

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL

**MARISA MACHADO DA SILVA**

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

Niterói

2015

**MARISA MACHADO DA SILVA**

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

Artigo apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil. Área de concentração: Planejamento e Gestão de Eventos Críticos. Linha de Pesquisa: Desastres Naturais

Orientador:

Airton Bodstein de Barros, D.Sc.

Niterói

2015

**MARISA MACHADO DA SILVA**

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

Artigo apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Defesa e Segurança Civil. Área de concentração: Planejamento e Gestão de Eventos Críticos. Linha de Pesquisa: Desastres Naturais

Aprovada em 15 de agosto de 2013.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Airton Bodstein de Barros  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Maria Abreu de Barros  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Prof. Dr. Alexandre Miguel França  
Centro Universitário de Volta Redonda – UNIFOA

## AGRADECIMENTOS

À minha família pelo apoio e incentivo nessa caminhada, em especial a minha filha Beatriz Machado Alvisi que sempre foi minha força e incentivo para alcançar essa vitória. Ao orientador Prof. Dr. Airton Bodstein de Barros, pelo acolhimento e paciência. Aos professores do Programa pelos ensinamentos e carinho demonstrados ao longo do curso, incentivadores incansáveis em todas as horas.

## RESUMO

O objetivo do artigo 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 associada a uma análise de dados disponibilizados por órgãos oficiais de pesquisa. A estruturação se deu a partir da observação da previsibilidade formal do mencionado direito à moradia, passando pela análise das políticas habitacionais, os institutos jurídicos pertinentes reconhecidos pelas doutrinas, finalizando com observações sobre a ocupação em áreas de risco, permitindo algumas conclusões acerca das políticas públicas na área habitacional. Nota-se que a ocupação em áreas de risco não tem encontrado a relevância esperada no que diz respeito à aplicação de políticas públicas habitacionais, apenas um tímido aumento no conhecimento e preocupação com efeitos dos desastres naturais foi observado. Também se demonstra que a política de financiamento habitacional tem privilegiado a camada populacional com poder aquisitivo superior a um determinado padrão e, por derradeiro, a falta de planejamento urbano leva a segregação espacial e colabora na reincidente ocupação das áreas de risco.

Palavras-Chave: Vulnerabilidade; Déficit habitacional; Direito à moradia; Políticas habitacionais.

## **ABSTRACT**

The aim of this paper is to analyze the correlation between natural disasters and the vulnerability of the affected areas emphasizing on housing deficit so that the recognition perspective and treatment of the right to housing can be observed in public housing policy and mainly focusing on facing the consequences of the occupation in risk urban areas. Favoring the exploratory methodology, a literature review was made combined with an analysis of some data provided by official institutions of research. The structure was made from the observation of formal predictability of that right to housing, along with an analysis of housing policies, the relevant legal doctrines and institutions recognized by laws and courts, and concluding with comments on the occupation in risk areas, allowing some conclusions about public policy in the housing issue. It is noticed that the occupation in risk areas has not found the expected relevance as regards in the public housing policies, just a slight increase in knowledge and concern about effects of natural disasters was observed. It also shows that the housing finance policy has focused on the population layer with income above a standard level, and eventually, the lack of urban planning leads to spatial segregation and assists in regressed occupation of risk areas.

**Keywords:** Vulnerability, Housing deficit; Right to housing; Housing policies.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2. OBJETIVO GERAL .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4. ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO .....</b>	<b>12</b>
 <b>CAPITULO II</b>	
<b>2.1. O DIREITO À MORADIA .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. O MÍNIMO EXISTENCIAL .....</b>	<b>17</b>
 <b>CAPITULO III</b>	
<b>3.1. DEFICIT DE MORADIAS NO BRASIL .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO .....</b>	<b>22</b>
 <b>CAPITULO IV</b>	
<b>4.1. DESASTRES NO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>28</b>
<b>4.2. ÁREAS DE RISCO: CONVÍVIO NECESSÁRIO? .....</b>	<b>29</b>
 <b>CONCLUSÕES .....</b>	 <b>36</b>
 <b>REFERÊNCIAS .....</b>	 <b>38</b>

## **LISTA DE TABELAS**

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

Tabela 2–Déficit habitacional por região (2012)

Tabela 3 – Serie histórica do déficit habitacional no Brasil - %

Tabela 4 - Déficit habitacional percentual por renda familiar (2011)

Tabela 5 - Domicílios urbanos permanentes em condições inadequadas (2012) – em milhares

Tabela 6– Evolução dos investimentos em habitação.

