

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**MESTRADO EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL**

**APARECIDA VELOSO PEREIRA**

**PROPRIEDADE EM ÁREAS DE RISCO: UMA ANÁLISE JURÍDICA E SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

**Orientação: Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa**

**Niterói**

**2012**

**APARECIDA VELOSO PEREIRA**

**PROPRIEDADE EM ÁREAS DE RISCO – UMA ANÁLISE SOBRE SEUS ASPECTOS  
JURÍDICOS E SOCIAIS**

Dissertação de Mestrado em Defesa e Segurança Civil  
apresentada à Universidade Federal Fluminense, como  
requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa**

---

**Prof. Dra. Delma Pessanha Neves**

---

**Prof. Dr. Armando Pereira do Nascimento Filho**

Tudo que tua mão puder fazer, faze-o com empenho.  
(Eclesiastes, 9.10).

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores e funcionários do Curso de Mestrado em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense (UFF) pelas disciplinas ministradas, ótimo atendimento e paciência. Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Cordeiro Barbosa, pelo empenho e por todas as palavras de correção em meu trabalho. Agradeço aos professores participantes da Banca Examinadora, tanto na qualificação como na defesa da dissertação, Prof. Dr. Armando Pereira do Nascimento Filho, Prof<sup>a</sup> Dra. Delma Pessanha Neves e Prof<sup>a</sup> Dra. Luciana Tricai Cavalini. Agradeço ao meu filho e ao meu esposo, por darem-me o suporte e o carinho necessário para a conclusão do curso. Agradeço ao meu pai (*in memorian*) e a minha mãe, por ensinar-me o valor da verdadeira vida e da humildade. Agradeço aos professores da Escola de Ciências Humanas e Sociais do Pólo Universitário de Volta Redonda da Universidade Federal Fluminense, especialmente aos professores André, Isabel, José Cláudio, Josycler, Júlio Andrade, Júlio Meirelles, Marcelo, Murilo, Pitias, Ricardo, Rodrigo, Virgílio e Wellington pelas sugestões e por serem inspiração para meu progresso. Agradeço aos meus amigos Thais e Ariston, aos meus padrinhos Helena, Coriolano, Carmem e Sebastião, e às minhas irmãs Lourdes e Maria pelas valiosas contribuições. Agradeço aos moradores de áreas de risco que entrevistei, pelo tempo dedicado ao trabalho e sinceridade das declarações. Agradeço a Deus, por dar-me disposição e entusiasmo para aprender, sempre.

## RESUMO

A posse e a propriedade em áreas consideradas de risco são definidas pelo mapeamento de áreas com probabilidade de ocorrência de desastres. A Defesa Civil deve elaborar este mapeamento e coordenar ações de prevenção e de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a integridade física e moral da população, bem como restabelecer a normalidade social, conforme determina a Política Nacional da Defesa Civil. Esse estudo visa abordar as questões relativas à propriedade de imóveis, a posse precária de um imóvel, sem a devida documentação, a legislação pertinente que garante ou não a permanência das pessoas em determinadas áreas e principalmente, como as pessoas que ocupam áreas de risco se posicionam com relação à posse, como elas entendem seus direitos. Para isto, foi feita uma análise detalhada dos institutos doutrinários relativos à posse de imóveis, moradia como direito social, desocupações, bem como o levantamento dos principais conceitos em defesa e segurança civil, passando por estudo de casos em áreas de risco de um município do Sul Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa visa observar os efeitos da posse (de fato) de um imóvel, o que não pressupõe a propriedade (de direito). A posse de imóveis produz alguns efeitos e geram alguns direitos, tendo em vista que há imóveis em encostas e áreas consideradas de risco que, por muitas vezes, preventivamente, precisam ser desocupados por determinação legal. Estas leis autorizam os agentes de Defesa Civil a atuarem na antecipação de prováveis efeitos de chuvas e conseqüentes desastres. Os institutos jurídicos serão analisados, pois foi possível identificar conflitos entre o que prevê a Constituição da República Federativa do Brasil e o que ocorre na prática.

Palavras-Chave: Propriedade. Desocupação. Conflito. Risco Social.

## **ABSTRACT**

The possession and property in areas of risk, are defined by the mapping of areas with the likelihood of disasters. The Civil Defence must draw up this mapped and coordinate actions of prevention and of distress, assistance e reconstructive, to prevent or minimise the disasters, to preserve the moral and physical integrity of the population, as well as to restore the normal social, as determined by the National Policy of Civil Defence. This study aims to address the issues relating to the ownership of real estate, the possession of precarious a building, without the appropriate documentation, the relevant legislation that guarantees or not people remain in certain areas and above all, as the people who are areas of risk preparing with regard to the possession, and they understand their rights. For this, it has been made a detailed analysis of the institutes adherence of relating to the possession of buildings, house and social law, evictions, as well as the lifting of the main concepts in defence and civil security, turning in a study of cases in areas of risk of a city of the South Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. Aims To observe the effects of possession (in fact) of a property, which does not presuppose ownership (right). The possession of real estate produces some of the effects and generate some rights, with a view that there are real estate on the slopes and areas considered at risk, because they often preventively, need to be unoccupied by legal determination. These laws allow the agents of Civil Defense to act in anticipation of probable effects of rain and consequent disasters. The legal institutions will be analyzed, because it was possible to identify conflicts between the that provides for the Constitution of the Federal Republic of Brazil and what happens in practice.

**Keywords:** Property. Unemployment. Conflict. Social Risk.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Ilustração 1: Viaduto Silva Lobo. Belo Horizonte – MG

Ilustração 2: Desabamento parcial – Volta Redonda - RJ

Ilustração 3: Chuvas. Volta Redonda – RJ

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

AP – Apelação

AR – Ação Rescisória

ART - Artigo

BR – Brasil

CBN – Central Brasileira de Notícias

CC – Código Civil

CEF – Caixa Econômica Federal

CEMADEN – Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais

CF – Constituição Federal

CIV - Cível

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

COHAB – Companhia de Habitação

COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

COORDEMA – Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DEC – Decreto

DES – Desembargador

DF – Distrito Federal

DJ – Diário de Justiça

DJU – Diário de Justiça da União

DL – Decreto Lei

DNOCS – Departamento de Obras Contra as Secas

EC – Emenda Constitucional

FACI – Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviços

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FURBAN – Fundo Comunitário Urbano  
HTTP - Hypertext Transfer Protocol  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
JULG – Julgamento  
LICC – Lei de Introdução ao Código Civil  
LINDB – Lei de Introdução ao Direito Brasileiro  
M² - Metros quadrados  
MG – Minas Gerais  
MIN – Ministro  
MP – Medida Provisória  
MST – Movimento dos Sem Terra  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos  
PP – Páginas  
PROTECH - Programa de difusão de tecnologia p/ a construção de habitações de baixo custo  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
RE – Recurso Extraordinário  
RECDO – Reclamado  
RECTE – Reclamante  
RDA – Reclamada  
REL – Relator  
REsp - Recurso Especial  
S/A – Sociedade Anônima  
SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil  
SINPDEC - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SMAC – Secretaria Municipal de Assuntos Comunitário  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SPU – Serviço de Patrimônio da União  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
T2 – Segunda Turma  
TJ – Tribunal de Justiça  
TRF – Tribunal Regional Federal  
TRT – Tribunal Regional do Trabalho  
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UFF – Universidade Federal Fluminense  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
WWW – World Wide Web

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – ANÁLISE JURÍDICA DA PROPRIEDADE EM ÁREAS DE RISCO.....</b>	<b>20</b>
1.1. Função social da propriedade.....	22
1.2. Desapropriação.....	28
1.2.1. Necessidade, utilidade pública e interesse social.....	30
1.3. Usucapião.....	33
1.4. Direito de habitar.....	37
1.5. Concessão de uso especial para fins de moradia.....	38
1.6. Direito adquirido.....	44
<b>CAPÍTULO 2 – ANÁLISE SOCIAL DAS DESOCUPAÇÕES EM ÁREAS RISCO</b>	<b>48</b>
2.1. Desocupações e ações da Defesa Civil.....	50
2.1.1. Procedimentos para a desocupação de imóveis.....	51
2.1.2. Procedimentos na situação de emergência e estado de calamidade pública .....	57
2.1.3. Desastres e atuação da Defesa Civil em Volta Redonda.....	62
2.2. Dramas sociais de moradores de áreas de risco.....	69
2.3. Análise da violação de direitos.....	74
<b>CAPÍTULO 3 – O CONFLITO ENTRE LEIS, DIREITOS E DEVERES.....</b>	<b>78</b>
3.1. Leis e direitos.....	86
3.2. Leis e deveres.....	90
3.2.1. Decretos de desapropriação.....	92
3.3. Direito à dignidade e direito à moradia.....	93

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

Os desastres relacionados às chuvas têm sido recorrentes nos últimos anos no contexto urbano da sociedade brasileira. Inundações, alagamentos, enchentes, desabamentos e deslizamentos têm recebido a atenção de especialistas de diferentes áreas de conhecimento. Engenheiros, arquitetos, geólogos, urbanistas, geógrafos, ambientalistas, sociólogos e antropólogos vêm investindo em pesquisas sobre tais eventos. A possibilidade de integrar estudos da área tecnológica e física e estudos da área de humanas revela o caráter multifacetado e multidisciplinar presente na temática em questão. Estudos sobre clima, relevo, solo e índice pluviométrico, bem como estudos voltados para o processo de urbanização e de políticas habitacionais, são algumas das variadas possibilidades de investigação sobre essa temática.

As formas de investigação também se apresentam variadas. Alguns estudiosos se preocupam com as causas, outros com as conseqüências, outros especificamente com as possibilidades de prevenção de desastres. Conseqüentemente, os enfoques analíticos também se apresentam múltiplos. Há enfoques generalizantes, mas também há micro-análises. Há aqueles relacionados às transformações ambientais globais em conseqüência da modernidade, seguindo viés teórico de estudiosos como Beck (2010) e Giddens (1991), como há enfoques que privilegiam a organização e a estrutura social de uma sociedade específica, como aqueles relacionados ao planejamento urbano e à política habitacional brasileira, como os estudos de Valêncio (2004), e há ainda análises que privilegiam estudos de casos de determinadas comunidades em um evento específico, como as inundações e os desabamentos ocorridos na região de Gentio, no distrito de Itaipava, no município de Petrópolis (RJ), estudo desenvolvido por Affonso (2009).

Uma recorrência presente nesses estudos é a referência a determinadas áreas como “área de risco”. A classificação de um espaço social como “área de risco” geralmente é associada à potencialidade de ocorrência de um evento que gera perdas e danos. A concepção de uma área como “área de risco” está atrelada, assim, à idéia de perigo. Um evento que produz perigo é aquele que apresenta dimensões fora dos padrões habituais de ocorrência. Todavia, além do

caráter potencial de um evento como ameaça, ele só ganha tal dimensão se o meio social em que ocorre apresenta, em regra, condições precárias de existência. Nesse sentido, além dos aspectos de ordem física e natural, como elevados índices pluviométricos em topografias acentuadas ou a beira de rios, no desastre há também aspectos que são da ordem do social, como o complexo processo de ocupação de áreas urbanas.

Uma “área de risco” é, portanto, uma área potencialmente em perigo, devido à sua vulnerabilidade social, que é reflexo de uma frágil base infra-estrutural. Nessa concepção, a natureza dos desastres não estaria diretamente relacionada aos fenômenos naturais, mas sim à vulnerabilidade existente em uma organização social, que se revela de forma emblemática frente a esses eventos (VALÊNCIO, 2004, MARCHEZINI, 2010). O grau de vulnerabilidade, por sua vez, varia de acordo com as características socioambientais. As ameaças que fazem parte desta questão apresentam fatores que se entrelaçam e são interdependentes, possuindo uma variabilidade que vai desde a questão climática e geológica até o sistema produtivo e o uso dos recursos naturais.

Conseqüentemente, da mesma forma que os desastres, a percepção de que os mesmos possam ocorrer também é uma construção social. Os riscos, que seriam uma percepção de um perigo, de um desastre, só existem a partir das representações sociais entretidas no bojo das relações sociais e em meio a um determinado processo e contexto social (VEYRET, 2007). Nesse sentido, a percepção de risco de uns necessariamente não é a de outros. Ela varia no tempo, no espaço e nas diferenças culturais e sociais. Influem em sua construção as diferentes formas de concepção de mundo, de vivência, de condição social e da posição socialmente ocupada, entre outros fatores, como de ordem política, econômica e religiosa.

A classificação, por seu turno, de uma área como “área de risco” não é universal e nem é consensual. Todavia, a classificação feita por determinados agentes do poder público é a que tem preponderância para efeitos legais e é a que subsidia ações de controle sobre as áreas assim denominadas. Ela é feita segundo alguns parâmetros, que são construídos por determinados agentes sociais que ocupam certos postos na estrutura governamental, mais especificamente aqueles que atuam em órgãos considerados responsáveis para lidar com situações de desastres, como a Defesa Civil. Os parâmetros utilizados são baseados em um conjunto de conhecimentos

institucionalizados produzidos para avaliação dos efeitos deletérios e para ações de controle de danos e da ordem social, atendimento emergencial e prevenção.

Há inclusive o Manual de Desastres do Ministério da Integração Nacional que, sobre moradias em “áreas de risco”, afirma que a danificação e a destruição de residências são as conseqüências naturais da construção de unidades residenciais em desacordo com as normas de segurança construtiva e construções em áreas inseguras. Devido à ocupação de locais com pouca ou sem infra-estrutura, especialmente em morros e encostas, os escorregamentos e desabamentos ocorrem e geram um enorme custo material e social. O Manual revela que no Brasil as regiões metropolitanas concentram a maior parte da população. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram identificadas 40 (quarenta) grandes aglomerações urbanas que agregam 336 (trezentos e trinta e seis) municípios, que são constituídas pelas Regiões Metropolitanas, pelas Capitais e Regiões Integradas de Desenvolvimento, locais de maior crescimento populacional. Ser proprietário de um imóvel em área considerada de risco, ou seja, área com probabilidade de perigo, nem sempre, portanto, é uma opção do morador, tornou-se falta de opção por áreas melhores. As cidades foram crescendo, parte delas, planejada, urbanizada, todavia, a maior parte sem planejamento e sem regularização.

Por outro lado, temos o ordenamento jurídico do país que estabelece regras para a desocupação de imóveis em “áreas de risco”. Contudo, a desocupação de residências em “áreas de risco” está longe de resolver a questão. Acomete ou potencializa outros problemas de ordem social, como desconstrução de referências sociais para o grupo social envolvido, além de demandar outras questões de ordem jurídica, como aquelas relativas ao sentido da propriedade. Questões caras, economicamente, socialmente e simbolicamente, aos moradores que vivenciaram processos de desocupação, mas que são praticamente desconsideradas por agentes do Poder Público e que também ainda não mereceram a devida atenção de estudiosos da temática de desastres e de Defesa Civil.

O objetivo do presente trabalho é justamente apresentar e analisar a situação jurídica e os aspectos sociais da propriedade em áreas consideradas de risco. Como, eventualmente, ocorrem desocupações de residências nessas áreas devido ao risco de desabamentos, a intenção é focar nas implicações legais desses procedimentos e nos instrumentos jurídicos disponíveis em nossa

sociedade, observando os direitos dos moradores e se eles são respeitados, bem como observar os aspectos sociais abrangidos pelos eventos, ou seja, quais são as conseqüências advindas das desocupações para as pessoas que são proprietárias de imóveis em áreas consideradas de risco. Ao propor a análise dos aspectos jurídicos e sociais das propriedades em área de risco, essa dissertação visa colaborar na formação desse quadro de reflexões e, assim, contribuir para a compreensão da temática de desastre e Defesa Civil.

O trabalho será dividido em três capítulos, além de introdução e considerações finais. O primeiro capítulo terá uma análise da propriedade, com as normas jurídicas pertinentes, tanto em relação à posse de um imóvel, como na forma de adquiri-lo, regularizá-lo, abrangendo o estudo da ação de usucapião, desapropriação (analisando os institutos jurídicos da necessidade e utilidade pública e do interesse social), direito de habitar, concessão de uso e a observância dos direitos adquiridos.

No segundo capítulo uma pesquisa sobre as formas de resposta e prevenção de desabamentos em residências, explicando o que vem a ser a situação de emergência e o estado de calamidade pública, relatando a atuação da Defesa Civil e a atuação dos gestores públicos na situação de emergência e no estado de calamidade pública. Posteriormente os dramas sociais ocorridos nas desocupações. Este capítulo abordará a cobertura dos eventos pela mídia da cidade pesquisada e a análise dos depoimentos e dos direitos violados.

Teve como parâmetro a pesquisa qualitativa, pois abrange a tentativa de compreender o que as pessoas que desocuparam imóveis em áreas consideradas de risco sentem diante da desocupação de seus imóveis. As entrevistas foram realizadas com o objetivo de se tentar entender as famílias dentro do contexto social em que estão inseridas e possibilitar a análise de como elas se identificam em relação a situações de desastres e desocupações de áreas consideradas de risco.

O último capítulo mostrará o conflito entre leis, direitos e deveres, abrangendo o dever do Poder Público de indenizar e o direito dos cidadãos a uma moradia digna, comparando o que ocorre na prática com o que deveria ocorrer, com base na legislação pertinente. Será possível entender, através do estudo de cientistas sociais e urbanistas que se preocupam com essa

temática, alguns aspectos políticos que podem influenciar na permanência de pessoas em áreas consideradas de risco e algumas alternativas para a obtenção de moradias dignas, bem como na participação popular em todo processo político que envolve essas questões relativas à propriedade.

O material utilizado para análise nesta pesquisa foi múltiplo e variado. No primeiro e no terceiro capítulo foi utilizada consulta à legislação, abrangendo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias, Leis Federais Ordinárias, Decretos, Decretos-Lei, Leis estaduais e municipais, bem como a jurisprudência, que são as decisões dos tribunais pertinentes à matéria. Também houve consulta a doutrina de autores como, por exemplo: Maria Silvia Zanella Di Pietro, Caio Mário, Carvalho Filho, Cerri Netto, Norma Valêncio, Otilie Pinheiro, Raquel Rolnik, Celso Antônio Bandeira de Mello, dentre outros. Apesar da preponderância de instrumentos analíticos da área jurídica, que é a área de formação dessa pesquisadora, a pesquisa tornou-se um tanto multidisciplinar por necessidade de abrangência de questões não só jurídicas, mas também questões que necessitaram dos conhecimentos de antropólogos, sociólogos, geólogos, geógrafos, urbanistas, visando criar subsídios para a análise dos fenômenos naturais, humanos e sociais que abrangem o tema.

O município escolhido para a pesquisa é Volta Redonda<sup>1</sup>. Localizado no sul do Estado do Rio de Janeiro, é típico exemplo de uma cidade que cresceu devido à construção e atividades da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Ou seja, esse crescimento está associado à idéia de progresso e desenvolvimento social, questões presentes no debate sobre desastres e urbanismo. Santo Antônio de Volta Redonda era o nome do povoado em 1941, distrito de Barra Mansa, que foi escolhido para a sede da grande indústria siderúrgica. A partir de 1942, a CSN construiu diversos bairros operários, que permanecem até os dias atuais, como: Rústico, Conforto, Vila Santa Cecília, Sessenta, Laranjal, Bela Vista, Monte Castelo, Jardim Paraíba. Na época, a CSN construiu casas, ruas e praças, construiu os logradouros públicos que eram calçados ou asfaltados, com piche produzido pela destilaria de alcatrão da própria Companhia, arborizados, iluminados à eletricidade, providos de rede de água, esgotos e águas pluviais. (ATHAYDE, 2004, p.48).

---

<sup>1</sup> A escolha, especialmente por se tratar de um mestrado profissional, teve um motivo de ordem prática: Volta Redonda é o município onde trabalha e reside a pesquisadora. Fato que facilitou a realização da pesquisa.

