

HUMANAS E SOCIAIS  
V.13 • N.1 • 2026 • **Publicação Contínua**

ISSN Digital: 2316-3801  
ISSN Impresso: 2316-3348  
DOI: 10.17564/2316-3801.2026v13n1p102-115



## **RISCO E DESIGUALDADE: ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS À LUZ DA GESTÃO DE DESASTRES E DO PLANEJAMENTO URBANO**

RISK AND INEQUALITY: ANALYSIS OF THE MUNICIPALITY OF PORTO ALEGRE/RS IN LIGHT OF DISASTER MANAGEMENT AND URBAN PLANNING

RIESGO Y DESIGUALDAD: ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE/RS A LA LUZ DE LA GESTIÓN DE DESASTRES Y LA PLANIFICACIÓN URBANA

Katiele Daiana da Silva Rehbein<sup>1</sup>  
Felipe Dalenogare Alves<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Como objetivo geral da presente pesquisa, busca-se analisar se os instrumentos urbanísticos e de defesa civil de Porto Alegre/RS internalizam a desigualdade socioambiental na gestão dos riscos e desastres. Para tanto, o trabalho estrutura-se em dois momentos: examina-se a construção social do risco no contexto da crise ecológico-climática, evidenciando a vinculação com desigualdades estruturais e processos históricos de vulnerabilização; e, em seguida, analisa-se o tratamento jurídico do risco e da vulnerabilidade no planejamento urbano e na gestão de desastres, com fulcro no Plano Diretor e no Plano de Contingência de Porto Alegre/RS, a fim de identificar limites à proteção das populações afetadas. Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se na teoria sistêmico-complexa e no Direito dos Desastres, adotando abordagem sistêmico-complexa e dedutiva, com procedimento bibliográfico e documental e técnicas de resumos e fichamentos. Conclui-se que a incorporação da variável desigualdade socioambiental é parcial, restringindo a efetividade da proteção integral de grupos alocados à margem social.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Gestão de desastres; Justiça climática; Planejamento urbano.

## ABSTRACT

As the general objective of the present research, it seeks to analyze whether the urban planning and civil defense instruments of Porto Alegre/RS internalize socio-environmental inequality in the management of risks and disasters. To this end, the study is structured in two stages: first, it examines the social construction of risk in the context of the ecological-climatic crisis, highlighting its linkage to structural inequalities and historical processes of vulnerabilization; subsequently, it analyzes the legal treatment of risk and vulnerability in urban planning and disaster management, based on the Master Plan and the Contingency Plan of Porto Alegre/RS, in order to identify limits to the protection of affected populations. Methodologically, the research is grounded in systemic-complex theory and Disaster Law, adopting a systemic-complex and deductive approach, with bibliographic and documentary procedures and the use of summary and excerpting techniques. It concludes that the incorporation of the socio-environmental inequality variable is partial, thereby restricting the effectiveness of comprehensive protection for groups positioned at the social margins.

## KEYWORDS

Disaster management; Climate justice; Urban planning.

## RESUMEN

Como objetivo general de la presente investigación, se busca analizar si los instrumentos urbanísticos y de defensa civil de Porto Alegre/RS internalizan la desigualdad socioambiental en la gestión de riesgos y desastres. Para ello, el trabajo se estructura en dos momentos: en primer lugar, se examina la construcción social del riesgo en el contexto de la crisis ecológico-climática, poniendo de relieve su vinculación con desigualdades estructurales y procesos históricos de vulnerabilización; y, en segundo término, se analiza el tratamiento jurídico del riesgo y de la vulnerabilidad en la planificación urbana y en la gestión de desastres, con base en el Plan Director y en el Plan de Contingencia de Porto Alegre/RS, a fin de identificar los límites para la protección de las poblaciones afectadas. Metodológicamente, la investigación se fundamenta en la teoría sistémico-compleja y en el Derecho de los Desastres, adoptando un enfoque sistémico-complejo y deductivo, con procedimientos bibliográficos y documentales y el uso de técnicas de resúmenes y fichajes. Se concluye que la incorporación de la variable de la desigualdad socioambiental es parcial, lo que restringe la efectividad de la protección integral de los grupos situados en los márgenes sociales.

## PALABRAS CLAVE

Gestión de desastres; Justicia climática; Planificación urbana.