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

## CAPÍTULO I

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Uma revisão de literatura em autores como: ALCÁNTARA-AYALA, André SOBRAL, DE BOTTON, Eduardo Mario MENDIONDO, Henri LEFEBVRE, KOBIYANA, 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 1970, em apenas dois eventos: ciclone tropical em Bangladesh e 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 a partir da segunda metade do século XX, tendo a média quantitativa anual para o mundo saído do patamar de 50 para 250 na década de 1980. 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 sociedade<sup>1</sup> (KOBIYANA, 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 construções em zonas perigosas e mudanças climáticas globais. A vulnerabilidade é decorrente da desigualdade social e pobreza, e pode ser medida a partir da capacidade

---

<sup>1</sup> 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.

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 mortas, feridas, desaparecidas, desabrigadas, desalojadas 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 banco de dados internacional EM-DAT (*EmergencyEventsDatabase*), entre 2000 e 2007, onde 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 à ocorrência de desastres naturais pela vulnerabilidade do sistema social ao conjugar características geoambientais particulares com infraestrutura deficitária. Os dados mencionados expõem a vulnerabilidade da população brasileira superior aos demais países sulamericanos 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, portanto, 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, servindo como base para o início de ações integradas.

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

Eventos	Municípios brasileiros atingidos	PERCENTUAL
Enchentes	1.543	27,7%
Enxurradas	1.574	28,3%
Alagamentos	2.065	37,1%
Erosão	1.113	20%
Deslizamento	895	16%

Fonte: IBGE, 2014.

Esta 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% dos municípios brasileiros 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 uma pesquisa profunda do problema. 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 (IPEA, 2009).

O censo do 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).

## **1.2. OBJETIVO GERAL**

O objetivo geral foi analisar a correlação entre desastres naturais e vulnerabilidade de áreas afetadas, quando apresentam forte ocupação com a finalidade de moradia nos grandes centros.

## **1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

– Verificar a correlação entre ocupação de áreas vulneráveis a desastres naturais e a deficiência do planejamento ou da execução da distribuição da área geográfica urbana.

- Observar a percepção técnica doutrinária acerca do direito fundamental à moradia e as possibilidades de sua efetivação via parâmetros formais do marco regulatório.

- Verificar a correlação entre o *déficit* habitacional e as políticas públicas para moradia, observando a presença da vertente prevenção na formação dessas políticas.

#### **1.4. ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO**

Para atingir os objetivos propostos, o artigo foi estruturado a partir da perspectiva formal jurídica do Direito à moradia como direito fundamental a ser concretizado, mas cotejado e limitado pela teoria do *mínimo existencial*, no trabalho interpretativo da norma a ser aplicada pelos tribunais, enquanto piso garantidor de aspecto da dignidade humana. A seguir foi explorada a questão do déficit de moradias e a resposta estatal por meio das políticas públicas habitacionais. Na sequência, verificou-se a permanência das ocupações em áreas de risco.

Inferiu-se que o mau planejamento urbano corrobora na segregação sócio espacial, na permanência das ocupações em áreas de risco e que este fato não tem a ênfase desejada para a elaboração, escolha e efetivação nas políticas habitacionais. Ainda que o direito à moradia seja um direito fundamental de amparo constitucional, a parcela de menor poder aquisitivo não tem obtido a prioridade necessária nos programas de financiamento impulsionados pelo Poder Público ao longo dos anos.

## CAPITULO II

### 2.1. 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 morada 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 Constitucional 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). Assim, pode ser compreendida dentre as necessidades essenciais, o patrimônio mínimo a ser resguardado em favor dos valores fundamentais (FACHIN, 2006).

