos que atingiram o Rio Grande do Sul em abril e maio de 2024, que resultaram na destruição ou interdição de inúmeras moradias. Instituído pelas Medidas Provisórias nº 1.219, de 15 de maio de 2024, e nº 1.233, de 17 de junho de 2024, o programa visa oferecer apoio habitacional às famílias desalojadas ou desabrigadas.

As diretrizes do MCMV-Reconstrução estão detalhadas em diversas portarias do Ministério das Cidades (MCID), tais como a MCID nº 520, de 5 de junho de 2024; a MCID nº 579, de 19 de junho de 2024; a MCID nº 682, de 12 de julho de 2024; e a MCID nº 704, de 17 de julho de 2024. Além disso, a Portaria Interministerial MCID/MF nº 6, de 6 de junho de 2024, a Portaria Conjunta MCID/MIDR nº 1, de 24 de junho de 2024, e as Orientações Normativas nº 1 e nº 4 da DPSM-SNH-MCID fornecem orientações importantes para a implementação do programa.

O MCMV-Reconstrução também estabelece critérios de elegibilidade e priorização, com foco nos grupos mais vulneráveis, o objetivo do programa é garantir uma resposta rápida e eficaz às calamidades enfrentadas.

De acordo com Schonardie, Stoll e Souza (2023), integrar políticas habitacionais e de proteção climática é fundamental para assegurar que as moradias ofereçam segurança e dignidade, mesmo em contextos de reconstrução emergencial. O MCMV-Reconstrução adota uma abordagem inovadora ao permitir o uso de unidades habitacionais novas e usadas, o que proporciona uma agilidade no reassentamento, reduz custos e tempo para disponibilizar moradias. Essa flexibilidade possibilita uma resposta imediata, embora exija uma avaliação cuidadosa das condições estruturais e da localização dos imóveis (Portaria MCID nº 520, 2024).

A Portaria Conjunta MCID/MIDR nº 1, de 24 de junho de 2024 é a primeira a definir os passos iniciais para que municípios gaúchos afetados por desastres solicitem o apoio habitacional às famílias que perderam suas casas. O processo começa com um levantamento das moradias destruídas ou interditadas, encaminhado pelas prefeituras à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). Esse levantamento deve integrar um plano de trabalho específico, acompanhado por documentos que comprovem a situação dos imóveis, tais como: Lista de beneficiários das moradias afetadas; Relatório fotográfico georreferenciado dos imóveis; Relatório e laudo técnico de visita, quando necessário. Portanto, são elegíveis a participar do PMCMV-Reconstrução todos aqueles que tiveram seus imóveis destruídos nos eventos climáticos relacionados à promulgação do estado de calamidade pública. Em complementação, o grupo familiar deve apresentar renda bruta domiciliar de até R\$4.400,00. Os requisitos visavam priorizar o atendimento habitacional sobretudo àqueles mais carentes, dentre eles os que ocupavam os diques de contenção.

Num segundo momento, após a análise da documentação pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, é emitido um parecer sobre a quantidade de unidades habitacionais que atendem aos critérios da portaria. Em seguida, esse parecer, junto com o plano de trabalho e a documentação necessária, é enviado à Secretaria Nacional de Habitação, no Ministério das Cidades e ao Agente Operador do sistema, no caso, a Caixa Econômica Federal. Resumidamente, a portaria se esforçava em mapear a demanda mais urgente.

Por outro lado, a Portaria MCID nº 682, de 12 de julho de 2024, define as responsabilidades do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, dos Entes Públicos Locais e das famílias beneficiárias, além de detalhar os critérios de elegibilidade do programa:

- **Perda da Moradia:** A destruição ou interdição definitiva da residência devido ao desastre, reconhecida oficialmente pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.
- **Limite de Renda:** A renda familiar bruta mensal deve estar dentro dos parâmetros definidos, os quais diferem conforme a faixa urbana ou rural e a modalidade de atendimento. Em caso da Faixa Urbano 1 e 2 - destinada às modalidades que envolvem a oferta de novas ou usadas unidades habitacionais, a contratação de empreendimentos urbanos com recursos do FAR, e propostas vinculadas ao Minha Casa, Minha Vida Rural; Faixa Urbano 3 - voltada para a modalidade de provisão financiada de unidades habitacionais em áreas urbanas, conforme normas específicas¹.
- **Cadastro no Apoio Financeiro:** É critério de elegibilidade pertencer ao programa "Auxílio Reconstrução - Rio Grande do Sul", um programa de apoio financeiro do governo federal destinado às famílias afetadas pela inundação no estado. Tal programa fornecia uma assistência financeira de R\$5.100,00 a todos aqueles responsáveis pelo grupo familiar que residiam dentro da cota de inundação, independentemente da renda ou outras características individuais.

