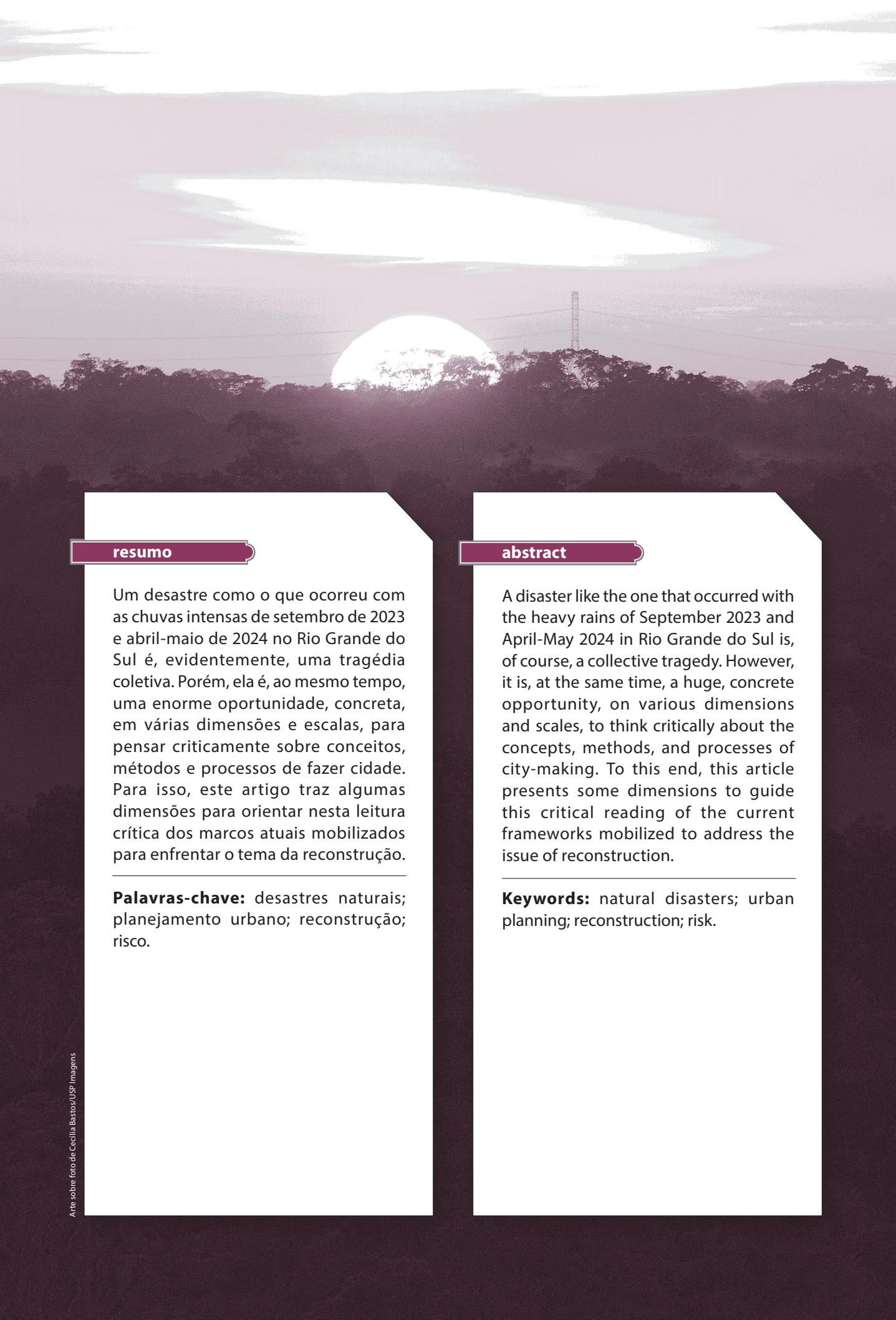


Os riscos do risco: mudanças climáticas, remoções e o direito à moradia

The risks of risk: climate change,
evictions and the right to housing

Raquel Rolnik



resumo

Um desastre como o que ocorreu com as chuvas intensas de setembro de 2023 e abril-maio de 2024 no Rio Grande do Sul é, evidentemente, uma tragédia coletiva. Porém, ela é, ao mesmo tempo, uma enorme oportunidade, concreta, em várias dimensões e escalas, para pensar criticamente sobre conceitos, métodos e processos de fazer cidade. Para isso, este artigo traz algumas dimensões para orientar nesta leitura crítica dos marcos atuais mobilizados para enfrentar o tema da reconstrução.

Palavras-chave: desastres naturais; planejamento urbano; reconstrução; risco.

abstract

A disaster like the one that occurred with the heavy rains of September 2023 and April-May 2024 in Rio Grande do Sul is, of course, a collective tragedy. However, it is, at the same time, a huge, concrete opportunity, on various dimensions and scales, to think critically about the concepts, methods, and processes of city-making. To this end, this article presents some dimensions to guide this critical reading of the current frameworks mobilized to address the issue of reconstruction.

Keywords: natural disasters; urban planning; reconstruction; risk.

Um desastre como o que ocorreu com as chuvas intensas de setembro de 2023 e abril-maio de 2024 no Rio Grande do Sul é, evidentemente, uma tragédia coletiva. Porém, ela é, ao mesmo tempo, uma enorme oportunidade, concreta, em várias dimensões e escalas, para pensar criticamente sobre conceitos, métodos e processos de fazer cidade. Acredito que esse é um momento, inclusive pelo impacto profundo que essa tragédia teve nas nossas vidas, para pensarmos nas possibilidades de transformação que podemos abrir por meio dos processos de reconstrução, como ocorre, frequentemente, depois de desastres ou conflitos armados¹. Neste artigo, vou fazer um exercício de pensar criticamente essas questões. Meu distanciamento, por não ser do Rio Grande do Sul e não ter sofrido diretamente o impacto dessa

¹ *Build back better* (reconstruir melhor) foi uma terminologia proposta pelo Grupo Especial da ONU encarregado de apresentar um marco regulatório para Redução de Riscos em Desastres, adotada desde 2016 pela UNISDR, o Programa da ONU para Redução de Riscos de Desastres (UNDRR).

Este texto resulta de transcrição revista e editada de palestra realizada no dia 13 de junho de 2025 em Porto Alegre, no seminário "Direito à Cidade e Sustentabilidade Urbano-Industrial", promovido pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul. Agradeço a Claudio Ari Pinheiro de Mello e à equipe do Ministério Público pelo convite. A palestra foi precedida por uma agenda de visitas de campo e diálogos com atingidos pelas enchentes do RS e envolvidos na reconstrução das cidades no Vale do Taquari e em Canoas, na RMPOA, e por uma visita à Assembleia Legislativa. Agradecemos às equipes da Univates e da Unisinos que nos acompanharam, em especial ao professor Éber Marzulo e ao vereador Gabriel Coelho, assim como a todos os demais que viabilizaram e participaram desses encontros e diálogos. Este texto só pôde ser escrito graças às informações, percepções e acolhimento.

RAQUEL ROLNIK é professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design (FAU) da USP.

catástrofe e tampouco estar envolvida cotidianamente com os desafios e dificuldades de reconstrução, certamente facilita fazer uma leitura crítica.

Em primeiro lugar, cabe observar que, apesar da radicalidade do que aconteceu no Rio Grande do Sul, e em alguns municípios em particular, entre 2013 e 2022, 93% dos municípios brasileiros foram atingidos por eventos hidrometeorológicos (CNM, 2023)², entre os quais se incluem chuvas, deslizamentos, secas e crises hídricas³. Assim, embora a situação vivenciada no Rio Grande do Sul tenha sido absolutamente excepcional, em certo sentido, de acordo com os climatólogos, ela nada tem de excepcional no presente e tampouco no que diz respeito ao que nos espera no futuro (Rehbein; Ambrizzi, 2025).

