

A VULNERABILIDADE DAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE RISCO E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Airton Bodstein de Barros

Professor da UFF, Doutor em Química Ambiental
Coordenador do Mestrado em Defesa e Segurança Civil

Marisa Machado da Silva

Advogada, Mestranda em Defesa e Segurança Civil

RESUMO

O objetivo do texto é analisar a correlação entre desastres naturais e vulnerabilidade de áreas afetadas com ênfase no déficit habitacional, a fim de se observar a perspectiva de reconhecimento e tratamento do direito à moradia nas políticas públicas habitacionais e, principalmente, focando o enfrentamento das situações decorrentes de ocupação em áreas urbanas de risco. Privilegiando a metodologia exploratória, foi feita uma revisão bibliográfica cotejada com análise de dados disponibilizados por órgãos oficiais de pesquisa. A estruturação partiu da observação acerca da previsibilidade formal do mencionado direito, passando pela análise das políticas habitacionais, os institutos jurídicos pertinentes reconhecidos pelas doutrinas e tribunais e, finalizando com observações sobre a ocupação de áreas de risco, permitindo algumas conclusões.

INTRODUÇÃO

Uma revisão de literatura aponta que a partir do fim da Segunda Guerra Mundial cerca de 1.200 desastres naturais já afetaram a vida de mais de 2,3 milhões de pessoas no mundo, cujos resultados importaram em muitos danos humanos e grandes perdas econômicas. O elevado número de 280.000 vítimas, na década de 70, em apenas dois eventos: ciclone tropical em Bangladeshe o terremoto na Guatemala contribuíram para destacar na comunidade internacional, os desastres como desafios a serem enfrentados. Ao mesmo tempo os dados internacionais vêm apontando um aumento significativo na frequência e intensidade dos desastres naturais na segunda metade do

século XX, tendo a média quantitativa anual para o mundo saído do patamar de 50 para 250 na década de 80. Este aumento apontando é também uma repercussão do avanço tecnológico na área da comunicação que permitiu a melhora dos registros e da disseminação da informação (SOBRAL, 2010).

Os fenômenos naturais causadores de desastres podem ser responsáveis por prejuízos ou benefícios para a sociedade¹ (KOBİYANA, 2006, p. 1). Os desastres naturais decorrem da relação entre homem e natureza, normalmente das derrotadas tentativas humanas de controlar a natureza. Os desastres identificados no mundo são produzidos a partir desta complexa inter-relação de fenômenos naturais e a presença de desequilíbrios nos ecossistemas, como consequência das atividades humanas. Os eventos teriam outras consequências em circunstâncias diversas, podendo até mesmo não caracterizar ameaça. Assim, a frequência e severidade dos desastres têm a causa original, mas é potencializada pela vulnerabilidade humana decorrente de conjugação de fatores como: crescimento populacional, segregação sócio espacial acumulação de capital fixo em zonas perigosas e às mudanças climáticas globais. A vulnerabilidade é decorrente da desigualdade social e pobreza. Pode ser medida a partir da capacidade de suportar e responder adequadamente a determinado evento, cujo grau da área geográfica e/ou da comunidade afetada é o fator preponderante para a intensificação das consequências (SOBRAL, 2010).

O denominado furacão Catarina atingiu a costa sul do Brasil no ano de 2004 e, segundo os dados disponibilizados pelo Centro de Operações da Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, entre mortos, feridos, desaparecidos, desabrigados, desalojados e deslocadas mais de 30 mil pessoas foram atingidas. Contabilizaram-se danos ambientais, materiais e econômicos que ultrapassaram cem milhões de reais. Este desastre marcou-se pela excepcionalidade de intensidade e danos registrados no Brasil. Os próprios órgãos oficiais são unânimes em afirmarem a ausência de fenômenos naturais de forte intensidade como furacão, vulcão, terremoto, dentre outros, no território brasileiro. A percepção do senso comum vai a sentido idêntico e o ditado popular expressa que “Deus é brasileiro”.

Entretanto, a BBC Brasil (2003) relata que o Brasil é o país do continente americano com o maior número de pessoas afetadas por desastres naturais. Reforça o

¹ A título de exemplo pode ser citado que as inundações fornecem fertilizantes para agricultura e os escorregamentos deixam as terras mais porosas e aráveis. Às vezes os eventos são provocados a título de estudo.

banco de dados internacional EM-DAT(*EmergencyEventsDatabase*), entre 2000 e 2007, foram registrados 36 desastres que afetaram mais de 1,5 milhões de pessoas e geraram prejuízos da ordem de 2,5 bilhões de dólares. ALCÁNTARA-AYALA (2002, p. 109) afirma que os países em desenvolvimento estão mais suscetíveis a ocorrência de desastres naturais pela vulnerabilidade do sistema social ao conjugar com as características geoambientais e infraestrutura deficitária. Os dados mencionados expõem a vulnerabilidade da população brasileira superior aos vizinhos de menor envergadura populacional ou econômica, constatação que demonstra a necessidade de Políticas Públicas na área da prevenção. Em escala mundial, verifica-se que a cada R\$ 1,00 investido em prevenção equivale em média, entre R\$ 25,00 a R\$ 30,00 de obras pós-desastre economizado, confirmando a necessidade de reorientação das políticas para as obras preventivas (MENDIONDO, 2006, p. viii). A ideia a ser seguida deve ser formação, treinamento e preparação pré-evento.