O Município foi criado em 1954. Conforme o tempo foi passando, a cidade e a população foram aumentando. Em 1940 a população era de 3.798 habitantes, sendo que em 1950 passou para 33.110 habitantes (ATHAYDE, 2004, p.46). Nos dias atuais, são mais de 257.000 habitantes, conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Foram surgindo novos bairros, ocupados pelos trabalhadores pouco qualificados profissionalmente, que construíam suas casas, aos poucos, em locais afastados do centro da cidade, bairros como Retiro, Pinto da Serra, Candelária, Vila Brasília, Coqueiros, Açude. Este fato acarretou em construções em encostas, nas margens de rios, ou seja, em áreas consideradas de risco.

Para melhor compreensão das implicações sociais das desocupações de moradias em área consideradas de risco, na cidade escolhida para a pesquisa, foram feitas entrevistas com dez famílias, moradoras desses locais e que tiveram que desocupar seus imóveis por desabamentos. Não foram entrevistadas pessoas que passaram por eventos associados a enchentes, apenas moradores de áreas consideradas de risco em encostas ou que passaram por experiências de desabamentos e desocupações de casas devido ao risco causado pelas chuvas. Foi possível observar que alguns moradores não se sentiam confortáveis para narrar seus anseios e suas experiências, pois se preocupavam com as conseqüências posteriores, com receio de que o estudo levasse a uma provável desocupação de seus imóveis, por estarem cientes, na data atual, que moram em áreas consideradas de risco pela Defesa Civil da cidade de Volta Redonda. Situação que levou a preservar no texto, em apreço a identidade dos entrevistados. Outra questão relevante foi que alguns entrevistados receberam algum apoio dos órgãos da Prefeitura local e embora insatisfeitos com o fato de não possuírem mais um imóvel, devido a desabamentos, se sentiam gratos, de certo modo, pela forma com que foram tratados. Outra característica deste trabalho a ser destacada, é que o ponto de vista que orienta os discursos produzidos pelos entrevistados é o do momento presente no qual eles desenharam sua narrativa. É necessário enfatizar também que a técnica de coleta de dados utilizada foi a de entrevistas abertas, todavia estas foram guiadas a partir de um roteiro de pesquisa elaborado.

Por fim, cabe observar que questões como desastres socioambientais e desocupações de moradias em áreas consideradas de risco e suas conseqüências não ocorrem apenas no município dessa pesquisa, pois é uma realidade presente em muitas outras cidades e atinge, em maior ou menor grau e intensidade, os seus habitantes. Em razão de a maioria da população do país ter

pouco recurso econômico, a precariedade e a irregularidade deixaram de ser exceção e passaram a ser a regra em grande parte dos municípios brasileiros (PINHEIRO, 2010). Os estudos sobre a população em áreas de risco afirmam que a defesa e a segurança das pessoas que vivem nesses espaços urbanos precisam ser apoiadas por políticas públicas que reduzam as desigualdades e a distribuição inadequada das pessoas no território dos municípios, sendo preciso criar infraestrutura urbana para que a população tenha onde morar com dignidade. Pensar as regiões onde há riscos de desastres à luz de medidas reestruturantes e mitigadoras é um exercício desafiador. Sabemos que as áreas onde há riscos de desastres, como as que são suscetíveis a deslizamentos de terras e inundações, foram vulneráveis ao progresso desmedido e às construções desordenadas. Segundo a cientista social Norma Valêncio, o maior desafio de sustentabilidade das cidades é integrar a produção de saberes da Defesa Civil com a de estudos de urbanismo (2004, p.99), mantendo-se as especificidades da atuação para que as identidades funcionais possam, mutuamente, integrar-se, respeitar-se e interagir. E mais ainda: é necessário que o grupo social envolvido nas desocupações em áreas consideradas de risco seja ouvido e tenha seus saberes internalizados reconhecidos. Situações e soluções impostas por determinados agentes do Poder Público podem representar um desrespeito a formas distintas de pensar, agir e de se organizar, ferindo o direito à igualdade e à liberdade, garantidos em leis, contribuindo, de outra forma, na manutenção dos dramas sociais vivenciados por aqueles que passaram por situações de desastres e desocupações.

## **CAPÍTULO 1 – ANÁLISE JURÍDICA DA PROPRIEDADE EM ÁREAS DE RISCO**

Para compreender as questões relativas à propriedade, vamos conhecer neste capítulo parte das regras que está positivada no ordenamento jurídico do Brasil: o que é necessário para ter a posse de um imóvel, a diferença entre a posse de fato e a propriedade de direito, como um cidadão que tem a posse de um imóvel pode transformá-la em propriedade, em quais situações são cabíveis as ações de usucapião e desapropriação; o que vem a ser o direito de habitar, a concessão de uso especial para fins de moradia e o direito adquirido.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 estabelece e garante o direito à propriedade e determina que a propriedade deve atender a sua função social. Expõe regras sobre a competência da União, Estado e Municípios, conforme artigo 23, descrito em parte a seguir:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;(…)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A propriedade, segundo regulamentos jurídicos, vem a ser o amplo direito sobre um bem imóvel, adquirido através de escritura pública registrada em Cartório, podendo o possuidor usar e dispor.

A posse, por sua vez, é uma situação de fato, gerada pela ocupação de um imóvel, não necessariamente registrado em nome de quem está no imóvel. Sobre a posse, prevê o art. 1196 da Lei nº 10.406/2002 que institui o Código Civil (C.C.), identificando como “possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. E o Art. 1204 determina que se adquire a posse “desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade”.

Segundo a doutrina do jurista Tupinambá Miguel Castro do Nascimento (2000), a posse acontece antes de ser pensada juridicamente, ou seja, realiza-se no mundo dos fatos. Só depois de um determinado momento passa a ter aspecto jurídico. Ressalta que “o direito, ao receber a posse já formada, não lhe muda a estrutura; somente acrescenta qualificações e efeitos”. Portanto, para o autor, posse é fato que reflete em diversas conseqüências jurídicas.

As duas situações (posse e propriedade) são encontradas nas áreas consideradas de risco, porém em sua grande maioria o que ocorre é somente a posse, que não está totalmente amparada pelo ordenamento jurídico, pois este garante expressamente apenas a propriedade conforme Art. 5º da Constituição Federal:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Cabe ressaltar que a posse também gera direitos, principalmente se a ocupação tenha ocorrido há mais de cinco anos.

É possível transformar a posse em propriedade, por exemplo, através da ação de usucapião e pela desapropriação. Também é pertinente mencionar que o Código Civil de 2002 prevê em seu art.1414, um direito que é inerente à pessoa que habita gratuitamente casa alheia: o direito de habitar. Estas e outras questões jurídicas pertinentes à propriedade serão, mais detalhadamente, analisadas neste capítulo.

### **1.1. Função Social da Propriedade**

A função social da propriedade está prevista na Constituição Federal e é tida como um direito fundamental do ser humano, no mesmo patamar do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. Como direito fundamental, a propriedade deveria ser garantida a toda população do país, inclusive para pessoas com pouco rendimento econômico. Há critérios para determinar, inclusive, desapropriações de interesse social, necessidade pública e utilidade pública. Portanto, o nosso ordenamento jurídico manifesta-se favorável a uma propriedade mais justa que vise o bem comum.

Sobre a função social da propriedade, o Superior Tribunal de Justiça nos apresenta jurisprudência, ou seja, uma decisão que trata do tema:

REsp 1158679 / MG RECURSO ESPECIAL 2009/0193060-5 Relator(a) Ministra NANCY ANDRIGHI (1118) Órgão Julgador T3 - TERCEIRA TURMA Data do Julgamento 07/04/2011 Data da Publicação/Fonte DJe 15/04/2011 RBDfs vol. 22 p. 130 Ementa DIREITO DAS SUCESSÕES. REVOGAÇÃO DE CLÁUSULAS DE INALIENABILIDADE, INCOMUNICABILIDADE E IMPENHORABILIDADE IMPOSTAS POR TESTAMENTO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE NECESSIDADE FINANCEIRA. FLEXIBILIZAÇÃO DA VEDAÇÃO CONTIDA NO ART. 1.676 DO CC/16. POSSIBILIDADE. 1. Se a alienação do imóvel gravado permite uma melhor adequação do patrimônio à sua função social e possibilita ao herdeiro sua sobrevivência e bem-estar, a comercialização do bem vai ao encontro do propósito do testador, que era, em princípio, o de amparar adequadamente o beneficiário das cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade. 2. A vedação

contida no art. 1.676 do CC/16 poderá ser amenizada sempre que for verificada a presença de situação excepcional de necessidade financeira, apta a recomendar a liberação das restrições instituídas pelo testador. 3. Recurso especial a que se nega provimento. Acórdão Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas constantes dos autos, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a) Relator(a). Os Srs. Ministros Massami Uyeda, Sidnei Beneti, Paulo de Tarso Sanseverino e Vasco Della Giustina votaram com a Sra. Ministra Relatora. O Código Civil de 2002 prevê no capítulo pertinente à propriedade: Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. (...) Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.

Desse modo, no parágrafo 1º do art. 1228 do Código Civil, a função social está prevista, ao mencionar que o direito de propriedade deve ser exercido observando a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, equilíbrio ecológico e patrimônio histórico e artístico, bem como deve ser evitada a poluição do ar e das águas. A lei determina, portanto, que a propriedade não pode ir de encontro com questões sociais e ambientais. Através dessas regras, a propriedade teria que cumprir sua função perante a sociedade, porque não desmatando, não poluindo, não destruindo o patrimônio, a sociedade inteira é beneficiada.

Além desses dispositivos vinculados à preservação ambiental e ao patrimônio público, a função social da propriedade deve ser buscada em municípios, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 182, no capítulo referente à Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

É possível notar que o § 2º do Art. 182 explicita o conteúdo da função social da propriedade, assim está escrito: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. O significado do artigo é que cada município deve ter suas exigências para que a propriedade possa exercer a sua função social.

Nas palavras de Otilie Macedo Pinheiro, especialista em urbanismo, o Plano Diretor “contém um extenso diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região” (Pinheiro, 2010, p.87).

Portanto, através do Plano Diretor os setores dos municípios podem e devem elaborar as políticas públicas urbanas e habitacionais necessárias, que garantam a função social da propriedade, deixando de admitir áreas improdutivas ou subutilizadas.

Outro instrumento importante, tanto na elaboração do Plano Diretor, como para fazer cumprir a função social da propriedade, é o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001. Este Estatuto é que define as regras para a política urbana nacional, válidas para todas as cidades acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, turísticas ou em região metropolitana, sendo ele composto por cinco capítulos (Diretrizes gerais, Instrumentos, Plano diretor, Gestão democrática e Disposições gerais).

Vejamos os principais artigos da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

O referido Estatuto determina em seu art. 5º que lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação dessas obrigações. Como lei municipal específica entende-se que serão leis com as particularidades de cada município.

Assim sendo, os meios jurídicos para utilização do solo urbano existem, cabendo a cada município fazer cumprir o que determina a Constituição Federal, ou seja, garantir a propriedade como direito fundamental dos cidadãos.

Pelos artigos anteriormente citados, entende-se que é papel do Poder Público municipal, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano que não o utiliza adequadamente, subutiliza ou não edifica, a promoção de seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. A seguir uma breve exposição sobre estes temas:

O parcelamento ou edificação compulsórios (Art. 182, §4º, I da CF/88) são instrumentos que obrigam os proprietários de imóveis urbanos a utilizar estes imóveis socialmente, através do parcelamento de uma área urbana não utilizada ou subutilizada ou a edificação de uma área urbana não edificada.

O imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo (Art.182, §4º, II da CF/88) é considerado uma sanção ao proprietário que não utiliza sua propriedade com a função social. A finalidade do município é de forçar o proprietário a cumprir com as obrigações previstas no plano diretor, de parcelamento ou edificação compulsórios. O valor da alíquota não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Pelo § 3º do art. 7º do Estatuto da Cidade, fica proibida a concessão de anistia ou isenções.

A desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (Art. 182, § 4º, III da CF/88), por sua vez, é o mecanismo pelo qual o município pode fazer a desapropriação no caso do proprietário deixar de cumprir com a obrigação de dar destinação social à propriedade após o término do prazo máximo de cinco anos da aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. Esta desapropriação é entendida como uma sanção ao proprietário por não respeitar o princípio da função social da propriedade. O pagamento da indenização será feito através de títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Nacional, com

prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Pode-se afirmar, após a análise dos artigos do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, que é possível resolver boa parte dos problemas de moradias em áreas consideradas de risco com os instrumentos certos aplicados aos proprietários que não fazem uso da propriedade no cumprimento de sua função social. Ao mesmo tempo, verifica-se que parte significativa desse trabalho depende da atuação dos gestores municipais, que devem aplicar o que prevê a legislação, para um melhor aproveitamento do solo urbano, podendo inclusive, se apropriar de propriedade não utilizada adequadamente, para uma reforma urbana que contemple habitações para moradores que tiveram suas residências destruídas por eventos como desabamentos e inundações ou que tiveram suas residências consideradas em risco pela Defesa Civil.

A apresentação desses mecanismos jurídicos tem por objetivo demonstrar que a problemática da habitação segura e que contemple setores sociais desprovidos de recursos que garantam moradia digna é muito menos uma questão de falta de legislação específica do que a falta de interesse dos gestores do poder público em implantar políticas habitacionais inclusivas e não excludentes, valendo-se para isto da legislação regente.

## **1.2. Desapropriação**

A desapropriação, segundo a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010), é o procedimento administrativo em que o Poder Público “mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública e interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por uma indenização”.

Segue decisão que trata de desapropriação por interesse social, de recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal (STF):

RE 161552 / SP - SÃO PAULO - RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Julgamento: 11/11/1997. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação. DJ 06-02-1998 PP-00032 EMENT VOL-01897-04 PP-00867. Parte(s) RECTE. : MUNICÍPIO DE SALTO.

RECDO.: VICENTE CHIAFREDO DONALISIO E OUTROS. Ementa. EMENTA: MUNICÍPIO DE SALTO. IMÓVEL URBANO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL. ACÓRDÃO QUE DECLAROU A SUA ILEGALIDADE, POR AUSÊNCIA DE PLANO DIRETOR E DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA AO PROPRIETÁRIO PARA QUE PROMOVESSE SEU ADEQUADO APROVEITAMENTO, NA FORMA DO ART. 182 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. Descabimento, entretanto, dessas exigências, se não se está diante da desapropriação-sanção prevista no art. 182, § 4º, III, da Constituição de 1988, mas de ato embasado no art. 5º, XXIV, da mesma Carta, para o qual se acha perfeitamente legitimada a Municipalidade. Recurso conhecido e provido. Decisão: A Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Relator. Unânime. 1ª. Turma, 11.11.97.

Pelo acórdão acima se nota que a desapropriação foi considerada ilegal pelo STF, por dois motivos: o município não possuía plano diretor e não notificou, previamente, o proprietário para promover o adequado aproveitamento da propriedade.

A Constituição Federal em seu art. 5º descreve os motivos para a desapropriação de um imóvel. No mesmo art. 5º da Constituição Federal há uma previsão legal que permite a desapropriação e o uso da propriedade, podendo ser utilizada nos casos de ocupações em áreas consideradas de risco:

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

Conforme doutrina do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, p.711) a desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em

necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, retira de alguém um bem, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles. A indenização será em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservando seu valor real.

Portanto, é possível a ocorrência de desapropriação para cumprir a declaração de “interesse social”, desapropriação essa que pode ser utilizada para a construção de novos assentamentos habitacionais em locais seguros. Nos locais de risco pode ocorrer “desocupação por iminente perigo público”, desde que esses procedimentos estejam vinculados à indenização, assim como à desapropriação.

### **1.2.1. Necessidade, Utilidade Pública e Interesse Social**

O artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal prevê como pressupostos da desapropriação a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles (2007), os conceitos de necessidade pública, utilidade pública e interesse social têm características próprias e detalhes que fazem diferença.

A necessidade pública abrange situações de urgência ou emergência em que ocorre a transferência de bens particulares para o domínio público. Nessa hipótese a desapropriação torna-se imprescindível para o Poder Público.

Utilidade pública se traduz na transferência da propriedade privada para a Administração Pública, embora não seja imprescindível, e sim conveniente. Não há o caráter da necessidade nessa transferência, pois é apenas oportuna e vantajosa para o interesse coletivo. A diferença da necessidade e utilidade pública é a situação de urgência.

O Decreto-lei 3.365/41 prevê no artigo 5º as hipóteses de utilidade pública. Apresenta-se, a seguir, o artigo e os incisos, pertinentes à matéria:

Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

c) o socorro público em caso de calamidade;

d) a salubridade pública;

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; (...)

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

O interesse social, por sua vez, tem como característica principal a transferência da propriedade para melhorar a vida em sociedade, na busca da redução das desigualdades. Nessa mesma linha, os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente.

A lei 4132/62 estabelece as formas de desapropriação por interesse social. Em alguns incisos do Art. 2º, a seguir, há menção de posse, habitação e construção de casas populares:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; (...)

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casas populares; (...)

Diante das normas estudadas nota-se que a Constituição Federal, ao estabelecer que haverá lei específica sobre desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, transfere para a lei 4.132/62 a regulamentação do dispositivo constitucional e essa lei prevê como formas de desapropriação por interesse social, por exemplo, a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias e a construção de casas populares. Para que o interesse social seja devidamente observado, esses dispositivos devem ser aplicados na prática governamental dos municípios. Nota-se que a lei menciona duas condições pré-estabelecidas: deve haver tolerância expressa ou tácita do proprietário (sem mencionar a qualificação desse proprietário, se é pessoa física, jurídica, de direito público ou privado) e que os núcleos sejam formados por mais de 10 (dez) famílias.

Há situações que determinam a distribuição da propriedade visando seu melhor aproveitamento. O interesse social é a razão dessa distribuição que é percebida como uma necessidade da sociedade. A justificativa para desapropriação por interesse social está indicada em norma própria (Lei 4.132 /62) e em outros dispositivos legais. Porém, os bens desapropriados por interesse social se destinam a beneficiários que a lei credencia para receber e utilizar, não se destinando à Administração Pública.

Vale ressaltar que, embora a desapropriação por interesse social visando à construção de moradias populares, possa ser uma possibilidade para os moradores de áreas consideradas de risco, nas desocupações de imóveis, não há legislação específica na esfera federal, apenas o dispositivo constitucional que menciona a requisição por “imminente perigo público”. Explicando melhor, no caso de um desastre, ou no caso de ameaça de desabamento de residências, não há legislação indicando que essas vítimas serão imediatamente cadastradas num programa governamental específico que lhes garanta nova moradia, num determinado prazo.

Houve um avanço para as vítimas de desastres, com a publicação da Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, que acrescenta artigos à Lei nº 12.340/2010, e dispõe que aqueles que forem removidos de suas moradias deverão ser abrigados e cadastrados pelo município, para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social (art.3º-B, §3º). O que ocorre é que não há, no momento, nenhum programa específico para o atendimento habitacional dessas pessoas em caráter definitivo. Os programas governamentais de habitação de interesse social atuais têm como critério a renda dos interessados. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela Lei nº 11.977/09, vem sendo utilizado para cadastramento desses moradores. Está previsto no Art. 3º, incisos III, IV e V da referida lei, a prioridade no atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; também há prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e no atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Essa prioridade foi incluída pela Lei nº 12.424/2011 que alterou a lei do PMCMV.

Sobre o tema habitações de interesse social existe a Lei nº 11.124/2004 que no Art. 1º dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. No art. 2º da referida Lei estão relacionados seus objetivos, quais sejam: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Mas é preciso viabilizar o acesso à terra urbanizada e isso não tem acontecido nas cidades brasileiras.

### 1.3. Usucapião

Outro aspecto jurídico importante de ser pensado e articulado à questão da moradia é a ação de usucapião que possibilita àquele que tem a posse de um imóvel passar a ter a propriedade do mesmo.