### 1 INTRODUÇÃO

A ascensão da crise ecológico-climática contemporânea tem exposto os limites do modelo civilizatório moderno e das formas tradicionais de regulação jurídica. A recorrência e a magnitude dos eventos climáticos extremos, bem distantes de constituírem fenômenos fortuitos ou unicamente naturais, revelam-se enquanto expressões de processos históricos, econômicos e políticos que produzem vulnerabilidades diferenciadas no espaço urbano. Nesse cenário, os desastres passam a operar como lentes analíticas privilegiadas para a compreensão das desigualdades, ao pôr à vista a distribuição assimétrica dos danos e a seletividade dos impactos sobre grupos e territórios historicamente marginalizados, tensionando os fundamentos do direito, do planejamento urbano e das políticas públicas.

Assim sendo, o presente trabalho busca analisar se os instrumentos urbanos e de gestão de risco e de desastres de Porto Alegre/RS incorporam desigualdades históricas na proteção jurídica. A partir disso, formula-se a seguinte pergunta-problema: em que medida os instrumentos urbanísticos e de defesa civil de Porto Alegre internalizam a desigualdade socioambiental na gestão dos riscos climáticos? Para responder ao problema proposto, o trabalho organiza-se em dois momentos. No primeiro, analisa-se a construção social do risco no contexto da crise ecológico-climática e, no segundo, examina-se o tratamento jurídico do risco e da vulnerabilidade no planejamento urbano e na gestão de desastres, a partir do Plano Diretor e do Plano de Contingência de Porto Alegre.

No que concerne à metodologia, a pesquisa fundamenta-se no quadrinômio teoria de base, abordagem, procedimento e técnica de pesquisa. Adota-se como teoria de base a perspectiva sistêmico-complexa, ancorada nas contribuições de Morin, Capra, Mattei, entre outros, articulada à teoria do Direito dos Desastres. A abordagem é sistêmico-complexa, em razão da natureza interdependente, complexa e multifatorial das demandas contemporâneas, e dedutiva, pois parte de premissas gerais à análise de um caso específico. O procedimento é bibliográfico e documental, valendo-se, como técnicas de pesquisa, de resumos e fichamentos.

### 2 CONSTRUÇÃO SOCIAL DO RISCO EM TEMPOS DE CRISE CLIMÁTICA

A questão ambiental contemporânea consolidou-se como um desafio fundamental à manutenção da vida, não somente das espécies não humanas, mas à própria humanidade e ao planeta que a sustenta (Milaré, 2013). A assertiva insere-se em um contexto mais amplo de crise ecológico-climática, delineada enquanto corolário de um extenso processo de degradação do meio natural que culminou

na instabilidade sistêmica observada, a qual denota a incapacidade das estruturas sociais e institucionais de obstar riscos há muito anunciados.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima registra que a majoração de 1,1°C na temperatura média global, entre 2011 e 2020, consolida um cenário de aquecimento acelerado decorrente de atividades antrópicas que transformam a dinâmica planetária. Esse patamar aproxima o sistema climático do limiar de 1,5°C, reconhecido como referência crítica à contenção de riscos irreversíveis, ao passo que projeções apontam efeitos ainda mais disruptivos caso a temperatura global atinja 2°C, o que reforça a premência de reconhecer que a ascensão de eventos climáticos extremos deriva de padrões produtivos inconciliáveis com a estabilidade das condições de vida (IPCC, 2021).

A racionalidade fragmentadora engendrada pela modernidade, responsável por instaurar uma polícrise, instituiu uma lógica de segregação entre humanos e natureza, como se não fossem uno, convertendo o mundo em um mosaico de fragmentos isolados cuja desconexão trunca a compreensão da complexidade inerente aos processos ambientais em curso (Morin; Kern, 2011). O paradigma produtivista regido pela noção de crescimento ilimitado acelerou a degradação dos ecossistemas e precipitou a devastação de recursos essenciais à manutenção da vida, processo que exprime a manifestação histórica de uma crise resultante da difícil conciliação entre o ritmo econômico e os limites naturais (Leff, 2009).

Simultaneamente, tornam-se manifestos tanto a urgência de uma ética do cuidado, fundada no reconhecimento da Terra como espaço comum (Boff, 2012), quanto os limites estruturais do direito moderno, cuja edificação sobre os princípios da propriedade absoluta, da soberania e do crescimento ilimitado instaurou uma cisão entre o ordenamento jurídico e os limites ecológicos que lhe são subjacentes (Capra; Mattei, 2018).

Nesse cenário de exaurimento, impõe-se, então, uma metamorfose civilizatória (Beck, 2018) capaz de ultrapassar os paradigmas que sustentaram a degradação sistêmica, de modo a reconhecer que a ação humana se converteu em força geológica, o antropoceno, dotada de potência para alterar os sistemas planetários (Latour, 2020). Assim, constata-se o esgotamento das estruturas de regulação e controle concebidas para um mundo cuja estabilidade já não subsiste.