Quais têm sido as respostas a eventos extremos? Sabe-se que, embora não estivessem preparados para tais eventos, houve alertas que permitiram que muitas pessoas fossem evacuadas e não morressem. As operações de evacuação, as operações de socorro imediato também salvaram vidas, também foram importantes. As questões imediatas da comida, da água, da sobrevivência, do abrigo para quem estava desabrigado foram também respostas significativas no momento da crise. Porém, passado um ano do desastre, o desafio atual é a reconstrução, isto é, a partir do presente, pensar o futuro.

Para isso, vou tentar trazer basicamente quatro dimensões para nos orientar nesta leitura crítica dos marcos atuais que mobilizamos para enfrentar o tema da reconstrução. O primeiro – talvez o mais central – gira em torno da questão da relação entre o planejamento urbano e o risco.

OS RISCOS DO RISCO

Uma resposta muito imediata, quase intuitiva, para eventos extremos como esse vivenciado no Rio Grande do Sul, é a de procurar demarcar as “áreas de risco”. A noção de risco, identificado com perigo, e de área de risco como regiões e territórios mais suscetíveis à ocorrência de desastres, sejam geotécnicos, sejam hidrológicos, tais como deslizamentos, enchentes e inundações, ganham proeminência. Sem dúvida, é preciso valorizar todas as áreas técnicas que estão nos auxiliando nesse momento a entender regimes de chuvas, suscetibilidades, cálculos, modelagens, pois são absolutamente centrais.

Porém, é preciso problematizar a hegemonia das noções de risco e de “áreas de risco”. Para tanto, cabe lembrar que os territórios em “risco ambiental” têm tendência de crescimento cada vez maior, seja em razão do avanço da urbanização em áreas ambientalmente sensíveis em função da crise de moradia (Carvalho et al., 2020), seja devido às mudanças climáticas (Canil et al., 2020; Lima; Armond, 2022).

Há uma multidimensionalidade do risco, particularmente se considerarmos a sobreposição entre populações e territórios “em risco” e o contexto no qual se

2 Conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023), nesse mesmo período, em 78% dos municípios brasileiros, esses eventos climáticos resultaram em ao menos 2 milhões de moradias danificadas ou destruídas.

3 Entre os fatores que contribuem para as crises hídricas, ou escassez de água potável, incluem-se secas prolongadas, má gestão dos recursos hídricos, poluição e mudanças climáticas.

expandem, isto é, como procuro mostrar nesta seção, a economia política do risco.

A expansão desses territórios “em risco” nos remete ao nosso modelo historicamente construído de cidade, à economia política de nossas cidades, particularmente se considerarmos as dinâmicas metropolitanas, que bloqueiam oportunidades de instalação adequada para grande parcela de seus habitantes inclusive através da legislação (Rolnik, 2011).

Historicamente, a nossa legislação, principalmente a regulação urbanística, quando devidamente implementada e respeitada, tem por foco a alocação de produtos imobiliários corporativos no território. Até o presente, as formas de constituição dos territórios populares nunca foram uma preocupação de nossa regulação urbanística. Pelo contrário, os territórios populares foram historicamente demarcados como “o outro”. “O outro” que é o irregular, o ilegal, o informal, enfim, o que está fora da regulação urbanística e que foi se configurando como mercado que oferece produtos fora da lei.

Demarcaram-se, assim, distintos perímetros em nossas cidades. Um perímetro inserido dentro da legislação ambiental, urbanística, e outros perímetros marcados por uma certa ambiguidade em relação a essa legislação. Por não estarem inseridos na legislação, seu destino é incerto, não se sabe se serão integrados futuramente à cidade ou se serão desocupados. Esses territórios se situam nas áreas mais suscetíveis a desastres, como inundações e escorregamentos, que a legislação ambiental e urbanística vedou ou limitou a ocupação: encosta íngreme, área inundável etc. É ali que vai se instalar esse outro mercado informal e/ou ilegal, na falta de denominações melhores, tão potente

quanto ou talvez mais do que o mercado formal, regular, corporativo.

São esses territórios que serão ocupados justamente pelas populações e pelos grupos que menos recursos têm para ocupar esses lugares com segurança. Eles têm menos recursos financeiros porque são pobres. E têm menos acesso a recursos técnicos, científicos e tecnológicos, porque se trata de territórios irregulares e fora da lei. E, por isso mesmo, eles não têm acesso à infraestrutura de proteção. São essas as áreas onde opera o chamado racismo ambiental⁴. As populações que se instalam nesses territórios não são apenas pobres, são não brancas. As categorias podem variar de acordo com a realidade socioterritorial da cidade. Em alguns casos, trata-se de territórios negros, em outros, de territórios ocupados por populações indígenas, migrantes ou imigrantes, enfim, trata-se de territórios não brancos das cidades cujas populações são mais suscetíveis a processos de despossessão⁵. E despossessão implica a perda de vínculo com o território, a comunidade, as formas de vida e de sobrevivência, enfim, implica uma lista enorme de perdas e, inclusive, violações de direitos e violências.

Por não estarem inequivocamente definidos como parte da cidade, como mencionamos, nesses locais predominam outros vínculos de ocupação que não a propriedade

⁴ A categoria “racismo ambiental” foi desenvolvida a partir da perspectiva da justiça ambiental (Acselrad, 2010; Herculano, 2002; 2008). Ela conta hoje com uma rede de pesquisadores (Sanches; Belmont, 2023) que mostram as conexões estruturais entre o racismo e um modelo ambientalmente insustentável.

⁵ Remoções, despejos e deslocamentos forçados são processos de despossessão a que estão sujeitos certas populações e seus territórios de vida.

privada individual registrada, outro fator que faz com que sejam alvos de remoções, através de processos de reintegração de posse. Cabe lembrar que, embora a propriedade privada individual registrada seja a forma hegemônica de vínculo das pessoas com o território, ela não é a única. Porém, todas as demais são residualizadas por esse marco legal, ou mesmo consideradas irregulares e ilegais. Entre essas, podemos mencionar as formas de posse, de propriedade coletiva, os vários tipos de sublocação, entre outras (Rolnik, 2019).

No início do século passado a higiene foi o argumento sanitário utilizado pelos poderes públicos para efetuar a remoção forçada dos moradores dos cortiços no Rio de Janeiro e dos territórios populares nas áreas centrais de São Paulo e proceder à sua demolição. Atualmente, na economia política das cidades brasileiras contemporâneas, é o “risco” que oferece a justificativa para a remoção. É nesse sentido que se pode afirmar que há uma multidimensionalidade do risco. As áreas e territórios de risco são delimitados, e as populações “em risco” são definidas a partir dos parâmetros de uma economia política do risco que tem por objeto primordial os perímetros urbanos que não estão inequivocamente inseridos na legislação urbanística e ambiental.

Para melhor compreender a relação entre planejamento urbano, risco e a economia política de risco da cidade contemporânea, cabe explicitar a distinção entre desapropriação e remoção. Se o Estado precisa de uma certa área, no interior de seu perímetro legal, isto é, aquele inserido dentro da legislação ambiental e urbanística, para construir uma escola, uma esta-

ção de metrô ou fazer uma extensão de uma rodovia, essa área será desapropriada. Seu proprietário irá receber uma compensação financeira e, caso não fique satisfeito com o valor recebido, pode discuti-lo em juízo. Trata-se de uma venda forçada de um território para que o poder público possa fazer uso dele. Mas que reconhece e compensa quem ali estava anteriormente.

