DA CONTENÇÃO EMERGENCIAL À MORADIA DIGNA: VILAS DE PASSAGEM APÓS O DESASTRE CLIMÁTICO DE 2023 EM SÃO SEBASTIÃO (SP)

Mariana de Oliveira Lima, Maria Angélica Toniolo, Ana Frieda Nossack.

Universidade do Vale do Paraíba/Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Avenida Shishima Hifumi, 2911, Urbanova - 12244-000 - São José dos Campos-SP, Brasil, maryliimaaa@gmail.com, angelica.toniolo@univap.br, frieda.nossack@univap.br.

Resumo
O desastre climático ocorrido em São Sebastião (SP), em fevereiro de 2023, evidenciou a relação entre a vulnerabilidade socioespacial e a ocupação de áreas de risco. Este artigo analisa o papel das Vilas de Passagem como estratégia habitacional emergencial destinada às famílias removidas após o desastre. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados indicam que, embora essas estruturas tenham garantido acolhimento imediato e reduzido a exposição aos riscos, a permanência prolongada e as limitações de habitabilidade demonstram que a recuperação pós-desastre não deve restringir-se à oferta de abrigo temporário. Conclui-se que políticas habitacionais devem integrar planejamento urbano, gestão de riscos e garantia do direito à moradia digna, considerando também a preservação dos vínculos comunitários, o acesso à infraestrutura e às oportunidades urbanas.
Palavras-chave: Desastres socioambientais. Habitação emergencial. Moradia digna. Vulnerabilidade socioespacial. Reassentamento pós-desastre.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas - Arquitetura e Urbanismo.

Introdução

Segundo Santos (2009 *apud* Rubin; Bolfe, 2014), a urbanização brasileira desenvolveu-se de forma mais expressiva a partir do século XVIII, amadureceu no século XIX e, apenas no século XX, atingiu as características da urbanização atual. Esse processo esteve acompanhado pelo agravamento da questão habitacional, especialmente entre a população de baixa renda, com a expansão de cortiços, a precariedade das moradias e a ocupação de áreas periféricas e encostas (Rubin; Bolfe, 2014). Trata-se de uma problemática que permanece na contemporaneidade, como demonstram os dados da Fundação João Pinheiro (2024), que apontam um déficit habitacional de aproximadamente 6,22 milhões de domicílios no Brasil. Nesse contexto, as condições habitacionais precárias relacionam-se à ocupação de áreas ambientalmente frágeis, intensificando situações de vulnerabilidade social e exposição a riscos ambientais.

Oliver-Smith et al. (2017) definem os desastres como processos sistêmicos que se desenvolvem ao longo do tempo e cujas causas estão profundamente arraigadas na história da sociedade. Segundo o relatório da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2022), foram registradas mais de 63 mil ocorrências nas últimas três décadas, com ao menos um evento em 93% dos municípios brasileiros. Esse panorama evidencia a disseminação dos riscos climáticos no território nacional e reforça a necessidade de integrar o planejamento urbano à gestão de riscos.

Em cidades litorâneas, como São Sebastião, essas vulnerabilidades tornaram-se evidentes no desastre climático ocorrido em fevereiro de 2023, quando o município registrou cerca de 640 mm de chuva em 24 horas, provocando o desmoronamento de cerca de 50 casas, além de 65 mortes, dezenas de feridos e cerca de dois mil desabrigados (Costa, 2023). Embora este fenômeno tenha sido o agente desencadeador da tragédia, seus impactos foram potencializados pela organização socioespacial do território, marcada pela especulação imobiliária associada ao turismo e pelas limitações físicas da Serra do Mar. Malta destaca (2006, p. 19), “como resultado dos altos valores de terra próximos ao mar, os grupos de baixa renda são empurrados para áreas mais baratas, sem infraestrutura ou serviços, e onde as oportunidades de emprego são escassas”. A remoção emergencial das famílias ocorreu inicialmente em escolas e pousadas e, posteriormente, nas Vilas de Passagem, implantadas durante o período de construção das novas habitações. Embora destinadas a oferecer abrigo temporário, essas estruturas

apresentaram limitações de infraestrutura e afastaram as famílias de seus locais de origem, afetando relações de trabalho e modos de vida.