Ademais, a portaria em questão prevê, ainda, a possibilidade de reassentamento para famílias cujas casas estão situadas próximas a unidades destruídas ou interditadas, ou seja, àqueles que foram tangencialmente afetados. Além disso, a portaria prevê o atendimento a famílias que necessitam de reassentamento devido a soluções urbanas em resposta a eventos climáticos, mesmo que suas moradias não tenham sido diretamente afetadas. Por fim, a portaria priorizava o atendimento às famílias residentes sobre os diques de contenção.

O processo de elegibilidade no programa MCMV-Reconstrução depende da verificação de dados pessoais, portanto, sigilosos, processados pela Dataprev. O objetivo é garantir a priorização dos requerimentos de acordo com as normas estabelecidas e as informações disponíveis em sistemas oficiais e, conseqüentemente, assegurar o controle dos recursos, que devem ser destinados a quem mais os necessita.

Para dar início ao programa MCMV-Reconstrução, foi essencial integrar os dados do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) e do Auxílio Reconstrução Rio Grande do Sul (ARRS), com autorização do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR). Os dados da Defesa Civil foram enviados à Dataprev pelo Ministério das Cidades para garantir maior confiabilidade, etapa que incluiu uma verificação dupla no ARRS. Utilizar a base de beneficiários do ARRS permitia, portanto, uma espécie de dupla verificação do requerente, uma vez que os contemplados pelo ARRS já possuíam seus dados cadastrais, Nome, endereço, renda e grupo familiar, previamente verificados. Essas informações seriam novamente avaliadas, haja vista que eram autodeclaradas, agora, em outras bases de dados, o que asseguraria maior confiabilidade das informações.

Os critérios de elegibilidade do ARRS são divididos em três categorias principais: Validação de dados cadastrais, que confirma a existência e regularidade do CPF, a titularidade, a idade mínima de 16 anos e a ausência de registro de óbito do responsável familiar; Verificação de endereço e moradia, que valida a associação da família ao endereço afetado, o que impede a duplicidade de benefício no mesmo local; e Consistência e unicidade do benefício, que garante que a família não tenha múltiplos requerimentos ou benefícios duplicados. Essas etapas asseguram que a família atenda aos 13 requisitos descritos na figura 2.

Figura 2: Critérios de verificação de elegibilidade



Nota: Treze critérios subdivididos nas três categorias.
 Fonte: MCID adaptado pelos autores, 2024.

Para garantir que os requerentes atendam aos requisitos de elegibilidade do programa ARRS, uma série de verificações e validações é realizada durante o processamento dos dados. Os critérios principais incluem, a verificação do status do CPF na defesa civil, que deve estar habilitado ou confirmado no programa. É necessário que o endereço informado pelo Auxílio Reconstrução RS corresponda ao fornecido pela Defesa Civil, com uma similaridade de pelo menos 65% entre os dados, parâmetro definido com base no código do município do IBGE.

Também é preciso garantir que nenhum membro da família, identificado pelo CPF, esteja registrado em mais de um requerimento no mesmo lote, e que, a partir do segundo lote de elegibilidade, nenhum membro da família seja parte de famílias já aprovadas em lotes anteriores do programa.

Além disso, a análise da renda é um aspecto fundamental. Para os requerentes urbanos, a renda familiar bruta mensal deve ser igual ou inferior à Faixa 2, que é de R\$4.700,00, enquanto para os requerentes rurais, a renda familiar bruta anual não pode ultrapassar R\$66.600,00. O cálculo da renda é realizado a partir da soma de diversas fontes de rendimento, tais como vínculos trabalhistas e benefícios previdenciários (RAIS, CAGED, INSS, etc.), de todos os membros da família.