No Brasil os desastres estão associados a processos de degradação ambiental em áreas com vulnerabilidade potencializada pelas atividades humanas, podendo estabelecer um padrão cíclico de desastres, identificados como inundações (60%) no Sul e Sudeste, estiagem (14%) no Nordeste, deslizamento de terra (11%) e grandes incêndios florestais nas regiões Norte e Centro-oeste. Os desastres naturais têm sido tratados de forma segmentada entre os diversos setores da sociedade, embora venham intensificando os prejuízos causados por esses fenômenos (KOBİYANA, 2006, p. 11). Os principais fatores estão no aumento da população, ocupação desordenada, intenso processo de urbanização e industrialização gerando a impermeabilização do solo, o adensamento das construções, a conservação do calor e a poluição do ar. Enquanto que nas áreas rurais, destaca-se a compactação dos solos, o assoreamento dos rios, os desmatamentos e as queimadas. Nas cidades se destaca o mau planejamento urbano (SOBRAL, 2010).

O IBGE apresentou a primeira pesquisa em 2014 com preocupações voltadas para o planejamento urbano com foco para prevenção, redução e gestão de riscos e desastres. Esses instrumentos podem servir de base para o início de ações integradas, mesmo porque assustam os seus números referentes ao período da pesquisa, 2008 a 2012.

Tabela 1 - Quantitativos e percentuais dos municípios com eventos no período 2008-2012

Eventos	Ocorrências	Municípios	Desabrigados/Desalojados
Enchentes	8.942	1.443/ 27,7%	1,4 milhões
Enxurradas	13.244	1.574/ 28,3%	777,5 mil
Alagamentos		2.065/ 37,1%	
Erosão		1.113/ 20%	
Deslizamento		895/ 16%	

Fonte: IBGE. MUNIC, 2014

Essa mesma pesquisa aponta para o ano de 2012 uma melhora nos gerenciamentos de planejamento e de desastres por enchentes e enxurradas, ambos no mesmo patamar de 33% e 21% o patamar dos que possuíam pelo menos um dos instrumentos relacionados a escorregamentos ou deslizamentos. No mesmo ano, 21,5% haviam iniciado a elaboração da Agenda 21, para formular programas de ação estratégica dirigido ao desenvolvimento sustentável local por meio de políticas públicas (IBGE, 2014). Na esteira do planejamento urbano, extrema relevância tem para os organismos internacionais e os governos nacionais a solução dos problemas habitacionais e para traçar as políticas adequadas é necessário o diagnóstico. No Brasil uma pequena parcela da população possui mais de um domicílio ou domicílio amplo e com baixa densidade de moradores, enquanto a outra parcela não possui imóvel próprio ou mora em domicílios pequenos e deficientes ou com alta densidade de moradores.

O censo IBGE tem mostrado que o número de habitações aumenta em ritmo mais acelerado que o crescimento populacional, mas ao mesmo tempo o comportamento social modificou-se no sentido de diminuir o tamanho das famílias e sua diversidade, fazendo com que o aumento do número de famílias tenha ritmo mais acelerado que as habitações. Embora contestado por alguns, o conceito mais aceito para o *déficit* habitacional é o produzido pela Fundação João Pinheiro, que considera: 1) déficit por moradia conjunta, correspondente a uma habitação ocupada por mais de uma família; 2) déficit por moradia precária, correspondendo às moradias improvisadas e às casas de taipa não revestida ou de madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, meros quartos ou cômodos, etc; 3) déficit por moradia deficiente, são as casas que não possuem canalização interna de água e de rede de esgoto (IBGE, 2006).