Os riscos planeados por esse mesmo modelo civilizatório passam a manifestar-se de forma desigual e, portanto, nota-se que, no entrelaçamento entre mudanças climáticas e estruturas sociais, os riscos são distribuídos de maneira assimétrica. A teoria da sociedade de risco formulada por Beck (1997) demonstra que os perigos gerados pela modernidade passaram a organizar a vida coletiva, convertendo ameaças socialmente produzidas em elementos estruturantes das dinâmicas sociais.

A complexidade das sociedades contemporâneas expande a vulnerabilidade global, na medida em que os danos se propagam com velocidade e intensidade inéditas, transpondo fronteiras e fragilizando estruturas de proteção (Beck, 2010). As próprias tentativas de controle desses riscos, ao conceber soluções tecnológicas incapazes de abarcar a complexidade dos fenômenos, terminam por intensificar a instabilidade e ampliar as incertezas (Beck, 2006).

Embora a teoria da sociedade de risco evidencie a generalização dos perigos produzidos pela modernidade, ela não elimina, tampouco obscurece, o fato de que os riscos se distribuem de forma socialmente diferenciada. A distribuição desigual dos riscos, assim, torna-se absoluta, pois traz à luz

que determinados grupos e territórios são historicamente posicionados em patamares superiores de exposição, ou seja, cujas vulnerabilidades são (re)produzidas pelas próprias estruturas sociais.

Nessa acepção, os desastres deixam de ser compreendidos enquanto “naturais” e passam a ser reconhecidos como derivações de arranjos políticos, econômicos e territoriais que modulam a suscetibilidade de grupos específicos aos danos. A vulnerabilidade, logo, resulta da interação entre o risco existente e o grau de exposição das populações (Cutter, 1996).

Nesse contexto, observa-se que grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica sofrem os efeitos dos eventos climáticos de maneira desproporcional, em razão da maior exposição em territórios com infraestrutura precária. Tal cenário evidencia uma assimetria na distribuição dos danos ambientais, espelhando-se a estreita vinculação entre injustiça ecológica, segregação socioespacial e estruturas de poder (Bullard, 1993).

As estruturas sociais operam como dispositivos de (re)produção de riscos, transmutando desigualdades estruturais em tragédias previsíveis e obstruindo o acesso de grupos vulnerabilizados a condições mínimas de proteção e adaptação, em especial populações já submetidas a indicadores críticos de educação, saúde, saneamento e urbanização (Torres; Marques, 2004). A geografia do risco corrobora, ademais, com a tese que a vulnerabilidade não deriva exclusivamente de fatores físicos, todavia da convergência entre características sociais e decisões políticas que conduzem ao local e modo de materialização dos danos (Veyret; Richemond, 2007).

No Brasil, a injustiça ambiental constitui-se a partir de escolhas históricas que relegaram às populações marginalizadas os territórios propensos a desastres, consolidando a vinculação estrutural entre pobreza e risco ambiental (Acselrad, 2004). A negligência perante perigos conhecidos, somada a padrões de urbanização excludentes, aprofunda mecanismos que transmutam desigualdades em tragédias, demonstrando que desastres derivam de dinâmicas sociais e políticas sedimentadas ao longo do tempo (Klein, 2021). A lógica que estrutura essa assimetria prolonga-se nos desastres, cujas consequências traduzem violações múltiplas que incidem de maneira reiterada sobre populações vulnerabilizadas, justamente aquelas cuja salvaguarda deveria ser assegurada por políticas públicas (Cavedon; Vieira, 2011).

À vista desse panorama, cumpre salientar que a Constituição de 1988 (CF/1988), ao insculpir no art. 225 o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, impõe ao Estado a adoção de medidas preventivas e protetivas idôneas à garantia das condições basilares de existência digna (Brasil, 1988). A concepção foi densificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na ADPF 708, ao reconhecer que a inércia climática estatal vulnera direitos fundamentais e inviabiliza a integridade das gerações presentes e vindouras (Brasil, 2025d).

Dessa premissa decorre que a ordem constitucional repele retrocessos e exige políticas ambientais capazes de assegurar o patamar mínimo de dignidade, sendo a omissão estatal, por conseguinte, incompatível com a tutela dos direitos fundamentais (Canotilho, 2003). Na mesma linha, destaca-se que a efetividade desses direitos arroga um mínimo ecológico indispensável, sem o qual nem mesmo o direito à vida logra concretude (Silva, 2020). A proteção ambiental, então, erige-se como pressuposto da própria dignidade da pessoa humana, que requer a tutela das condições materiais imprescindíveis à existência (Sarlet, 2018).