Decorrente desta importância revelada todos os sistemas jurídicos têm reconhecido o papel da propriedade, considerada como um *munus*, um poder que se expressa em direito e dever (CHAMOON, 1975). 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. 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).

## **2.2. O MÍNIMO EXISTENCIAL**

A percepção atual das normas constitucionais as fixam como de 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*<sup>2</sup>, referenciados na Constituição que norteará a interpretação legislativa. Para 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.

O equilíbrio 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, optando inicialmente em decidir-se por privilegiar o primeiro.<sup>3</sup> Este posicionamento claro de 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, 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. Compreendida como a segunda corrente, a teoria relativa propõe a definição do núcleo essencial do direito declarado caso a caso, considerando o objetivo a ser perseguido pela norma de caráter restritivo. Convergindo para um núcleo aferido pela ponderação entre meios e fins

---

<sup>2</sup> 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])

<sup>3</sup> 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.

utilizando-se a proporcionalidade. O Ministro Gilmar Mendes (2000, p. 243) critica as duas posições, afirmando que a primeira apresenta dificuldade em determinados casos de demonstrar a existência do mínimo existencial e, que a teoria relativa, apresenta excessiva flexibilidade dos direitos fundamentais os descaracterizando como princípios fundamentais, de regra imutáveis.

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

A função social da propriedade deve ser abordada de forma que preconize as necessidades dos indivíduos ao direito à moradia e o interesse público nessas propriedades. O poder do Estado de desapropriar cria uma possibilidade de intervenção pelo Poder Público segundo sua perspectiva do interesse público no caso concreto e cria uma insegurança<sup>4</sup> para a população, deixando dúvidas quanto ao direito garantido na Constituição Federal.

---

<sup>4</sup> A falta de planejamento urbano ou a dificuldade na sua implementação, que normalmente não atende aos prazos previstos inicialmente e não raro se descamba para alterações e modificações que melhor atenda aos projetos do governo do momento. Por vezes, o cidadão fica na expectativa em razão de avisos recebidos ou projetos urbanísticos publicados, a desapropriação não ocorre, sua propriedade fica com a valorização em suspenso e a própria vida afetada sem saber se terá que se mudar ou não.

### CAPITULO III

#### 3.1. 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–Déficit habitacional por região (2012)

Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
575.569	1.791.437	464.453	2.356.075	604.974

Fonte: Fundação Joao Pinheiro, 2014, p. 12.

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 – Serie histórica do déficit habitacional - %

	Habitação precária	Coabitação familiar	Aluguel com ônus excessivo	Adensamento excessivo
2007	20,7	40,7	32,2	6,4
2008	20,4	38,9	33,9	6,8
2009	17,7	40,9	34,9	6,5
2011	20,2	32,5	40,6	6,7
2012	15,3	32,2	45,9	6,6

Fonte: Fundação Joao Pinheiro, 2014, p.16.

Usando os dados do PNAD para os anos 2007-2012, pode-se perceber uma ligeira tendência de queda nas estimativas do déficit habitacional no Brasil atribuído pelos pesquisadores a redução nos componentes habitação precária e coabitação familiar. Verifica-se que o aluguel excessivo é o principal responsável pelo déficit habitacional, com cerca de 45,9% que é um problema nas metrópoles do Sudeste. A coabitação familiar recai aproximadamente em 32,2% desse déficit habitacional, que atinge principalmente os indivíduos das áreas urbanas, enquanto as habitações precárias, características da zona rural e da região nordeste, correspondem a 15,3% do total da pesquisa. Em contra partida, os domicílios alugados com adensamento excessivo nas estimativas de 2012 representam 6,6% do déficit e são mais expressivos nas áreas metropolitanas e na região Sudeste.

Tabela 4 - Déficit habitacional percentual por renda familiar (2011)

Até 3SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Acima de 10 SM
70,6	11,3	8,8	6,0

Fonte: IPEA, 2013, p.9.

OBS.: A renda familiar foi considerada em salários mínimos para o ano de 2011.

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 estão concentrado nesta faixa de renda.