O DIREITO À MORADIA

O marco regulatório compreendido no complexo arcabouço legislativo brasileiro reconhece a distinção entre moradia e domicílio, atribuindo domicílio à pessoa jurídica e, ainda, demarcando o domicílio da pessoa natural que não tem residência habitual o lugar onde for encontrada. Nesta situação anômala, a pessoa não tem casa e tem domicílio, parâmetro formal de sua localização no espaço geográfico e social. Assim, para além do atrelamento do indivíduo ao espaço físico-social, a moradia é o local do conforto:

Precisamos de um lar no sentido psicológico tanto quanto no físico: para compensar uma vulnerabilidade. Precisamos de um refúgio para proteger nossos estados mentais, porque o mundo em grande parte se opõe às nossas convicções. (DE BOTTON, 2007, p.107)

O legislador encontra no domicílio a noção procedimental, enquanto se verifica a dimensão valorativa da moradia. Bill Bryson (2011, p. 155) reconhece a história da vida privada como o relato síntese do prolongado esforço de se sentir confortável. Sendo o conforto representado pela funcionalidade da casa. Ainda, a casa como o espaço de proteção dos devaneios, dos sonhos e do resguardo (BACHELARD, 2009, p.25).

Destaca-se a essencialidade da moradia para a pessoa humana e o reconhecido desafio constante para a sua efetivação. No âmbito constitucional, principalmente depois da Emenda n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, pode-se reconhecer o valor fundamental social da moradia, como destaca Ingo Sarlet (2003, p. 85):

Sem um valor adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar; certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes, não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

A moradia liga-se intimamente ao direito a privacidade e à intimidade manifestando-se como o direito à identidade pessoal. A privacidade do lar permite a abstenção das obrigações sociais (BARRE-PÉPIN, 2009, P. 82). Assim, pode ser compreendida dentre as necessidades essenciais, o patrimônio mínimo a ser resguardado em favor dos valores fundamentais (FACHIN, 2006, p. 220).

Decorrente desta importância revelada todos os sistemas jurídicos têm reconhecido o papel da propriedade, considerada como um *munus*, um poder que se

expressam direito e dever (CHAMOUN, 1975, P. 1). Ponderando o papel da moradia como importante patrimônio privado e a necessidade da busca de atendimento desse mínimo universalmente, a Constituição brasileira de 1988, art. 5º, em consonância à ordem econômica art. 170, III, assegura que a propriedade atenderá a sua função social. Como princípios contraditórios a fundamentar a República, o exercício do direito de propriedade, próprio do Estado Liberal, vai se limitar na função a ser exercida perante a coletividade, característica do Estado Social. Assim como a limitação ao uso da propriedade já estava reconhecida no direito romano arcaico (PEZZELLA, 1998, P. 164). A função social é o conteúdo de todo direito subjetivo e com ele não se confunde (RODOTÁ, 1986, p.216), porque o seu exercício se subordina a valores e princípios vigentes traduzidos pela ordem objetiva. A propriedade “é sempre um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais” (COMPARATO, 1997, p. 1998).

O MÍNIMO EXISTÊNCIAL

A percepção atual das normas constitucionais impõe eficácia imediata, afastando intermediações para a concretização fática de seus mandamentos. Perante dificuldades para a efetivação de preceitos constitucionais, mormente os caracterizados como garantia dos direitos fundamentais, cabe ao Estado zelar pela concretização. Em última análise, e se for o caso, deve encontrar meios para sanar as dificuldades encontradas, garantia que a Carta Magna traz insculpida como norma diretiva básica a *dignidade da pessoa humana*. Normalmente trata-se de direitos sociais, que demandam custos para realização, apresentam-se em forma de despesa para a administração. Considerado como um conjunto de direitos fundamentais sociais essenciais para a manutenção da vida com dignidade, denominado como *piso vital mínimo* ou *mínimo existencial*², referenciados na Constituição que norteará a interpretação legislativa. Para

² Atribui-se ao jurista germânico Otto Bachof a primazia do uso da expressão, na década de 1950, ao considerar que o princípio da dignidade da pessoa humana, encartado no art. 1º, da Lei Fundamental da Alemanha, não se esgota na garantia de liberdade, requer um mínimo de segurança social e a sua ausência de recursos materiais sacrificaria a existência digna. Em torno de um ano após tal formulação, o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha (Bundesverwaltungsgericht) reconheceu o direito subjetivo de auxílio material prestado pelo Estado ao indivíduo carente, acatando a formulação mencionada pautada no postulado da dignidade da pessoa humana e a pessoa autônoma e responsável, deve ser reconhecida como titular de direitos e obrigações, o que implica na manutenção de suas condições de existência (BVerwGE, 1, 159, decisão proferida em 24.06.1954). O legislador regulou em legislação infraconstitucional o direito a prestação no âmbito da assistência social, posteriormente. (art. 4º, I, da Lei Federal sobre Assistência Social [Bundessozialhilfegesetz])

Ingo Sarlet dois pontos são norteadores: a) dignidade humana é princípio fundante, assim como os direitos de defesa e os sociais prestacionais; b) a dignidade humana sobrevive em um jogo de ponderações com outros princípios constitucionais frente a interesses emergentes.