Nota-se que a prevenção dos riscos climáticos constitui dever estatal improtelável. Todavia, o distanciamento entre o preceito e a realidade material torna-se latente diante da crescente intensificação dos eventos extremos, que expõe parcelas cada vez maiores da população a situações de risco. A experiência brasileira reforça o diagnóstico, pois, entre 1991 e 2023, registraram-se 67.230 desastres em franca progressão: 8.942 ocorrências entre 1991 e 2001 (840 mil pessoas afetadas), 22.648 entre 2002 e 2012 (43,23 milhões de atingidos) e 35.640 de 2013 a 2023 (188,52 milhões de acometidos), somando aproximadamente 232,6 milhões de pessoas impactadas ao longo das três décadas.

Somente no período mais recente observa-se 3.880 ocorrências em 2020 (19,6 milhões de afetados), 3.556 em 2021 (14,9 milhões), 5.021 em 2022 (24,6 milhões), 5.115 em 2023 (23 milhões) e 5.448 em 2024 (131 milhões), totalizando 23.020 eventos e cerca de 213,1 milhão de pessoas diretamente atingidas (Brasil, 2025a).

Os dados compõem um mosaico de violações (vida, moradia, saúde, educação, ambiente equilibrado e outros), ratificando que desastres transcendem a esfera dos danos materiais e incidem sobre a própria tessitura constitucional. Nesse horizonte, é que se inscreve a enchente de 2024 no Rio Grande do Sul, reconhecida como uma das mais graves, senão a mais, da história nacional até então. O evento culminou na decretação de calamidade pública em 1º de maio, posteriormente ratificada pelo Decreto n. 36/2024, após precipitações intensificadas pelas mudanças climáticas concentrarem, em apenas duas semanas, volume equivalente a três meses de chuvas regulares, recaindo sobre 478 das 497 municipalidades (96%) e cerca de 2,4 milhões de pessoas (Rehbein; Tybusch, 2025).

Não obstante o discurso de que a enchente teria atingido todas as camadas sociais na mesma intensidade, a análise do ocorrido certificou a distribuição assimétrica dos impactos, dado que os maiores ônus recaíram sobre populações historicamente vulnerabilizadas, contestando narrativas de neutralidade social do desastre. Famílias de baixa renda, negros, mulheres e outros grupos periféricos sofreram perdas desproporcionais: 47% das famílias com renda de até dois salários mínimos relataram danos, frente a 13% entre rendas mais elevadas. No recorte racial, 52% das pessoas negras e 40% das pardas foram afetadas, em contrapartida a 26% dos brancos, sendo que 24% da população negra precisou abandonar suas residências, percentual superior à média geral de 14% (Rehbein; Alves, 2025a).

Em Porto Alegre, dos 1,34 milhão de habitantes, cerca de 160 mil foram impactados, sendo 117,4 mil concentrados em apenas dez bairros (entre eles Sarandi, Farrapos, Humaitá, Menino Deus e Cidade Baixa) responsáveis por mais de 73% dos afetados na capital gaúcha. Os territórios, de baixos índices socioeconômicos, abrigavam previamente mais de 25 mil famílias inscritas no CadÚnico, de modo que 64% das famílias atingidas já dependiam de políticas de assistência social. Soma-se a isso a presença considerável de pessoas com deficiência, grupos tradicionais e trabalhadores informais, em áreas caracterizadas por maior proporção de população negra e feminina e por acentuadas disparidades de renda entre homens e mulheres (Rehbein; Alves, 2025a).

A enchente, portanto, realçou o caráter regressivo da crise ecológico-climática em curso, cujos efeitos recaem de forma seletiva sobre aqueles que menos contribuíram para sua gênese, expondo injustiças ambientais e vulnerando ainda mais a população. O caso gaúcho, com especial fulcro em Porto Alegre, demonstra que a degradação ecológica, articulada a desigualdades e omissões estatais, converte-se em mecanismo reiterado de violação de direitos.

### 3 RISCO E VULNERABILIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO

Para além da constatação antes delineada, impõe-se o deslocamento do escopo analítico para a juridicidade que esculpe a produção, a ocupação e a gestão do espaço urbano, reconhecendo-se que o risco emerge de opções jurídico-políticas que estruturam o território. Nesse cenário, o Direito dos Desastres adquire relevo ao repelir a leitura naturalizada das calamidades, compreendendo-as como fenômenos complexos e multidimensionais, forjados na interação entre ameaças ambientais e vulnerabilidades socialmente construídas (Carvalho, 2020).