Outro critério essencial é a conferência do óbito do requerente, que deve ser verificado para assegurar que o CPF do solicitante não esteja marcado com óbito no SIRC² ou no SISOBI³. É importante também que os dados pessoais dos requerentes, como CPF e nome, sejam compatíveis com as informações da base social atual, com correspondência de pelo menos 70% entre os nomes completos tratados.

Por fim, os requerentes devem atender a todos os requisitos mencionados, sem pendências, tanto no que se refere ao processo urbano quanto ao rural, a fim de garantir a elegibilidade para o programa.

Após a explicação sobre os critérios que podem levar um candidato a estar em situação de pendente, bem como os que se qualificam para receber o benefício do Programa MCMV-Reconstrução, é fundamental abordar os critérios de ordenamento e priorização.

Desta forma, foram estabelecidos dois indicadores de hierarquia distintos, um para o contexto rural e outro para o urbano, com o objetivo de priorizar os requerentes sem pendências que obtiverem as notas mais altas na avaliação. Essa priorização é realizada por município dentro de cada lote de processamento, processo no qual se atribui uma classificação que vai de 1 — correspondente à maior nota do último município deste lote — até o último requerente sem pendências, que recebe a menor nota no município correspondente. É importante destacar que a priorização será aplicada apenas aos pedidos que não apresentarem pendências.

O primeiro indicador é sobre o cálculo da nota de priorização rural, que segue a seguinte fórmula:

Nota da Priorização Rural = (número de crianças do grupo familiar + número de idosos do grupo familiar + número de PCDs do grupo familiar) + (nota da faixa de renda rural) + (idade do responsável pelo grupo familiar/10000)

Já no caso do segundo indicador é sobre o cálculo da nota de priorização urbana, calculada da seguinte forma:

Nota da Priorização Urbana = (número de crianças do grupo familiar + número de idosos do grupo familiar + número de PCDs do grupo familiar) + (nota da faixa de renda urbana) + (idade do responsável pelo grupo familiar/10000)

Ambas as notas são definidas conforme as seguintes faixas de renda: Faixa 1 = 0,3; Faixa 2 = 0,2; Faixa 3 = 0,1; Faixa 4 = 0. E em caso de empate na nota da priorização urbana ou rural entre duas ou mais famílias, será dada prioridade à família cujo requerimento tiver o menor ID do requerimento dentro do programa.

Diante da definição dos critérios de prioridade no atendimento às famílias, foram estabelecidas metodologias específicas para contabilizar membros do grupo familiar em condições que demandam atendimento prioritário, como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Estes critérios foram desenvolvidos a partir de legislações brasileiras que asseguram direitos a tais grupos.

Para determinar o número de crianças menores de 12 anos⁴ em um grupo familiar, se verificou a idade baseada na data de nascimento de cada membro, registrada pelo CPF na Base Social de julho de 2024. Cada membro identificado com idade inferior a 12 anos recebe um indicador específico. Todos os indicadores de crianças no grupo familiar são somados e o resultado é registrado. Já a quantidade de idosos, é definida a partir das pessoas com idade igual ou superior a 60 anos⁵, a data de nascimento de cada membro familiar é consultada a partir do CPF na Base Social de julho de 2024. Para identificar as pessoas com deficiência (PCD) em cada grupo familiar, foi realizada uma consulta na base CadÚnico de maio de 2024, onde o CPF de cada membro foi verificado quanto ao status de deficiência. A definição de pessoa com deficiência segue o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n° 13.146 de 2015, que considera deficiência qualquer impedimento de longo prazo, seja físico, mental, intelectual ou sensorial, que possa dificultar a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições.

A idade do requerente também é verificada a partir da data de nascimento registrada na Base Social de julho de 2024. A partir dos cálculos de idade, são gerados dois rankings de requerentes sem pendências para cada zona, rural e urbana, no qual o requerente com o menor valor no *ranking* é considerado o mais prioritário dentro de suas respectivas zonas. Os critérios de priorização baseiam-se nas diretrizes do PMCMV instituído pela Lei n° 14.620/2023.