Para que possa ser proposta uma ação judicial de usucapião, a pessoa deve possuir como sua área urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, para que adquira o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Há duas vedações na Constituição Federal: não pode haver o reconhecimento desse direito ao mesmo possuidor mais de uma vez e os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Numa ação judicial de usucapião é possível obter a escritura de um imóvel, pois depois da sentença transitada em julgado, ou seja, depois de transcorridos os prazos para recursos, deverá ser expedido pelo Juiz que deferiu o pedido, o mandado destinado ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis para abrir a matrícula e registrar o imóvel.

Em se tratando de usucapião, cabe a seguinte observação: segundo o entendimento de Caio Mario (2006, p.124), o proprietário não perde o seu direito por não utilizar o imóvel, mesmo prolongado o desuso. Somente ocorre a perda da propriedade se o proprietário permanecer inerte em face de uma situação contrária (posse), em conjugação com os outros requisitos legais, inclusive o tempo de ocupação. A ação de usucapião fundamenta a perda da propriedade, em razão do comportamento negativo do dono como contraposto ao positivo do possuidor, em relação ao imóvel.

No âmbito do Direito Constitucional, doutrinadores detalham a garantia da propriedade, pois existem várias formas de aquisição de propriedade. A Constituição disciplinou a ação de usucapião urbano (art. 183) e rural (Art. 191). Basicamente, é exigida a utilização da propriedade como pré-requisição para sua manutenção. Se a propriedade é improdutiva ou está em desuso, o Estado é dotado de meios constitucionais e legais de intervenção, que podem gerar a perda do direito à propriedade sobre determinado bem.

Segue, para análise, a previsão constitucional da ação de usucapião urbano e rural:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (...)

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Entende-se ao ler os dispositivos legais que é necessário o cumprimento de alguns requisitos, confirmados nos artigos abaixo, do Código Civil de 2002, que esclarecem também outras possibilidades, como, por exemplo, a aquisição após 15 (quinze) anos sem interrupção, valorizando a posse de boa-fé, que, independentemente de título, garante a propriedade:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a

produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural."

Para melhor exemplificação de ação judicial de usucapião, segue abaixo, uma decisão em processo que reivindicava a propriedade de um imóvel:

**USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO – REQUISITOS** – Comprovada pelos autores a posse de imóvel urbano, sem oposição, por mais de cinco anos, fazem jus ao domínio do bem. (TRF 4ª R. – AC 1998.04.01.092929-3 – RS – 4ª T. – Rel. Juiz Edgard A. Lippmann Junior – DJU 06.12.2000 – p. 502) decisão judicial.

Apenas a título de conhecimento, há uma nova disposição no Código Civil, acrescentada em 2011, prevendo, no art. 1.240-A, que aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, incluído pela Lei nº 12.424, de 2011. Nesse caso, trata-se de usucapião em face de um dos cônjuges que teria a propriedade ou metade dela, anteriormente ao abandono do lar, visando o domínio integral do bem.

Assim como na desapropriação existem regras, na ação de usucapião uma regra de extrema importância é aquela relativa ao prazo. Pela Constituição Federal, o prazo mínimo para adquirir um imóvel por usucapião é de cinco anos.

Desse modo, um dos procedimentos que constitui processos de desocupação de imóveis nas áreas de risco, adquiridos através de posse, sem escritura pública, seria a verificação do tempo que o morador habita aquele local e, sendo por tempo inferior a cinco anos, o encaminhamento para os programas sociais adequados, como o aluguel social. Cabe salientar que no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o critério para se cadastrar é o valor da renda familiar mensal, sendo abrangente e não apenas para pessoas que perderam suas casas em situações de desastres associados à chuva. Em caráter emergencial e para atender essa população que não tem onde morar o programa que tem sido utilizado, atualmente, é o “Aluguel Social” e o cadastramento e a espera de entrega de nova residência pelo Programa Minha Casa Minha Vida<sup>2</sup>.

#### **1.4. Direito de Habitar**

Vale trazer à discussão uma possibilidade freqüente na realidade social brasileira, que é o direito que uma pessoa tem de habitar um imóvel, mesmo que não tenha o domínio, a posse ou a propriedade.

Código Civil de 2002 prevê em seu art.1414: “Quando o uso consistir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito não a pode alugar, nem emprestar, mas simplesmente ocupá-la com sua família”.

Trata-se do direito de habitar. A natureza jurídica do direito de habitação traduz-se em: direito real, limitado, personalíssimo, temporário, indivisível, intransmissível e gratuito. Um exemplo desse direito ocorre quando a pessoa mora num imóvel, sem documentos que comprovem a propriedade e, embora não possa vender o imóvel, não há como pedir a desocupação, sem motivo de força maior, por que esta pessoa tem direito de habitar essa moradia. Importante observar que, no caso do direito de habitação, o proprietário é outra pessoa que permitiu o uso de seu imóvel.

Sobre o direito de habitar, segue decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

---

<sup>2</sup> Lei nº 11.977/09

EXTINÇÃO DE CONDOMÍNIO - BEM IMÓVEL UTILIZADO PELA COMPANHEIRA SOBREVIVENTE - RESIDÊNCIA DA FAMÍLIA - DIREITO DE REAL DE HABITAÇÃO. Independente da contribuição para a aquisição do imóvel é assegurado pelo novo Código Civil ao cônjuge sobrevivente o direito real de habitação relativo ao único imóvel destinado à residência da família, regra que é estendida à companheira, sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade, até porque o Código vigente não revogou a Lei nº 9.278/96, que também assegura o direito real de habitação quando do falecimento de um dos conviventes da união estável. (TJ/MG – 11ª C. Cív., Ap. Cív. nº 1.0441.05.001560-7/001, Rel. Des. Duarte de Paula, julg. 02.08.2006).

### **1.5. Concessão de uso especial para fins de moradia**

A concessão de uso é um ato administrativo que não transfere a propriedade. Embora seja pertinente à posse e à propriedade, a concessão de uso especial para fins de moradia está prevista na Medida Provisória (MP) nº 2220/2001, com algumas semelhanças ao direito de habitar, porque não transfere a propriedade e com o usucapião devido à área urbana ser de 250m<sup>2</sup> e estar o morador na área há cinco anos:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez. (...)

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam

ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (...)

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local. (...)

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Nota-se, pelo art. 1º da referida Medida Provisória, que o requisito básico para ser pleiteado o direito de concessão de uso especial, para fins de moradia, é o transcurso do prazo de cinco anos, até o dia 30/06/2001, tornando o instituto específico para esse período, além de ser a ocupação ininterrupta e sem oposição. Suponhamos que um morador de área considerada de risco

esteja morando no imóvel de 2006 a 2011. Ele não poderá pedir concessão de uso especial para fins de moradia, porque a MP nº 2.220/2001 estabelece data limite. Entende-se que, se a medida provisória tivesse sido convertida em lei, provavelmente, esse artigo seria alterado, retirando a data limite. O assunto é controvertido por que fere o princípio constitucional da igualdade, porém, por não ter sido convertida em lei e nem alterada, para ser utilizada como base jurídica de um pedido de concessão de uso, a medida provisória deve ser cumprida em sua totalidade, inclusive com relação ao limite de data.

A Medida Provisória nº 2.220/2001 tem força de lei e não há qualquer alteração ou revogação de artigos. Foi publicada antes da Emenda Constitucional (EC) nº 32 de 11/09/2001, significando, conforme art. 2º da EC que, “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. As Medidas Provisórias editadas após a EC nº 32/2001 perdem a eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período. Como não houve revogação e nenhuma deliberação definitiva do Congresso Nacional a MP nº 2.220/2001 está em vigor na forma como foi editada. Porém é pertinente observar uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que fundamenta o direito à igualdade:

O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é – enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica – suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio – cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público – deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade. (STF – MI n. 58-DF – Pleno – m. v. – 14.12.90 – rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello) DJU, de 19.4.91, p. 4.580.

A Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade que cita os instrumentos utilizados para cumprimento do estabelecido na lei, confirma a inclusão do benefício em seu Art. 4º, inciso V, dos institutos jurídicos e políticos, letra h: Concessão de uso especial para fins de moradia. Porém veta a seção VI, Artigos 15 a 20<sup>3</sup>, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, por imprecisões. Dentre outras, a razão do veto, reconhece que a concessão de uso é um importante instrumento para propiciar a segurança da posse a milhões de moradores de loteamentos irregulares, mas aponta algumas imprecisões do projeto de lei, porque pode contrariar o interesse público, principalmente pela possibilidade de ocupação de imóvel público. Destaca o veto que o projeto contraria o interesse público por não ressaltar do direito à concessão os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo como praças, ruas, áreas de preservação ambiental e áreas de obras públicas.

Há controvérsias sobre o tema, mas é possível afirmar que, na interpretação pura da lei, não há menção à propriedade, ou seja, concessão significa, segundo HOUAISS (2004, p.176) “consentimento, licença obtida do Estado para explorar recurso natural ou serviço público”. Na concessão não há transferência do domínio do bem.

O que confirmou o instituto jurídico foi a publicação da Lei nº 11.481/2007 que altera a Lei nº 9.636/98, incluindo-o no art. 22A:

Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).

O direito é garantido através do registro do documento de concessão de uso especial para fins de moradia, junto ao Cartório de Registro de Imóveis, Lei nº 6.015/73, conforme segue:

---

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm)> Acesso em 15/01/2012.

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (Renumerado do art. 168 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - o registro: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).(...)

28) das sentenças declaratórias de usucapião; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001)

29) da compra e venda pura e da condicional; (...)

34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização;

35) da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel. (Incluído pela Lei nº 9.514, de 1997) (...)

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001).

Portanto, na concessão de uso especial para fins de moradia é possível o registro do termo administrativo ou sentença declaratória da concessão de uso do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, bem como é permitida a transferência do direito aos herdeiros que também tenham a residência fixa naquele local. O que mais chama a atenção no instituto é que abrange também imóveis da União, dos Estados e Municípios, que não estão sujeitos à ação de usucapião. Mais uma vez, cabe ressaltar que a concessão não transfere o bem, apenas permite o uso, mesmo que seja por toda a vida do morador que exerce o direito.

Outra observação quanto à Medida Provisória nº 2.220/2001, é o que está previsto no art. 4º, no caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de concessão de uso especial para fins de moradia, em outro local.

Um exemplo, ocorrido na cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, onde pode ser observada como medida inicial ao cumprimento da função social da propriedade pública e utilização da concessão de uso especial para fins de moradia, bem como um modelo de

mobilização popular. Vinte e quatro famílias moravam no viaduto Silva Lobo, situado no bairro Barroca, e buscaram concessão de uso daquele local.

Por se tratar de área de uso comum, a Prefeitura não concedeu o uso, mas assumiu o compromisso de conceder bolsa-moradia durante um tempo, até que construísse casas populares para esses moradores. Porém na entrega das casas, a Prefeitura não conseguiu cumprir o compromisso com todas as famílias, concedendo apenas algumas casas. Mesmo não havendo a concretização total do acordo por parte da Prefeitura, esse é um precedente que marcou a participação popular para fazer valer o direito à moradia digna.



**Ilustração 1: Viaduto Silva Lobo. Belo Horizonte - MG**

**Fonte: skyscrapercity.com**

A Medida Provisória que regulamenta a Concessão de Uso Especial possui eficácia suficiente para construir uma nova ordem urbana, para atingir os habitantes de áreas de risco e irregulares com a entrega de casas populares. Todavia, devido ao caráter provisório da concessão da habitação, a ação é apenas emergencial e paliativa, devendo ser integrada a outras políticas habitacionais.

Segue, para análise, decisão de recurso especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que menciona a concessão de uso:

REsp 193324 / DF. RECURSO ESPECIAL.1998/0079389-5. Relator(a).Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS (1094).Órgão Julgador.T2 - SEGUNDA TURMA.Data do Julgamento 15/04/2003. Data da Publicação/Fonte. DJ 16/06/2003 p. 269 Ementa ADMINISTRATIVO. FGTS. MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS. CONSTRUÇÃO DE MORADIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A expressão "AQUISIÇÃO DE MORADIA" não se restringe a compra do imóvel pronto e acabado. 2. Quem constrói em terreno próprio, com seus recursos e para seu uso, está, também, adquirindo moradia própria. Esta a interpretação que melhor atende a finalidade social do art. 20 da Lei 8.036/1990 e do seu Regulamento (Dec. 99.684/1990). 3. A concessão de uso prevista no art. 7 do Dl. 271/1967 institui um direito real, não se confundindo com a concessão, feita pelo estado a título precário, para utilização de bem público. 4. Recurso especial improvido.

O Decreto-lei nº 271, citado na jurisprudência, também está em vigor, embora seja de 1967, e determina o seguinte:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

A concessão de uso pode ser utilizada como uma solução provisória até que os moradores tenham condições de participar de programas habitacionais compatíveis com a sua renda. No exemplo de Belo Horizonte, a referida Prefeitura se comprometeu com a entrega de novas moradias e ainda garantiu a possibilidade de mudança através da uma bolsa-moradia, que pode ser comparada com o atual “aluguel social”.

## 1.6. Direito Adquirido

Torna-se prudente, para efeitos jurídicos e legais na desocupação de imóveis a observância do direito adquirido, que está previsto na Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXXVI: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Portanto, o direito à ação de usucapião, que garante a propriedade depois de determinado período na posse, deve ser observado nas desocupações, por tratar-se de direito adquirido, direito fundamental, consequência de um ato idôneo que torna a residência, pelo decurso do tempo, incorporada ao patrimônio dos moradores, mesmo em áreas consideradas de risco.

Esse instituto nos remete a um dos princípios basilares do direito, chamado princípio da segurança jurídica, qual seja, a lei declara o que é lícito e ilícito, vinculado ao valor de justiça da sociedade e essa declaração deve ser cumprida. Esse princípio visa assegurar a estabilidade e a certeza de que o Poder Público agirá respeitando o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido.

O Decreto-Lei nº 4.657/42, a antiga Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), que teve o nome alterado pela Lei nº 12.376/2010, para Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelece no art. 6º que a lei em vigor terá efeito imediato e geral, mas sempre respeitará o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. E explica no § 2º que se consideram adquiridos “os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”. O começo do exercício dos direitos à propriedade de imóvel tem um termo pré-fixado e uma condição pré-estabelecida inalterável, ou seja, a utilização do bem imóvel de até 250m<sup>2</sup>, sem oposição, por cinco anos ininterruptamente se o morador não for possuidor de outro imóvel.

Um morador que fizer valer seus direitos pode adquirir a propriedade de um imóvel e ficar protegido de futuras mudanças legislativas sobre o mesmo tema. Há duas doutrinas com relação ao direito adquirido: uma entende que o direito adquirido é aquele que se integrou ao patrimônio; e a outra que é todo direito consequente de um fato idôneo. Um exemplo de fato idôneo é a posse

de boa-fé e sem oposição, porém o ideal seria que os moradores que ocupam imóveis por mais de cinco anos, buscassem a integração dessa propriedade ao seu patrimônio através das medidas judiciais cabíveis.

Segue abaixo decisão sobre o tema, no julgamento de ação rescisória junto ao Superior Tribunal de Justiça, que traduzem o entendimento de direito adquirido:

“RMS 1112 / PR RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1991/0012642-0 Relator(a) Ministro JOSE DE JESUS FILHO (1040) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 31/03/1993 Data da Publicação/Fonte DJ 14/06/1993 p. 11772 RSTJ vol. 51 p. 437 RT vol. 706 p. 173 Ementa LICENÇA PARA CONSTRUIR. COMPETE AO PODER PUBLICO MUNICIPAL EXPEDIR ALVARA PARA CONSTRUIR, NÃO PODENDO O ESTADO EMBARGAR O QUE JA FOI CONSTRUIDO, SOB PENA DE AFRONTAR DIREITO DE PROPRIEDADE DOS IMPETRANTES E A AUTONOMIA DO MUNICIPIO. RECURSO ORDINARIO CONHECIDO E PROVIDO.Acórdão POR UNANIMIDADE, DAR PROVIMENTO AO RECURSO.”

Essas foram possibilidades de observar leis e decisões que se referem à posse, propriedade, usucapião, desapropriação, direito de habitar, concessão de uso especial para fins de moradia e direito adquirido. A seqüência das questões refletidas teve como objetivo adentrar progressivamente na questão da moradia em áreas de risco sob a ótica jurídica.

Quando um morador, embora não tenha escritura pública, possuir como seu um imóvel, sem nenhuma oposição, por mais de cinco anos, já está adquirindo o direito de propriedade. E um morador que, embora não tenha a propriedade de um imóvel, mas está ocupando o mesmo por consentimento do dono, tem o direito de habitar.

Assim como, através de um pedido administrativo, é possível obter a concessão de uso especial para fins de moradia, considerando a observação dos requisitos legais. Esse instituto jurídico, embora controvertido devido ao veto dos artigos pertinentes no Estatuto da Cidade, não

está sem amparo legal, pois a Medida Provisória nº 2.220/2001, o Decreto-Lei nº 271/67 e a Lei nº 9.636/98 estão em vigor e tratam da matéria.

Uma área que não está sendo devidamente aproveitada e possui núcleo de posse, ou seja, moradores ocuparam, sem consentimento, mas não foram retirados pela fiscalização e estão há cinco anos no local, podem também adquirir a propriedade não somente através de ação de usucapião, mas também de desapropriação em que o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, pode solucionar a questão. Esses são direitos que podem ser considerados adquiridos por todos que ocupam, por mais de cinco anos, um imóvel urbano. Na legislação específica sobre interesse social há previsão de desapropriação para assentamento de posseiros em área urbana.

Sobre a propriedade em áreas consideradas de risco o estudo abrange a função social e as formas de se adquirir uma propriedade que esteja irregular, ou seja, que não tenha escritura pública. Para que a propriedade exerça a sua função social necessário se faz que o interesse público esteja acima do interesse particular. Se numa área pode ocorrer desabamento de casas e escorregamento de encostas, o interesse em não causar danos à população é público, por isso, juridicamente os gestores públicos têm poder para intervir, todavia têm, obrigatoriamente, que atuar, em conjunto com outras ações, para garantir o direito à habitação digna.

Essa intervenção estatal na propriedade pode ocorrer tanto para desocupações, como para impedir novas ocupações, ressalvando que a previsão legal determina que se houver essa intervenção, a população que já tem a propriedade do imóvel deve ser indenizada, seja pelo valor ou pela entrega de outro imóvel para que não seja ferido o direito à propriedade e o direito humano à dignidade.

Nos casos de necessidade pública pode haver desocupação de imóveis particulares pela Administração pública, devido a urgências e emergências, ou seja, recursos possíveis para desapropriações. Como possibilidades de utilidade pública, há previsão legal de socorro no caso de calamidade, criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência e desapropriação para a construção de casas populares e planos de urbanização, bem como uma das possibilidades de interesse social é a manutenção de posseiros

em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias.

Por fim, foi possível identificar diversos meios jurídicos de obter e regularizar uma moradia, que pode ser digna com a devida participação da população e responsabilização do Poder Público no cumprimento do que lhe compete.

## **CAPÍTULO 2 – ANÁLISE SOCIAL DAS DESOCUPAÇÕES EM ÁREAS RISCO**

Depois do entendimento das possibilidades de ter e usar uma propriedade, a pesquisa se fundamenta na observação e análise de como os moradores de áreas consideradas de risco reagiram na ocorrência de desocupações de suas residências.

Visando estudar as desocupações por riscos de desapamentos ou a ocorrência destes, propriamente ditos, buscamos observar de que modo esses grupos se inseriram nesses espaços sociais de moradia, o porquê das desocupações e, sobretudo, a análise social dos efeitos dessa intervenção estatal na propriedade particular, ainda que por iminente perigo público.