A dimensão jurídica do campo ancora-se na CF/1988, especialmente na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), que requer a tutela das condições materiais de existência. Em um cenário de riscos crescentes, a proteção contra desastres passa a integrar o próprio conteúdo dos direitos fundamentais. Nesse sentido, os direitos sociais do art. 6º revelam-se sensíveis em situações calamitosas, impondo ao Estado deveres reforçados de prevenção, resposta e recuperação, sob pena de majoração das desigualdades pré-existentes (Rehbein; Tybusch, 2025).

O texto constitucional estrutura ainda a repartição de competências ao atribuir à União o planejamento e a promoção da defesa permanente contra calamidades públicas (art. 21, XVIII) e a competência legislativa em matéria de defesa civil (art. 22, XXVIII), complementadas pelas competências comuns e concorrentes dos arts. 23 e 24 (Rehbein; Alves, 2025b). Soma-se a cláusula do art. 225, que fundamenta deveres estatais de prevenção e mitigação de desastres ambientais e climáticos (Sarlet; Fensterseifer, 2025). Essa base sustenta o Direito dos Desastres, ratificado pelo STF, na ADI 4.031/PA, ao exigir atuação estatal preventiva, adequada e tempestiva, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução e com as diretrizes internacionais (Sarlet; Fensterseifer, 2025).

Dessa forma, estabelece-se um microsistema jurídico no plano constitucional e infraconstitucional, cujo cerne se encontra, para além da CF/1988, na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNP-DEC – Lei 12.608/2012), alterada pela Lei nº 14.750/2023, a qual ampliou os deveres estatais relativos à redução das vulnerabilidades e à integração da gestão de riscos aos processos de planejamento territorial. Adicionalmente, destacam-se, entre outros, os instrumentos do Direito Climático, notadamente a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e a Lei de Adaptação Climática (Lei nº 14.904/2024), que inserem a gestão de riscos e mitigação de vulnerabilidade como núcleo de proteção frente a intensificação dos eventos climáticos extremos (Sarlet; Fensterseifer, 2025).

A concretização do Direito dos Desastres pressupõe uma articulação entre ramos jurídicos, com especial relevo para o Ambiental, o Administrativo e, de modo singular, o Urbanístico. Nesse horizonte, a CF/1988 erigiu a política urbana à categoria de diretriz fundamental da organização territorial, atribuindo ao Poder Público municipal a incumbência de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e de promover o bem-estar coletivo (art. 182), ao mesmo tempo em que consagrou o plano diretor como instrumento básico do desenvolvimento e da expansão urbana, de observância compulsória nos Municípios com população superior a vinte mil habitantes (art. 182, §1º).

A densificação desse comando, todavia, apenas se operou com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), diploma que, ao regular o uso da propriedade urbana como matéria de ordem

pública e interesse social, passou a integrar, de forma sistêmica, as dimensões sociais, econômicas e ambientais do espaço urbano (Rehbein; Alves, 2025c).

Ainda assim, a incorporação da prevenção de riscos de desastres somente alcançou robustez com a instituição da PNPDEC, responsável por promover modificações no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, entre as diretrizes gerais, passou a integrar a ordenação e o controle do uso do solo orientados à contenção da exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, VI, h). Ademais, a introdução do art. 42-A impôs aos Municípios incluídos no cadastro nacional de áreas suscetíveis o dever de internalizar a variável risco no plano diretor. Já o art. 42-B condicionou a ampliação do perímetro urbano à elaboração de projeto apto a delimitar áreas com restrições à urbanização e trechos submetidos a controle especial em razão de ameaças de desastres naturais (Brasil, 2001).

Com a inserção dos dispositivos no Estatuto da Cidade, o plano diretor passou a incorporar parâmetros técnicos oriundos de políticas setoriais de alcance interlocal, relativizando a autonomia local prevista no art. 30 da CF/1988. A gestão do risco de desastres, pela natureza territorialmente difusa e regionalizada, impõe, então, a integração obrigatória de medidas preventivas e de enfrentamento no planejamento urbano, de modo a vincular todos os municípios situados em áreas suscetíveis ao cumprimento desse núcleo mínimo de proteção, independentemente da inscrição no Cadastro Nacional (Rehbein; Alves, 2025b).

Não obstante, a efetivação dessas diretrizes revela-se limitada, haja vista que grande parte dos municípios ainda não adequou os planos diretores às exigências legais, dificuldade agravada pela tardia regulamentação do Cadastro Nacional, apenas em 2021, por meio do Decreto nº 10.692, que lhe conferiu publicidade e operacionalidade. O diploma estabelece (art. 5º, III), a obrigatoriedade, para os municípios cadastrados, da elaboração do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil no prazo máximo de um ano, definido como instrumento de resposta planejada e intersetorial aos desastres (art. 2º, IV) (Brasil, 2021).