A pacificação do resultado desta ponderação vai sempre emergir das decisões judiciais, mormente do Supremo Tribunal Federal – STF, cuja competência principal está na interpretação constitucional. A dificuldade encontra-se em estabelecer um rol do conteúdo mínimo de direitos humanos a ser considerado como núcleo rígido. Em decisões jurisdicionais o STF examinou a obrigatoriedade de fornecimento de medicamento reconhecido como direito à saúde e o interesse financeiro do Estado frente ao orçamento para no primeiro momento decidir pelo primeiro.³ Este posicionamento claro que o direito à saúde deve prevalecer sobre questões de suporte financeiro começou a encontrar posições contrárias com argumentos de necessidade de racionalização de gastos e atendimento a maior número de pessoas.

De fato, embora possa parecer menos importante aspectos financeiros não podem ser relegados a um segundo plano, pois representaria a não realização das prestações sociais. Neste diapasão duas correntes apresentaram-se na doutrina, com a primeira, chamada de absoluta, defendendo que o catálogo de direitos humanos é composto de uma unidade substancial autônoma imodificável por decisão legislativa, não importando a situação político-jurídica do momento. A teoria relativa defende a definição deste núcleo essencial caso a caso, considerando o objetivo a ser perseguido pela norma de caráter restritivo. O núcleo aferido pela ponderação entre meios e fins pela proporcionalidade. O Ministro Gilmar Mendes (2000, p. 243) critica as duas posições afirmando que a primeira por apresentar dificuldade em determinados casos de demonstrar a existência do mínimo existencial. A teoria relativa por apresentar excessiva flexibilidade dos direitos fundamentais os descaracterizando como princípios fundamentais.

A definição mostra-se de difícil execução em todos os âmbitos. Devemos considerar que a Constituição pode apresentar ferramentas para a concretização de direitos, mas não os realiza. A declaração de direitos requer atuação fática para as implementações, de forma que não podemos acreditar que o núcleo essencial de direitos

³ Cf. STF, 2ª. T., Agravo Regimental no RE n. 393.175-0, RS, j. 12.12.2006; também STF, 2. T, RE – AR 271.286/RS, 12.9.2000.

tem um rol mínimo que prevaleça em todas as sociedades e em todos os tempos. O fator importante a ser considerado é a impossibilidade de retrocesso em matéria de direitos sociais alcançados. (MIRANDA, 2008, t, IV, p.136)

DEFICIT DE MORADIAS NO BRASIL

A partir da análise desenvolvida pelo IPEA com relação aos programas governamentais e as deficiências apresentadas pelas pesquisas censitárias realizadas pelos órgãos governamentais temos um panorama da atuação governamental no que diz respeito às políticas públicas habitacionais contidas no programa plurianual (PPA) 2008 e 2011, cuja execução tem o Ministério das Cidades como responsável. Pretende-se ter vislumbradas situações habitacionais do cotidiano, como: as dificuldades da habitação em áreas urbanas em relação ao déficit habitacional, a inadequação das moradias atuais, assentamentos em locais precários e o esvaziamento das áreas centrais.

O déficit habitacional está relacionado à necessidade de criação de novas moradias em razão da habitação precária, que são os domicílios improvisados ou levantados com material de baixa qualidade, da coabitação – entendidas como as famílias residentes em cômodos ou conviventes secundários que pretendem construir novo domicílio unifamiliar –, do ônus excessivo com aluguel que atinge famílias urbanas com renda de até 3 salários mínimos e gastos com aluguel superior a 30% da renda mensal, por fim, o adensamento excessivo que são famílias em casas ou apartamentos alugados com 3 ou mais pessoas por dormitório.

Tabela 2 - Deficit habitacional por região (2007)

Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
652.684	2.144.384	703.167	2.335.415	436.995

Fonte: IPEA, 2009, p. 406.

O déficit habitacional estimado a partir dos dados da Pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNAD) era de 6,3 milhões de domicílios em 2007 concentrados nas áreas urbanas que respondem por 82,6 do déficit total. A maior parte do déficit habitacional concentra-se na região sudeste (2,3 milhões ou 37,2%) e em seguida a região nordeste com 2,1 milhões (34,2%).

Tabela 3 - Déficit habitacional por tipo deficiência - % (2007)

	Habitação precária	Coabitação familiar	Aluguel com ônus excessivo	Adensamento excessivo
Rural	70,1	28,5	X	1,4
Urbano	13	41,6	38,9	6,4
Metropolitano	10,3	38	43,6	8,1
Brasil	23	39,3	32	5,6

Fonte: IPEA, 2009, p. 407.