Uma vez mais, todas as medidas comentadas foram necessárias para o levantamento da demanda. O próximo passo foi mapear a oferta de unidades habitacionais, especialmente as prontas para o uso, já que se tratava de um desafio emergencial.

UTILIZAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS NOVAS E USADAS

O Programa MCMV-Reconstrução adota uma abordagem prática e inovadora ao permitir que unidades habitacionais novas e usadas, desde que prontas e construídas, sejam utilizadas

para reassentar rapidamente famílias e, assim, suprir sua necessidade de moradia. Para regulamentar essa medida, a Portaria MCID nº 520, de 5 de junho de 2024, estabelece critérios essenciais para que os imóveis sejam aceitos no programa, com o objetivo de assegurar que as moradias ofertadas atendam aos rigores técnicos necessários para a acomodação segura das famílias. Trata-se de uma diretriz que visa garantir a efetivação do direito social à moradia e da assistência aos desamparados, ambos constitucionalmente reconhecidos, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana disposto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

Entre os principais critérios, está o de que os imóveis devem estar localizados no Estado do Rio Grande do Sul, fora das áreas condenadas pela Defesa Civil, e ter registro formal no cartório de imóveis, livres de qualquer ônus ou gravame, como hipotecas ou penhoras, além de outras condições mínimas de habitabilidade.

A portaria também amplia a gama de imóveis que podem ser ofertados no programa. Imóveis ociosos financiados com recursos do FAR, imóveis retomados por bancos - desde que desocupados, e até propriedades públicas - pertencentes à União, ao Estado ou aos Municípios - podem ser usados para atender as necessidades habitacionais. Essas opções aumentam o estoque habitacional do programa e possibilitam o alcance de mais famílias e com maior rapidez.

A portaria estabelece um teto de R\$ 200.000,00 para a aquisição de cada unidade habitacional, com a aplicação do menor valor entre o preço de compra e venda e a avaliação do imóvel. Dessa forma, o governo garante que o processo seja economicamente viável sem comprometer a qualidade do atendimento. A Caixa Econômica Federal, que atua como agente financeiro, é responsável por avaliar a elegibilidade do imóvel e fazer vistorias para assegurar que ele cumpra os requisitos estabelecidos pela portaria.

Os proponentes, como proprietários de imóveis, construtoras e instituições financeiras, precisam cadastrar as informações do imóvel no sistema disponibilizado pela Caixa, processo essencial para garantir a transparência e a análise do imóvel antes da formalização da compra. Nos casos de imóveis novos ainda em construção, a portaria permite que o valor seja liberado à medida que as obras avançam, desde que registrado e em conformidade com o cronograma.

É preciso dizer, que a incorporação de imóveis prontos é medida nova dentro do PMCMV. Certamente, tal medida trará efeitos imediatos no estoque de imóveis ociosos, desocupados e vacantes das cidades brasileiras. Conjectura-se, inclusive, quais os efeitos da estratégia no próprio padrão de crescimento e expansão da mancha urbana.

Por fim, a portaria reforça a necessidade de transparência na gestão do programa. A qual, a Caixa Econômica Federal deve elaborar relatórios mensais sobre a aquisição, que são revisados pelo Gestor do FAR e pelo Ministério das Cidades. Tais informações permitem

acompanhar o uso de recursos públicos e avaliar o progresso do programa, a fim de garantir o atendimento aos objetivos propostos.

Nota-se que, apesar das iniciativas positivas e frente a urgência de atender as necessidades habitacionais, o Programa MCMV-Reconstrução apresenta limitações e desafios que podem comprometer sua eficácia a longo prazo. Os critérios de elegibilidade e a complexidade da documentação exigida podem se tornar obstáculos para famílias que já enfrentam dificuldades e, em muitos casos, não possuem fácil acesso a serviços públicos ou ao suporte necessário para preencher todos os requisitos burocráticos, ou simplesmente perderam seus documentos na enchente. Não é de se desconsiderar os desafios dos municípios no levantamento da demanda. Muitos deles carecem de mão-de-obra especializada. Isso pode excluir pessoas mais vulneráveis, que são justamente aquelas que necessitam de amparo rápido e eficiente.