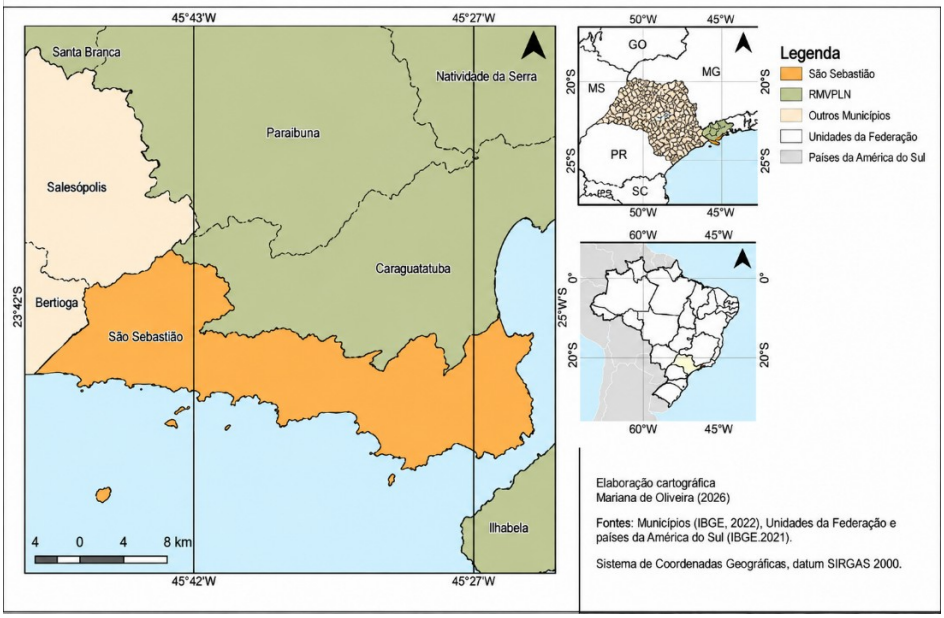
Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel das Vilas de Passagem implantadas após o desastre climático de 2023 em São Sebastião (SP), compreendendo sua contribuição como estratégia habitacional emergencial e os desafios relacionados à garantia de condições adequadas de moradia durante a transição para as novas unidades habitacionais. Para subsidiar essa análise, realizou-se uma revisão da literatura sobre desastres socioambientais, déficit habitacional e habitação emergencial, situando o caso estudado no contexto das estratégias de resposta e recuperação pós-desastre.

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada em revisão da literatura e análise documental. A revisão bibliográfica contemplou estudos sobre desastres socioambientais, vulnerabilidade socioespacial, produção desigual do espaço urbano, déficit habitacional, estratégias de habitação emergencial e direito à moradia adequada em contextos de recuperação pós-desastre. Complementarmente, foi realizada a análise documental do desastre climático ocorrido em São Sebastião (SP), em fevereiro de 2023, e das estratégias habitacionais adotadas no período pós-desastre. Foram analisados dados e documentos técnicos de órgãos públicos, incluindo relatórios da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), da Defesa Civil e planos de intervenção voltados ao reassentamento das famílias atingidas. A partir desse conjunto, buscou-se compreender o papel das Vilas de Passagem como estratégia de resposta emergencial, avaliando suas contribuições para a proteção das famílias atingidas e os desafios relacionados à qualidade habitacional e ao reassentamento permanente.