Nos dados trabalhados oriundos da pesquisa a coabitação familiar é a principal responsável pelo déficit habitacional com cerca de 39,3% e atinge principalmente os indivíduos das áreas urbanas. O valor excessivo dos alugueis que é um problema nas metrópoles do Sudeste, recai aproximadamente em 32,2% desse déficit habitacional, enquanto as habitações precárias, características da zona rural e da região nordeste, correspondem a 23% do total da pesquisa. Em contrapartida, os domicílios alugados com adensamento excessivo nas estimativas de 2007 representam 5,6% do déficit e são mais expressivos nas áreas metropolitanas e na região Sudeste.

Tabela 4 - Déficit habitacional percentual por renda familiar (2007)

Até 3SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Acima de 10 SM
89,4	6,5	3,1	1

Fonte: IPEA, 2009, p. 407.

OBS.: A renda familiar foi considerada em salários mínimos para o ano de 2007.

Infelizmente podemos confirmar em pesquisa realizada em 2007 sobre o déficit habitacional segundo o tipo de componente e a situação censitária em 2007, que a população com renda de até 3 salários mínimos é a que mais sofre com o problema de moradia e de favorecimento de políticas habitacionais, pois 89,4 do déficit ou seja 4,6 milhões de domicílios está concentrada nessa faixa de renda.

Tabela 5 - Domicílios urbanos permanentes em condições inadequadas (2007) – em milhares

Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1.997	4.546	4.509	2.043	1.935

Fonte: IPEA, 2009, p. 409.

A precariedade das moradias não diz respeito apenas ao tamanho das moradias, considera também suas condições, entre elas o saneamento básico com serviços de água e esgoto. Foi verificado em 2007 que cerca de 15 milhões de domicílios urbanos não possuíam condições de moradia, ou seja, sua situação era precária. Eram domicílios que apresentavam pelo menos uma inadequação para a moradia. As condições de precariedade dos domicílios concentram-se principalmente nas regiões sudeste e nordeste do país que juntas correspondem a 60% do total desses domicílios. A inadequação com maior percentual diz respeito à falta de saneamento básico apropriado e referem-se acerca de 8,5 milhões.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÕES

Historicamente todas as políticas públicas voltadas para a habitação no Brasil convergiam do e para o Banco Nacional de Habitação – BNH, a sua extinção, em 1986, levou a desarticulação e falta de investimento na área. As políticas habitacionais só foram retomadas em 1995, no governo FHC, com a criação da Secretaria de Política Urbana ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Neste período foi criada a maioria dos programas e ações ainda hoje existentes⁴, embora se tenha passado por um período de paralização nesses investimentos no governo Collor de Mello.

No segundo governo FHC a mencionada Secretaria foi sucedida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (1999), ligada diretamente à Presidência da República, culminando com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, no governo Lula. A reforma urbana teve um grande avanço com a criação do Ministério e a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, além de outras normas do setor⁵. O atual Sistema Nacional de Habitação (SNH), criado em 2004, definiu suas diretrizes

⁴ Podem ser citados: programas Carta de Crédito, Pró-Moradia, Habitar Brasil e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H).

⁵ Federais nos 10.391/2004, 11.033/2004 e 11.196/2005, que conferiram maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de habitação de mercado; Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 2005, que obrigou os bancos a investirem, em financiamento habitacional, porcentagem de recursos captados; a abertura do capital do setor imobiliário; Lei no 11.578/2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos para os entes federativos, destinados à execução das obras relativas a ações incluídas no PAC; a Resolução no 3.438/2007, do CMN, alterou as condições de contratação de crédito pelo setor público junto ao sistema financeiro doméstico, permitindo ampliar a capacidade de endividamento de estados e municípios ao estabelecer limite específico na contratação de operações de crédito voltadas ao atendimento da população residente em assentamentos precários.

em dois subsistemas: Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e Subsistema de Habitação de Mercado (SHM).

Tabela 6 - Evolução dos investimentos em habitação.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
7	7,9	9,1	13,8	20,5	30,5	44,2

Fonte: IPEA, 2009, p. 413.

Obs.: valores em bilhões de reais.

Tabela 7 - Investimento habitacional do FGTS por faixa de renda (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Até 3 SM	11	7	22	26	33	31	27
3 a 5 SM	16	21	21	27	35	40	35
+ de 5 SM	73	72	57	47	32	29	38

Fonte: IPEA, 2009, p. 414.

A análise das tabelas 6 e 7 demonstram que os novos arranjos administrativos e legislativos permitiram um aumento nos investimentos e um equilíbrio na utilização dos recursos do FGTS pelas faixas estudadas, entretanto, se consideradas a maior carência das faixas menos favorecidas e os demais recursos carreados para as faixas de maior poder aquisitivo, fica patente a injustiça social e a impossibilidade das fórmulas corrigirem o desnível existente.