Embora a reutilização de imóveis possa reduzir custos e agilizar o processo de reassentamento, ela também levanta preocupações quanto à qualidade e segurança das moradias oferecidas. Além disso, o valor máximo de R\$ 200.000,00 por imóvel, embora viabilize o programa economicamente, pode limitar a oferta de unidade em áreas urbanas mais próximas de serviços essenciais. Como consequência, pode ocorrer a destinação de imóveis em regiões menos valorizadas pelo programa, o que nem sempre atende às necessidades das famílias em relação a trabalho, escolas e infraestrutura, além de, mais uma vez, reforçar a lógica de periferização dos mais carentes.

Ademais, é preciso considerar que esse teto financeiro pelo pagamento do imóvel, inclusive, pode criar pressões inflacionárias no mercado imobiliário local, uma vez que mesmo imóveis mais baratos tendem, agora, a ser negociados a partir desse novo limiar.

Contraditoriamente, a medida pode também estimular uma nova rodada de valorização especulativa em áreas anteriormente desvalorizadas, o que gera distorções no mercado habitacional local. Em vez de ampliar o acesso à moradia, o programa corre o risco de induzir dinâmicas de precificação oportunista, sobretudo em cidades com baixa regulação fundiária e alta demanda reprimida.

Outro ponto é a dependência do programa em relação à disponibilidade orçamentária, uma vez que a execução das medidas propostas depende da liberação de recursos pelo Ministério das Cidades. Esse fator pode comprometer o andamento do programa em períodos de restrição fiscal, e prejudicar famílias que já foram aprovadas, mas que aguardam o repasse dos recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução tem como objetivo reassentar as famílias nas áreas onde viviam antes dos desastres, a fim de preservar os laços comunitários e minimizar deslocamentos que possam prejudicar a integração social. A oferta de moradias,

tanto em áreas urbanas quanto rurais, segue critérios específicos vinculados à origem territorial das famílias e aos danos ocorridos nas zonas impactadas. No entanto, o programa oferece flexibilidade em casos onde o reassentamento na área original não é viável, como em zonas de risco ou em áreas afetadas por obras de contenção. Embora a prioridade seja a reconstrução nas áreas atingidas, algumas famílias podem optar por se mudar para outras cidades, especialmente quando a oferta local não for suficiente. Esse possível movimento de migração interna pode suscitar discussões futuras sobre as implicações sociais e econômicas do processo de realocação ao qual as famílias foram expostas.

A aquisição de unidades habitacionais novas ou usadas no âmbito do Programa segue valores predefinidos, com limites de subsídios e financiamentos de até R\$200.000,00. Apesar do aumento da demanda por imóveis, particularmente nas áreas afetadas, o governo estabeleceu tetos para a compra de imóveis com recursos do FAR, com o intuito de evitar distorções de preços locais e mitigar riscos de inflação especulativa no mercado habitacional.

O programa também exige uma avaliação técnica dos imóveis antes de sua compra, a fim de impedir a aquisição de unidades com preços acima do valor de mercado. Caso o preço de um imóvel seja considerado excessivo, ele não será incluído no programa, o que promove uma regulação indireta dos preços. Isso pode, inclusive, incentivar os proprietários a ajustar o valor de seus imóveis para que se enquadrem nos critérios do programa.

Os eventos climáticos extremos impactam significativamente o setor habitacional, e exigem que as políticas públicas de habitação se adaptem a essa nova realidade. Para acompanhar essa demanda crescente, é necessário reavaliar e modificar as políticas, a fim de priorizar soluções rápidas e flexíveis, como a inclusão de imóveis prontos no mercado, o reassentamento em áreas seguras e a criação de moradias resilientes às condições climáticas. A ampliação de subsídios e a regulação de preços também são medidas essenciais para garantir o acesso à moradia em um cenário de mudanças climáticas cada vez mais intensas.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPESP), processo nº 2023/11899-6.

REFERÊNCIAS

AMORE, C. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. (Eds.). Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.