Tabela 5 - Domicílios urbanos permanentes em condições inadequadas (2012) – em milhares

Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
120.766	536.662	89.785	99.515	37.049

Fonte: Fundação Joao Pinheiro, 2012, p.12.

A precariedade das moradias não diz respeito apenas ao tamanho das moradias, considera também as suas condições, entre elas o saneamento básico com serviços de água e esgoto. Eram domicílios que apresentavam pelo menos uma inadequação para a moradia, tais condições concentram-se principalmente nas regiões sudeste e nordeste do país. A inadequação com maior percentual diz respeito à falta de saneamento básico apropriado.

### 3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÕES

A partir de 1964, 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 Fernando Henrique Cardoso, 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 existentes<sup>5</sup>, embora se tenha passado por um período de paralisação nesses investimentos no governo anterior, de Fernando Collor de Mello.

Cabe registrar que o BNH surge objetivando formular projetos com o apoio das massas populares. A iniciativa possibilitou pela primeira vez uma política nacional de habitação e consolidou a intervenção estatal pela produção de unidades em larga escala<sup>6</sup>. O BNH permitiu centralizar o espaço institucional do processo decisório na burocracia pública federal, dotada de recursos políticos suficientes para legislar, alocar

<sup>5</sup> Podem ser citados: programas Carta de Crédito, Pró-Moradia, Habitar Brasil e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H).

<sup>6</sup> Estima-se que o BNH foi responsável (1964-1986) por 25% das unidades habitacionais construídas no país.

recursos e definir planos e programas. O trabalhador urbano apoiou a política da casa própria, cuja aquisição libera o orçamento familiar do aluguel, garante alguma estabilidade financeira frente às incertezas do emprego urbano e representa ascensão social. A casa própria dá possibilidades de acesso ao crediário e se constitui na principal evidência de sucesso e de conquista de uma posição social. (CARVALHO, 1991; BOLAFFI, 1982). Destaca-se que o BNH também investiu em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas.

O BNH se colocou como um incentivador da economia, pois repassava grande volume de financiamentos para agentes que se responsabilizavam pelas operações. Para auxiliar o lado empresarial do BNH, foi criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que captava recursos advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). O primeiro, o FGTS, como uma poupança compulsória deveria ser usado para financiar as obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o SBPE, com base no sistema de poupança voluntária, financiava o setor de classe média e alta.

Na falta de órgãos de competência nacional para vislumbrar as necessidades de infraestrutura básica, o BNH adentrou no domínio do planejamento urbano, pautado nas reivindicações dos moradores de muitos conjuntos habitacionais. Esse afastamento para a questão urbanística reforçou as críticas direcionadas ao BNH, que era acusado de promoção pública e de adotar prática empresarial não pertinente à retórica social, pois o quantitativo de imóveis financiados pelo FGTS – destinado à classe de menor renda – não fora satisfatório. Ao tratar o problema da moradia com um viés econômico, se fez menos pela população onde reside a maior parcela do déficit habitacional. Os acertos estão no pioneirismo da política de habitação com amplitude nacional, e que deve ser reconhecido como uma referência de organização do espaço urbano brasileiro, ultrapassando a grande produtividade de moradia e exigindo os planos urbanísticos.

No segundo governo Fernando Henrique Cardoso, 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, contando com

grande apoio do Fórum Nacional, além de outras normas do setor<sup>7</sup>. O atual Sistema Nacional de Habitação (SNH), criado em 2004, definiu suas diretrizes em dois subsistemas: Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e Subsistema de Habitação de Mercado (SHM).

A partir de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida a maior parte da produção habitacional, buscando abarcar tanto as de interesse social quanto as do segmento econômico. Na sua segunda fase (2011) o programa passou a integrar o Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, na sua vertente de investimento em infraestrutura social e urbana, incluindo as ações nas favelas. A terceira fase (2014) aponta a meta de construção de 6,75 milhões de unidades habitacionais, com investimentos na ordem de US\$ 182 bilhões. O Programa compreende várias modalidades como o Fundo de Arrendamento Residencial para a primeira faixa das regiões metropolitanas financiamento pelo FGTS para as outras faixas. As cidades menores são contempladas com as ofertas públicas de recursos. A atuação também pode ser dar pelo crédito solidário, atendendo a reivindicação dos movimentos sociais, cuja atuação social via entidades permite a participação popular na cogestão e no pós morar. Este último é o de pior desempenho.