O método qualitativo aplicado em todo trabalho de campo, nesse capítulo, destaca-se pela observação direta da realidade dos moradores de áreas consideradas de risco. Do ponto de vista etnográfico, é necessário compreender a cultura e a organização social do grupo pesquisado, antes de avançar em explicações de seu comportamento e visão de mundo. Por isso, no desenvolvimento da pesquisa foram necessárias visitas aos bairros que possuem áreas consideradas de risco na cidade de Volta Redonda e a interação com as famílias que desocuparam imóveis. Ou seja, foi preciso conhecer a realidade dessas famílias, entrar em suas residências e conversar informalmente, embora seguisse também a orientação de questionário previamente preparado, contendo perguntas sobre como ocorreu a posse da moradia, o motivo da desocupação, as reações, a situação da moradia após a desocupação, a assistência do Poder Público, dentre outras.

Para não identificar os entrevistados foram tomadas precauções éticas, pois embora essa pesquisa não seja relativa à saúde, foram observadas as regras da Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe sobre diretrizes e normas regulamentares de pesquisas envolvendo seres humanos. Nenhuma situação ou nome que identifique os entrevistados serão mencionados.

Antes de considerar a análise social das desocupações em áreas de risco necessário se faz trazer os conceitos principais e conhecer as ações dos agentes públicos nos casos de desocupações por desabamentos de moradias ou por riscos de desabamentos.

Como definição de risco, no estudo da Defesa e Segurança Civil, destaca-se o pensamento de Rocha (2005, p.18), que conceitua risco como a combinação da freqüência e conseqüência de eventos indesejáveis, envolvendo algum tipo de perda. Já para Cerri Neto (2007, p.16), risco é a relação existente entre a probabilidade de ocorrência de um evento com o grau de vulnerabilidade do receptor. Outros doutrinadores consideram que um grupo vulnerável é aquele exposto a perigo.

Os desabamentos, segundo geólogos e geógrafos, constituem-se em processos característicos dos relevos montanhosos, que em zonas habitadas causam numerosas vítimas e danos materiais, conforme entendimento de Hubp (2002, p.369)<sup>4</sup>. Dentre outros fatores, quando ocorrem chuvas, as regiões elevadas se desgastam, causando erosão, que é um conjunto de processos que transportam solo morro abaixo ou na direção do vento, ou seja, o material alterado da superfície da Terra sai de um local e é depositado em outro (PRESS, 2006, p.172). Na perspectiva desses autores, os fatores climáticos, geográficos e geológicos se apresentam como explicações centrais em eventos como desabamentos. Contudo, desabamentos, bem como enchentes e inundações, só se configuram como desastres pela ocorrência de efeitos adversos à normalidade da organização social. Ou seja, como argumentam os cientistas sociais, os desastres são construções sociais e estão, diretamente, relacionados ao grau de vulnerabilidade social existente: Conforme afirma Valêncio (2004, p.73/74), “há um padrão de organização, ocupação e gestão dos territórios urbanos que predispõem sua população a fatalidades e há política de emergência ineficaz para contemporizar os danos sofridos”.

A seguir, serão apresentados os procedimentos utilizados e as diretrizes que têm amparado Poder Público nas desocupações, para posteriormente entender de que forma esses procedimentos afetam os moradores de áreas consideradas de risco.

---

<sup>4</sup> Desastres Naturales en América Latina.

## 2.1. Desocupações e ações da Defesa Civil

A atuação dos agentes de Defesa Civil na resposta e prevenção de desabamentos de imóveis em áreas de risco está amparada nos regulamentos e normas do Ministério da Integração Nacional.

O Poder Público pode se valer de mecanismos presentes em lei para atuar em casos de situação de risco social. É o caso de desocupação de um imóvel situado em área de risco, pois caracteriza que a propriedade está em situação de perigo público iminente<sup>5</sup> e pode ocorrer requisição pelo Poder Público, em consonância com a Constituição Federal de 1988, Art. 5º, inciso XXV<sup>6</sup> e conforme prevê os parágrafos 3º e 4º do art.1228 do Código Civil de 2002:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.(...)

§ 3o O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4o O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5o No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

---

<sup>5</sup> Situação de risco, possível de ocorrer a qualquer momento, afetando a população (nota da autora)

<sup>6</sup> “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

Segundo o jurista Souza Junior (2005, p.275), quando o Estado realiza a intervenção na propriedade por requisição, uma das características que deve estar presente para reter é o perigo público iminente, utilizando a requisição para reverter essa situação de perigo.

O ideal a ser perseguido, entretanto, é a prevenção dos desastres, ou seja, é preciso haver gestão dos riscos. Para isso serão necessárias algumas ações, sendo uma prioridade, o mapeamento das áreas de risco (cartas geotécnicas e cartas de risco) e o aumento da fiscalização, pois se as ocupações não forem permitidas, haverá uma diminuição de casos de desastres.

Segundo o geólogo Álvaro Rodrigues, sempre haverá como melhorar o ferramental técnico brasileiro no enfrentamento dos problemas em áreas de risco, mas entende o autor que o maior problema não está na seara técnica: “O problema maior está na seara político-administrativa, na resistência criminosa de nossos governantes em aplicar as recomendações e o ferramental técnico já disponibilizado.”<sup>7</sup>

### **2.1.1. Procedimentos para a desocupação de imóveis**

A Defesa Civil, no que diz respeito à desocupação de moradias em áreas de risco, geralmente responde a um fator momentâneo, ou seja, ao evento em si mesmo. Para que a atuação da Defesa Civil seja efetiva é preciso que ocorra, em todos os municípios, procedimentos preventivos integrados à construção de moradias populares seguras pelos agentes do poder público. A desocupação não pode gerar um prejuízo para o morador e sim a certeza de mudança de uma situação insegura para a recuperação da dignidade, com moradia adequada.

Legalmente, a Defesa Civil age segundo o Decreto nº 7.257 de 04 de agosto de 2010, que regulamenta a Medida Provisória n.º 494 de 2 de julho de 2010, convertida na Lei nº 12.340/10. O decreto dispõe sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas,

---

<sup>7</sup> Palestra “Aprendizado com últimos desastres” no 3º Seminário nacional de prevenção de desastres naturais em áreas urbanas, realizado 21 e 22 de novembro de 2011, em Salvador, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, juntamente com a Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e outras providências.

Para melhor compreender as ações de resposta da Defesa Civil e as ações de prevenção, vale ressaltar a importância das definições do Decreto 7.257/2010, em seu artigo segundo, incisos de I a IX. Os principais conceitos são transcritos a seguir.

A Defesa Civil é definida como um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

O resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais, é a definição dada para os desastres.

As ações de socorro são imediatas, de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Já as ações de assistência às vítimas são ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Como ações de restabelecimento de serviços essenciais estão aquelas de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade,

comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

Também definem as ações de reconstrução, que são de caráter definitivo, destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional. Definem ainda as ações de prevenção, destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Na atuação da Defesa Civil em grandes desastres é importante destacar a parceria com o Corpo de Bombeiros, integrantes da Capitania dos Portos, Força Nacional de Segurança, Polícia Civil, Polícia Militar, profissionais de diversas áreas e voluntários.

A Lei 12.340/2010 estabelece que haverá um cadastro nacional, no Ministério da Integração Nacional, com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto e dispõe, no Art. 3ºA e seus incisos, incluídos pela Lei nº 12.608/12:

Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento.

§ 1º A inscrição no cadastro previsto no caput dar-se-á por iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes federados, observados os critérios e procedimentos previstos em regulamento.

§ 2º Os Municípios incluídos no cadastro deverão:

I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;

III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;

IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e

V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.

Para entender melhor o que vem a ser uma carta geotécnica, segue informações na palestra da geóloga Noris Diniz (2011)<sup>8</sup>, que define a cartografia geotécnica, genericamente, “como a técnica de integração, síntese e representação de informações temáticas da área de geologia de engenharia voltada para o planejamento e gestão ambiental urbana e territorial”. Essa cartografia permite prever o comportamento dos terrenos e possíveis soluções para problemas da intervenção do ser humano no meio físico.

Além disso, para evitar danos é necessário colocar em prática as recomendações do Manual de Desastres Humanos do Ministério da Integração Nacional, e avivar o debate do Código de Obras dos Municípios, com o apoio do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, das Associações Empresariais das Indústrias de Construção (órgão de apoio ao Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC) e do Corpo de Bombeiros, além de envolver os engenheiros responsáveis pela

---

<sup>8</sup> Noris Diniz é coordenadora de Riscos a Deslizamentos do Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), do Ministério da Ciência e Tecnologia. Participante no 3º Seminário nacional de prevenção de desastres naturais em áreas urbanas, realizado 21 e 22 de novembro de 2011, em Salvador por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades juntamente com a Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

fiscalização de obras da Prefeitura e, principalmente, buscar o apoio do meio político para evitar e minimizar os efeitos sociais dos desabamentos de áreas de risco. Portanto, a responsabilidade não está restrita somente aos agentes da Defesa Civil.

Quando essas mencionadas recomendações são ignoradas pelos gestores públicos, pelos políticos e até mesmo pela população, podem ocorrer inúmeras irregularidades nas construções. É de conhecimento geral que, quando se constrói uma casa, o Código de Obras do Município deve ser observado, assim como as regras da arquitetura. As obras nas áreas de risco deveriam ser fiscalizadas e a população que, por falta de conhecimento ou por não ter condições financeiras, constrói em áreas de risco, deveria ter a possibilidade de habitar locais seguros através de políticas públicas que oferecessem casas populares, com prestações pecuniárias acessíveis, garantindo a dignidade das pessoas dentro do grupo social em que estão inseridas.

A questão dos riscos sociais e da vulnerabilidade de determinados grupos sociais está relacionada diretamente à inexistência de um planejamento urbano integrado e à falta de uma política habitacional para as camadas sociais com poucos recursos econômicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, prevê:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:(...)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:(...)

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

O Manual de Desastres do Ministério da Interação Social e Secretaria Nacional de Defesa Civil, quando especifica os “Desastres relacionados com a construção civil”, dispõe sobre os “Desastres relacionados com a danificação ou a destruição de habitações”, relata que a danificação e a destruição de residências são conseqüências de construções em áreas inseguras e também menciona que o agravamento do problema ocorre devido à concentração da população de baixa renda em áreas urbanas. Aponta que a crise econômica que atingiu o país, a partir do final da década de setenta, gerou reflexos negativos sobre o desenvolvimento econômico e social. Tal situação fragilizou as comunidades em relação aos desastres, uma vez que deteriorou as condições de vida de alguns grupos populacionais, intensificando as desigualdades e incrementando as migrações e o êxodo rural, além de provocar o crescimento desordenado de cidades e intensificar o crescimento da pobreza no entorno das grandes cidades. Assim está escrito no Manual: “Além do problema de casas construídas em áreas de risco intensificado e, vulneráveis a desastres como escorregamentos de solo, rolamentos de rochas, enxurradas e inundações, existe o problema das casas mal construídas”.<sup>9</sup>

Levantamentos realizados pela Organização dos Estados Americanos – OEA – demonstram que, nos centros urbanos da América Latina, para cada 200 (duzentas) unidades habitacionais inspecionadas:

- cinquenta e uma foram construídas por firmas especializadas em construção;
- noventa e oito foram construídas à margem do mercado construtor;
- cinquenta e uma já tinham sido ampliadas e alteradas, sem o apoio de firmas especializadas.

Nesse diapasão, nota-se que, provavelmente, somente as residências que foram construídas por firmas especializadas seguiram os Códigos Municipais de Obras, pois estão mais propensas a fiscalizações.

---

<sup>9</sup> Manual de Desastres Humanos: Desastres tecnológicos relacionados com a construção civil, P.59.

O Manual também relaciona medidas preventivas e destaca como as mais importantes as que se relacionam com o planejamento urbano e a proibição de construção de habitações em áreas definidas como *non aedificandi*<sup>10</sup>. Por fim, disserta que em muitos casos se justificam projetos de relocação de populações que construíram suas habitações em áreas de riscos intensificados.

Mas, conforme expressa a cientista social Norma Valêncio (2009), no livro *Sociologia dos Desastres*, o problema é mais abrangente, o discurso e a prática do Sistema Nacional de Defesa Civil são direcionados para a priorização da elaboração de mapas de risco das cidades, o que, sob um conceito de compromisso com o valor da vida, com a cartografia da cidade se descarta a compreensão dos fatores de ameaça no terreno de uma dimensão mais abrangente e relacional. Deslocar involuntariamente os moradores da área de risco, desconsiderando os vínculos desses com sua moradia, seus hábitos e relações, tem por conseqüência um processo de desfiliação social, desligando bruscamente pessoas de seu meio e de suas coisas e interrompendo relações sociais pré-existentes.

### **2.1.2. Procedimentos na situação de emergência e no estado de calamidade pública**

Quando ocorrem desastres de grandes proporções, os municípios atingidos podem decretar situação de emergência e estado de calamidade pública. Conforme Decreto 7.257/2010, art. 2º, incisos III e IV, a situação de emergência caracteriza-se por situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. Quanto ao estado de calamidade pública, a situação é anormal, é provocada por desastres, e causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

Tanto a situação de emergência como o estado de calamidade pública serão reconhecidos por Portaria do Ministério da Integração Nacional, sendo que prefeitos e governadores devem decretá-lo em seu âmbito de competência. Se for decretado pelo prefeito, deve ser homologado

---

<sup>10</sup> Onde não é permitido contruir. Do latin *aedificacione*, significa edificação (nota da autora).

pelo governador. Deve ser preenchido um requerimento diretamente ao Ministério da Integração Nacional, no prazo máximo de dez dias após a ocorrência do desastre, instruído com ato do respectivo Estado que decretou a situação de emergência ou o estado de calamidade pública.

A Lei 12.340/2010, com as alterações trazidas pela Lei 12.608/2012, estabelece que o Poder Executivo Federal apoiará os Estados em situação de emergência ou estado de calamidade pública, bem como municípios com áreas suscetíveis de deslizamentos de grande impacto, conforme segue:

Art. 3o O Poder Executivo federal apoiará, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, por meio dos mecanismos previstos nesta Lei.

§ 1o O apoio previsto no caput será prestado aos entes que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal.

§ 2o O reconhecimento previsto no § 1o dar-se-á mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre.

Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento. (...)

Art. 4º São obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação, observados os requisitos e procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1o As ações de que trata o caput serão definidas em regulamento, e o órgão central do SINPDEC definirá o montante de recursos a ser transferido, mediante depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal, de acordo com sua disponibilidade orçamentária e financeira e com base nas informações obtidas perante o ente federativo.

§ 2o No caso de execução de ações de recuperação, o ente beneficiário deverá apresentar plano de trabalho ao órgão central do

SINPDEC no prazo máximo de 90 (noventa) dias da ocorrência do desastre.

Art. 7º O Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP, instituído pelo Decreto-Lei no 950, de 13 de outubro de 1969, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.

Art. 8º O Funicap, de natureza contábil e financeira, terá como finalidade custear ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres nos entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º.

Embora o Estado de Calamidade Pública seja mais grave que a Situação de Emergência, para ambos, a lei estabelece medidas que visam, principalmente, o repasse de verbas federais para o município atingido bem como a forma de aplicação desses recursos. Dispõe também sobre a prestação de contas e a fiscalização, conforme Art. 5º da Lei 12.340/2010, que segue abaixo:

Art. 5º O órgão central do SINPDEC acompanhará e fiscalizará a aplicação dos recursos transferidos na forma do art. 4º. (Redação dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º Verificada a aplicação de recursos em desacordo com o disposto nesta Lei, o saque dos valores da conta específica e a realização de novas transferências ao ente beneficiário serão suspensos.

§ 2º Os entes beneficiários das transferências de que trata o caput deverão apresentar ao órgão central do SINPDEC a prestação de contas do total dos recursos recebidos, na forma do regulamento.

O Ministério da Integração Nacional disponibiliza em seu sítio na *Internet* o Manual de Decretação de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública que estabelece os critérios para a sua caracterização, divididos em critérios preponderantes e critérios agravantes.

Os critérios preponderantes são os relacionados com a intensidade dos desastres e comparação entre a necessidade e a disponibilidade de recursos, para o restabelecimento da situação de normalidade. Há uma avaliação dos danos e dos prejuízos.

Os danos são classificados como humanos, materiais e ambientais. Os prejuízos como econômicos e sociais. Os recursos para o restabelecimento da situação de normalidade são institucionais, humanos, de instalações, materiais e financeiros.

Já os critérios agravantes são os relacionados com o padrão evolutivo dos desastres, a ocorrência de desastres secundários, nível de preparação e de eficiência da defesa civil local e grau de vulnerabilidade do cenário do desastre e da comunidade local.

Nos desastres secundários de maior ocorrência no Brasil, segundo o referido Manual, destacam-se os surtos de leptospirose, gastroenterites com desidratação e infecções respiratórias agudas.

Outro critério agravante observado foi o nível de eficiência da Defesa Civil. Quando despreparadas podem ser surpreendidas por pequenos desastres e improvisam ações de resposta aos desastres, pouco objetivas.

O grau de vulnerabilidade do cenário dos desastres e das comunidades locais depende do senso de percepção de risco, grau de prioridade que a segurança global da população ocupa entre os formadores da opinião pública, líderes comunitários e políticos locais, vontade política e da determinação da administração municipal em aumentar os níveis de segurança da população e garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio e sentido de responsabilidade e nível de competência da administração municipal.

Depois de situações de emergência e estado de calamidade pública decretados em alguns municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, foi publicado o Decreto nº 42.406, em 13 de abril de 2010, que institui o programa morar seguro, de construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco. Dentre outras, algumas das disposições do referido Decreto são: a competência dos Municípios na regulação do uso do solo urbano, o valor do aluguel social e a fiscalização na aplicação dos recursos. A lacuna nesse Decreto é que não está estipulado o prazo para entrega das unidades habitacionais. Pelo contrário, o art. 8º determina que enquanto não estiverem disponíveis as unidades habitacionais para reassentamento da população residente em áreas de risco, o Estado providenciará, diretamente ou

através do Município, o acolhimento das famílias removidas em abrigo. Segue abaixo, os principais artigos:

Art. 2º - O programa será realizado em parceria com as Prefeituras e será implementado no âmbito do Estado por uma comissão gestora com os seguintes componentes: (...)

Art. 3º - As Prefeituras que quiserem aderir ao Programa Morar Seguro identificarão as áreas de risco nos seus respectivos territórios e realizarão a classificação do risco para a população, segundo os seguintes critérios: a) Área verde: baixo risco; b) Área amarela: moderado risco; c) Área vermelha: alto risco; (...)

Art. 5º - Fica a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil autorizada a realizar a interdição e a desocupação compulsória de imóveis situados nas áreas classificadas pela Comissão gestora do programa como vermelha.

Com esse Decreto do Estado do Rio de Janeiro, considera-se que parte da solução dessas questões está em cada município, na atuação de cada governo. Outra parte está na participação das demais instâncias em parceria com o município, ou seja, está no repasse do Estado e do Governo Federal, não somente de verbas, mas também de fiscalização na utilização dessas verbas. Por fim, a população também pode utilizar os meios disponibilizados para fiscalizar e cobrar, buscando os meios jurídicos disponíveis para fazer valer seus direitos.

A lei federal nº 11.888/2008 assegura às famílias de baixa renda (até três salários mínimos) assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, vejamos os seus primeiros termos:

Art. 1º Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea r do inciso V do caput do art. 4º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição

Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 2o As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1o O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

Analisando os temas anteriores, nota-se que a nossa legislação prevê desocupações de imóveis em condições de risco, por requisição do Poder Público, nos casos de perigo público iminente, ou seja, se um imóvel estiver prestes a desabar, o Poder Público deve exigir a desocupação, mas não há qualquer programa específico para disponibilizar, num determinado prazo, casas populares para essa população.

Observou-se que as famílias com renda mensal de até três salários mínimos teriam direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia, mas assim como em outras normas já comentadas, fica-se diante de um impasse: existe a lei, mas não há meios para a população se utilizar dessas leis.

Sobre a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública, a lei garante o repasse de verbas federais para a reconstrução de cidades nessas condições, desde que uma série de procedimentos sejam seguidos pelos agentes do poder público municipal visando o restabelecimento da normalidade após desastres.