A área de estudo corresponde ao município de São Sebastião, localizado no Litoral Norte do estado de São Paulo e integrante da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN). A proximidade entre a Serra do Mar e o Oceano Atlântico influencia o clima tropical úmido e os elevados índices de precipitação da região, sobretudo entre setembro e abril. Esses fatores favorecem a ocorrência de chuvas intensas e eventos extremos, tornando São Sebastião uma das áreas suscetíveis a esses episódios no estado de São Paulo.

Figura 1 – Localização de São Sebastião, São Paulo, Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora com base em IBGE (2022).

Resultados

Os altos índices de pluviosidade na região frequentemente resultam em deslizamentos de encostas, transbordamentos de rios, inundações e, eventualmente, desmoronamentos de residências, danos

materiais e vítimas fatais. O desastre ocorrido na noite de 18 para 19 de fevereiro de 2023 evidencia a gravidade que esses eventos podem alcançar, especialmente nos bairros da Costa Sul de São Sebastião, atingidos pelos intensos temporais registrados naquele período.

O epicentro do evento pluviométrico concentrou-se no trecho das praias da Costa Sul, principalmente seus núcleos de ocupação. A estação hidrológica de Barra do Una registrou 648 mm e a de Juquehy, 694 mm (Costa, 2023). O episódio transcorreu por uma semana, marcada por trovoadas e chuvas rápidas nos finais de tarde e à noite, além de temperaturas elevadas, ventos fracos e mornos.

Os centros de monitoramento meteorológico, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais/Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (INPE/CPTEC), emitiram alertas para a ocorrência de chuvas intensas na região. Entretanto, conforme destaca Costa (2023), esses sistemas ainda apresentam limitações para prever precisamente a magnitude e os impactos de eventos climáticos extremos dessa natureza. Além disso, a familiaridade da população local com episódios de chuvas intensas e temperaturas elevadas pode ter contribuído para a subestimação do risco. Somado a isso, o fato de as chuvas terem ocorrido durante a noite e em um período de alta temporada turística, com aumento significativo da população presente no município, colaborou para ampliar as proporções do desastre (Costa, 2023).

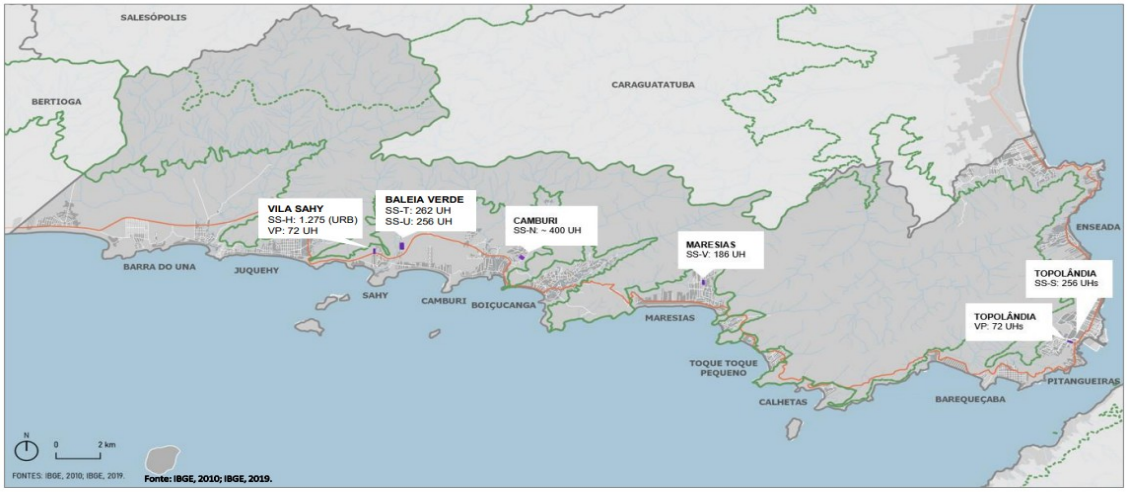
Conforme Costa (2023), eventos climáticos extremos dessa magnitude impõem aos governos um triplo desafio: o atendimento imediato aos feridos e o restabelecimento da infraestrutura; a construção de moradias para as populações afetadas; e a adoção de medidas de médio e longo prazo voltadas ao ordenamento territorial e ao uso racional do solo.