ANDRADE, G. V. M. *Política habitacional brasileira: críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida*. 2012. 86 f. Monografia (Curso de Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:

<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/8964/1/monopoli10004918.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

ARANTES, O. (org), VAINER, C., & MARICATO, E. A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos, Editora Vozes, 3a. ed., Vol. 1, 2002.

ARTAXO, P. Mudanças climáticas: caminhos para o Brasil: a construção de uma sociedade minimamente sustentável requer esforços da sociedade com colaboração entre a ciência e os formuladores de políticas públicas. *Ciência e Cultura*, v. 74, n. 4, p. 01–14, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5935/2317-6660.20220067>.

BARBADO, N.; LEAL, A. C. Cooperação global sobre mudanças climáticas e a implementação do ODS 6 no Brasil. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 3, e29110313290, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i3.13290>.

BONDUKI, N. *Crise na habitação e a luta pela moradia no pós-guerra. Lutas Sociais e a Cidade São Paulo: Passado e Presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Disponível em: https://repositorio.usp.br/directbitstream/296214c8-5a27-4a9b-a590-8c7e02006c3e/prod_000887_sysno_0814291.pdf.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria Conjunta MCID/MIDR n.º 1, de 24 de junho de 2024*. Estabelece, em caráter excepcional, as diretrizes e os procedimentos de avaliação de unidades habitacionais destruídas e interditas definitivamente por desastres provenientes de situação de emergência ou de estado de calamidade pública dos meses de abril e maio de 2024 no Estado do Rio Grande do Sul para fins de provisão habitacional. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/copy_of_PORTARIACONJUNTAMCID_MIDRN1DE24DEJUNHODE2024.pdf.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria Interministerial MCID/MF n.º 6, de 6 de junho de 2024*. Regulamenta o subsídio para aquisição de imóveis no Programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/PortariaInterministerialMFMCIDn6.pdf>.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria MCID nº 520, de 5 de junho de 2024*. Institui o procedimento de oferta de unidades habitacionais novas ou usadas no Programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/20241101_Portaria_MCID_520_AtendimentoRS_COMPILADA.pdf.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria MCID nº 579, de 19 de junho de 2024*. Estabelece diretrizes complementares para o atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/Portaria_MCID_579_MCMV_Rural.pdf.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria MCID nº 682, de 12 de julho de 2024*. Define as responsabilidades do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, entes locais e famílias no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/PORTARIAMCIDN682DE12DEJULHODE2024.pdf>.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria MCID nº 704, de 17 de julho de 2024*. Altera disposições da Portaria MCID nº 520, de 5 de junho de 2024, sobre a oferta de unidades habitacionais no Programa Minha Casa Minha Vida Reconstrução. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/20241101_Portaria_MCID_704_AberturadeprocedimentoparaacontrataoMCMVFARRS_COMPILADA.pdf.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa, Minha Vida prevê a entrega de 2 milhões de casas até o fim do ano*. 6 jun. 2014.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: *XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. p. 14.

CLARKE, B. Mudanças climáticas, El Niño e falhas de infraestrutura por trás de grandes enchentes no sul do Brasil. *Carbon Report*, 2024. Disponível em: <https://carbonreport.com.br/mudancas-climaticas-el-nino-e-falhas-de-infraestrutura-estao-por-tras-das-enchentes-no-rs/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL. *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS*. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-20-8>. Acesso em: 12 nov. 2024.

FERNANDES, M. A.; SPORTELLI, V. Desigualdade, habitação e clima: reflexões sobre a segregação habitacional urbana em um cenário de eventos climáticos severos. *Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*, Cuaderno 213, p. 149-159, 2024/2025.

FERREIRA, G. G. et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, p. e20180012, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo demográfico 2022: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas*. Comunicado Ipea, n. 118. Brasília: Ipea, 2011.

IPCC. *Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva, Switzerland: IPCC, 2007.

IPCC. *Climate Change 2021 – The Physical Science Basis*. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel of Climate Change. Geneva, Switzerland: IPCC, 2021.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *Revista de Administração Pública*, v. 49, p. 1531–1554, 2015.

MARICATO, E. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual Editora, 1999.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, L. B. et al. Mudanças climáticas e planos diretores em cidades de pequeno porte: possibilidades e desafios para o enfrentamento da crise climática na escala local. In: *XVII ENCONTRO NACIONAL DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, XIII ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO*, São Paulo, 2023.