Diante desse quadro, nota-se que falta a devida fiscalização na aplicação dessas verbas e muitas vezes, vontade política para solucionar questões como a contratação de serviços públicos em caráter emergencial para a construção de casas para toda a população afetada por desastres. Afinal, a Constituição Federal em seu art. 37, inciso IX dispõe que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Não há como negar a necessidade temporária de excepcional interesse público,

quando famílias que perderam sua moradia, em razão de algum desastre, são instaladas em abrigos e ficam sem nenhuma perspectiva de ter novamente uma casa própria.

### **2.1.3. Desastres e atuação da Defesa Civil em Volta Redonda**

A cidade de Volta Redonda teve seus bairros iniciais, operários, construídos de forma planejada pela Companhia Siderúrgica Nacional. Com o aumento populacional e consequentemente a chegada de profissionais que não estavam vinculados à CSN, foram surgindo novos bairros sem o devido planejamento urbano. Depois de mais alguns anos de ocupações de áreas adequadas à moradia, aqueles que não possuíam condições financeiras passaram a ocupar morros e encostas, ou seja, áreas consideradas de risco. Apesar dessa sequência de ocupações, em Volta Redonda não ocorreram desastres de grandes proporções e a cidade nunca decretou situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Atualmente, os moradores removidos de áreas consideradas de risco estão recebendo aluguel social e sendo cadastrados no Programa Minha Casa Minha Vida, programa esse que está fundamentado na renda das pessoas e não nas situações de desastres, que seriam mais urgentes. Mesmo com o cadastro referido, o programa não seria apropriado para o caso, senão vejamos a Lei nº 11.977/2009:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) (...)

É possível notar que o PMCMV está vinculando o cadastramento e o benefício à renda e não à necessidade imediata dos moradores de áreas de risco. Considerando que a maioria da população que mora em áreas de risco, ou mesmo nas periferias das cidades não possui renda mensal superior a R\$4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), o programa é muito extenso e atinge um número muito grande de famílias.

Conforme informações da Prefeitura de Volta Redonda, o “Governo Municipal institui o Aluguel Social, ajuda que seria dada a moradores em situação de risco durante seis meses”<sup>11</sup>

O “aluguel social” foi referendado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Neste primeiro momento foram selecionados, através de uma comissão formada pela Smac, Secretaria de Planejamento, Urban, Cohab, Coordema e Defesa Civil, 49 imóveis. A ajuda será de R\$ 200,00 e os proprietários dos imóveis em situação de risco assinam termo se comprometendo a desocuparem os imóveis interditados, passando a residir no imóvel locado através do “aluguel social”.<sup>12</sup>

Nota-se que faltam programas públicos que visem suprir a imediata necessidade de moradores de áreas que precisam ser desocupadas por riscos ou por desabamentos. Situação que poderia devolver à população a dignidade de ter outra casa e, assim, minimizar os impactos da emergência em se mudar de rua, bairro e vizinhança, evitando o rompimento abrupto de laços e redes sociais, muitas vezes, construídos ao longo de vários anos e de toda uma existência.

Geralmente, o administrador público não tem liberdade para requisitar bens e serviços. Somente por determinados motivos poderia fazê-lo. Para que haja a requisição é necessária que a situação de perigo público seja iminente. O perigo público iminente não é o que coloca somente em risco a coletividade, mas aquele que está próximo de se consumir de forma irremediável, se alguma medida não for adotada.

O art. 5º XXV da CF/88 esclarece que a autoridade competente pode requerer imóvel na seguinte situação:

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

---

<sup>11</sup>Manchete publicada no site: [www.portalvr.com](http://www.portalvr.com)

<sup>12</sup> Notícia atualizada dia 10/03/06 às 08:00 Fonte: ACS Comunicação e EquipeNet – [www.portalvr.com](http://www.portalvr.com) Acesso em 29/01/2012.

Portanto, existe a possibilidade de requisição de um imóvel pelo Poder Público, por exemplo, quando uma construção se encontra numa área de risco, tendo em vista que podem ocorrer danos à coletividade.

Em Volta Redonda, a Defesa Civil utiliza a Lei Municipal nº 1.415/76, que em seu art. 417, § 4º, prevê que pela iminência de desmoronamentos de qualquer natureza, o órgão competente da Prefeitura, ouvida previamente a Procuradoria Geral, determinará a execução de imediatas medidas de proteção e segurança, em conformidade com as conclusões do laudo de vistoria. Se a medida de proteção e segurança for a desocupação do imóvel, esse procedimento será adotado.

Pelo exposto, entende-se que nenhum procedimento legal autoriza o Poder Público a se omitir após a constatação de que uma área está em risco. No mapeamento das áreas de risco e carta geotécnica que devem ser feitos pela Defesa Civil das cidades, o principal objetivo deve ser a prevenção de desastres e a retirada de moradores das áreas que podem ocorrer deslizamento de encostas e a não permissão de novas ocupações.

Não ocorreram muitos eventos na cidade de 2008 a 2011. Segundo o Coordenador Adjunto da Defesa Civil de Volta Redonda, Rubens Geraldo de Siqueira, este fato está relacionado com a atuação da Defesa Civil, que desocupa imóveis em áreas de risco, com assiduidade e evita novas ocupações, conforme entrevista que concedeu ao Jornal Folha do Interior<sup>13</sup>. Informou ainda que o órgão realiza monitoramento diário para fiscalizar ocupações irregulares. “É uma ação de cooperação entre a Defesa Civil, a Guarda Municipal e a Secretaria de Meio Ambiente e claro, a própria população”. Em entrevista feita por essa pesquisadora, o mesmo Coordenador relatou que existem 178 (cento e setenta e oito) núcleos de posse na cidade, com água, luz, saneamento e asfalto. Relatou que evitam novas ocupações através de um trabalho junto à comunidade, da seguinte forma: Quando uma pessoa mora próxima ou em uma área de risco, o próprio morador é encorajado a avisar a Defesa Civil sobre o interesse de novas ocupações e conseqüentemente, após esse contato, a Defesa Civil comparece ao local e retira essas pessoas e até mesmo barracas e móveis que já estejam sendo utilizados nas moradias. Outro

---

<sup>13</sup> Jornal Folha do Interior de 07 a 13/05/2011

procedimento adotado pela Defesa Civil do município é a colocação de placas com os dizeres: “Área interditada, proibido construir”.

Com base em levantamento das publicações sobre desabamentos na cidade de Volta Redonda de 2008 a 2011, foi possível identificar que as ocorrências são esparsas e eventuais. A cobertura de alguns eventos pela mídia tem o caráter meramente informativo, porém pode-se notar que não ocorreram muitos desastres registrados, principalmente considerando que a cidade de Volta Redonda possui mais de 257.000 (duzentos e cinquenta e sete mil) habitantes.

Na cobertura da mídia, em 2008 houve o registro de um desabamento que deixou duas pessoas feridas. Essa reportagem foi veiculada no Jornal “o Globo”, Plantão CBN em 05/02/2008<sup>14</sup>. Noutro deslizamento houve o óbito de uma menina de 9 anos, que foi publicada na Agência Estado, em 14/11/2008<sup>15</sup> e consta que a menina morreu e a mãe ficou ferida. Esse fato narrado na mídia leva ao entendimento imediato que as desocupações devem ser feitas preventivamente para evitar vítimas fatais. Perdas materiais não se comparam à perda da própria vida.

Lamentavelmente, em 2009 aconteceu mais um óbito, de uma senhora de 57 anos. A notícia foi veiculada no Jornal Estadão de 05/02/2009<sup>16</sup> e consta que houve deslizamento de terra causado pela chuva, que destruiu parte da casa da vítima. Em 2009 foram registradas outras ocorrências no Jornal A Voz da Cidade de 05/02/2009<sup>17</sup>, narrando além do óbito, o caso de outras vítimas que ficaram feridas, três casas que foram interditadas e mais duas casas que desabaram.

---

<sup>14</sup>Fonte:

<[http://oglobo.globo.com/rio/mat/2008/02/05/chuvas\\_desabamento\\_de\\_telhado\\_fere\\_duas\\_pessoas\\_em\\_volta\\_redonda-425477968.asp](http://oglobo.globo.com/rio/mat/2008/02/05/chuvas_desabamento_de_telhado_fere_duas_pessoas_em_volta_redonda-425477968.asp)> Acesso em 07/10/2011.

<sup>15</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL861997-5598,00.html>> Acesso em 07/10/2011.

<sup>16</sup> Fonte: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,deslizamento-de-terra-mata-mulher-em-volta-redonda,318896,0.htm>> Acesso em 07/10/2011.

<sup>17</sup> Fonte: <<http://www.deolhonotempo.blogspot.com/2009/02/temporal-deixa-estragos-em-volta.html>> Acesso em 07/10/2011.

A imagem a seguir se refere à manchete do Jornal Diário do Vale de 08/10/2009<sup>18</sup>, que narrou o desabamento parcial de uma casa em que apenas o casal estava presente no local e hora da ocorrência. Eles desocuparam o imóvel com a ajuda de vizinhos, conforme consta na reportagem. Segundo Marchezini (2010, p.54), as imagens de desastres muitas vezes são veiculadas na mídia no momento da ocorrência. Embora pareçam reproduzir a realidade, são resultado de seleções e composições, porque há uma disputa nos meios de comunicação sobre a visão do que constitui a realidade. Por exemplo, as imagens fotográficas “antecipam ou mesmo substituem a própria pessoa na reprodução das relações sociais” (MARTINS, 2008, p. 23). Algumas reportagens trazem imagens que nem sempre refletem a realidade, ao mesmo tempo em que, para o meio de comunicação que está divulgando, refletem o sensacionalismo necessário para a comercialização.



**Ilustração 2: Desabamento parcial em Volta Redonda – RJ**

Em 2010 houve a publicidade de desabamentos, deslizamentos de terras, porém, nesse ano, aconteceram desabamentos que não foram publicados pela mídia local. Na manchete do

---

<sup>18</sup> Fonte: <<http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,11142.html#ixzz1a7dysoEz>> Acesso em 07/10/2011

*Blog* de José Roberto Mendonça de 26/01/2010<sup>19</sup>, consta que “duas casas desabaram em Volta Redonda”. Relata a reportagem que a Defesa Civil foi chamada no dia anterior para analisar a queda de um barranco e que, depois da vistoria de um engenheiro os moradores foram orientados a abandonar suas casas.

No Jornal Diário do Vale de 06/03/2010<sup>20</sup> foi postada a imagem apresentada a seguir, na reportagem com o título “Chuva causa estragos na região”, que observou vários pontos de alagamentos e deslizamentos de terra em Volta Redonda.



**Ilustração 3: Chuvas. Volta Redonda – RJ Foto de Angélica Arieira**

Em 2011, houve deslizamentos, alagamentos e quedas de árvores. Nas reportagens destacaram-se as ações preventivas da Defesa Civil, que relatou sobre vistorias e monitoramento

---

<sup>19</sup> Fonte: <<http://joserobertomendonca.blogspot.com/2010/01/duas-casas-cairam-no-inicio-da-tarde-de.html>> Acesso em 07/10/2011

<sup>20</sup> Fonte: <<http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,18024.html#ixzz1kPdhamUV>> Acesso em 24/01/2012

em reportagem do Jornal Diário do Vale de 26/12/2011<sup>21</sup>. Por outro lado, houve o depoimento de moradores de bairros afetados sobre bueiros entupidos e sobre o depósito de lixo nas ruas.

Nota-se que a mídia aponta fatos, imagens e acontecimentos, na data da ocorrência, mas deixa de acompanhar o desdobramento desses fatos. Após uma forte chuva outras conseqüências permanecem para a população afetada, o que raramente serão narradas pela imprensa. Apesar de não se transformar em notícia, o drama vivido por aqueles que passaram por uma situação de desastre continua, não se restringindo ao momento do evento, conforme veremos a seguir.

## **2.2. Dramas Sociais de Moradores de Áreas de Risco**

Embora numa escala bem menor que em outros municípios no estado do Rio de Janeiro, a cidade de Volta Redonda pode ser o cenário para a análise de parte dos dramas sociais que ocorrem com as pessoas quando desocupam seus imóveis devido a desastres ou ameaça de desastres.

Conforme mencionado na introdução deste capítulo, para melhor analisar os dramas sociais vividos, foram realizadas algumas entrevistas com moradores de áreas consideradas de risco. Além das relações estabelecidas com os entrevistados, houve a seleção de informações, transcrição e elaboração de textos.

Alguns moradores dessas áreas de risco se prontificaram a colaborar com essa pesquisa e relataram suas experiências, em entrevistas abertas. Nesse levantamento de depoimentos buscou-se adentrar na realidade social dessas pessoas e, ao final demonstrar até que ponto a legislação vem sendo conhecida e cumprida.

---

<sup>21</sup>

Fonte:<<http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,50610,Chuva-causa-deslizamentos-alagamentos-e-quedas-de-arvores.html#ixzz1hsWawMEo>> Acesso em 24/01/2012

Após o levantamento das publicações na mídia, houve a identificação dos bairros em que ocorreram desabamentos. Eram bairros que não tiveram planejamento nas ocupações, embora as ruas fossem asfaltadas e as casas tivessem saneamento básico, muitas delas eram acessadas através de longas escadas que levavam a várias residências.

As casas dos entrevistados foram construídas em encostas e aquelas que desabaram eram, em sua maioria, compostas de sala, cozinha, banheiro, área e dois quartos, com algumas exceções: uma casa que era maior, com três quartos e cômodos grandes; outra tinha uma loja embaixo e um apartamento em cima; e outra, ao contrário, era muito pequena, composta de dois quartos e cozinha, não tinha sala e nem quintal, apenas uma pequena varanda.

Em relação à aquisição da moradia, narraram que compraram ou receberam em doação o terreno de sua moradia. As formas de construção das casas coincidem, pois muitas delas foram construídas pelos próprios moradores e aos poucos, salvo algumas exceções como herança e compra do terreno com a casa já construída.

Os moradores que se qualificaram como proprietários dos imóveis tinham entre 35 e 62 anos. Moravam com filhos pequenos, adultos e algumas famílias com netos também. Eram famílias compostas, em média, por quatro membros (pais e dois filhos). Embora tivesse uma moradia com oito membros, outra com apenas um membro, uma moradia em que a mãe morava com os dois filhos e uma em que a casa foi dividida e ficou composta por três famílias: o pai e mãe numa moradia; o filho com a nora e a neta na outra; e a filha com o genro e outra neta numa terceira residência. Todos no mesmo imóvel. Foi observado que as famílias permaneciam juntas, mesmo após o casamento dos filhos, pois construíam na mesma rua ou no mesmo terreno dos pais.

Os membros das famílias tinham ensino fundamental e médio ou técnico como grau de instrução e se identificaram com as seguintes profissões: pedreiro, comerciante, auxiliar de serviços gerais, empregado doméstico, cozinheira, babá, frentista, mecânico, electricista, diarista, enfermeira e auxiliar de escritório, além de donas de casa. Pode-se notar que os moradores pertencem à classe de trabalhadores urbanos.

Foram entrevistadas famílias que, em sua maioria, passaram por eventos de desabamentos e, atualmente, moram em casas alugadas, recebendo da Prefeitura aluguel social no valor de R\$300,00 (trezentos reais). Todos que receberam aluguel social demonstraram insatisfação com o valor. A regra do aluguel social da cidade prevê o pagamento por seis meses, mas devido à necessidade, o prazo é, freqüentemente, prorrogado.

Das dez famílias entrevistadas apenas uma não utilizou o aluguel social. Essa família composta por um casal e dois filhos (um de 8 e o outro de 10 anos) desocupou o imóvel, localizado numa encosta, por conta própria, na ocorrência de chuvas fortes em que a Defesa Civil interditou e desocupou algumas casas na mesma rua. Por medo de desabamentos a família se abrigou na casa de um parente no bairro vizinho e retornou para o imóvel na semana seguinte. Um dos dramas narrados pela mãe dessa família, que trabalha em período integral, é que até os dias atuais ela convive com o medo, pois todas as vezes que chove na parte da tarde, ela fica preocupada com os dois filhos que, nesse horário, ficam sozinhos em casa. Uma outra questão apresentada por essa família foi que a casa ao lado, também na encosta, não possui saneamento básico, o que gera mais insegurança, pois entendem que isso pode comprometer a fundação da casa, visto que o esgoto passa “a céu aberto” ao lado da moradia dos entrevistados.

Uma característica comum e marcante de todos os entrevistados refere-se à forma como eles se constituem como donos de suas casas. Nenhum deles se pensa como não proprietário de suas moradias. Apesar de nenhum deles ter escritura pública, eles não são desprovidos de documentos, ou seja, recibos de compra e venda, recibos de pagamento de terreno ou de casas, notas fiscais de materiais de construção ou documentos de doação, documentos esses que são também comprobatórios de direitos. Seja porque foram os primeiros moradores da casa, herdeiros ou porque a casa foi comprada de outros eles se sentem de fato os proprietários de suas residências.

Na pesquisa foram identificadas três situações distintas em relação à posse dos imóveis dos entrevistados: três famílias receberam o terreno por doação, quatro famílias possuíam contrato de compra e venda, duas famílias possuíam recibo de compra do imóvel e uma família não possuía qualquer documento. Essa família que não possuía documentos morava no imóvel porque era a casa em que a mãe da família nasceu e morou com seus pais, que já haviam falecido

há alguns anos. Portanto, a casa era a herança recebida. O bairro dessa família foi se formando lentamente por famílias que ocuparam terrenos, ou seja, por “posseiros” conforme relato da entrevistada. Nesse relato ficou evidenciado que a entrevistada sofreu com a perda das lembranças da família, porque por toda a sua vida e por toda vida de seus filhos moraram nesta residência que teve um desmoronamento parcial e teve que ser desocupada definitivamente.

Analisando os depoimentos, foi possível identificar que apenas duas famílias não cumpriam os requisitos para entrar com uma ação de usucapião. Oito famílias moravam no imóvel há mais de cinco anos. Uma das famílias teve seu imóvel interditado e depois demolido por comprometimento da fundação, na ocorrência de desabamento de duas casas próximas. A entrevistada comprou o imóvel porque estava com o casamento marcado antes do evento. Ela e seu noivo viram-se privados do bem que compraram com o objetivo de utilizá-lo com sua família, revelando uma grande perda material para o casal. Essa família é a única das entrevistadas que, mesmo com as perdas materiais, conseguiu superar um pouco a situação vivida. Provavelmente porque não moravam ainda no local e pelo grau de instrução (ensino médio profissionalizante), eles estão tendo a possibilidade atual de comprar outro imóvel financiado.

Nenhuma família entrevistada participou de mobilizações reivindicatórias ou entrou com ações judiciais pleiteando ressarcimento de danos. Isto revela a falta de organização coletiva e demonstra as limitações dos mesmos em relação ao conhecimento de seus direitos, como o direito a reivindicar indenização pela desocupação de suas casas.

Foi observado que, apesar de algumas semelhanças, as experiências das dez famílias são distintas, pois cinco casas desabaram, três tiveram desabamento parcial e duas não desabaram. Das casas que não desabaram, um dos casos foi o da família que retornou na semana seguinte e o outro caso foi de uma família que desocupou o imóvel e permaneceu com o benefício do aluguel social por aproximadamente um ano, até terminar uma obra de contenção que foi feita nas proximidades desta residência. Quando terminou a obra, a família voltou para o imóvel. Foi observado que a família tomou a iniciativa, não foram os agentes públicos que procuraram a família para informar que a obra havia acabado e que já poderiam voltar para o imóvel. Foi a

necessidade de voltar para a própria casa e deixar de morar pagando aluguel, conforme relato da entrevistada.

Todos os moradores das áreas consideradas de risco que não voltaram para seus imóveis nutrem a esperança de receber uma nova residência através do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>22</sup>, em que foram cadastrados na ocorrência das desocupações, mas nenhum foi contemplado até o momento. Outras questões que foram observadas em todos os relatos: os entrevistados não pagavam IPTU, não receberam indenizações nas desocupações, não tinham percepção de riscos, ou seja, não tinham nenhum preparo para a situação.