A crítica a ao Programa Minha Casa Minha Vida, alçado a condição de Política não abarca todo o escopo de uma política habitacional apropriada. A produção de unidades de interesse social segue orientação dos déficits habitacionais da Unidade da Federação, enquanto o financiamento do FGTS segue um indicador de demanda habitacional criado pela Caixa Econômica Federal. Resultando em uma baixa aderência ao *déficit* habitacional municipal e resultado melhor do FGTS. Também é lembrado que as soluções massificadas das unidades vão contra as diversidades urbanas, organizacionais e familiares. (IPEA, 2014)

---

<sup>7</sup>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.

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 considerados 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 são 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*.<sup>8</sup> Da condição de razoabilidade de exigência, a reserva do possível evoluiu nos nossos tribunais para a

<sup>8</sup> 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.

existência de capacidade financeira do Estado, delimitada pelo legislador via lei orçamentária. De fato, a situação de carência de recursos destinados 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 beirado 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 a prevenção e preparação para desastres, mas dos R\$ 5,7 bilhões dos programas<sup>9</sup> previstos para o ano de 2012, somente R\$ 2,1 bilhões realmente foram pagos. Montante equivalente a 36,8%.

---

<sup>9</sup> 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).

## CAPITULO IV

### 4.1. DESASTRES NO RIO DE JANEIRO

O ano de 2010 ficou marcado no Estado do Rio de Janeiro, por ter se transformado no cenário de varios desastres motivados por causas naturais, decorrentes de fortes chuvas que no mês de abril se abateram sobre a cidade, causando inundações e deslizamentos. Diversas cidades sofreram os efeitos danosos daqueles eventos e a recomposição encontra-se muito longe de solucionar os problemas surgidos e muito pouco, em alguns casos nada, foi providenciado em nível de prevenção. Deficiencia apresentada de forma patente para a sociedade, mas insuficiente para uma mudança de postura dos órgãos competentes para as iniciativas necessárias.

Dentre os municipios atingidos, Niteroi figura como um dos mais castigados e o Morro do Bumba notabilizaram-se pelo gigantesco deslizamento que arrastou inúmeras moradias e tirou decenas de vidas. Diversos segmentos do Poder Público se mobilizaram em operação de calamidade, basicamente com o intuito de buscar sobreviventes, encontrar e identificar corpos, procedendo à burocracia para formalizar a situação fática das pessoas.

Sempre foi notória a inadequação do uso destinado a área denominada de Morro do Bumba, também notória a ausência de qualquer medida preventiva com relação ao fato, por parte das autoridades públicas, já que o Morro do Bumba trata-se de um lixão desativado desde 1981.

As construções de base precária começaram a ser erguidas logo após a desativação do lixão – aterro sanitario. Desde o início do ano de 2000 já vinham sendo registrados alguns deslizamentos de terras e até desabamentos de casas nessa área instável. Além da instabilidade do terreno, a decomposição do lixo resulta na produção de gás metano e de chorume – o percolato tóxico. Agregando ao mesmo ambiente a instabilidade do solo, a contaminação e o risco de explosão pelos gases, todos advindos da mesma origem.

Todavia, o conhecimento geral dos fatores de risco e a inadequação de ocupação qualquer da área, ela foi tolerada. Permitiu-se expansão do assentamento, que

de certa forma foi mesmo estimulada pelo Poder Público municipal, que no ano de 1996 realizou obras de urbanização com abertura de ruas e vielas, instalação de postes com energia elétrica e de tubulação de água encanada. Sobre terrenos onde nada deveria ser construído.

Embora faltem ações preventivas realizadas pelo Poder Pública a máquina arrecadadora do Estado estava presente no local, pois os moradores vitimados pagavam seus impostos. Impostos que não distinguem o conteúdo do sobsolo ou o processo de agregação do terreno.