Nas favelas e ocupações, isto é, nos perímetros não registrados na legislação urbanística e ambiental, que estão no caminho de obras e projetos públicos, vigora a remoção. Embora, muitas vezes, se trate de bairros consolidados, que existem há várias décadas, neles não tem vigência a desapropriação. O que vai acontecer é a retirada da população sem que haja claramente a previsão de uma oferta de uma compensação monetária ou uma contrapartida, como, por exemplo, a opção de reassentamento. Pode-se nomear inúmeros exemplos nos diversos centros urbanos brasileiros em que projetos de extensão de infraestrutura removeram comunidades inteiras que estavam no meio do caminho sem oferecer qualquer contrapartida aos seus moradores.

Atualmente, há uma política pública relativamente nova no Brasil, absolutamente perversa, chamada auxílio-aluguel. Nesse caso, quando da remoção, oferece-se aos moradores um valor monetário que, supostamente, cobriria o aluguel de um imóvel. Trata-se de uma solução a princípio temporária, já que, futuramente, se ofereceria a essa população uma moradia permanente em um conjunto habitacional. Ocorre que o auxílio, de modo geral, não permite que os moradores permaneçam no mesmo bairro ou região, tendo que se

deslocar para áreas muito mais distantes. Assim, como já mencionamos, perdem o vínculo com o território, com a comunidade e, frequentemente, com a forma de vida e de sobrevivência. Além disso, é comum a promessa da moradia permanente não se materializar (Guerreiro, 2020).

Um exemplo disso é a Vila Tronco Neves em Porto Alegre. Seus moradores sofreram uma remoção para que se pudesse fazer a duplicação da Avenida Moab Caldas, conhecida por Tronco, por ocasião dos preparativos para a Copa do Mundo no Brasil. Há famílias que, mais de dez anos após o processo de remoção, ainda recebem o auxílio-aluguel. Outras sequer recebem esse valor, pois não se sabe onde moram e/ou seus cadastros se perderam. Longe de ser uma solução temporária, nesse caso, até o momento não foram construídas as unidades habitacionais que o poder público se comprometeu a oferecer para seus moradores por ocasião da remoção. Não por acaso, o auxílio-aluguel é conhecido popularmente como cheque-despejo (Assunção et al., 2024). Trata-se de uma faceta da política urbana, pois, em nosso funcionamento da cidade, uma parte dela vive numa espécie de transitóriedade permanente (Rolnik, 2015, pp. 169-94). Após a remoção, os moradores vão ocupar uma nova área, por vezes ainda mais precária, uma nova área de risco, que é o que a cidade reservou para eles, aqueles perímetros que não estão registrados na legislação urbanística e ambiental, que não estão incluídos no zoneamento.

A remoção é um processo violento, que faz parte da dinâmica de nossas cidades. Ela acontece com frequência, embora seja muito invisível. Por isso mesmo é impor-

tante trazer esses processos para a visibilidade. Eles explicitam o estado permanente de insegurança, vulnerabilidade e violação de direitos ao qual está sujeita grande parte de seus moradores diante da ameaça constante de deslocamento forçado.

Aliás, a sobreposição de riscos territoriais e populacionais tem sido cada vez mais mobilizada técnica e juridicamente como dispositivo que suspende garantias legais de permanência e acesso à moradia adequada a uma população que passa a viver no limite da urgência, com estreitamento de perspectivas de futuro, sem possibilidade de planejar sua vida.

Porém, no cotidiano de nossas cidades, é muito mais a ambiguidade, (do que a remoção violenta) que caracteriza grande parte de seus territórios. É muito mais lucrativo e politicamente interessante deixar essa cidade irregular, informal, numa situação de ambiguidade, do que sofrer os desgastes implícitos em processos de remoção que incluem eventualmente enfrentar a resistência da população. A ambiguidade na qual esses territórios se encontram faz com que neles os investimentos em infraestrutura, que deveriam se constituir como direitos de todos os moradores – direito à água, saneamento, educação, saúde, iluminação pública –, sejam sempre fruto de mediações e negociações políticas. Portanto, a produção de um pedaço enorme de cidade virou uma das grandes mercadorias políticas do nosso sistema político-eleitoral. O que hoje se denomina “o modo centrão de governar” tem por base, entre outras coisas, o fato de que a maior parte da população urbana não tem direito à cidade, é excluída de aspectos essenciais da cidadania. É essa parcela

da população que está sujeita a negociar, com os políticos e seus intermediários, sua inserção na cidade de forma discricionária e transacionada com o voto. Essa é a base histórica, tradicional do nosso sistema político, o clientelismo⁶. Trata-se de um aspecto perverso de nosso sistema político e um dos grandes obstáculos ao processo de universalização da cidadania.

Esse terreno de ambiguidade também abriu espaço, especialmente a partir dos anos 90, por diversas razões que não serão abordadas neste artigo, para a penetração de outros circuitos e outros mercados delinqüenciais e ambíguos nesses territórios, como o tráfico de drogas. Assim, facções ou milícias têm se instalado e passado a controlar alguns desses territórios.

A ambiguidade nesses territórios, sejam ou não controlados por facções e milícias, não é indicativo da ausência do Estado, mas da forma como neles este se faz presente. O modo como o Estado atua nas suas margens é fundamental para a manutenção da desigualdade, assim como da concentração de renda e poder (Das; Poole, 2004). E a própria penetração nesses territórios de mercados delinqüenciais, como as facções, também acaba criando outro pretexto ou outra justificativa para uma ação discricionária do Estado nesses locais, em nome da guerra às drogas. Nesse sentido,

a distinção entre a atuação das forças de segurança pública em bairros de classe média e em favelas ou bairros populares situados nas margens do Estado é notória. Quando se trata da apreensão de um traficante de drogas em um bairro de classe média, o uso e apresentação de mandado de segurança são obrigatórios. Quando se trata da apreensão de um traficante em uma favela ou bairro popular, a polícia já entra atirando e as balas perdidas vão matando os jovens e as crianças no meio do caminho. Percebe-se que a delimitação desses territórios como irregulares/ilegais/ambíguos serve justamente para ali permitir uma ação discricionária do Estado (Hirata; Grillo, 2024). Esses perímetros são também objeto de um necropoder que seleciona e indica as populações matáveis (Mbembe, 2021)⁷. Assim, ao discutir o conceito de risco, deve-se considerar a quem foram destinados os territórios de risco.

A SEGUNDA QUESTÃO: ESCALAS

Como aprendi com os geotécnicos, nenhuma área do planeta é 100% segura ou 100% insegura⁸. A resposta é sempre a mesma: depende. Assim, quando se demarca

6 Aliás, sabe-se que o clientelismo também se faz presente no setor empresarial. Frequentemente, por exemplo, condomínios se instalam em áreas não previstas para esse fim pela legislação urbanística e ambiental, por exemplo, em áreas ambientalmente sensíveis ou em extensões rurais. A regularização desses condomínios também se torna mercadoria política, de outro tipo de transação que faz parte fundamental do processo de produção da cidade.

7 Conforme Mbembe (2021, p. 5), “a expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Por isso, matar ou deixar viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais. Exercitar a soberania é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação de poder”.

8 Agradeço aqui à convivência e interlocução com as equipes de prevenção de risco do Ministério das Cidades, sob a liderança de Celso Carvalho (2003-2006), e os inúmeros espaços de interlocução com o LabGris e LabJutA da UFABC.

as áreas mais suscetíveis a desastres, é preciso mapear o território, delimitando as áreas de maior e menor grau de suscetibilidade em função da declividade e do tipo de solo. É a partir desse trabalho que se estabelecem as manchas. Trata-se de um levantamento técnico que envolve uma questão de escala.