NEVES, F. M.; CHANG, M.; PIERRI, N. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 34, p. 1–25, ago. 2015. DOI: 10.5380/dma.v34i0.37739.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas: vulnerabilidade, população e urbanização. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, n. 18, dez. 2010.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2012.

PELLING, M. *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*. London: Routledge, 2010.

POSSANTI, F. R. et al. Banco de dados das cheias na Região Hidrográfica do Lago Guaíba em maio de 2024. *Zenodo*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11164049>.

PRIETO, G. F. T.; LACZYNSKI, P. São Paulo à venda: ultraneoliberalismo urbano, privatização e acumulação de capital (2017-2020). *GeoUSP: Espaço e Tempo (Online)*, v. 24, n. 2, p. 1–20, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892>.

RABELO, A. H. A.; NUNES, A.; JÚNIOR, L. H. da S. Governança e arranjos institucionais no Programa Minha Casa, Minha Vida: uma revisão sistemática de literatura. *Boletim de Conjuntura – BOCA*, v. 18, n. 52, p. 486–509, 2024.

RETTO JÚNIOR, A. da S. (org.); MARICATO, E. *Para entender a crise urbana no projeto da cidade contemporânea*. 1. ed. Bauru: Canal 6, 2021.

RIBAS, F. *Direito à moradia*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Direitos Humanos e Minorias, 2021.

RIBEIRO, W. C. Políticas públicas ambientais no Brasil: mitigação das mudanças climáticas. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XII, n. 270 (25), 1 ago. 2008.

RODRIGUES, R. I.; KRAUSE, C. Os programas de urbanização de favelas e habitação do governo federal: passado recente e perspectivas para um novo ciclo de planejamento. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*, 2023. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2024.

ROMERO T., H.; ROMERO A., H.; TOLEDO OLIVARES, X. Agua, poder y discursos: conflictos socio-territoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena. *Anuario de Estudios Americanos*, v. 66, n. 2, p. 81–103, 2009. DOI: 10.3989/aeamer.2009.v66.i2.318. Disponível em: <https://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/318>.

ROMERO, H.; FUENTES, C.; SMITH, P. Ecología política de los riesgos naturales y de la contaminación ambiental en Santiago de Chile: necesidad de justicia ambiental. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XIV, n. 331 (52), 1 ago. 2010.

ROLNIK, R. *A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALGADO, C. M.; VASQUEZ, N. D. Clima. In: BASTOS, M. P.; CALLADO, C. H. (orgs.). *O ambiente da Ilha Grande*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

SCHONARDIE, E. F.; STOLL, S. L.; SOUZA, C. L. Mudança climática e o direito à moradia: reflexões sobre as suas implicações na habitação social. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, v. 23, n. 47, p. 5-22, 26 dez. 2023.

SENEVIRATNE, S. I. et al. The many possible climates from the Paris Agreement's aim of 1.5 °C warming. *Nature*, v. 558, n. 7708, p. 41-49, 2018.

SIMONOVIC, S. P.; PECK, A. Resilience to climate change-caused flooding—Metro Vancouver case study. *River*, v. 1, n. 1, p. 47-59, 2022.

TABATCHEIK, A. S. Crise climática: caminhos para enfrentar seus efeitos nas habitações em Curitiba. *Cadernos Metrôpole*, v. 25, n. 58, p. 947-967, set./dez. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5808>.

UNDRR – United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Geneva, Switzerland: UNDRR, 2015.

UNITED NATIONS. *The Sustainable Development Goals Report 2020*. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

NOTAS

¹ Os valores exatos das faixas de renda seguem os especificados na Lei nº 14.620/2023.

² Sistema de Informações de Registro Civil

³ Sistema de Informações sobre Óbitos

⁴ Idade especificada segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 1990, que classifica como criança toda pessoa com menos de 12 anos de idade

⁵ Idade especificada segundo o Estatuto da Pessoa Idosa, Lei nº 10.741 de 2003, que considera idosa toda e qualquer pessoa com 60 anos ou mais