A percepção dos riscos ocorreu posteriormente. Quando foram feitas as entrevistas, nove famílias demonstraram que já estavam entendendo por que ocorreram as desocupações, que seus imóveis estavam em locais inseguros e que deveriam mesmo desocupá-los. Apenas uma família pretendia voltar a construir no mesmo terreno em que ocorreu o desabamento, mesmo sendo numa encosta e tendo ocorrido no local, uma obra de contenção. Essa família trouxe à pesquisa algumas observações importantes a serem destacadas. A casa já havia desabado há dezoito anos e foi reconstruída, tendo desabado novamente em 2010. Esse pai de família mora numa pequena residência através do aluguel social, de apenas dois quartos, com sua esposa e seus seis filhos, três meninas e três meninos, na mesma rua em que se localizava a casa que desabou. Os filhos ficaram num quarto e o casal no outro. Na sua concepção de família, filhas e filhos deveriam ter quartos distintos para poder ter liberdade de agir e viver segundo os códigos sociais do grupo social em que estão afiliados. Ele se considera o proprietário do terreno, pois morava nele há mais de 20 anos e tem um documento de doação. Salientou na entrevista que voltará a construir no local, que a Defesa Civil não liberou, mas também não colocou nenhuma placa interditando. Na narrativa, o pai demonstrou descontentamento, porque não pode dar nenhuma opinião quanto à construção de um muro de contenção que foi feito no local onde ocorreram os desabamentos, visto que desconsideraram o seu saber, pois era pedreiro, e entendeu que também não foi considerada a sua condição de proprietário.

---

<sup>22</sup> A Lei 11.977/2009 instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida.

As narrativas revelam muitas perdas nas famílias, perdas materiais como a casa que moravam, um dos bens principais da classe trabalhadora, fruto de sacrifícios e realizações. Perda ainda de bens como eletrodomésticos e utensílios, que garantiam anteriormente conforto às famílias e que também foram adquiridos com sacrifício e mediante um planejamento econômico de seus recursos. Uma das famílias narrou que conseguiu tirar um fogão, um armário e a geladeira antes do desabamento, mas perderam camas, guarda-roupas, celulares, máquina de lavar roupas, documentos, bolsas e roupas.

Há perdas simbólicas, decorridas de extravio de objetos, documentos e fotografias, que significam a memória da trajetória familiar, suas realizações e projetos. A própria casa que tinham era um bem que além de local de abrigo e conforto, era também lugar de conquista e referência familiar.

Nas narrativas dos entrevistados, foram localizadas situações que potencializaram debilidades e fragilizaram a saúde dos membros das famílias. Há casos de acidentes e ferimentos provocados na hora do desabamento e que prejudicaram a saúde dos moradores, inviabilizando até mesmo suas condições de trabalho, tanto que alguns passaram por dificuldades de locomoção e de articulação motora. Doenças cardíacas também foram potencializadas devido ao trauma da experiência vivida com o desastre e com a preocupação de onde e como iriam viver a partir dos desastres e ou desocupações. Outra perda significativa em todo processo de desocupação é a saúde psicológica, pois embora esse estudo não tenha capacidade para analisar comportamentos, foi possível observar estados de depressão, medo, tristeza, desesperança e falta de motivação.

Os entrevistados narraram sobre o desconforto ao morar em locais inadequados após a ocorrência dos fatos, tanto por morarem em casas de parentes e amigos, quanto por morarem em casas muito pequenas devido ao valor do aluguel social. É comum nessas partes dos relatos a lembrança da solidariedade de parentes e vizinhos, mesmo que estes tivessem poucas condições econômicas e não pudessem garantir um conforto adequado a eles. Estes vizinhos e parentes, dessa forma, também vivenciaram o drama das desocupações, pois conjuntamente aos desalojados, tiveram perda relativa de liberdade e de conforto de morar em suas casas, não podendo seguir o padrão de vida anteriormente constituído.

Na análise social das desocupações pode-se perceber, portanto, que os moradores das áreas consideradas de risco não estão tendo alguns de seus direitos respeitados. As situações narradas nas entrevistas demonstram que a dignidade dessas pessoas foi ferida, assim como a segurança de seus lares. Se esses direitos são garantidos por nossa maior norma e, inclusive, pela declaração universal de direitos humanos, é sinal de que há um grande distanciamento entre a teoria e a prática, entre o que é determinado e o que é vivido, entre a lei e os fatos.

Mesmo em desastres de pequenas proporções, como os analisados na pesquisa em apreço, não estão sendo garantidas aos moradores condições dignas de existência, como uma moradia segura. E a dignidade para eles, como observado nas entrevistas, passa pelo reconhecimento da condição deles como proprietários de suas moradias. Isto porque a casa, para eles, é a representação de sua existência, de suas trajetórias, de seus sonhos, de suas batalhas, enfim de sua dignidade.

### **2.3. Análise da violação de direitos**

Vale ressaltar a necessidade da análise dos aspectos jurídicos e sociais da propriedade em áreas de risco, tema dessa pesquisa. Ao analisarmos nossa Carta Magna, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a dignidade da pessoa humana (art. 1º), em total acordo com a Declaração Universal de Direitos Humanos, que no artigo 1º destaca que todos os seres humanos são iguais em dignidade e direitos. Nessa esteira, consta no Art. 5º da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais, que dentre outros, são invioláveis os direitos à vida e à segurança, o que também está previsto no art. 3º da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Um dos direitos fundamentais individuais violados, que pode ser observado nas entrevistas, é o direito à liberdade. Ser livre engloba uma série de conceitos ligados às escolhas que fazemos em nossas vidas. Não temos dúvidas de que as situações vivenciadas nas desocupações, sem nenhuma exceção, geraram para os moradores o incômodo de saírem do local onde estavam habituados a viver, para locais improvisados. Posteriormente, com o recebimento do aluguel social, alguns moradores continuaram morando em locais que não escolheriam, livremente, por não serem adequados ao número de moradores, fato esse gerado pela falta de recursos financeiros para alugar um imóvel compatível com a família.

Por outro lado, quem é possuidor de um imóvel tem a liberdade de vendê-lo, alugá-lo, emprestá-lo, utilizá-lo e esse direito de dispor do que é seu da forma que lhe convier foi retirado dessas pessoas, sendo que a maioria delas já morava há muitos anos no imóvel.

Além do direito à liberdade foi violado o direito, também fundamental, à segurança, uma vez que, todos narraram que possuíam uma casa própria, que nos remete ao conceito de bem de família, que, conforme Art. 1º da Lei 8.009/90, o bem de família é o imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar. Art. 1.712. Segundo a Lei 10.406/2002, Código Civil, Art. 1712, “o bem de família consistirá em prédio residencial urbano ou rural, com suas pertenças e acessórios (...)” Essas pessoas moravam em locais inseguros e não tinham a percepção dessa insegurança, percebiam apenas a segurança que um lar é capaz de gerar.

Observando o direito à igualdade, que também é um princípio constitucional, nota-se que o mesmo não está sendo cumprido quanto à estipulação de um valor único de aluguel social, sem levar em consideração o número de moradores de uma residência. Todas as famílias que são beneficiárias do aluguel social recebem no valor de R\$300,00 (trezentos reais), independentemente de ser uma família com apenas um membro ou uma família com oito membros.

Enfim, é indiscutível que houve violação ao direito de propriedade, pois embora essas famílias tenham recebido outra casa para morar através do aluguel social, não receberam outra propriedade, apenas a expectativa desse direito através do cadastro no PMCMV, que não entregou nenhuma residência para os entrevistados envolvidos em casos de desocupação de áreas de risco, até a data atual.

Importante ressaltar que essa análise dos direitos violados não tem o caráter limitador, pois houve a possibilidade, com os depoimentos, de observar que a vida em família e em comunidade gera segurança, identidade, saúde e conforto; que construir a própria residência gera dignidade. Quando mencionado que houve violação de direitos, trata-se desses conceitos subjetivos de uma estabilidade emocional e material que poderão ser, talvez, readquiridos somente após a construção e entrega de nova propriedade ao antigo possuidor, ou seja, da reconstrução de sua nova casa e de seus valores.

Esse capítulo levou à análise das ações da Defesa Civil. Como a Defesa Civil atua para desocupar imóveis. O que são casos de iminente perigo público, bem como as bases legais para a atuação dos agentes públicos, abordando a decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública, além da observação de alguns programas do Governo Federal e Estadual, para enfim, analisar a atuação da Defesa Civil de Volta Redonda nas desocupações de imóveis.

Apresentou também a cobertura publicitária das ocorrências em que há referências dos desabamentos, mas não há cobertura dos desdobramentos sociais ocorridos após o momento mais crítico, ou seja, o desastre se prolonga em “perdas e danos de difícil superação no curto prazo, que é o período que a mídia se detém sobre os acontecimentos” (MARCHEZINI, 2010, P.67).

Posteriormente, passou à análise de fatos reais, embora narrados sem a identificação de entrevistados, que contaram suas experiências em eventos que os fizeram desocupar seus imóveis em situações de risco ou mesmo por interdição ou por desabamento, propriamente dito. Também a experiência vivenciada pelos moradores das áreas de risco ou afetadas por desabamento e como estão vivendo após os eventos, salientando os dramas sociais vividos, que não são restritos ao momento dos desastres, mas que são contínuos, apesar de serem praticamente invisíveis segundo o olhar da mídia e não serem motivo de ação efetiva do Poder Público.

Por fim, o entendimento de como ocorrem as violações de direitos através dos conceitos de dignidade da pessoa humana e concluindo observa-se que não estão sendo totalmente respeitados os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, à segurança, todos previstos no Art. 5º da Constituição Federal que trata dos direitos e garantias fundamentais.

## CAPÍTULO 3 – O CONFLITO ENTRE LEIS, DIREITOS E DEVERES

Conforme entendimento do especialista em administração de desastres Sérgio Baptista de Araújo (2009, p.142) tem sido comum no nosso país hábitos políticos que alteram os Planos Diretores, com a prática de troca de votos e privilégios a empresários, entre outros. Relata que são ínfimos os investimentos em ações preventivas e que ocorrem “retornos políticos” na fase reconstrutiva, pós-desastres, pois é comum a entrega de sacos de cimentos para reconstrução de casas nas mesmas áreas vulneráveis. Na mesma linha de raciocínio, comenta que não há uma Política Nacional prevendo uma cidade mais segura, pelo contrário, quando ocorrem os desabamentos e outros desastres é comum a responsabilização apenas de quem ocupa um imóvel numa área de risco.

Existe, por um lado, legislação garantindo a moradia e dignidade, mas há também práticas governamentais de desocupação de imóveis sem garantir outra moradia e sem indenização que possibilite a compra de uma nova moradia. Colocando em questão a efetividade das ações de desocupação de moradias em situação de risco e dos programas sociais que teriam que garantir o direito à moradia a todos, percebe-se que há conflitos entre princípios legais, como aqueles que determinam a retirada de moradores de suas casas em áreas consideradas de risco sem indenização e o direito à moradia e à dignidade como princípio constitucional.

É possível visualizar um progresso na legislação com o advento da Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, seguindo determinação do art. 6º da CF/88 que define a moradia como um dos direitos sociais:

Art. 1º. Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea r do inciso V do caput do art. 4º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição

Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.

Art. 3º A garantia do direito previsto no art. 2º desta Lei deve ser efetivada mediante o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

Ressalta-se que os aspectos legais aqui mencionados são relativos à construção pelo próprio morador, porém com assistência técnica. Importante também observar outro objetivo da referida lei, qual seja, Art. 2º, §2º, III “evitar a ocupação de áreas de risco”. É de senso comum o conhecimento de que poucas pessoas sabem da existência dessa lei e que na maioria dos municípios, não há assistência técnica pública e gratuita. Outra questão é a ocupação de áreas de

risco onde pessoas que não têm condições financeiras constroem suas casas. Embora a lei estabeleça que a assistência técnica objetiva evitar a ocupação dessas áreas, consideradas de risco, não há terrenos disponíveis em área segura, onde essa população possa construir. Quem tem feito o difícil trabalho de vigilância de áreas de risco e de desocupação de imóveis irregulares, muitas vezes em precárias condições, são os agentes da Defesa Civil. As normas existem, mas faltam políticas públicas capazes de efetivá-las.

Outro avanço legislativo no Brasil foi a publicação do Decreto de 28 de julho de 1993<sup>23</sup>, publicado no Diário Oficial da União no dia 29 de julho de 1993, que cria o Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitações de Baixo Custo PROTECH e dispõe:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa de Difusão de Tecnologia para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, que tem por objetivos:

I - estimular o desenvolvimento de estudos e pesquisas que tenham por finalidade a redução do custo de construção da habitação popular, bem como de promover, em colaboração com o setor privado, a divulgação de novas tecnologias especialmente desenvolvidas para este fim;

II - demonstrar de forma concreta, via de novos assentamentos, as reais vantagens de adoção e difusão regionalizadas de propostas urbanísticas e arquitetônicas, e inovações tecnológicas que resultem na significativa redução do custo da produção e na melhoria da qualidade das habitações populares.

Nesse Decreto, pode-se observar que há uma tendência na parceria entre o setor público e o privado, pois menciona a colaboração com o setor privado na promoção e divulgação de novas tecnologias desenvolvidas com a finalidade de reduzir custos na construção de habitações populares.

Essas normas devem ser aplicadas e observadas na fase de construção de casas populares, sendo diretrizes para a prevenção de desastres por gerarem moradias mais seguras.

---

<sup>23</sup> Por tratar-se de Decreto não numerado consta, na íntegra, no Anexo A.

Há um ponto de vista de extrema importância na problemática das desocupações de áreas de risco, bem como sobre os direitos dos moradores e deveres do Estado, que é a posição dos pesquisadores sociais. A cientista social Maria de Fátima Cabral Marques Gomes<sup>24</sup> (2007, p.142) e a professora Lenise Lima Fernandes<sup>25</sup> mencionam no artigo sobre a mercantilização da cidade que a realidade urbana atual revela forma de morar que não tem como referência o planejamento urbano que deveria pretender a eliminação das desigualdades sociais. Na dinâmica atual, ao mesmo tempo em que os ricos preferem morar em condomínios fechados, 50% (cinquenta por cento) da população brasileira vive em habitações “ilegais”, resultado da livre ocupação de espaços e que fica difícil pensar em desenvolvimento local diante de tão profundas desigualdades sociais.

Vale trazer a essa pesquisa, a experiência narrada pela doutora em serviço social Verônica Turrado<sup>26</sup> no artigo “Assim a terra como o teto” (2007, p. 157), relatando sobre a atuação de Organizações Não Governamentais - ONGs de Desenvolvimento que vêm enfrentando a questão habitacional nos seus próprios contextos locais, intervindo com investimentos na participação e gestão de grupos interessados na resolução da questão da moradia. Enfatiza a importância e o trabalho de cooperativas como alternativa para a construção de moradias populares. No referido artigo, menciona que a cooperativa apresenta vantagens como a projeção em longo prazo com poucos recursos, possibilidade de construir uma casa contando com a ajuda mútua e com possibilidades futuras de ampliações necessárias. Por fim, destaca a coragem e a persistência desses grupos que constroem suas vidas e seus futuros. A noção de produção social da moradia é considerada pela autora como uma maneira que os moradores urbanos, de baixa renda, têm de conseguir resistir, mesmo entendendo que no trabalho das cooperativas ainda precisa ser aprofundado o direito de acesso à cidade.

---

<sup>24</sup> Doutora em Serviço Social pela PUC\_SP com pós doutorado em Serviço Social pela Université de Toulouse Lê Mirail, França. Professora Titular da Escola de Serviço Social da UFRJ e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI).

<sup>25</sup> Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da UFRJ e Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI).

<sup>26</sup> Doutoranda pela Escola de Serviço Social da UFRJ, com Mestrado em Serviço Social pela PUC-Rio. Professora Auxiliar do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Um exemplo da atuação de ONG de Desenvolvimento é a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, com sede no Rio de Janeiro. Segundo a autora, é uma organização que visa a redução das desigualdades sociais e atende grupos populacionais que têm seus direitos humanos violados por causa de sua condição étnico-racial, socioeconômica ou de gênero. Foi criada por lideranças locais, dando continuidade ao trabalho da Pastoral das Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro, que buscava fortalecer a comunidade e garantir direitos humanos básicos, inclusive acesso à terra urbana. Atua com projetos relativos à produção social de moradias por ajuda mútua e autogestão. Esse trabalho envolve a comunidade na criação de Cooperativas Habitacionais, fortalecendo redes sociais e solução coletiva de problemas comuns.

A Fundação já assessorou 1.641 famílias na construção de suas moradias. As populações beneficiadas abrangem os bairros de Nova Holanda, Mangueira e Candelária, no Rio de Janeiro e outros municípios como São Gonçalo e Angra dos Reis. Para esse desempenho contam com parcerias envolvendo a iniciativa privada, a comunidade do bairro, o Poder Público, as construtoras comunitárias e até a cooperação internacional, em alguns casos. “O programa está em fase de elaboração de projetos, tendo recursos garantidos do Governo Federal para construção de 172 casas, pelo Programa Crédito Solidário e 304 casas, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>27</sup>”.

Também executa projetos de regularização urbanística, fundiária e ambiental, com o objetivo de gerar condições dignas de moradia e de regularização de títulos que garanta o direito à propriedade e uma urbanização adequada.

Embora seja uma experiência organizacional privada, pode servir de modelo para o Poder Público, pois a parceria público/privado, no caso em questão, contribuiu para solucionar algumas questões da Administração Pública, sempre levando em consideração, todavia, que uma comunidade não tem a mesma responsabilidade social do Estado. Os deveres do Estado constam nas normas jurídicas e devem ser observados, assim como os direitos da pessoa humana.

---

<sup>27</sup> Disponível em <[www.bentorubiao.org.br/programas/direito-a-habitacao/](http://www.bentorubiao.org.br/programas/direito-a-habitacao/)> Acesso em 02/03/2012

O programa das cooperativas utilizou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com o Art. 11 da Lei 11.124/2004, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemple: I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social; VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

O Brasil dispõe de muitas normas, motivo pelo qual é de grande relevância adentrar no campo jurídico e analisar as previsões que podem garantir aos moradores de áreas de risco condições mais dignas de moradia.

No caso narrado, a cooperativa foi uma iniciativa que melhorou a auto-estima dos moradores daquelas áreas, porque eles passam a ter as qualificações necessárias para atuar em favor de toda comunidade, além de terem a vivência da dignidade de construir as próprias casas. É uma alternativa, que pode ser utilizada quando acontecem as parcerias do Poder Público com a iniciativa privada, porém não é a regra. Nos casos de moradores de áreas de risco, a principal meta deve ser envolvê-los na questão e junto com eles verificar outras possibilidades de moradia que assegurem tanto a prevenção e a segurança, como sua dignidade.

Outra forma de entender essas questões, também de grande importância nesse estudo, é a posição de urbanistas, que entendem que depois da industrialização e depois que o transporte ferroviário deixou de ser utilizado, a cidade partiu para uma grande expansão, expansão ilimitada.

Diante dessa expansão, muitos problemas surgiram. Nos dizeres da professora Raquel Rolnik<sup>28</sup> (2010, p.4), a população de baixa renda consegue apenas comprar terrenos baratos e neles constroem a sua própria casa. Em contrapartida, a política urbana regula as construções apenas nas partes “aptas para urbanizar”, ou seja, atinge exclusivamente a população de maior renda e os grandes empreendimentos imobiliários, deixando sem regulamentação as partes da cidade ocupadas por moradias sem planejamento estatal, caracterizando “um modelo excludente”, levando a habitação dessas pessoas para a informalidade e precariedade.