Contudo, é de lembrar a lógica apontada por Rawls (2000), na sua *Teoria da Justiça*, dos dois valores fundantes: a liberdade e a igualdade e a possibilidade de uma sociedade justa, perante um constante conflito entre bens escassos e desejos ilimitados pelos indivíduos. Teoricamente os direitos sociais são direitos intangíveis e irredutíveis, com garantias supremas e cujas reduções ou restrições são inconstitucionais. Todavia essas realizações importam em custo e a Administração Pública alega carência de recursos financeiros reforçando a tese da *reserva do possível*.⁶ Da condição de razoabilidade de exigência a reserva do possível evoluiu nos nossos tribunais para a existência de capacidade financeira do Estado, delimitado pelo legislador via lei

⁶ O conceito surgiu na Alemanha (der Vorbehalt des Möglichen) em decisão da Corte Constitucional Federal (BVerfGE n. 33, 303), onde se pleiteavam ingresso no ensino superior embora não tivesse disponibilidade de vaga. Como resultado se estabeleceu que o interessado só poderia exigir da sociedade dentro dos limites do razoável.

orçamentária. De fato, a situação de carência de recursos leva o exercício para a definição de prioridades, processo de escolhas e opções políticas seletivas.

O déficit habitacional quantitativo e as construções de novas moradias não devem ser os únicos problemas a serem discutidos e solucionados pelos administradores públicos. Existem alternativas de políticas habitacionais que podem ser realizadas para a melhoria das moradias para a população. O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários tem recebido maior aporte orçamentário nos últimos anos e melhorado a sua execução no bojo do PAC. Embora a execução tenha chegado a 100% do orçado em 2008, em termos físicos o benefício atingiu apenas 12% do previsto. (cf.: IPEA, 2000)

Contrariamente, as ações de apoio à prevenção e à erradicação de riscos e apoio a projetos de regularização fundiária apresentaram fraco desempenho em 2008, com empenho liquidado neste ano em apenas 17,6% e 11,5% do investimento previsto, respectivamente (IPEA, 2000). A situação atual não apresenta melhora. Se tomarmos o Rio de Janeiro, onde se contabilizou mais de 1.200 mortes por deslizamentos e enchentes entre 2010 e 2012, vamos verificar a maior destinação de recursos federais na ordem de R\$ 242,9 milhões para prevenção e preparação para desastres, mas dos R\$ 5,7 bilhões dos programas⁷ previstos para o ano de 2012 somente R\$ 2,1 bilhões realmente foram pagos. Montante equivalente a 36,8%.

ÁREAS DE RISCO: CONVÍVIO NECESSÁRIO?

O capitalismo trouxe como consequência a chamada sociedade de risco decorrente da imprevisibilidade e das novas dimensões para a nova cultura do medo.

Los riesgos y peligros de hoy difieren esencialmente de la Edad Media para el conjunto de sus amenazas, sus causas y moderna. Si los riesgos de la modernización. Se trata de un producto de la maquinaria del progreso industrial mundial y aumenta sistemáticamente con un mayor desarrollo. (BECK, 1998, p. 28)

As garantias das liberdades individuais, da forma como foram garantidas a partir da matriz iluminista e do Estado liberal, têm ambiência na submissão à ordem legal em patamar de igualdade dos agentes como proprietários e iguais na força de

⁷ Estão sendo considerados: Gestão de Risco e Resposta a Desastres; Prevenção e Preparação para Desastres; Resposta aos Desastres e Reconstrução; e Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial. (<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/830#sthash.i3xCgbvk.dpuf>, acessado em 04.10.2014).

trabalho. Crença formal nas mesmas oportunidades e capacidades para todos em contraposição ao passado de privilégios e arbitrariedades. A base teórica pauta-se no direito racional garantidor da sociedade correta entre livres e iguais, possibilitando o debate nivelado para a construção democrática. (cf.: HABERMAS, 2003, P. 68)

Ao analisar os dados relativos à política pública habitacional supra não é possível identificar a igualdade de oportunidade, as escolhas públicas recaíram sobre maiores possibilidades para os financiamentos de mercado voltados para os menos dependentes do Estado. Embora o adensamento dos assentamentos precários e áreas de risco não decorrem exclusivamente da ausência ou de equívocos nas políticas habitacionais. O problema tem gravidade e implicações sociais mais complexas, com raízes que perpassam por ligações a descumprimentos de promessas governamentais⁸ e ao êxodo rural no movimento de industrialização.