Essas manchas são absolutamente insuficientes para uma tomada de decisão sobre qual deve ser a forma de ocupar esse lugar. Para tanto, é preciso levar em consideração outros fatores, especialmente em áreas ocupadas. Em áreas vazias, melhor não ocupar. Mas em áreas já ocupadas, onde as decisões vão determinar quantas famílias e para que áreas vão ser deslocadas, a única forma de proceder é fazer um levantamento casa a casa. É olhando a situação específica de cada lugar. É outra escala. A escala de projeto é uma e a de suscetibilidade a desastres é outra. Decisões políticas completamente inadequadas podem resultar da falta de compreensão dessa questão. É o que aconteceu em São Paulo, quando o Ministério Público, baseando-se no mapa de risco do Instituto de Pesquisas Tecnológicas- (IPT), determinou que a prefeitura de Guarulhos deveria promover a remoção imediata das 40 favelas em áreas de risco máximo. A prefeitura entrou em colapso. Não tinha qualquer condição de despejar milhares de pessoas de seus territórios de vida, sem nenhuma alternativa factível e possível no âmbito da política municipal de acolhimento. Muitas dessas comunidades fizeram contralaudos para mostrar, não na escala de um para 20 mil, mas na escala de um para mil, que muitas daquelas situações podiam ser preservadas com pequenas obras. Em alguns casos, por exemplo, seria

possível colocar uma escada drenante, em outros, uma pequena mureta estabilizaria o terreno. Além de mostrar a relevância da questão de escala, esse exemplo ilustra a importância de envolver os moradores na produção dos contralaudos. São eles que sabem onde enche de água, onde a enxurrada passa. Em outras palavras, as decisões concernentes a despossessões não podem ser tomadas no gabinete, por um técnico que faz uma mancha numa escala de um para 20 mil! Elas têm que ser trabalhadas de uma outra forma, envolvendo inclusive os moradores e seus conhecimentos das áreas em questão (Sulaiman et al., 2022). Isso também nos leva a mais uma dimensão dessa problemática.

O MODELO HEGEMÔNICO DE CIDADE

O modelo prevalecente de ocupação do espaço urbano em nossas cidades precisa ser questionado. Para tanto, sempre lembro do bairro de Perdizes, em São Paulo. Trata-se de um bairro de classe média, onde se situa a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e que tem uma declividade média de 40%. A despeito dessa declividade, o loteamento que fizeram do bairro é absolutamente quadrangular. Percebe-se nesse exemplo como se transpôs, de forma inteiramente inadequada, um modelo de cidade para aquela topografia. Isso demonstra que o modelo de ocupação precedeu a qualquer tipo de análise das características daquele lugar.

Entretanto, não deveria ser o contrário? Cada lugar não teria de ser ocupado de acordo com suas especificidades geográficas, demográficas, sociais e cultu-

rais? As águas, por exemplo, também habitam os lugares. Isso não significa que os humanos não podem morar nos lugares habitados pelas águas, mas a forma de habitar esses lugares precisa levar em consideração esse elemento e suas necessidades também. Assim, a melhor forma de ocupar esses espaços não é com ruas quadrangulares, asfaltadas, com calçada de um metro, leito carroçável de três metros, lote transversal. Em outras palavras, é preciso refletir criticamente sobre o modelo de cidade que temos.

Evidentemente, entre nós, o modelo hegemônico de cidade é um modelo de colonialidade: europeu, completamente estruturado a partir de uma tradição importada de ocupação do território e que jamais incorporou qualquer tecnologia de ocupação do território das populações originárias.

Trata-se de um modelo de negação da natureza (Escobar, 2018), um modelo urbano que afasta a natureza, que se contrapõe a ela. Nele, por exemplo, os rios precisam ser canalizados, pois a natureza é um inimigo que precisa ser controlado, domado. Nessa perspectiva, a natureza também precisa ser explorada. O princípio de ocupação urbana é o princípio extrativista. A natureza está aqui para nos servir, para retirarmos dela o que precisamos. Todos os materiais e as formas de ocupação urbana estão ligados à mineração. O petróleo do asfalto, o ferro, o cimento do concreto, tudo está absolutamente vinculado a uma lógica extrativista de arrancar o que se pode da natureza (Aranoff et al., 2019). Soma-se a esse modelo, o modo financeirizado de produzir cidade. A fórmula que orienta a

conformação dos planos diretores atualmente é que a melhor forma de ocupar o espaço na cidade é o uso mais rentável para o capital investido nesse lugar (Rolnik, 2015). Essa é a lógica.

É a necessidade do capital e não as necessidades das cidades que prevalece no planejamento urbano hoje. E quais são as necessidades do capital? O capital necessita expandir suas fronteiras, seja submetendo novas áreas não ocupadas – naturais –, seja transformando as formas construídas existentes. A partir de uma lógica extrativista, foram se demarcando as formas de se fazer cidade, como se a natureza fosse infinita e a destruição não trouxesse maiores consequências. Ora, é exatamente esse modelo capitalista que é responsável pelo aquecimento global, um dos fatores responsáveis pela concentração de chuvas num curto espaço de tempo no Rio Grande do Sul.

Em síntese, trata-se de um modelo tóxico de se fazer cidade, que não tem futuro. Um modelo que evidentemente tem uma incidência no clima. As pessoas com quem conversei em Porto Alegre comentaram: “Nunca vimos essa quantidade de água que veio, que desceu tudo de uma vez, que subiu tudo de uma vez!”. Se a tragédia que abateu Porto Alegre e outras cidades do Rio Grande do Sul não nos convida a repensar a relação da cidade com a natureza, o que nos fará repensar?

POLÍTICA HABITACIONAL

Por fim, é preciso mencionar a questão da política habitacional. Aparentemente, há um consenso sobre a ideia de que

precisamos ter uma política habitacional. Porém, historicamente, a política habitacional também é capturada pelo mesmo modelo hegemônico de cidade. Em nosso país, assim como em muitos outros, a política habitacional é proposta a partir de uma relação entre a indústria da construção civil e a indústria de crédito imobiliário. Por essa razão o conceito de déficit ocupa uma centralidade nessa discussão. Mobilizar a ideia de déficit como elemento central da política habitacional significa reduzir essa política a viabilizar a produção de x novas unidades residenciais. Porém, 70% da população brasileira está endividada e, portanto, não pode acessar crédito imobiliário. Esse também é o caso da população de muito baixa renda e aqueles sem renda. Então a lógica da política habitacional é uma lógica de oferta de um produto e não uma lógica de atendimento de necessidades. Há que se considerar inclusive que as necessidades de moradia são muito diferentes, são muito variadas. Atualmente, a minoria que pode acessar crédito imobiliário precisa enfrentar a longa e burocrática forma pela qual esses produtos são ofertados: a gincana da documentação, que tem um modelo único ao qual as pessoas procuram se encaixar e, evidentemente, há muitos que não conseguem.

Afinal, a habitação não é um produto, uma mercadoria ou um ativo financeiro! Porém, infelizmente, a política habitacional se reduz a isso. Então é preciso pensar em outras formas de garantir o acesso à moradia, não necessariamente própria, não necessariamente acessada via crédito.

CONSIDERAÇÕES NÃO FINAIS

Acredito que um desastre como esse que aconteceu no Rio Grande do Sul é uma oportunidade incrível para refletir, para enfrentar as questões levantadas acima. Logo depois do desastre houve uma solidariedade, um breve espasmo de solidariedade que logo depois desapareceu. E, embora nem tudo tenha sido solidariedade naquele momento, isso nos lembra, vagamente, que é possível ter algum nível de organização solidária e de existência coletiva, que pode haver uma dimensão coletiva da vida, que é aquilo que não temos, não vivemos, na nossa experiência concreta de urbanidade no Brasil, nas nossas cidades.