A mesma autora expressa sua opinião sobre o sistema político que envolve a questão, narrando que uma parte da produção de moradia se efetiva a partir de ocupação de terrenos de outros (públicos ou privados). As pessoas ocupam e constroem. Outra parte é o loteamento irregular: “É uma terra privada que se recorta, mas não deixa área pra nada, não coloca escola, infraestrutura, então o loteamento é irregular, clandestino”. São espaços autoproduzidos, não obedeceram a normas, não colocam infraestrutura e não se pode investir.

A urbanista também ressalta a atuação política dentro desse contexto, pois as pessoas votam. Excepcionalmente, ocorrem investimentos em infraestrutura, consolidando um modelo político extremamente perverso. Mantém-se um padrão excludente e os políticos negociam “comunidade a comunidade, loteamento a loteamento, bairro a bairro, com intervenções no sentido de ir integrando o local à cidade”. Salienta que esse mecanismo pode render quatro, cinco, seis eleições, principalmente para obter da comunidade um retorno desses investimentos através de votos, para que isso seja visto como um favor. Por fim, enfatiza: “Então é fantástico esse sistema que mantém concentrado o poder e a renda na cidade e reserva, ao mesmo tempo, uma base popular que vota, que o sustenta”.

Conforme entendimento da cientista social Mariana Siena, em resposta à imprensa, que pergunta por que obras públicas são feitas em áreas de risco, disserta que “os desastres que ocorrem atualmente nas áreas periféricas têm sido utilizados como forma de questionar o investimento público em tais áreas” (SIENA, 2010, p. 6).

---

<sup>28</sup> Raquel Rolnik é urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada. Artigo de 22/02/2010 publicado na Revista Fórum.

Nota-se, que muito precisa ser feito no nosso país em relação à propriedade, principalmente o estabelecimento da moralidade política e fiscalizatória.

Para a urbanista Suzana Taschner<sup>29</sup> (1996), a cidade considerada “ilegal” ocupa terrenos onde consegue. Afirma que a cidade informal cresceu mais que a regular nas últimas décadas, que superaram os lançamentos imobiliários e a produção de unidades habitacionais pelo Poder Público. E explica que não é ocasional que a população desprovida de recursos ocupe áreas menos valorizadas, que correspondem, não raro a áreas sujeitas a inundações, desabamentos e alta declividade, geralmente, distantes do centro da cidade.

As expressões “cidade informal” ou “cidade ilegal” vêm sendo utilizadas pelos urbanistas para caracterizar a cidade que não foi planejada, que surgiu com as ocupações da população de baixa renda. Para melhor compreensão, a urbanista Heloísa Soares de Moura Costa<sup>30</sup> (2006, p.146) disserta que, sobre as várias dimensões de ilegalidade na cidade, como por exemplo, as relações de trabalho precárias, os ambulantes, as atividades desempenhadas sem autorizações e alvarás, o transporte clandestinos, as construções irregulares, “o porte ilegal de armas e a nova lógica da segurança privada, os chamados condomínios fechados, que restringem o acesso ao espaço público, são alguns dos muitos exemplos possíveis de ilegalidade”.

Observa-se que há diferentes visões sobre a propriedade e a posse em áreas consideradas de risco. Os cientistas sociais, geralmente mostram, por experiência, que as comunidades dessas áreas estão dispostas a recuperar sua dignidade e ao mesmo tempo esclarecem sobre as desigualdades. Os urbanistas também colocam a questão social e principalmente, a questão política que acaba por contribuir para que continuem ocorrendo injustiças e desigualdades, pois nesse modelo, os políticos podem, vagarosamente, beneficiar a população votante.

De um lado, a legislação estabelece que a propriedade deve cumprir a sua função social e garante em suas normas a possibilidade de indenizações, desocupação em caso de iminente

---

<sup>29</sup> Artigo Degradação ambiental em favelas de São Paulo

<sup>30</sup> Artigo “A cidade ilegal, notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade”. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). As cidades da cidade. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 145-148.

perigo público e desapropriações por interesse social. Determina que, após um lapso de tempo, o morador tem direito ao imóvel através da ação de usucapião e também dispõe sobre o direito de habitar e direito adquirido.

Por outro lado, ocorre a atuação dos agentes da Defesa Civil, que fazem o trabalho de mapeamento das áreas de risco, desocupam e proíbem novas ocupações nestas áreas. Sendo também necessário salientar que a Defesa Civil determina desocupações por iminente perigo público, socorre vítimas de desastres com o apoio de outras instituições, cadastra famílias para receber o aluguel social e tem a importante responsabilidade de trabalhar na prevenção de eventos dessa natureza.

Há também a visão dos moradores que, embora não conheçam exatamente quais são os seus direitos, já adquiridos pelo tempo de ocupação dos imóveis, se posicionam ora insatisfeitos, ora com medo, pois intuem sobre os perigos de determinada área, que pode ocorrer desastres, que os levem a prejuízos pessoais e familiares. Foi possível detectar que as pessoas que tiveram que desocupar seus imóveis por desabamentos totais ou parciais e as pessoas que continuam morando em áreas de risco, têm um limitado conhecimento jurídico, o que lhes impede de fazer valer seus direitos.

Outro fator de grande importância, tanto para a Defesa Civil quanto para os moradores de áreas consideradas de risco, é a atuação política, que precisa comandar ações públicas com obras de moradias populares, num curto espaço de tempo após as ocorrências, para pessoas que tiveram que desocupar seus imóveis. Com a entrega de casas populares, o Poder Público devolverá ao morador de áreas de risco, a dignidade perdida ao ter que sair de sua casa devido a desastres que, infelizmente ocorrem, por ocuparem residências vulneráveis, uma vez que a eles não há outras possibilidades, por falta de planejamento urbano por parte do Poder Público.

### **3.1. Leis e Direitos**

A questão de direitos de cada agente envolvido na posse e desocupação de imóveis em áreas de risco, bem como para delimitar a possibilidade de ação dos moradores destas áreas, dos

agentes da Defesa Civil e do Poder Público, torna-se prudente observar, exatamente, em que lei as ações estão baseadas.

Por exemplo, no município dessa pesquisa, a Lei Municipal 1.415/76 autoriza a ação dos agentes da Defesa Civil na fase de desocupação:

Art. 414 – As vistorias administrativas de obras e estabelecimentos, além de outras que se fizerem necessárias para o cumprimento de dispositivos deste Código, serão providenciadas pela Prefeitura e realizadas por intermédio da comissão técnica especialmente designada pelo Prefeito para esse fim.

Art. 415 – As vistorias administrativas terão lugar:

I - quando terras ou rochas existentes em uma propriedade ameaçarem desabar sobre logradouro público ou sobre imóveis confinantes; (...)

V - quando a Prefeitura julgar conveniente, a fim de assegurar o cumprimento de disposições deste Código ou de resguardar o interesse público. (...)

§ 3º - No caso de existir suspeita de iminente desmoronamento ou ruína, a comissão técnica especial procederá imediata vistoria, mesmo que seja necessário realizar o arrombamento do imóvel, ouvida previamente a Procuradoria Geral da Prefeitura. (...)

§ 4º - Nos casos de ameaça à segurança pública, pela iminência de desmoronamentos de qualquer natureza, que exijam imediatas medidas de proteção e segurança, o órgão competente da Prefeitura, ouvida previamente a Procuradoria Geral determinará a sua execução, em conformidade com as conclusões do laudo de vistoria.

Após mais alguns parágrafos, a Lei Municipal menciona casos em que depois da vistoria, os agentes intimam o proprietário a cumprir determinada exigência (§ 3º. Art. 418), determina que o proprietário pode recorrer, porém: “O recurso não suspende a execução das medidas urgentes a serem tomadas, de acordo com os dispositivos deste código, nos casos de ameaças de desabamento, com perigos para a segurança pública”.

Nesse contexto, é possível notar que, devido à urgência das medidas e devido ao perigo público e risco de desabamentos de imóveis, a Lei Municipal atende à necessidade daquele momento, autorizando uma intervenção na propriedade particular, para assegurar que não ocorram danos às pessoas. Pode-se interpretar como uma lei específica, dessa cidade, em relação ao procedimento de desocupação de um imóvel devido a perigo iminente, mas não é uma lei específica com relação aos procedimentos após a desocupação porque não prevê nenhuma indenização ou forma de ressarcimento aos moradores dessas áreas.

Como já mencionado nos capítulos anteriores, a Constituição Federal, Art. 5º, inciso XXV, estabelece que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. Fazendo uma análise pormenorizada do referido inciso, o risco de desabamento pode ser iminente perigo público, porque pode atingir, tanto o morador do imóvel, quanto os vizinhos, bem como pode comprometer outros imóveis e logradouros públicos. Prosseguindo, a autoridade competente pode usar de propriedade particular, no caso de desocupação por risco de desabamento e nesse ato, não há o uso da propriedade e sim a interdição da propriedade para evitar maiores danos.

Para desocupar um imóvel, nessas condições, a autoridade competente pode ser a Defesa Civil, órgão que executa as ações determinadas pelas prefeituras, a quem compete, conforme Constituição Federal “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII)”.

O Corpo de Bombeiros também pode desocupar imóveis nessas condições, conforme Art. 144, da Constituição Federal, que responsabiliza o Estado pela segurança pública, sendo o Corpo de Bombeiros um dos órgãos através do qual é garantida a incolumidade das pessoas e do patrimônio. O §5º do referido artigo estabelece que cabe aos bombeiros a preservação da ordem pública, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Detalhando um pouco mais o artigo da Constituição Federal que menciona o iminente perigo público, é assegurada ao proprietário indenização, se houver dano. Entende-se que nos casos em que há desocupação de imóveis por desabamentos e por ameaças de desabamentos, há

danos ao proprietário, pois este possuía um imóvel e deixa sua propriedade por intempéries da natureza, conjugado, em muitos casos, com a precariedade da estrutura urbana devido à falta de planejamento habitacional do Poder Público. Há pessoas que moram em locais há dez, vinte anos, e não esperam que após o decurso de todo esses anos o imóvel possa desabar por chuvas mais fortes. Existe a segurança imaginária do uso do local por longos períodos e fica difícil não visualizar os danos causados tanto pela desocupação por risco, quanto pelo desabamento de um imóvel.

Ao longo de toda pesquisa, houve a observação que no Brasil há muitas leis. Leis que garantem a propriedade, que criam alternativas para a regularização da posse de imóveis, que regulamentam a atuação da Defesa Civil, que determinam as condições para caracterizar a necessidade e utilidade pública e o interesse social, leis que conceituam a situação de emergência e o estado de calamidade pública, além de manuais dos Ministérios que consolidam as determinações legais. Nem todas essas leis são cumpridas integralmente. A título de exemplificação, vale observar o artigo da nossa Constituição Federal sobre o salário mínimo:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

O salário mínimo do trabalhador brasileiro, a partir de 01/01/2012, passou a ser R\$622,00 (seiscentos e vinte e dois reais). Pergunta-se: Como será possível um trabalhador que ganha esse salário conseguir suprir suas necessidades e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social? O valor da previdência social é descontado em folha de pagamento. O líquido passa a ser R\$572,24 (quinhentos e setenta e dois reais e vinte e quatro centavos), após o desconto de 8% da previdência social. Nessa pesquisa foi mencionado alugueis no valor de R\$300,00 (trezentos reais), pois considerando esse valor, o que sobra para alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene e transporte é o valor de R\$272,24 (duzentos e setenta e dois reais e vinte e quatro centavos). Pode-se confirmar que esse dispositivo legal, embora conste na Constituição Federal não é efetivamente cumprido.

Assim como em relação ao salário mínimo, a lei não é cumprida em relação a alguns dispositivos dos direitos fundamentais. A Constituição Federal também não está sendo cumprida, ao menos com relação à dignidade, que todos os brasileiros tem direito, bem como à igualdade. No título II da CF/88, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” são garantidos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Nos casos narrados nessa pesquisa, moradores de áreas de risco tiveram o direito fundamental à vida desrespeitado quando perderam um ente querido, bem como moradores de área de risco, que tiveram que desocupar seus imóveis por que desabaram ou por risco de desabamento e tiveram o direito fundamental à propriedade violado. Os demais direitos fundamentais: liberdade, igualdade e segurança, conseqüentemente, são violados nas situações que esses moradores vivem depois das desocupações, pois perdem a liberdade de utilizarem suas casas, não são tratados com igualdade de condições de pessoas que não estão dependendo inteiramente do poder público para ter onde morar e não possuem a segurança de uma casa própria.

### **3.2. Leis e Deveres**

A ocupação de áreas de risco é uma responsabilidade, um dever do Estado enquanto Poder Público, ou seja, numa cidade, deve haver a fiscalização necessária para inibir essa prática. Mas, é importante mencionar, há ocupações que são mais antigas que as práticas de fiscalização adotadas pelos agentes da Defesa Civil e em áreas que, embora possam ser consideradas de risco, nunca ocorreu nenhum desabamento. Nesses casos, torna-se necessária a participação de profissionais da construção civil, nessa avaliação de riscos, em conjunto com os agentes da Defesa Civil, fiscalizadores de moradias construídas em áreas de risco.

Após os procedimentos acima descritos, se houver a conclusão de que a melhor opção para o morador é a desocupação do imóvel, como poderá este morador ser ressarcido? Como poderá ter de volta sua moradia e a segurança de sua casa? A possibilidade de, realmente, restabelecer a condição anterior desse morador é a entrega de uma nova moradia ou uma indenização pecuniária em valor suficiente para comprar outro imóvel.

Os gestores municipais devem indenizar o morador devido às responsabilidades incutidas a eles na Constituição Federal, sendo uma delas garantir a incolumidade das pessoas. Por isso, se

uma pessoa ou família mora numa área considerada de risco e precisa desocupar o imóvel para garantir sua segurança, está ocorrendo a atuação do Município, através dos agentes da Defesa Civil e, a partir do momento que a pessoa deixa de possuir o seu imóvel, principalmente nas situações em que o imóvel já é próprio ou tem a propriedade garantida (após o período de cinco anos), há dano por um perigo iminente, sendo obrigação do Poder Público indenizar.

Os programas sociais de habitação não são específicos para as condições que ficam esses moradores. Na prática, têm sido apenas paliativos, pois melhoram um pouco a situação, com a esperança de terem novamente uma casa própria, porém com a demora na entrega, há mais frustração e descontentamento. Tal procedimento tem se tornado regra e pessoas que antes eram proprietárias de um imóvel se tornam moradoras de outras áreas de risco ou moram precariamente em casas de aluguel, como foi possível detectar nas entrevistas, devido ao baixo valor do aluguel social.

Assim como a construção de moradias populares é dispendiosa para os municípios, a construção pelo próprio morador se torna quase impossível, pelos seguintes fatores: a renda das famílias é baixa; moram em áreas de risco porque não possuem outro local; nas desocupações por riscos, posteriormente, moram com as verbas do aluguel social, por não possuírem outra opção e, por fim, não possuem condições financeiras para comprar outro imóvel ou financiar.

Para sanar essa situação de carência habitacional é necessária a elaboração de um programa específico para esses moradores, ou seja, uma norma que garanta que após uma desocupação, haverá o ressarcimento, a indenização ou entrega de nova moradia, como obrigação do município a ser cumprida em determinado espaço de tempo. E mais: como apontam alguns estudos sociológicos sobre o tema, é necessário que o grupo social envolvido participe e seja ouvido, de forma a garantir a sua dignidade. Situações meramente impostas ferem o direito à igualdade e à liberdade, aumentando ao invés de amenizar, os dramas sociais vivenciados por aqueles que passam por situações de desastres.

### **3.2.1. Decretos de desapropriação**

Como esse capítulo visa observar as leis, direitos e os deveres do Estado, foi feito um levantamento, nos anos de 2010 e 2011, de todos os decretos federais que desapropriaram imóveis e quais foram os motivos das desapropriações.

Foi observado que a União desapropriou, em 2010, 125 (cento e vinte e cinco) imóveis para reforma agrária<sup>31</sup> e 10 (dez) imóveis no território Quilombola nos Estados do Pará, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Bahia, Rio de Janeiro, Maranhão, São Paulo, Tocantins e Santa Catarina, que estão associados ao interesse social. Os demais imóveis foram desapropriados por utilidade pública em favor de diversas empresas e projetos: Petrobrás no Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, Projeto de implantação do complexo petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ, Autopista Fernão Dias em São Paulo e Minas Gerais, Autopista Litoral Sul em Santa Catarina e Paraná, ViaBahia Concessionária de Rodovias na Bahia, Rodovia do Aço no Rio de Janeiro, concessionária Rio-Teresópolis S/A, Rodovia Presidente Dutra em São Paulo, Concessionária América Latina Logística Malha Norte S.A em Mato Grosso, Tribunal Regional Eleitoral (TRE) em Minas Gerais, para instalação da Procuradoria no município de Niterói, no Rio de Janeiro, Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A, projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional nos Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, Autopista Regis Bittencourt em São Paulo e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

Em 2011, foram 77 (setenta e sete) desapropriações. Foram 50 (cinquenta) imóveis desapropriados por interesse social para fins de reforma agrária, dentre outros, nos estados de Pernambuco, Ceará, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Sergipe, Maranhão, Piauí, Paraíba, Santa Catarina e Rio de Janeiro e 27 (vinte e sete) por utilidade pública em sua maioria para concessionárias de rodovias nos estados de São Paulo, Bahia, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais. Também ocorreram desapropriações de utilidade em favor da União para expansão do Aeroporto de Viracopos, em São Paulo, para a Universidade Federal de Minas Gerais, para o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 3ª Região de Minas Gerais, em favor da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em favor da União em diversos

---

<sup>31</sup> As desocupações para fins de reforma agrária estão diretamente relacionadas à pressão e à mobilização de movimentos sociais, como o Movimento dos Sem Terra – MST.

municípios do Rio Grande do Norte pelo Departamento de Obras Contra as Secas (DNOCS) e para execução de obra de prolongamento da Ferrovia Norte-Sul em Goiás.

Não aconteceram, em 2010 e 2011, desapropriações por interesse social pela União, para o assentamento de posseiros em terrenos urbanos e nem para a construção de casas populares regulamentadas e permitidas pelo Art. 2º, inciso IV e V da Lei nº 4.132/62, mesmo diante dos nossos graves problemas urbanos.

Há um enorme descompasso entre a quantidade e gravidade de desastres ocorridos e veiculados pela imprensa como deslizamento de terras, desmoronamento, enchentes e inundações, com a inacreditável inexistência de desapropriações para a construção de habitação popular, fato que, por si só revela o completo descaso dos gestores públicos com o problema habitacional e o planejamento urbano. Além de revelar que os dramas sociais divulgados pela mídia não conseguem se converter em questionamento às políticas habitacionais vigentes, bem como são exemplos de que as coberturas jornalísticas têm sido apresentadas, lamentavelmente, como programas sensacionalistas, em razão do enfoque meramente imediatista das reportagens, enquanto que o drama social vivido, daquelas famílias que passaram por situação de desastre vai além, muito além, do evento ocorrido.

### **3.3. Direito à dignidade e direito à moradia**

A Constituição Federal determina no Art. 1º que a República Federativa do Brasil, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos, no inciso III - a dignidade da pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos confirma no artigo 1º que todos os seres humanos nascem livre e iguais em dignidade e direitos.

O Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 que trata do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH criou um comitê composto por vinte um representantes de Ministérios e Secretarias Especiais do Governo para acompanhar e monitorar o Programa. As Diretrizes 4 e 5 determinam a efetivação do modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e

econômica e a valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento.

A dignidade das pessoas está vinculada a fatores subjetivos e objetivos. Quando buscamos o significado dessa palavra nos dicionários nos deparamos com sinônimos como honra, decoro, autoridade moral. Os parâmetros que circunscrevem a ideia de dignidade, todavia, não são universais, mas variáveis, em diferentes sentidos, conforme os contextos, as estruturas e as relações sociais. Dignidade, contudo, geralmente remete à respeitabilidade. Tanto a pessoa humana precisa ser tratada com respeito, como sua moradia deve ser digna, com padrões aceitáveis de conforto, higiene e liberdade familiar.