Cabe referir que o Cadastro dos Municípios Suscetíveis a Eventos de Enxurradas e Inundações (Decreto nº 11.599/2023 e nº 12.444/2025), distinto do Cadastro Nacional do Decreto nº 10.692/2021, orienta a priorização do financiamento federal sob critérios de vulnerabilidade territorial. Nele, identificaram-se 2.086 municípios no território nacional, dos quais 206 situam-se no Rio Grande do Sul, incluindo Porto Alegre, onde 10.706 habitantes residem em áreas sujeitas a deslizamentos, enxurradas e inundações (Brasil, 2025c). Em consonância, o Atlas de Risco a Inundações do Rio Grande do Sul indica que cerca de 70% das municipalidades apresentam risco significativo, sendo 43 classificados como de risco muito alto, entre eles a capital, e 82 como de risco alto (Brasil, 2025b).

À luz dessa juridicidade, procede-se ao exame da incorporação das categorias de risco e vulnerabilidade nos instrumentos de planejamento urbano e de gestão de desastres do Município de Porto Alegre, uma das cidades mais afetadas pelo desastre de 2024 e marcada por expressivas desigualdades socioespaciais. Busca-se, assim, verificar se os instrumentos reconhecem a vulnerabilidade enquanto fenômeno socialmente produzido, se contemplam a desigualdade na exposição aos riscos e se instituem mecanismos de prevenção e resposta compatíveis com a realidade social, territorial e institucional local.

No que se refere ao Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar n. 434/1999, atualizada até 2022, não há reconhecimento expresso da vulnerabilidade nem identificação de grupos sociais como destinatários prioritários das políticas. Ainda assim, admite indiretamente a existência de desigualdades estruturais ao eleger como princípio do desenvolvimento urbano a promoção da qualidade de vida com redução das desigualdades e da exclusão social (art. 1º, II) e ao prever a utilização de instrumentos redistributivos de regulação do solo urbano (art. 1º, VII). A diretriz de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 1º, X), associada à integração da dimensão ambiental ao planejamento urbano (art. 2º) (Porto Alegre, 1999) reconhece que determinadas ocupações e territórios se encontram submetidos a condições mais precárias.

Há de se mencionar, no âmbito instrumental, que o Plano contempla medidas de enfrentamento de ocupações em áreas inadequadas ou de risco, como o reassentamento populacional e a recuperação de áreas degradadas (art. 22, I e II, e §1º, III), a promoção de habitação de interesse social com consideração dos riscos ambientais (art. 23, II), a vedação de ocupações sujeitas a inundações ou a comprometimento da drenagem urbana (art. 65, III, IV e V) e a instituição de Áreas Especiais de Interesse Social, que asseguram a permanência dos moradores, admitindo remoções apenas em situações de risco ou excedente populacional (art. 76, §1º) (Porto Alegre, 1999).

Não obstante, nota-se um caráter normativo-programático e não se estabelece critérios de priorização social, o que limita a incorporação da desigualdade na exposição aos riscos como elemento do planejamento urbano, especialmente no que se refere a mulheres e pessoas negras.

Já o Plano de Contingência (PLACON), instituído pelo Decreto n. 23.434/2025 (revogou o Decreto n. 21.553/2022), apreende a vulnerabilidade sob uma égide eminentemente territorial e operacional, vinculando-a à localização em áreas suscetíveis a riscos hidrológicos e geomorfológicos e à capacidade de resposta das populações afetadas. O Plano estabelece um conjunto de ações preventivas e corretivas, prevendo, entre outras medidas, a realização de estudos censitários e socioambientais para o diagnóstico das populações residentes em áreas de risco e de preservação ambiental, a elaboração de estudos geotécnicos e hidrológicos destinados a subsidiar obras de contenção, bem como intervenções de remoção, realocação e reassentamento (Porto Alegre, 2025).

Embora as previsões reconheçam desigualdades na exposição aos desastres, o texto não trata a vulnerabilidade como fenômeno socialmente produzido nem adota abordagem interseccional, limitando-se a caracterizações funcionais vinculadas à ocupação de áreas suscetíveis a inundações, deslizamentos e outros eventos extremos.

Da análise, compreende-se que embora os instrumentos de Porto Alegre incorporem, em distintos graus, a noção de risco e reconheçam a existência de territórios mais expostos a eventos extremos, a vulnerabilidade permanece tratada de forma despolitizada, dissociada de seus condicionantes sociais históricos. Tanto o Plano Diretor quanto o Plano de Contingência operam majoritariamente sob racionalidade técnico-territorial, que identifica áreas suscetíveis e define medidas operacionais de contenção, remoção e resposta, mas não internaliza a desigualdade, especialmente sob a ótica de gênero e raça, como categoria primordial do urbanismo e da gestão dos riscos e de desastres.