Historicamente, as políticas habitacionais iniciadas na década de 1930 voltavam-se para os trabalhadores formais. A população sem emprego formal e moradora de aglomerações nos morros, alagados e outros, foi alvo de remoção, cuja finalidade visava sanear a existência de assentamentos precários que desvalorizavam o entorno e “dispor de áreas em que se poderia construir, que se poderiam urbanizar ou valorizar para utilização futura” (VALLADARES, 1980, p. 31-32). O III Congresso Estadual de Favelas no Rio de Janeiro (1972) foi um marco na década para os movimentos populares, ao definir como “posição política o desejo de urbanização das áreas ocupadas e não a sua remoção” (FERREIRA, 2005, p. 45).

Ultimamente, algumas prefeituras têm criado programas de prevenção contra catástrofes retirando famílias que residem em áreas de risco para conjuntos habitacionais, um exemplo do executado em Barros Filho, Zona Norte do RJ, realizado em parceria Estadual e Federal com o programa Minha Casa Minha Vida, conforme as exigências do programa. Nesses conjuntos além de oferecerem creches e escolas, foram erguidos em local de fácil deslocamento e acesso aos meios de transporte, o ponto mais discutido em reassentamento, cujas propostas recaiam em localização que inviabilizavam para muitos moradores manterem seus empregos e relações já estabelecidas no local do assentamento. Mas como já abordado acima o programa apropriado – Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos

⁸ A ocupação e formação da favela mais antiga do Rio de Janeiro, na área da Central, teve origem em remanescentes da Guerra do Paraguai, que ali foram se instalando à espera do imóvel prometido pela Administração aos participantes daquela empreitada.

Precários – não tem apresentado resultado satisfatório, embora a inclusão deste no PAC tenha contribuído para a melhora do desempenho.

Contudo, o fenômeno do risco referido não é imprevisível. As chuvas não acarretam problemas, apenas expõe a situação já existente da não utilização das técnicas apropriadas ou falta de respeito aos limites na domesticação dos elementos da natureza. No âmbito jurídico foram introduzidos os princípios da prevenção e precaução, como espécies de institutos a evitarem os danos frente às perspectivas de riscos. A prevenção é aplicada frente ao risco de dano concreto e a precaução nas situações de riscos potenciais e que possam acarretar danos graves e irreversíveis (LOPES, 2013, p. 6). Portanto, recai aos agentes (Poder Público) a responsabilidade objetiva de atuar em abordagem corretiva e preventiva, não cabendo postura de aceitação e administração do risco em substituição a eliminação do mesmo.

Notadamente, o foco de curto prazo deve ser a remoção e reassentamento dos moradores que estão nessas áreas geológicas naturais, e na consolidação geotécnica das áreas de baixo e médio risco natural. Na prática temos assistido a falta de recursos para tais práticas e na sua distribuição orçamentária tem imperado a inexistência de garantias na execução. Da mesma forma, a omissão se apresenta na fiscalização referente ao crescimento desordenado de ocupações em áreas inadequadas, ao lado de ausências de políticas públicas claras e resolvidas sobre a distribuição do solo nas áreas urbanas.

CONCLUSÃO

Ainda que em ritmo lento, verificamos algum aumento no conhecimento e a preocupação com os desastres naturais e os seus efeitos. Efeitos sempre decorrentes de uma complexidade de fatores, mas sempre associando o evento original com as vulnerabilidades socioambientais e as atividades humanas. A falta de planejamento urbano e de políticas habitacionais apropriadas e suficientes podem ser apontadas como elementos que permitem a permanência da vulnerabilidade decorrente do *déficit* habitacional para grande parcela da população. Mesma parcela que sofre os efeitos danosos dos desastres naturais recorrentes em nosso território.

Assim, fundamental a compreensão das modalidades de *déficit* habitacional mais recorrente junto a população brasileira. A análise dos dados aponta que os tipos de *déficits* mais frequentes dizem respeito a: habitação ocupada por mais de uma família;

moradia precária ou improvisadas e moradia deficiente, consideradas as casas que não possuem canalização interna de água e de rede de esgoto.

Embora, emerge claro do complexo normativo que o direito à moradia é um direito social fundamental, ligado ao princípio norteador da República brasileira que é a dignidade da pessoa humana. Demanda ao Estado a responsabilidade de promover a sua concretização da forma preconizada dentro dos limites da *reserva do possível*. Foi verificado a partir dos dados oficiais trabalhados pelo IPEA, que as escolhas públicas concretizadas nos programas oficiais não têm trabalhado neste sentido. Nos últimos anos a situação teve um leve avanço, mas muito aquém do esperado e do possível, demonstrado que pouco mudou em relação às prioridades administrativas, normalmente focadas em programas de Governo e não em programas de Estado. Apesar dos movimentos sociais terem conseguido algumas tímidas vitórias.