Essa espécie de suspensão provisória da ordem me parece ser uma oportunidade de repensar a ordem. Mas isso só é possível de ser realizado localmente, enraizado no lugar. Não existem soluções genéricas, não existe um modelo universal a ser implementado. O processo de reconstrução não pode se reduzir a um desenho feito no gabinete, por alguém preocupado sobretudo com os custos, o retorno dos custos, a lógica do financiamento. As narrativas dos moradores que vivenciam o desastre em Porto Alegre mostram que o caminho da reconstrução precisa ser outro, muito distinto do que está sendo feito. Uma pessoa me disse que “com cinco mil não deu para eu refazer minha casa, minha vida, porque eu perdi a casa, perdi o trabalho, perdi o meio de vida. Eu era costureira, perdi a máquina de costura, não tenho renda”. Outra comentou: “Estou aqui, eu sou um

pescador, estou na beira do rio. Querem me botar em cima da montanha, eu vou carregar meu barco todo dia, subir e descer a montanha?”. Enfim, é por isso que os processos de reconstrução têm que ser engendrados no lugar e com a participação das pessoas atingidas pelo desastre. Exatamente o contrário do que está sendo feito. Pude visitar Taquari e Canoas. São realidades muito distintas. É preciso que as soluções sejam criadas de baixo para cima, em diálogo com as pessoas sobre suas necessidades. É preciso, além disso, levar em conta a geografia dos lugares, o curso dos rios, por exemplo. Como disse acima, as águas não falaram, elas gritaram, berraram, com sua presença. Então, não se deve fazer planos de desenvolvimento urbano, porque planos de desenvolvimento urbano

são planos de reprodução do modelo de cidade existente. Trata-se de fazer planos de reconfiguração urbanística, territorial. Precisamos criar planos para proteger as vidas, com possibilidades e diversidades de soluções, pois os lugares são diferentes, as problemáticas são diferentes.

Evidentemente, o que estou propondo é bem utópico. Mas se não nos dedicarmos a construir essa utopia agora, o que nos resta? Como diz Antônio Gramsci, “tem um velho que já morreu, tem um novo que não nasceu e, nesse meio-tempo, nesse lusco-fusco, aparecem os sintomas mórbidos” (Gramsci, 1971, p. 276). Então, a destruição que estamos vivenciando, não apenas do planeta, mas também da democracia, das relações humanas, nos convoca a sair do lusco-fusco e voltar a pensar em utopias. Até porque ou é isso, ou... acabou!

REFERÊNCIAS

- ACHCAR, G. "Sintomas mórbidos: o que Gramsci realmente quis dizer? Sobre a famosa citação do revolucionário italiano e seu contexto atual". *Revista Movimento*, 24/jul./2024. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2024/07/sintomas-morbidos-o-que-gramsci-realmente-quis-dizer/#dea3394d-be9f-497f-b4a6-9188adf0738c>.
- ACSELRAD, H. "Ambientalização das lutas sociais – O caso do movimento por justiça ambiental". *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, 2010.
- ARONOFF, K. et al. *A planet to win: why we need a Green New Deal*. Londres, Verso Books, 2019.
- ASSUNÇÃO, C. et al. (orgs.). *Observatório de remoções: uma década de avanços e desafios epistemônicos e metodológicos: relatório trienal 2021-2023*. 1ª ed. São Paulo, LabCidade/FAU-USP, 2024, v. 1.
- CANIL, K.; LAMPIS, A.; SANTOS, K. L. "Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na macrometrópole paulista". *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 48, 2020, pp. 397-416.
- CARVALHO, C. et al. *Cajufa 2020: diretrizes para análise de risco geológico-geotécnico em áreas urbanas*. São Paulo, Editora Europa, 2020.
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios. *Desastres obrigam mais de 4,2 milhões de pessoas que foram negligenciadas pelas políticas públicas a buscarem alternativas de moradia nos últimos dez anos*. Brasília, CNM, 2023.
- DAS, V.; POOLE, D. (orgs.). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fé, School of American Research Press, 2004.
- ESCOBAR, A. *Designs for the pluriverse: radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Durham, Duke University Press, 2018.
- GRAMSCI, A. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Ed. e trad. Quintin Hoare e Geoffrey Nowell-Smith. Londres, Lawrence & Wishart, 1971.
- GUERREIRO, I. A. "O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia". *Cadernos Metrópole*, v. 22, 2020, pp. 729-56.
- HERCULANO, S. "O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental". *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 3, n. 1, 2008.
- HERCULANO, S. "Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil". I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba. São Paulo, 2002.
- HIRATA, D.; GRILLO, C. C. "Institutional violence and democracy: historical accumulations in the Brazilian present". *LASA Forum*, v. 55, 2024, p. 552.
- LIMA, S. S.; ARMOND, N. D. "Chuvas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: caracterização, eventos extremos e tendências". *Sociedade & Natureza*, n. 34, 2022.
- MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. 9ª reimp. São Paulo, N-1 Edições, 2021.
- McKITTRICK, K. "Demonic grounds: black women and the cartographies of struggle". *Journal of Transnational American Studies*, vol. 11, n. 2, 2020, pp. 121-69.
- PERRY, K.-K. Y. *Daqui eu não saio, daqui ninguém me tira: a luta das mulheres negras pelo direito à terra no Brasil*. Salvador, Editora da UFBA, 2022.

- REHBEIN, A.; AMBRIZZI, T. "Mudanças climáticas atuais". *Cadernos de Astronomia*, v. 6, 2025, pp. 6-10.
- ROLNIK, R. "Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, 2011, pp. 239-55.
- ROLNIK, R. "Observatório de remoções: dimensões interdisciplinares do risco em tempos de mudanças climáticas e crise habitacional". *Projeto Temático*, FAU-USP, 2025.
- ROLNIK, R. "Paisagens para renda, paisagens para vida". *Revista Indisciplinar*, v. 5, 2019, pp. 18-45.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo, 2015.
- SANCHES, A.; BELMONT, M. "Dossiê Racismo Ambiental". *Revista Diálogos Socioambientais*, v. 6, n. 17, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/issue/view/6>.
- SULAIMAN, S. N.; MOURA, R. B.; NOGUEIRA, F. R. "Da geotecnica para a gestão participativa: uma análise crítica de projetos de extensão universitária com foco na redução de risco de desastre". *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, 2022, pp. 1-14.
- YIFTACHEL, O. "Critical theory and 'gray space': mobilization of the colonized". *City*, v. 13, n. 2-3, jun.-set./2009.

A disaster like the one that occurred with the intense rains of September 2023 and April-May 2024 in Rio Grande do Sul is, of course, a collective tragedy. However, it is, at the same time, a huge, concrete opportunity, on various dimensions and scales, to think critically about concepts, methods, and processes of city-building. I believe that this is a time, including because of the profound impact this tragedy has had on our lives, to consider the possibilities for transformation that we can open up through reconstruction processes, as often occurs after disasters or armed conflicts¹. In this article, I will engage in a critical reflection on these issues. My distance, not being from Rio Grande do Sul and not having directly suffered the impact of this catastrophe, nor having been involved daily with the challenges and difficulties of reconstruction, certainly facilitates a critical reading.

1 Build back better was a terminology proposed by the UN Special Group in charge of presenting a regulatory framework for Disaster Risk Reduction, adopted since 2016 by UNISDR, the UN Programme for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

This text results from a revised and edited transcription of a lecture delivered on June 13, 2025, in Porto Alegre, at the seminar "Right to the City and Urban-Industrial Sustainability," organized by the Public Prosecutor's Office of Rio Grande do Sul. I want to thank Claudio Ari Pinheiro de Mello and the team of the Public Prosecutor's Office for the invitation. The lecture was preceded by an agenda of field visits and dialogues with those affected by the floods in Rio Grande do Sul and those involved in the reconstruction of cities in the Taquari Valley and Canoas, in the Porto Alegre Metropolitan Region, as well as a visit to the Legislative Assembly. We thank the teams from Univates and Unisinos who accompanied us, especially Professor Éber Marzulo and City Councilor Gabriel Coelho, as well as all the others who made these meetings and dialogues possible and participated in them. This text could only be written thanks to their information, insights, and hospitality.