Como resposta imediata, o município de São Sebastião estruturou ações emergenciais de acolhimento às famílias atingidas. Inicialmente, os desabrigados foram direcionados para abrigos provisórios no Instituto Verdescola, na Creche Barra do Sahy e na Escola Municipal Henrique Tavares de Jesus, enquanto outros foram acolhidos por familiares, amigos, empregadores ou pela rede hoteleira da região.

Diante do cenário, o Governo do Estado de São Paulo adotou medidas institucionais para o enfrentamento dos impactos do desastre, incluindo decretos de calamidade pública e a criação da Gerência de Apoio ao Litoral Norte. Também foi elaborado o Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLAMCON), que estabelece procedimentos e ações de resposta a emergências, abrangendo socorro, assistência humanitária e recuperação das áreas afetadas (São Sebastião, 2025).

Para promover o reassentamento das famílias, a CDHU, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado de São Paulo (SDUH) e a Prefeitura de São Sebastião, desenvolveu ações voltadas à oferta de moradias provisórias e permanentes, à remoção de edificações em áreas de risco e à recuperação urbana das regiões afetadas. As intervenções incluíram a urbanização da Vila Sahy, a construção de moradias definitivas nos bairros Baleia Verde, Maresias e Camburi, a implantação de unidades na Topolândia (Figura 2) e a realização de cadastros sociais em diferentes localidades (CDHU, 2023).

Figura 1 - Mapa das novas unidades habitacionais previstas após o desastre.



Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (2023).

Enquanto aguardavam as moradias permanentes, as famílias permaneceram cerca de um ano e quatro meses nas Vilas de Passagem, período superior à previsão inicial de oito meses. Embora implantadas como solução emergencial, as unidades apresentaram limitações de habitabilidade, incluindo esgoto a céu aberto, espaços reduzidos compostos por um único cômodo e presença de vetores e pragas, como ratos, baratas e casos de sarna, conforme relatos de entrevistas divulgadas pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB, 2024). Esses registros evidenciam as condições precárias enfrentadas pelos moradores durante a permanência nas moradias temporárias (Figura 3).

Figura 3 - Condições de habitabilidade das Vilas de Passagem em São Sebastião, SP.



Fonte: Movimento dos Atingidos por Barragens, 2024.

A Vila de Passagem da Topolândia foi implantada para abrigar 72 famílias em unidades habitacionais temporárias. Após o desastre, aproximadamente 180 pessoas foram acolhidas no local e permaneceram até a conclusão das moradias definitivas. As últimas famílias foram transferidas para um conjunto habitacional permanente em Maresias cerca de dezoito meses após o desastre (MAB, 2024). O deslocamento para uma região distante do território de origem trouxe desafios socioeconômicos relacionados à perda de vínculos comunitários e à manutenção da renda, uma vez que parte da população teve seus empregos comprometidos pelo deslocamento e pelas exigências burocráticas para acesso aos auxílios, segundo registros do MAB (2024).

Dessa forma, embora as Vilas de Passagem tenham desempenhado papel fundamental na resposta imediata ao desastre, ao garantir acolhimento temporário às famílias removidas de áreas de risco, a permanência prolongada e as condições de habitabilidade evidenciam as limitações dessa solução quando o período de transição se estende além do previsto. Nesses casos, a resposta emergencial deve ser acompanhada de ações contínuas de apoio institucional, incluindo acompanhamento psicossocial, continuidade da vida escolar, acesso aos serviços públicos essenciais e planejamento eficiente do reassentamento definitivo, de modo a minimizar os impactos sociais decorrentes do deslocamento prolongado.