Nesta tragédia foram vitimadas mais de 50 vidas e dezenas de desaparecidos. O silêncio e o vazio onde antes havia dezenas de casas fez o morro de Niterói ganhar novo nome entre os vizinhos: *Cemitério do Bumba*. Para seis das mais de 50 famílias vitimas, não é metáfora. Até hoje, não receberam os corpos dos parentes, cujas biografias ficaram em meio a lixo e escombros. O número real de casos assim ainda pode ser maior, já que famílias inteiras foram soterradas, sem sobreviventes para reclamar os corpos.

#### **4.2 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 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 supra relativos à política pública habitacional não é possível identificar a igualdade de oportunidade. As escolhas públicas recaíram sobre maiores possibilidades para os financiamentos de mercados voltados para os menos dependentes do Estado. Embora o adensamento dos assentamentos precários e áreas de risco não decorrerem 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 governamentais<sup>10</sup> e ao êxodo rural no movimento de industrialização.

Historicamente, as políticas habitacionais iniciadas na década de 1930 voltavam-se para os trabalhadores formais<sup>11</sup>. 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 poderia urbanizar ou valorizar para utilização futura” (VALLADARES, 1980, p. 31-32). As favelas são percebidas pelo Poder Público como incomodo à urbanidade, uma aberração para o Código de Obras da cidade de 1937, que propôs a construções de habitações concretizadas pelos parques proletários no início dos anos de 1940. Entre 1941 e 1943, foram construídos três parques proletários (na Gávea, no Leblon e no Cajú) onde se transferiu quatro mil pessoas.

A Fundação Leão XIII, criada em 1946, corporificou as ações da Igreja Católica como alternativa e estendeu sua atuação por 34 favelas (1947-1954), implantando serviços básicos como água, esgoto, luz e redes viárias. Também manteve centros sociais em oito das maiores favelas do Rio: Jacarezinho, Rocinha, Telégrafos, Barreira do Vasco, São Carlos, Salgueiro, Praia do Pinto e Cantagalo. Em 1955 a Igreja Católica também criou a Cruzada São Sebastião que realizou melhoria de serviços básicos em doze favelas, executando cinquenta e um projetos de redes de luz, urbanizando parcialmente a favela Morro Azul e completamente a favela Parque Alegria. Além de construir no Leblon o conjunto Habitacional conhecido como

---

<sup>10</sup> A ocupação e formação da favela mais antiga do Rio de Janeiro, na área da Central, teve origem em remanescentes da Guerra de Canudos, que ali foram se instalando à espera do imóvel prometido pela Administração aos participantes daquela empreitada.

<sup>11</sup> Esta iniciativa se atrela a postura governamental com a perspectiva do padrão de acumulação urbano-industrial, em contraposição à orientação antes vigente da República Velha (1889-1930) e as prioridades agro-exportadoras. A única política habitacional beneficiava exclusivamente aos empregados nos ramos de atividades cobertas pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs). (BURGOS, 1999)

Cruzada, primeira experiência de alojamento de moradores nas proximidades da própria favela que habitavam. O governo municipal criou, em 1956, o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas – Serfha, cuja atuação modesta limitou-se a apoiar as iniciativas da Fundação Leão XIII e da Cruzada até 1960. (BURGOS, 1999).

Mesmo na execução dessas iniciativas de Igreja e Estado, os moradores das favelas criaram uma entidade para negociar seus interesses em 1957, a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal com a finalidade de lutar por melhores condições de vida nas áreas que habitavam. A tênue resposta veio com a criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO, afirmada com a finalidade de integrar as comunidades subnormais na normal adjacente, basicamente intervindo nos aspectos urbanísticos e habitacionais, que do projeto piloto de urbanização das favelas de Brás de Pina, Morro União e Mata Machado, só levou adiante as duas primeiras. A federação criou, em 1968, a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio – Chisam, cuja política era declaradamente a remoção, mas a resistência foi tornando politicamente custoso e foi abandonada<sup>12</sup>. Os movimentos organizados foram desarticulados pelo Estado. 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).