RAQUEL ROLNIK is a full professor of the Faculty of Architecture, Urbanism and Design (FAU) at USP.

Firstly, it is worth noting that, despite the radical nature of what happened in Rio Grande do Sul, in some municipalities in particular, between 2013 and 2022, 93% of Brazilian municipalities were affected by hydrometeorological events (CNM, 2023)², including rain, landslides, droughts and water crises³. Thus, although the situation experienced in Rio Grande do Sul was absolutely exceptional, in a certain sense, according to climatologists, there is nothing exceptional about it in the present nor in what awaits us in the future (Rehbein; Ambrizzi, 2025).

What have been the responses to extreme events? It is known that, although unprepared for such events, there were warnings that allowed many people to be evacuated and avoid death. Evacuation operations, immediate relief operations, also saved lives and were also important. The immediate issues of food, water, survival, and shelter for those displaced were also significant responses during the crisis. However, a year after the disaster, the current challenge is reconstruction—that is, starting from the present, thinking about the future.

To this end, I will attempt to bring together four basic dimensions to guide us in this critical reading of the current frameworks we are mobilizing to address the issue of reconstruction. The first—perhaps the most central—revolves around the question of the relationship between urban planning and risk.

THE RISKS OF RISK

A very immediate, almost intuitive response to extreme events like the one experienced in Rio Grande do Sul is to seek to demarcate “risk areas.” The notion of risk, identified with danger, and of risk areas as regions and territories most susceptible to disasters, whether geotechnical or hydrological, such as landslides, floods, and inundations, is gaining prominence. Undoubtedly, it is necessary to value all the technical areas that are helping us at this moment to understand rainfall patterns, susceptibilities, calculations, and modeling, as they are absolutely central.

However, it is necessary to problematize the hegemony of the notions of risk and “areas of risk.” To this end, it is worth remembering that territories at “environmental risk” have a tendency to grow increasingly, either due to the advance of urbanization in environmentally sensitive areas due to the housing crisis (Carvalho et al., 2020), or due to climate change (Canil et al., 2020; Lima; Armond, 2022).

There is a multidimensionality to risk, particularly if we consider the overlap between populations and territories “at risk” and the context in which they expand, that is, as I seek to show in this section, the political economy of risk.

2 According to the National Confederation of Municipalities (CNM, 2023), in the same period, in 78% of Brazilian municipalities, these climate events resulted in at least 2 million homes being damaged or destroyed.

3 Factors contributing to water crises, or shortages of drinking water, include prolonged droughts, poor water resource management, pollution, and climate change.

The expansion of these “at risk” territories takes us back to our historically constructed model of city, to the political economy of our cities, particularly if we consider metropolitan dynamics, which block opportunities for adequate settlement for a large portion of its inhabitants, including through legislation (Rolnik, 2011).

Historically, our legislation, especially urban planning regulations, when properly implemented and respected, has focused on the allocation of corporate real estate products within the territory. To date, the ways in which popular territories are constituted have never been a concern of our urban planning regulations. On the contrary, popular territories have historically been demarcated as “the other.” “The other” is the irregular, the illegal, the informal—in short, that which falls outside urban planning regulations and has been configured as a market offering illegal products.

Thus, distinct perimeters were demarcated in our cities. One perimeter falls within environmental and urban planning legislation, and other perimeters are marked by a certain ambiguity regarding this legislation. Because they are not included in the legislation, their fate is uncertain; it is unclear whether they will be integrated into the city in the future or vacated. These territories are located in areas most susceptible to disasters such as floods and landslides, where environmental and urban planning legislation has prohibited or limited occupation: steep slopes, flood-prone areas, etc. This is where this other informal and/or illegal market will be established—for lack of better terms—as powerful as, or perhaps more so than, the formal, regular, corporate market.

These territories will be occupied precisely by the populations and groups with the fewest resources to occupy them safely. They have fewer financial resources because they are poor. And they have less access to technical, scientific, and technological resources because these are irregular and illegal territories. And, for this very reason, they lack access to protective infrastructure. These are the areas where so-called environmental racism operates⁴. The populations settling in these territories are not only poor, they are also non-white. These categories may vary depending on the city’s socio-territorial reality. In some cases, these are Black territories; in others, territories occupied by indigenous populations, migrants, or immigrants. In short, these are non-white territories in cities whose populations are more susceptible to dispossession⁵. And dispossession implies the loss of ties with the territory, the community, the ways of life and survival, in short, it implies a huge list of losses and even violations of rights and violence.

4 The category “environmental racism” was developed from the perspective of environmental justice (Acselrad, 2010; Herculano, 2002; 2008). It now has a network of researchers (Sanches; Belmont, 2023) who demonstrate the structural connections between racism and an environmentally unsustainable model.

5 Removals, evictions and forced displacements are processes of dispossession to which certain populations and their living territories are subjected.

Because they are not unequivocally defined as part of the city, as mentioned, these locations are dominated by occupational ties other than registered individual private property, another factor that makes them targets for evictions through repossession processes. It is worth remembering that, although registered individual private property is the hegemonic form of people's connection to the territory, it is not the only one. However, all other forms are marginalized by this legal framework, or even considered irregular and illegal. Among these, we can mention forms of tenure, collective ownership, various types of subletting, among others (Rolnik, 2019).

At the beginning of the last century, hygiene was the sanitary argument used by public authorities to forcibly remove residents from tenements in Rio de Janeiro and from popular territories in downtown São Paulo, and then proceed with their demolition. Currently, in the political economy of contemporary Brazilian cities, it is "risk" that provides the justification for eviction. It is in this sense that it can be argued that risk has a multidimensionality. Areas and territories of risk are delimited, and populations "at risk" are defined based on the parameters of a political economy of risk whose primary focus is urban perimeters that are not clearly included in urban and environmental legislation.

To better understand the relationship between urban planning, risk, and the political economy of risk in the contemporary city, it's important to clarify the distinction between expropriation and removal. If the state needs a certain area within its legal perimeter—that is, the one defined by environmental and urban planning legislation—to build a school, a subway station, or extend a highway, that area will be expropriated. Its owner will receive financial compensation, and if they are dissatisfied with the amount received, they can challenge it in court. This is a forced sale of a territory so that the government can make use of it. However, it recognizes and compensates those who were previously there.

In favelas and squats—that is, in areas not registered under urban and environmental legislation and in the path of public works and projects—eviction is in effect. Although these are often established neighborhoods that have existed for decades, expropriation is not in effect there. What will happen is the removal of the population without any clear provision for monetary compensation or compensation, such as the option of resettlement. Numerous examples can be cited in various Brazilian urban centers where infrastructure expansion projects have removed entire communities that were in the way without offering any compensation to their residents.

Currently, there is a relatively new, utterly perverse public policy in Brazil called rental assistance. In this case, upon eviction, residents are offered a monetary amount that supposedly covers the rent. This is initially a temporary solution, as, in the future, this population would be offered permanent housing in a housing complex. However, the assistance generally prevents residents from remaining in the same neighborhood or region, forcing them to move to much more distant areas. Thus, as

already mentioned, they lose their connection to the territory, the community, and often their way of life and survival. Furthermore, the promise of permanent housing often fails to materialize (Guerreiro, 2020).

An example of this is Vila Tronco Neves in Porto Alegre. Its residents were evicted to make way for the widening of Avenida Moab Caldas, known as Tronco, during preparations for the World Cup in Brazil. Some families, more than ten years after the eviction process, still receive rental assistance. Others don't even receive this amount because their whereabouts are unknown and/or their registration has been lost. Far from being a temporary solution, in this case, the housing units that the government promised to provide for its residents upon their eviction have not yet been built. It is no coincidence that rental assistance is popularly known as an eviction check (Assunção et. al., 2024). This is a facet of urban policy, because, in our city's functioning, a part of the city lives in a kind of permanent transience (Rolnik, 2015, pp. 169-94). After removal, residents will occupy a new area, sometimes even more precarious, a new risk area, which is what the city has reserved for them, those perimeters that are not registered in urban and environmental legislation, which are not included in the zoning.