Discussão

Os impactos decorrentes dos desastres socioambientais não podem ser compreendidos apenas como consequências de eventos naturais extremos, mas como resultados de processos históricos de produção desigual do espaço urbano. Nessa perspectiva, os desastres constituem construções sociais, cujas causas estão profundamente relacionadas às formas de ocupação do território, às decisões políticas e econômicas e às desigualdades que condicionam diferentes níveis de vulnerabilidade entre os grupos sociais (Oliver-Smith et al., 2017). Assim, a urbanização marcada pela precariedade habitacional, pela insuficiência de infraestrutura e pela segregação socioespacial amplia a exposição das populações socialmente vulneráveis aos riscos ambientais (Jatobá, 2011).

No município de São Sebastião, esse processo se manifesta de forma evidente. A expansão do turismo e a intensa valorização imobiliária da orla concentraram os empreendimentos turísticos e as residências de maior renda nas áreas próximas ao mar, enquanto a população residente permanente, especialmente de baixa renda, foi progressivamente deslocada para áreas periféricas e encostas ambientalmente frágeis, muitas vezes desprovidas de infraestrutura urbana adequada. Essa dinâmica evidencia que a ocupação de áreas de risco decorre menos de escolhas individuais do que da lógica do mercado imobiliário e da insuficiência de políticas públicas capazes de garantir o acesso da

população de baixa renda à terra urbanizada, por meio de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Nesse contexto, a implantação das Vilas de Passagem representou uma resposta emergencial importante para reduzir a exposição imediata das famílias removidas das áreas de risco após o desastre climático de 2023. Contudo, a permanência prolongada nessas estruturas temporárias, associada às limitações das condições de habitabilidade e ao reassentamento definitivo de parte das famílias em localidades distantes de seus territórios de origem, evidencia que a recuperação pós-desastre não pode restringir-se ao fornecimento de abrigo temporário ou à entrega de unidades habitacionais. Como destacam Oliver-Smith et al. (2017), as estratégias de gestão de desastres ainda permanecem excessivamente centradas na resposta emergencial, em detrimento de ações estruturais voltadas à redução das vulnerabilidades que originam os próprios desastres.

Sob essa perspectiva, o direito à moradia deve ser compreendido de forma ampliada. A habitação não corresponde apenas à unidade física, mas também ao acesso à terra urbanizada, aos equipamentos públicos, às oportunidades de trabalho e às redes de sociabilidade construídas no território (Cardoso, 2001). Dessa forma, políticas habitacionais voltadas ao contexto pós-desastre precisam considerar a preservação dos vínculos comunitários e a integração urbana como elementos fundamentais da reconstrução. Conforme argumenta Rolnik (2020), intervenções que desconsideram essas dimensões tendem a fragilizar ainda mais populações já vulneráveis, enquanto soluções que preservam as relações sociais e o acesso à cidade apresentam maior potencial para promover uma recuperação efetivamente sustentável. Nesse sentido, mais do que reconstruir moradias, a reconstrução pós-desastre deve contribuir para a produção de cidades mais justas, resilientes e menos desiguais (Rolnik; Nakano, 2009).