Assim sendo, a gestão urbana e de desastres permanece dissociada de uma concepção de proteção integral das populações afetadas, na medida em que a vulnerabilidade é apreendida prioritaria-

mente sob chaves territoriais e operacionais, e não como expressão de desigualdades socialmente produzidas. Ao não incorporar, de forma substantiva, garantias jurídicas para a preservação da dignidade nos contextos calamitosos, os instrumentos analisados revelam-se limitados para conter a reprodução de violações e o sofrimento que tende a emergir da ausência de políticas públicas articuladas e centradas nas pessoas atingidas (Furtado; Silva, 2014).

Nesse sentido, a insuficiência dos mecanismos locais evidencia um déficit de proteção, o que impõe a afirmação de um direito fundamental à proteção contra desastres, na medida em que fragiliza a adoção de salvaguardas aptas a assegurar condições dignas de existência mesmo em cenários de excepcionalidade.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os instrumentos urbanísticos e de defesa civil de Porto Alegre internalizam a desigualdade socioambiental na gestão dos riscos de maneira restrita, fragmentada e indireta. Embora o Plano Diretor e o Plano de Contingência reconheçam a existência de territórios mais expostos a eventos extremos e estabeleçam mecanismos de prevenção, mitigação e resposta, o reconhecimento permanece circunscrito a uma racionalidade predominantemente técnico-territorial. Nessa guisa, o risco é apreendido a partir da localização espacial e das condições físicas do território, dissociado dos processos sociais, históricos e políticos que conformam a produção da vulnerabilidade e estruturam a distribuição desigual dos danos.

Em consequência, a desigualdade socioambiental não é elevada à condição de categoria jurídica estruturante do planejamento urbano e da gestão de desastres, sendo tratada apenas como dado implícito à ocupação de áreas consideradas inadequadas ou perigosas. A ausência de critérios de priorização voltados a grupos historicamente vulnerabilizados não só pela perspectiva econômica, como mulheres e pessoas negras, limita a capacidade dos instrumentos analisados de enfrentar a assimetria na exposição aos riscos, bem como de prevenir a reprodução de violações de direitos em contextos calamitosos.

Assim, à luz da pergunta-problema formulada, conclui-se que, embora Porto Alegre disponha de instrumentos aptos a reconhecer o risco e a organizar respostas institucionais, a insuficiente incorporação da desigualdade como elemento primordial evidencia uma negativa de proteção integral, tensionando a efetividade do direito à proteção contra desastres e esvaziando, em alguma medida, a função emancipatória do planejamento urbano frente à crise ecológico-climática contemporânea.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In*: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: 34, 2010.

BECK, Ulrich. Incertezas fabricadas: entrevista com Ulrich Beck. *In*: **Sociedade do Risco**: o medo da contemporaneidade. São Leopoldo: IHU Online, 2006.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. *In*: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1997.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BRASIL. **Atlas digital de desastres no Brasil**. Brasília: MIDR, 2025a.

BRASIL. **Atlas de risco a inundações do Rio Grande do Sul**. Brasília: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 2025b.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Cadastro de municípios suscetíveis a eventos de enxurradas e inundações**. Brasília: Gov.br, 2025c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: concretizando direitos humanos. Direito ao ambiente e emergência climática. Brasília: STF: CNJ, 2025d.

BRASIL. **Decreto nº 10.692**, de 3 de maio de 2021. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Brasília, DF, 3 de maio de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Mensagem de veto nº 730. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BULLARD, Robert. **Confronting environmental racism**: voices from the grassroots. Boston: South End Press, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A revolução ecojurídica**: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. São Paulo: Cultrix, 2018.

CARVALHO, Délton. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters.

CAVEDON, Fernanda; VIEIRA, Ricardo. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 179-206, 2011.

COUTINHO, Nilton. Da concretização do direito de proteção contra desastres, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 6, n. 2, p. 211-217, 2014.

CUTTER, Susan. Vulnerability to environmental hazards. **Progress in human geography**, v. 20, n. 4, p. 529-539, 1996.

FURTADO, Janaína Rocha; SILVA, Marcela Souza. **Proteção de direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2014.

INTERGOVERNMENTAL Panel on Climate Change (IPCC). Summary for Policymakers. *In*: MASSON-DELMOTTE, V. *et al.* (ed.). **Climate change 2021: the physical science basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2021.