Eviction is a violent process that is part of the dynamics of our cities. It happens frequently, although largely invisible. That's why it's important to bring these processes into the spotlight. They reveal the permanent state of insecurity, vulnerability, and rights violations to which many residents are subjected, faced with the constant threat of forced displacement.

In fact, the overlapping of territorial and population risks has been increasingly mobilized technically and legally as a device that suspends legal guarantees of permanence and access to adequate housing for a population that begins to live on the edge of urgency, with narrowing prospects for the future, without the possibility of planning their lives.

However, in the daily life of our cities, ambiguity (rather than violent eviction) characterizes much of their territories. It is far more profitable and politically advantageous to leave this irregular, informal city in a situation of ambiguity than to suffer the implicit wear and tear of eviction processes, which eventually include facing resistance from the population. The ambiguity in which these territories find themselves means that infrastructure investments, which should be a right of all residents—the right to water, sanitation, education, healthcare, public lighting—are always the result of political mediation and negotiation. Therefore, the creation of a vast chunk of the city has become one of the great political commodities of our electoral political system. What is now called the “centrão way of governing” is based, among other things, on the fact that the majority of the urban population has no right to the city and is excluded from essential aspects of citizenship. It is this segment of the population that is subject to negotiations with politicians and their intermediaries, their insertion in the city being discretionary and transacted through

votes. This is the historical, traditional basis of our political system, clientelism⁶. This is a perverse aspect of our political system and one of the greatest obstacles to the process of universalizing citizenship.

This ambiguous terrain has also opened space, especially since the 1990s, for various reasons that will not be addressed in this article, for the penetration of other criminal and ambiguous circuits and markets in these territories, such as drug trafficking. Thus, factions or militias have established themselves and come to control some of these territories.

The ambiguity in these territories, whether or not controlled by factions and militias, does not indicate the absence of the State, but rather the manner in which it is present. The way the State acts on its margins is fundamental to maintaining inequality as well as the concentration of income and power (Das; Poole, 2004). And the very penetration of criminal markets, such as factions, into these territories also creates another pretext or justification for discretionary State action in these areas, in the name of the war on drugs. In this sense, the distinction between the actions of public security forces in middle-class neighborhoods and in favelas or popular neighborhoods located on the margins of the State is notable. When it comes to apprehending a drug trafficker in a middle-class neighborhood, the use and presentation of a security warrant is mandatory. When it comes to apprehending a drug trafficker in a favela or working-class neighborhood, the police enter shooting, and stray bullets kill young people and children along the way. It's clear that delimiting these territories as irregular/illegal/ambiguous serves precisely to allow for discretionary state action (Hirata; Grillo, 2024). These perimeters are also subject to a necropower that selects and indicates the populations that can be killed (Mbembe, 2021)⁷. Therefore, when discussing the concept of risk, one must consider who the risk territories were assigned to.

THE SECOND QUESTION: SCALES

As I learned from geotechnicians, no area of the planet is 100% safe or 100% unsafe⁸. The answer is always the same: it depends. Thus, when demarcating the

6 In fact, it is known that clientelism also exists in the business sector. Often, for example, condominiums are established in areas not designated for this purpose by urban and environmental legislation, for example, in environmentally sensitive areas or rural areas. The regularization of these condominiums also becomes a political commodity, another type of transaction that is a fundamental part of the city's production process.

7 According to Mbembe (2021, p. 5), "the ultimate expression of sovereignty resides, to a large extent, in the power and ability to dictate who may live and who must die. Therefore, killing or letting live constitute the limits of sovereignty, its fundamental attributes. To exercise sovereignty is to exercise control over mortality and to define life as the implementation and manifestation of power".

8 I would like to thank you for your collaboration and dialogue with the risk prevention teams of the Ministry of Cities, under the leadership of Celso Carvalho (2003-2006) and the numerous spaces for dialogue with LabGris and LabJutA at UFABC.

areas most susceptible to disasters, it is necessary to map the territory, delimiting the areas of greatest and least susceptibility based on slope and soil type. It is from this work that the spots are established. This is a technical survey that involves a question of scale.

These areas are completely insufficient for making decisions about how to occupy these areas. To do so, other factors must be taken into account, especially in occupied areas. In empty areas, it's best not to occupy. But in already occupied areas, where decisions will determine how many families will be displaced in which areas, the only way to proceed is to conduct a house-by-house survey. This involves considering the specific situation of each location. It's a different scale. The project scale is one thing, and the disaster susceptibility scale is another. Completely inappropriate policy decisions can result from a lack of understanding of this issue. This is what happened in São Paulo, when the Public Prosecutor's Office, based on the IPT risk map, ordered the Guarulhos city government to immediately remove 40 favelas in areas of maximum risk. The city government collapsed. They had no means of evicting thousands of people from their living spaces, with no feasible or viable alternative within the municipal shelter policy. Many of these communities produced counter-reports to demonstrate, not on a scale of one in 20,000, but on a scale of one in 1,000, that many of these situations could be preserved with small projects. In some cases, for example, a draining staircase could be installed; in others, a small wall would stabilize the land. Besides demonstrating the relevance of the issue of scale, this example illustrates the importance of involving residents in the production of counter-reports. They are the ones who know where floodwaters flood, where the floodwaters pass. In other words, decisions concerning evictions cannot be made in the office, by a technician who makes a spot on a scale of one in 20,000! They must be handled differently, involving residents and their knowledge of the areas in question (Sulaiman et al., 2022). This also brings us to another dimension of this problem.

THE HEGEMONIC CITY MODEL

The prevailing model of urban space occupation in our cities needs to be questioned. To this end, I always think of the Perdizes neighborhood in São Paulo. It's a middle-class neighborhood, home to the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP), and has an average slope of 40%. Despite this slope, the subdivision they created for the neighborhood is completely quadrangular. This example demonstrates how a city model was inappropriately transposed to that topography. This demonstrates that the occupation model preceded any kind of analysis of the characteristics of that place.

However, shouldn't it be the other way around? Shouldn't each place be occupied according to its geographic, demographic, social, and cultural specificities? Water, for

example, also inhabits places. This doesn't mean that humans can't live in places inhabited by water, but the way we inhabit these places needs to take this element and its needs into account as well. Thus, the best way to occupy these spaces is not with quadrangular, paved streets with one-meter-wide sidewalks, three-meter-wide driveways, and transversal lots. In other words, we need to critically reflect on the city model we have.

Evidently, among us, the hegemonic model of the city is a model of coloniality: European, completely structured based on an imported tradition of territorial occupation and which never incorporated any technology of territorial occupation of the original populations.

This is a model of denial of nature (Escobar, 2018), an urban model that distances nature, that opposes it. In it, for example, rivers need to be channeled, because nature is an enemy that needs to be controlled, tamed. From this perspective, nature also needs to be exploited. The principle of urban occupation is the extractive principle. Nature is here to serve us, for us to take from it what we need. All materials and forms of urban occupation are linked to mining. The oil in asphalt, the iron, the cement in concrete—everything is absolutely linked to an extractive logic of extracting what can be obtained from nature (Aranoff et al., 2019). Added to this model is the financialized way of producing cities. The formula that guides the development of current master plans is that the best way to occupy space in the city is the most profitable use for the capital invested in that space (Rolnik, 2015). That's the logic.

It is the needs of capital, not the needs of cities, that prevail in urban planning today. And what are the needs of capital? Capital needs to expand its borders, whether by subduing new unoccupied—natural—areas or by transforming existing built forms. Based on an extractive logic, ways of building cities have been demarcated, as if nature were infinite and destruction would have no major consequences. Indeed, it is precisely this capitalist model that is responsible for global warming, one of the factors responsible for the concentration of rainfall in a short period of time in Rio Grande do Sul.