A Administração Pública não focou fortemente no problema, tem apresentado omissões na temática e preferido a gestão do risco à tentativa de sua eliminação, contrariando a declaração fundante do Estado e fugindo a sua responsabilidade objetiva, onde se verifica um aprofundamento das vulnerabilidades habitacionais e suas consequências drásticas, como se verificou nos últimos eventos ocorridos no Estado do Rio de Janeiro e o rastro de tragédias.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA-AYALA, I. Geomorphology, natural hazard, vulnerability and prevention of natural disasters developing countries. *Geomorphology*, v. 47, p.107-124, 2002.

BACHELARD, Gaston. *La poétique de l'espace*. 10. éd. Paris: Presses Universitaires de France, 2009, p. 25-26.

BARRÉ-PÉPIN, Martine. *La protection du logement endroit privé*. Paris: Litec, 2009, p. 81/101.

BBC BRASIL. *Brasil é o país das Américas mais afetado por desastres*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/07/030717_cruzver_mla.shtm>l acesso em: 23 de jun. de 2003.

BECK, Ulrik. *La sociedad del Riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

BOFFA, Romain. *La destination de la chose*. Paris: Deffrénois, 2008.

BRYSON, Bill. *Em casa: uma breve história da vida doméstica*. [At home: a short history of private life]. Trad. Isa Mara Lando. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 155.

CHAMOUN, Ebert. *Arquivos do Ministério da Justiça*. Rio de Janeiro, ano 32, n. 134, abr./jun. 1975. p. 1.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, v. 1, n. 3, set./dez. 1997. p. 98.

DABIN, Jean. *Le droit subjectif*. Paris: Dalloz, 2008. p.105.

DE BOTTON, Alain. *A arquitetura da felicidade*. [The architecture of happiness]. Trad. Talita M. Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 2007, p. 107.

DUGUIT, Léon. *Les transformations générales Du droit prive depuis de code Napoléon*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1920.

FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto jurídico do patrimônio mínimo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 220.

FERREIRA, Roberta Oliveira. *Participação Social e Políticas Sociais: o trabalho desenvolvido pelo Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação do Município do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Política Social) Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 120-123.

HABERMAN, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio R. Kothe. 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 1.

IBGE. *População residente, por situação do domicílio e por sexo*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 20 jun. 2004.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. 2014. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2628>. acessado em 02 de maio de 2014.

_____. *II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*. 2006. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/confest_e_confega/pesquisa_trabalhos/arquivosPDF/M301_01.pdf. Acessado em 02 de maio de 2014

IPEA. *O Brasil em desenvolvimento - Estado, planejamento e políticas públicas*. 2. V. Série Brasil o Estado de uma nação. Brasília: 2009.

- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana* [La révolution urbaine]. Trad. Sérgio Martins.
- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. *Direitos reais*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011, p. 175.
- LOPES, Teresa Ancona. “Responsabilidade Civil na Sociedade de risco”. In: LOPES, Teresa Ancona e outros. *Sociedade de Risco e Direito Privado*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-13.
- KOBIYANA, Masato *et ali*. *Prevenção de desastres naturais: conceitos básicos*. Curitiba: Organic Trading, 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: IDP: 2000.
- MENDIONDO, Eduardo Mario. Apresentação. In: KOBIYANA, Masato *et ali*. *Prevenção de desastres naturais: conceitos básicos*. Curitiba: Organic Trading, 2006.
- MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011.
- _____. *Direito econômico dos contratos*. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. p. 54.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2008, t. IV.
- PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. *Propriedade privada no direito romano*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998. p. 164.
- RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. 2. Ed. Trad. De Almiro Piseta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- RIO DE JANEIRO. Moradores de áreas de risco ganham novas casas. 2013. Disponível em: <http://www.gov.rj.br/Subsecretaria de Comunicação Social do Estado do Rio de janeiro>> acesso em 05/01/2014.
- RIPERT, Georges. *Le declin du droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949. p. 196: “Aucun droit subjetif n’est absolu puisqu’il est déterminé par la loi ou le contrat dans son objet et limite dans son exercice.”
- RODOTÁ, Stefano. *El terrible derecho: estudios sobre la propiedad privada*. Trad. Luis Díez-Picazo Madrid: Civitas, 1986. p. 215-216.
- SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 1, n. 2, jul./set. 2003, p. 82.
- SOBRAL, André *et alli*. “Desastres naturais – sistemas de informação e vigilância: uma revisão da literatura”. In: *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 19, n. 4, Brasília, dez., 2010.

TOMÉ, Maria João Romão Carreiro Vaz; CAMPOS, Diogo Leite de. *A propriedade fiduciária (trust): estudo para a sua consagração no direito português*. Coimbra: Almedina, 1999. p.301.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. 2.ed.Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

VIANA, Marco Aurélio da Silva. *Comentários ao novo código civil: dos direitos reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 34.