Conclusão

Dessa forma, conclui-se que, embora as ações habitacionais desenvolvidas no período pós-desastre sejam fundamentais para garantir proteção e acolhimento às famílias atingidas, a redução dos impactos de eventos climáticos extremos depende, sobretudo, de estratégias preventivas. Nesse sentido, o planejamento urbano desempenha papel central na diminuição das vulnerabilidades socioambientais, por meio da utilização de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), da ampliação do acesso à terra urbanizada e da democratização do espaço urbano, reduzindo a ocupação de áreas ambientalmente frágeis e suscetíveis a desastres. Sob essa perspectiva, conforme defendem Cardoso (2001) e Rolnik (2020), a política habitacional deve compreender a moradia como um direito que ultrapassa a oferta de uma unidade habitacional, incorporando o acesso à cidade, à infraestrutura urbana e às oportunidades proporcionadas pelo território. Assim, o caso de São Sebastião evidencia que a efetiva redução dos riscos associados às mudanças climáticas exige a articulação entre planejamento urbano, política habitacional e gestão de riscos, priorizando ações preventivas capazes de enfrentar as vulnerabilidades historicamente produzidas e de promover cidades mais justas, seguras e resilientes.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **A proteção e defesa civil e os 30 anos de desastres no Brasil (1991–2020).** Florianópolis: CEPED/UFSC, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil sedec/A_p_amp_dc_e_os_30_anos_de_desastres_no_Brasil_20221_compressed.pdf. Acesso em: 23 mar. 2026.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal**; IPPUR/UFRJ; FASE, 2001. Disponível em: https://conecsufes2013.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/12/desigualdades-urbanas-e-polc3adticas-habitacionais1.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

COSTA, Wanderley Messias da. **Os temporais e a catástrofe em São Sebastião-SP no Carnaval de 2023**. Confins: Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia, n.

58, 2023. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/50176. Acesso em: 5 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2022.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/4ea6db72-4b2e-4dcb-af59-95202212ce9a. Acesso em: 31 jul. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Malha Municipal**. **Rio de Janeiro: IBGE, 2022.** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html **.** Acesso em: 31 jul. 2026.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social.** Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, n. 5, p. 141–148, jun. 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/10259594-ae90-451c-8ab6-1704f32c90cb/content. Acesso em: 13 abr. 2026.

MALTA, Flavio. **Low income housing in Brazil: the case of São Sebastião.** Focus, v. 3, n. 1, art. 8, 2006. Disponível em: https://digitalcommons.calpoly.edu/focus/vol3/iss1/8. Acesso em: 22 abr. 2026.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). **Atingidos de São Sebastião passaram um ano e quatro meses em vilas de passagem.** [S. l.]: MAB, 16 jul. 2024. Disponível em: https://mab.org.br/2024/07/16/atingidos-de-sao-sebastiao-passaram-um-ano-e-quatro-meses-em-vilas-de-passagem/. Acesso em: 8 jun. 2026.

OLIVER-SMITH, Anthony; ALCÁNTARA-AYALA, Irasema; BURTON, Ian; LAVELL, Allan. **A construção social do risco de desastres: buscando as causas de fundo.** In: MARCHEZINI, Victor; WISNER, Ben; LONDE, Luciana R.; SAITO, Silvia M. (org.). Redução de vulnerabilidade ao desastre: do conhecimento à ação. São Carlos: RIMA Editorial, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/324135848_A_construcao_social_do_risco_de_desastres_buscando_as_causas_de_fundo. Acesso em: 13 abr. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Moradia adequada é um direito!** Vitruvius, São Paulo, ano 20, n. 149, 2020. Disponível em: https://vitruvius.com.br/revistas/read/drops/20.149/7652. Acesso em: 12 fev. 2026.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional.** Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, mar. 2009. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/47897847/ROLNIK__NAKANO__As_armadilhas_do_pacote_habitacional-libre.pdf. Acesso em: 16 fev. 2026.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. **O desenvolvimento da habitação social no Brasil.** Ciência e Natura, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201–213, 2014. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/4675/467546173014.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Ação em São Sebastião/SP. São Paulo**: CDHU, 2023. Disponível em: https://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2024/03/GOU23A-CDHU-SP-Acao-em-Sao-Sebastiao.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

SÃO SEBASTIÃO (SP). Prefeitura Municipal de São Sebastião. **Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil – PLAMCON. São Sebastião:** Prefeitura Municipal de São Sebastião, 2025. Disponível em: https://www.saosebastiao.sp.gov.br/emergencia/pdfs/plano_mun_contingencia_prot_def_civil.pdf. Acesso em: 8 jun. 2026.