In short, this is a toxic model of city-building that has no future. A model that clearly impacts the climate. People I spoke to in Porto Alegre commented: "We've never seen this amount of water come, all at once, all at once!" If the tragedy that struck Porto Alegre and other cities in Rio Grande do Sul doesn't invite us to rethink the city's relationship with nature, what will?

HOUSING POLICY

Finally, it's important to mention the issue of housing policy. Apparently, there's a consensus that we need a housing policy. However, historically, housing policy has also been captured by the same hegemonic model of the city. In our country, as in many others, housing policy is proposed based on a relationship between the construction industry and the mortgage industry. For this reason, the concept of deficit occupies a central place in this discussion. Mobilizing the idea of deficit

as a central element of housing policy means reducing this policy to enabling the production of X new residential units. However, 70% of the Brazilian population is in debt and therefore unable to access mortgage credit. This is also the case for the very low-income population and those with no income. Therefore, the logic of housing policy is one of product supply, not one of meeting needs. It's also important to consider that housing needs are very different and varied. Currently, the minority that can access real estate credit must face the long and bureaucratic way in which these products are offered: the documentation race that has a unique model that people try to fit into and, evidently, there are many who cannot.

After all, housing is not a product, a commodity, or a financial asset! However, unfortunately, housing policy is limited to just that. Therefore, we need to think of other ways to guarantee access to housing, not necessarily owned, nor necessarily accessed through credit.

NON-FINAL CONSIDERATIONS

Ultimately, I believe that a disaster like the one that occurred in Rio Grande do Sul is an incredible opportunity to reflect, to confront the issues raised above. Immediately after the disaster, there was solidarity, a brief spasm of solidarity that soon disappeared. And, although not everything was solidarity at that moment, it reminds us, vaguely, that it is possible to have some level of solidarity and collective existence, that there can be a collective dimension to life, which is what we do not have, do not experience, in our concrete experience of urbanity in Brazil, in our cities.

This kind of temporary suspension of the order seems to me to be an opportunity to rethink it. But this can only be done locally, rooted in the place. There are no generic solutions, no universal model to be implemented. The reconstruction process cannot be reduced to a design drawn up in an office by someone concerned primarily with costs, return on costs, the logic of financing. The narratives of residents who experienced the disaster in Porto Alegre show that the path to reconstruction needs to be different, very different from what is currently being done. One person told me that “with five thousand I couldn't rebuild my house, my life, because I lost my house, my job, my livelihood. I was a seamstress, I lost my sewing machine, I have no income.” Another commented: “I'm here, I'm a fisherman, I'm on the riverbank. They want to put me on the top of the mountain, I'm going to carry my boat every day, go up and down the mountain?” Ultimately, this is why reconstruction processes must be engineered locally and with the participation of those affected by the disaster. Exactly the opposite of what is being done. I was able to visit Taquari and Canoas. They are very different realities. Solutions must be created from the bottom up, in dialogue with people about their needs. Furthermore, it is necessary to take into account the geography of the places, the course of the rivers, for example. As I

said above, the waters didn't speak, they screamed, shouted, with their presence. Therefore, we shouldn't make urban development plans, because urban development plans are plans to reproduce the existing city model. They are about making plans for urban and territorial reconfiguration. We need to create plans to protect lives, with possibilities and a diversity of solutions, because the places are different, the problems are different.

Clearly, what I'm proposing is quite utopian. But if we don't dedicate ourselves to building this utopia now, what will we have left? As Antonio Gramsci says, "There is an old one that has already died, there is a new one that has not been born, and in the meantime, in this twilight, the morbid symptoms appear" (Gramsci, 1971, p. 276). So, the destruction we are experiencing, not only of the planet, but also of democracy and human relations, calls us to emerge from the twilight and return to thinking about utopias. Because it's either that, or... it's over!

REFERENCES

- ACHCAR, G. "Sintomas mórbidos: o que Gramsci realmente quis dizer? Sobre a famosa citação do revolucionário italiano e seu contexto atual". *Revista Movimento*, 24/jul./2024. Available at: <https://movimentorevista.com.br/2024/07/sintomas-morbidos-o-que-gramsci-realmente-quis-dizer/#dea3394d-be9f-497f-b4a6-9188adf0738c>.
- ACSELRAD, H. "Ambientalização das lutas sociais – O caso do movimento por justiça ambiental". *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, 2010.
- ARONOFF, K. et al. *A planet to win: why we need a Green New Deal*. London, Verso Books, 2019.
- ASSUNÇÃO, C. et al. (orgs.). *Observatório de remoções: uma década de avanços e desafios epistêmicos e metodológicos: relatório trienal 2021-2023*. São Paulo, LabCidade/FAU-USP, 2024, v. 1.

- CANIL, K.; LAMPIS, A.; SANTOS, K. L. "Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na macrometrópole paulista". *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 48, 2020, pp. 397-416.
- CARVALHO, C. et al. *Cajufa 2020: diretrizes para análise de risco geológico-geotécnico em áreas urbanas*. São Paulo, Editora Europa, 2020.
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios. *Desastres obrigam mais de 4,2 milhões de pessoas que foram negligenciadas pelas políticas públicas a buscarem alternativas de moradia nos últimos dez anos*. Brasília, CNM, 2023.
- DAS, V.; POOLE, D. (orgs.). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fé, School of American Research Press, 2004.
- ESCOBAR, A. *Designs for the pluriverse: radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Durham, Duke University Press, 2018.
- GRAMSCI, A. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London, Lawrence & Wishart, 1971.
- GUERREIRO, I. A. "O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia". *Cadernos Metrópole*, v. 22, 2020, pp. 729-56.
- HERCULANO, S. "Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil". *I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba*. São Paulo, 2002.
- HERCULANO, S. "O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental". *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 3, n. 1, 2008.
- HIRATA, D.; GRILLO, C. C. "Institutional violence and democracy: historical accumulations in the Brazilian present". *LASA Forum*, v. 55, 2024, p. 552.
- LIMA, S. S.; ARMOND, N. D. "Chuvas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: caracterização, eventos extremos e tendências". *Sociedade & Natureza*, n. 34, 2022.
- MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo, N-1 Edições, 2021.
- McKITTRICK, K. "Demonic grounds: black women and the cartographies of struggle". *Journal of Transnational American Studies*, vol. 11, n. 2, 2020, pp. 121-69.
- PERRY, K.-K. Y. *Daqui eu não saio, daqui ninguém me tira: a luta das mulheres negras pelo direito à terra no Brasil*. Salvador, Editora da UFBA, 2022.
- REHBEIN, A.; AMBRIZZI, T. "Mudanças climáticas atuais". *Cadernos de Astronomia*, v. 6, 2025, pp. 6-10.
- ROLNIK, R. "Observatório de remoções: dimensões interdisciplinares do risco em tempos de mudanças climáticas e crise habitacional". *Projeto Temático*, FAU-USP, 2025.
- ROLNIK, R. "Paisagens para renda, paisagens para vida". *Revista Indisciplinar*, v. 5, 2019, pp. 18-45.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo, 2015.
- ROLNIK, R. "Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, 2011, pp. 239-55.

- SANCHES, A.; BELMONT, M. "Dossiê Racismo Ambiental". *Revista Diálogos Socioambientais*, v. 6, n. 17, 2023. Available at: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/issue/view/6>.
- SULAIMAN, S. N.; MOURA, R. B.; NOGUEIRA, F. R. "Da geotecnica para a gestão participativa: uma análise crítica de projetos de extensão universitária com foco na redução de risco de desastre". *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, 2022, pp. 1-14.
- YIFTACHEL, O. "Critical theory and 'gray space': mobilization of the colonized". *City*, v. 13, n. 2-3, jun.-set./2009.