KLEIN, Naomi. **Em chamas**: uma ardente busca por um novo acordo ecológico. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

LATOUR, Bruno. **Diante de Gaia**: oito conferências sobre a natureza no Antropoceno. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades, 2020.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. São Paulo: Cortez, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Grigitte. **Terra-Pátria**. Trad. Paulo Neves da Silva. 6. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

PORTO ALEGRE. **Decreto n. 23.434**, de 1º de setembro de 2025. Aprova o Plano de Contingências de Proteção e Defesa Civil de Porto Alegre 2025 e revoga o Decreto nº 21.533, de 22 de junho de 2022. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2025.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 434**, de 1º de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor [...]. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1999.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; ALVES, Felipe Dalenogare. Mudanças climáticas e direito à moradia: impacto das enchentes de 2024 na capital gaúcha. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 117, a. 30, p. 219-258, jan./mar. 2025a.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; ALVES, Felipe Dalenogare. Planejamento urbano das cidades frente às mudanças climáticas: um desafio distante de concretização na realidade brasileira. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 11, n. 20, p. 349-375, 2025b.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; ALVES, Felipe Dalenogare. Gestão de desastres em contexto de crise: uma análise da calamidade gaúcha em 2024 sob a égide dos municípios de Porto Alegre e Canoas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 21, p. 98-122, 2025c.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Resposta estatal à desastres: as enchentes do Rio Grande do Sul (Brasil) e de Valência (Espanha) em perspectiva comparada. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, v. XVI, n. 1, p. 1-40, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Comentários ao Enunciado 75. *In*: LEITE, José Rubens Morato; MIRRA, Álvaro Luiz Valery; MELO, Melissa Ely; REHBEIN, Katiele Daiana da Silva. (org.). **Enunciados do conselho da justiça federal sobre prevenção e gerenciamento de crises ambientais sob a ótica da juridicidade ecológica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2020.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 28-38, 2004.

VEYRET, Yvette; RICHEMOND, Nancy Meschinet de. Definições e vulnerabilidades do risco. *In*: VEYRET, Yvette (org.). **Os riscos**: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. Trad. Dilson Ferreira. São Paulo: Contexto, 2007.

---

Recebido em: 15 de Dezembro de 2025

Avaliado em: 2 de Janeiro de 2026

Aceito em: 25 de Fevereiro de 2026

---



**A autenticidade desse artigo  
pode ser conferida no site  
<https://periodicos.set.edu.br>**

---

1 Mestra em Ciências Ambientais, Universidade de Passo Fundo (bolsa Capes Prosc Modalidade I) e em Direito, Universidade Federal de Santa Maria; Especialista em Direito Ambiental, Centro Universitário Internacional e em Direito Constitucional, Faculdade Legale; Graduação em Direito, Antonio Meneghetti Faculdade; Doutoranda em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina (bolsa Capes Proex); Professora de Direitos Humanos, Mudanças Climáticas e Sustentabilidade, Escola Mineira de Direito e de Direito Ambiental, Escola de Formação Jurídica; Técnico em Meio Ambiente, Instituto Federal Farroupilha; Membro do Grupo de Pesquisa: Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, DGP/CNPq. GPDA UFSC. E-mail: katielerehbein.direito@gmail.com ou katiele.rehbein@posgrad.ufsc.br

2 Doutor (com bolsa Capes) e Mestre em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul; Pós-Doutor em Direito, Università di Bologna; Pós-doutorando em Direito, Universidad de Burgos; Coordenador e professor dos Cursos de Pós-graduação em Direito Público e em Gestão Pública e Direito Administrativo, Escola Mineira de Direito; Autor da obra Manual de Direito Administrativo, Editora Saraiva; Chefe de Divisão na Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (MD), tendo atuado como supervisor na Subchefia de Operações da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC) do Ministério da Defesa brasileiro (MD), em desempenho direto nos trabalhos de assessoramento jurídico à coordenação (em nível político e estratégico) exercida sobre o Comando Operacional Conjunto Taquari II, ativado no estado do Rio Grande do Sul para o emprego das Forças Armadas brasileiras e estrangeiras (a exemplo da FAU - Força Aérea Uruguaia), nas atividades de defesa civil, no maior desastre ambiental ocorrido naquele estado (em maio de 2024); Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Distrito Federal. E-mail: felipe@estudiosdedireito.com.br ou felipe.dalengogare@defesa.gov.br

Copyright (c) 2026 Revista Interfaces  
Científicas - Humanas e Sociais



Este trabalho está licenciado sob uma  
licença Creative Commons Attribution-  
NonCommercial 4.0 International License.