A ideia de um programa de integração das favelas á cidade, resultante das experiências anteriores<sup>13</sup>, consolidou-se no Plano Diretor em 1992, privilegiando a urbanização e regularização fundiária, criou a Área de Especial Interesse Social - AEIS. Nesse contexto o Programa Favela-Bairro, criado em 1994, que preconiza a urbanização de favelas juntamente com as questões que envolvem seus riscos habitacionais decorrentes da utilização inequívoca do solo. A carência de especialistas no governo foi suprida por meio de um concurso que atraiu particulares com ideias distintas e inovadoras, respeitando as características locais e espaciais. O sucesso da primeira fase do programa permitiu a sua expansão e algumas prefeituras têm criado programas de prevenção contra catástrofes retirando famílias que residem em áreas de risco para

---

<sup>12</sup> Embora os números não sejam nada modestos na matéria e indicam cerca de cem mil pessoas removidas e destruídas em torno de 60 favelas, correspondendo a 13,2% na década de 1970 e 12,3% na década de 1980. (BURGOS, 1999)

<sup>13</sup> À título de exemplo pode citar o Projeto Multirão Remunerado, que permitiu intervenções pontuais.

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. Esses conjuntos, além de oferecerem creches e escolas, foram erguidos em local de fácil deslocamento e de acesso aos meios de transporte, o ponto mais discutido em reassentamento, pois algumas propostas recaíam em localização que inviabilizavam, para muitos moradores, manterem seus empregos e relações já estabelecidas. Mas como já abordado acima, o programa apropriado – Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos 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 o reassentamento dos moradores que estão nessas áreas geológicas naturais, e na consolidação geotécnica das áreas de baixo e médio risco natural. Na realidade 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. Importante salientar que se pode reverter a uma função social essas áreas que não são consideradas mais de risco, criando espaços públicos saudáveis de lazer em prol da comunidade, com efetiva fiscalização do Poder Público.

## CONCLUSÃO

Ainda que em ritmo lento, verifica-se um pequeno aumento no conhecimento e na preocupação com os desastres naturais e os seus efeitos. Efeitos estes sempre decorrentes de uma complexidade de fatores, mas sempre se associando o evento original às vulnerabilidades socioambientais e às atividades humanas: falta de planejamento urbano e de políticas habitacionais apropriadas e suficientes, que podem ser apontadas como elementos que permitem a permanência da vulnerabilidade decorrente do *déficit* habitacional para grande parcela da população. A mesma parcela que sofre com os efeitos danosos dos desastres naturais recorrentes em nosso território, isto demonstra que precisamos de um quadro de técnicos qualificados na Administração para a criação de projetos e consequentemente fiscalizá-los para que tenha o resultado desejado.

Assim, é fundamental a compreensão das modalidades de *déficit* habitacional mais recorrente junto à 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 improvisada; e moradia deficiente, habitação que não possui canalização interna de água e de rede de esgoto.

Embora emergja 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 sido feitas neste sentido. Nos últimos anos a situação teve um leve avanço, mas muito aquém do esperado e do possível, demonstrando 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.

Deve-se pensar na realização de articulações e envolvimento sério entre as várias instâncias da Administração Pública para que sejam criadas políticas públicas de precauções de acidentes.

## 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 en droit 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](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/07/030717_cruzver_mla.shtm)>| acesso em: 23 de jun. de 2003.
- BECK, Ulrik. *La sociedad del Riesco: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BOFFA, Romain. *La destination de la chose*. Paris: Deffrénois, 2008.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982, cap.2, p.37-70.
- 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.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- 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 generales du droit privé 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\\_confefe/pesquisa\\_trabalhos/arquivosPDF/M301\\_01.pdf](http://www.ibge.gov.br/confest_e_confefe/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.

\_\_\_\_\_. *O Brasil em desenvolvimento - Estado, planejamento e políticas públicas*. 2. V. Série Brasil o Estado de uma nação. Brasília: 2014.

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 déclin du droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949. p. 196: “Aucun droit subjectif n’est absolu puisqu’il est déterminé par la loi ou le contrat dans son objet et limité 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 alii*. “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.