Conforme o Manual de Política Nacional da Habitação do Ministério das Cidades (2004), a elaboração e a implementação da Política Nacional da Habitação têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental, para atingir seus objetivos, a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.

Segundo o mesmo Manual, a Política Nacional de Habitação será regida por princípios como: direito à moradia, moradia digna, função social da propriedade urbana, questão habitacional como uma política de Estado, gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade e articulação das ações de habitação à política urbana integrado com as políticas ambientais e sociais.

Não é prudente deixar de mencionar que a cidadania e a dignidade caminham de mãos dadas nesse processo de inclusão social, sendo imprescindível a participação da população carente de moradia tanto para partilhar seus problemas e anseios, como para doar seu tempo e investimento possível na construção de moradias dignas. Algumas organizações não governamentais participam de projetos de moradias populares, com a integração e cooperação dos interessados, numa parceria entre os setores privado e público.

Percebe-se que a dignidade das pessoas também se vincula a essa participação em todo processo de construção das moradias, pois uma das experiências que mais caracterizaram a

valorização da dignidade das pessoas, foi o exemplo de cooperativismo. Nesse exemplo, a Prefeitura do Rio de Janeiro cedeu o terreno e a Fundação Bento Rubião, doou os materiais e prestou assessoria para 50 famílias que se uniram em cooperativa, doando 16 horas semanais para a construção de suas moradias.

Essa experiência foi narrada no artigo da cientista social Verônica Turrado (2007, p.163) e conta com o depoimento de alguns moradores que vale ressaltar: “Aprendi que quando se junta um grupo, se tem condição de progredir. Um só não pode, mas todos com força-de-vontade e união, conseguem...” (cooperada). Outro depoimento que marca a dignidade recuperada: “Tudo que você vê aqui foi a gente que fez com muita luta e trabalhando junto...” (cooperado).

Nas concepções existentes sobre dignidade geralmente depara-se com a palavra respeitabilidade. O poder público também deveria buscar essa dignidade para os moradores de áreas de risco, tanto para os que moram, com medo de terem que desocupar seus imóveis, como para aqueles que realmente desocuparam seus imóveis por motivo de desabamentos ou ameaças de desabamentos. O primeiro passo, contudo, é ouvir, dar atenção e compreender o que significa a ideia de dignidade para essas pessoas, ou seja, passa primeiramente pelo respeito a diferentes formas de agir e pensar o mundo.

Essa respeitabilidade não está simplesmente no fato de pagar um valor mínimo de aluguel social e também não está no cadastramento do Programa Minha Casa Minha Vida, está principalmente em descobrir as reais necessidades desses moradores e envolvê-los no projeto desta nova residência. A de se considerar que muitos desses moradores de áreas consideradas de risco têm experiências de construção civil. Envolvê-los na construção de sua própria moradia significa o reconhecimento de seus saberes, o respeito de suas trajetórias, a valorização de seu trabalho e a aceitação de suas formas peculiares de existência. Participar do planejamento e da construção da casa própria devolve um pouco da dignidade, que eventos como os desastres teimam em levar quando associados ao desinteresse e à paralisia dos gestores do poder público, até porque este pode se valer de inúmeros instrumentos jurídicos previstos em leis para garantir moradia digna à população, como bem percebemos nesse capítulo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise das questões relativas à propriedade em áreas de risco, função social da propriedade, desapropriação, necessidade, utilidade pública e interesse social, usucapião, direito de habitar, concessão de uso especial para fins de moradia e direito adquirido a pesquisa trouxe à observação das ações da Defesa e Segurança Civil nas desocupações, situação de emergência e estado de calamidade pública. Análise dos dramas sociais nas desocupações, entrevistas com os moradores de áreas de risco, cobertura dos eventos de Volta Redonda pela mídia, assim como o conflito entre leis, direitos e deveres e principalmente, o direito a dignidade e a moradia, como fundamentais.

A discussão, na prática, se pauta no fato de que muitas pessoas ficam na condição de dependentes do setor público após o desenrolar de eventos que as fazem desocupar seus imóveis e, depois de situações já traumáticas ainda se deparam com uma nova realidade, que não os indeniza, não os acolhe, apenas supre suas necessidades básicas. Na teoria de nossas leis, não deveria acontecer assim, pois vários institutos jurídicos já existem com os mecanismos necessários para que a Administração Pública possa agir, dentro da lei, e devolver uma moradia digna para essas pessoas. Assim sendo, também se faz necessário um trabalho educativo, com a conscientização da população envolvida sobre seus direitos.

Foi demonstrado, no decorrer desse estudo, que há um conflito entre o que ocorre na prática com o que está na lei, ou seja, certas questões estão devidamente regulamentadas, apenas não são cumpridas. A lei prevê indenização, a lei prevê desapropriação por interesse social para a construção de casas populares, porém, não há interesse político em fazer cumprir essas partes da lei.

A pesquisa teve como limitação a perda de seguimento ou de cobertura amostral, pois foram identificadas algumas ocorrências, em que não foi possível localizar as pessoas envolvidas, por não morarem mais no local dos eventos. Outra limitação foi a área pesquisada, pois o recorte no contexto pode não ter sido o melhor, visto que na cidade de Volta Redonda não ocorreram

desastres de grandes proporções, todavia, tais limitações não invalidam a pesquisa e seus pressupostos. Se não houve tantos casos e se os mesmos não são considerados desastres de grande impacto, os dramas das famílias envolvidas não são pequenos e desconsideráveis, pelo contrário, revelam um sofrimento contínuo, pois o desastre não se esgota em si mesmo, mas se estende por toda uma existência familiar, como também ocorrem em diversas outras situações de desastres.

Como contribuição, a pesquisa levou a observação de que não há nenhum programa federal específico para entrega de casas populares para moradores de áreas de risco que desocuparam seus imóveis e nenhuma norma que determine um prazo limite para que as Prefeituras devolvam aos moradores que tiveram que desocupar seus imóveis, uma nova residência. Se houver uma norma do Governo Federal que imponha uma penalidade aos municípios que não cumprirem determinado prazo, provavelmente, não ocorrerá tanto desrespeito à população atingida, principalmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública em que há o repasse de verbas.

Acredita-se que é possível a parceria entre o público e o privado na construção de moradias, mas entende-se também que há deveres que são dos entes públicos, pois constam na lei e devem ser cumpridos. As desapropriações de interesse social para a construção de casas populares precisam se tornar uma prática governamental, assim como tem sido feitas desapropriações para fins de reforma agrária ou de interesse econômico de grandes empreendimentos empresariais.

Conclui-se que muito ainda precisa ser feito para devolver aos moradores de áreas de risco a dignidade perdida nos casos de desocupações. Depende da participação de todos os habitantes nos conselhos municipais, na busca de informações e cobranças aos políticos, depende também de fiscalização dos órgãos responsáveis pelas obras e da elaboração de políticas públicas que planejem melhor as cidades e façam as desapropriações necessárias para fornecer condições, aos mais necessitados, de adquirir um imóvel seguro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Carla S. Do Amaral Baptista. **Impactos sociais dos desastres naturais: Estudo de caso na comunidade de Gentio – Município de Petrópolis (RJ)**. Dissertação de Mestrado, Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil, Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2009.

ALENCAR, Edgard. **Métodos de Pesquisa nas Organizações**. Lavras, UFLA/FAEPE, 2000.

AMORA, Antonio Soares. **Minidicionário Soares Amora da língua portuguesa**. 18ª Ed, São Paulo: Saraiva, 2008.

ARAUJO, Sérgio B. **Administração de Desastres**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Sygma.2010.

ARIEIRA, Angélica. Foto da manchete Chuva volta a causar estragos na região. Disponível em: <<http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,18024.html#ixzz1kPnEkwCK>> Acesso em 24/01/2012.

ATHAYDE, J.B. de. 1916-1974. **Volta Redonda cidade do aço (notas históricas)**, 2ª Ed. Coronel Frabriciano: Editora Rogério Bussinger, 2004.

ATHAYDE, J.B. de. 1916-1974. **Volta Redonda através de 220 anos de história: (1744-1964)**. 2ª Ed. rev. Coronel Fabriciano: Editora Rodério Bussinger, 2005.

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

BRANDÃO, Carlos Antonio Leite (Org). **A cidade das cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988/ Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes – 45. Ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 15/08/2011.

BRASIL. Decreto n. 7.257, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 15/08/2011.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 15/08/2011.

Brasil. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1941. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Decretos não numerados. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-nao-numerados1/decretos-nao-numerados1/2010#content>> Acesso em 08/01/2012.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 15/08/2011.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 6.216, de 30 de junho de 1975. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 01/09/2011.

BRASIL. Lei n. 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8009.htm)> acesso em: 02/03/2012.

BRASIL. Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2o do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 15/08/2011.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 15/08/2011.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 02/09/2011.

BRASIL. Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de

fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 28/12/2011.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 15/08/2011.

BRASIL. Lei n. 12.340, de 01 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 10/12/2010 e 02/01/2012.

BRASIL. Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Altera a ementa do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga

dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm)> acesso em 12/04/2012.

BRASIL. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)> Acesso em 12/04/2012.

BRASIL. Medida Provisória n. 547 de 11 de outubro de 2011. Altera a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei no 12.340, de 1o de dezembro de 2010. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 12/01/2012.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.220 de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Manual de Política Nacional da Habitação do Ministério das Cidades. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Comunicação de riscos e de desastres. Curso a distância/** Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Manual de desastres humanos: desastres humanos de natureza tecnológica – V2.- I parte**/Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil – Brasília: MI, 2003.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Manual para a decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública**. Secretaria Nacional de Defesa Civil – Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Resolução n. 196 de 10 de outubro de 1996. Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_96.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_96.htm)> Acesso em 03/04/2012.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1158679**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Maristela Parreira da Silva Lopes. Relator: Ministra Nancy Andrichi. Data: 07/04/2011. Disponível em: [https://www2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200901930605&dt\\_publicacao=15/04/2011](https://www2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200901930605&dt_publicacao=15/04/2011)> Acesso em 28/11/2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 1112/PR**. Recorrentes: Município de Guaratuba e Outros. Recorrido: Estado do Paraná. Relator: Min. José de Jesus Filho. Data: 31/03/1993. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=direito+e+adquirido+e+propriedade+e+a%E7%E3o+e+rescis%F3ria&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=direito+e+adquirido+e+propriedade+e+a%E7%E3o+e+rescis%F3ria&b=ACOR)> Acesso 15/11/2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 193324**. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em 28/12/2011.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 161552**. Recte: Município de Salto, MG. Recdo: Vicente Chiafredo Donalísio e Outros. Relator: Min. Ilmar Galvão. Data: 11/11/97. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/jurisp.asp>> Acesso em 15/11/2011.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão STF – MI n. 58-DF.** Relator: Min. Celso de Mello. Data: 14/12/90. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/jurisp.asp>> Acesso em 15/11/2011.

**BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível n. 10441050015607/001.** Relator: Dês. Duarte de Paula. Data: 02/08/2006. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=f&rct=j&url=http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt\\_/&q=tribunal+de+justi%C3%A7a+minas+gerais+jurisprudencia&ei=eIglT6S-DO\\_HsQKz3KSMAg&usg=AFQjCNGQCKVrocJPQZcljR2TDlqa-\\_mv9g](http://www.google.com.br/url?sa=f&rct=j&url=http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/&q=tribunal+de+justi%C3%A7a+minas+gerais+jurisprudencia&ei=eIglT6S-DO_HsQKz3KSMAg&usg=AFQjCNGQCKVrocJPQZcljR2TDlqa-_mv9g)> Acesso em 15/11/2011

**BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 19980401092929-3.** Rel. Juiz Edgard A. Lippmann. Data: 06/12/2000. Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>> Acesso em 15/11/2011

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 16ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2006.

CERRI NETO, Mauro. **Aspectos Jurídicos das Atividades de Defesa Civil – 1ª Ed.** Brasília: Ministério da Integração Social, 2007.

CHUVA causa desabamento parcial de uma casa na 249. Jornal Diário do Vale *on line*, 08 de out. de 2009. Disponível em: <<http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,11142.html#ixzz1a7dysoEz>> Acesso em 07/10/2011.

CHUVA volta a causar estragos na região. Jornal Diário do Vale *on line*, 06 de mar. de 2010. Disponível em: <<http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,18024.html#ixzz1kPnEkwCK>> Acesso em 24/01/2012.

CHUVAS: desabamento de telhado fere duas pessoas em Volta Redonda. Plantão CBN, 05 de fevereiro de 2008. Disponível em

<[http://oglobo.globo.com/rio/mat/2008/02/05/chuvas\\_desabamento\\_de\\_telhado\\_fere\\_duas\\_pessoas\\_em\\_volta\\_redonda-425477968.asp](http://oglobo.globo.com/rio/mat/2008/02/05/chuvas_desabamento_de_telhado_fere_duas_pessoas_em_volta_redonda-425477968.asp)> Acesso em 07/10/2011.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. **A cidade ilegal, notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade.** In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). *As cidades da cidade.* Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 145-148.

DEFESA Civil em alerta contra ocupações. Folha do Interior. Volta Redonda, 07 a 13 de maio de 2011, Cidades, p.5.

DIMAS, Paulo. Chuva causa desabamento parcial de uma casa na 249. Casal estava dentro da casa na hora do desabamento em Volta Redonda. Jornal Diário do Vale, em 08 de outubro de 2009. Disponível em <<http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,11142.html#ixzz1a7dysoEz>> Acesso em 07/10/2011.

DINIS, Noris. **Carta Geotécnica.** 2011, Salvador. III Seminário nacional de prevenção de desastres naturais em áreas urbanas, realizado por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia Disponível em: <[https://www.cidades.gov.br/snpdnau/images/Arquivos/11-Noris\\_Diniz.pdf](https://www.cidades.gov.br/snpdnau/images/Arquivos/11-Noris_Diniz.pdf). Acesso em 05/01/2012> Acesso em 05/01/2012.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo** – 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIREITO adquirido. Fonte: Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito\\_adquirido](http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_adquirido)> Acesso em 08/12/2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das Culturas.** Rio de Janeiro: LCT, 1989.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. 2ª Ed. São Paulo: Editora da UNESP, 1991.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques, FERNANDES, Lenise Lima. **A mercantilização da cidade e a questão do desenvolvimento local**. O Social em Questão, Ano X, nº 18. p.129-149, 2007.

HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

HUBP, José Lugo, INBAR, Moshe. **Desastres Naturales em América Latina**. México, D.F.: Fundo de Cultura Econômica. Carretera Picacho, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Informações Estatísticas. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em 30/08/2011.

MARCHEZINI, Victor. **Desafios de gestão de abrigos temporários: uma análise sociológica de inseguranças e riscos no cotidiano em famílias abrigadas**. 2010. 218 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2010. p.67.

MARTINS, J. de S. **A peleja da vida cotidiana em nosso imaginário onírico**. (Dês)figurações: a vida cotidiana no imaginário onírico da metrópole. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MENDONÇA, José Roberto de. Duas casas desabaram no início da tarde de hoje em Volta Redonda. joserobertomendonca.blogspot, 26 de jan. de 2010. Disponível em <<http://joserobertomendonca.blogspot.com/2010/01/duas-casas-cairam-no-inicio-da-tarde-de.html>> Acesso em 28/12/2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** – 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da, SANTOS, Willian Douglas Resinente dos. **Direito Constitucional: teoria e 950 questões** – 8ª Ed. rev. ampl.e atual. Até EC 31/2000 – Rio de Janeiro: Impetus, 2001.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Posse e Propriedade**. 2ª Ed. Ver.ampl. – Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade fundamentos e os principais instrumentos**. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/5370/o-estatuto-da-cidade>> Acesso em 08/11/2011.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES:UAB, 2010.

PRESS, Frank ... et. al. MENEGAT, Rualdo(trad.)... et. al. **Para entender a Terra**. 4ª Ed. Porto Alegre: Booknan, 2006.

PINTO, Alice Regina... et. al. **Manual de normalização de trabalhos acadêmicos**. 2ª Ed. rev. e atual. Viçosa, MG: As autoras, 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto Estadual n. 42.406, de 13 de abril de 2010. Institui o Programa Morar Seguro, de construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro. In <<http://extra.globo.com>> acesso em: 02/09/2011.

ROCHA, Geraldo César. **Riscos ambientais: análise e mapeamento em Minas Gerais**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.

RODRIGUES, Álvaro. **Aprendizado com últimos desastres**. 2011, Salvador. III Seminário nacional de prevenção de desastres naturais em áreas urbanas, realizado por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades juntamente com a Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, 2011. Disponível em: <[https://www.cidades.gov.br/snpdnau/images/Arquivos/7-Alvaro\\_Rodrigues.pdf](https://www.cidades.gov.br/snpdnau/images/Arquivos/7-Alvaro_Rodrigues.pdf)> Acesso em 05/01/2012.

ROLNIK, Raquel. **As tragédias são frutos das opções políticas**. Revista Fórum, 22/02/2010. Entrevista concedida a Carlos Rizzo, Glauco Faria e Renato Rovai. Texto publicado no jornal O Estado de S. Paulo, em 18/10/09. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/02/22/as-tragedias-sao-frutos-das-opcoes-politicas/>> Acesso em 30/08/2011.

SERVIÇO Geológico do Estado do Rio de Janeiro, pesquisadores da PUC-RIO, UFRJ e UERJ. **Magadesastre da Serra Jan 2011**. Departamento de Recursos Minerais, 2011.

SOUZA JUNIOR, Paulo Roberto de. **Curso de Direito Administrativo – 2ª Ed.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

SIENA, Mariana. **Remoção de famílias das áreas consideradas de risco: a técnica de “fazer viver e deixar morrer”**. Caxambu, anais do 34º Encontro Nacional da ANPOCS, 2010.

SPIGLIATTI, Solange. Menina morre após deslizamento em Volta Redonda. Agência Estado, 14 de novembro de 2008. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL861997-5598,00.html>> Acesso em 07/10/2011.

SPIGLIATTI, Solange. Deslizamento de terra mata mulher em Volta Redonda. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,deslizamento-de-terra-mata-mulher-em-volta-redonda,318896,0.htm> > Acesso em 07/10/2011.

TASCHNER, Suzana P. **Degradação ambiental nas favelas em São Paulo**. Espaço & Debates, São Paulo, ano 16, n. 39, 1996.

TEMPORAL deixa estragos em Volta Redonda. Jornal a Voz da Cidade, 05 de fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.deolhonotempo.blogspot.com/2009/02/temporal-deixa-estragos-em-volta.html>> Acesso em 10/10/2011.

TORRES, Haroldo e COSTA, Helena (organizadores), vários autores. **População e meio ambiente: debates e desafios** – 2ª Ed. São Paulo: Editora SENAC, 2006.

TURRADO, Verônica. **Assim a terra como o teto: a encruzilhada dos pobres e a produção social do *habitat*** - O Social em Questão, Ano X, nº 18. p.151-170, 2007.

VALENCIO, Norma. et al. **Sociologia dos desastres** – construção, interfaces e perspectivas no Brasil, São Carlos: Rima Editora, 2009. p.3-18.

VALENCIO, Norma. et al. **A produção social do desastre: dimensões territoriais e político-institucionais da vulnerabilidade nas cidades brasileira frente às chuvas**. Revista Teoria & pesquisa, São Carlos, v. 44-45, p.67-115, jul-dez de 2004.

VARGAS, Maria Auxiliadora Ramos. **Construção social da moradia de risco: trajetórias de despossessão e resistência** – a experiência de Juiz de Fora – MG. Dissertação de Mestrado,

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2006.

VEYRET, Yvette. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2007. p. 25-79.

VIADUTO Silva Lobo, São Paulo (Imagem *on line*). Fonte: skyscrapercity.com. Disponível em <[http://www.google.com.br/search?tbm=isch&hl=ptBR&source=hp&biw=1024&bih=677&q=viaduto+silva+lobo&gbv=2&oq=viaduto+silva+lobo&aq=f&aqi=gS1&aql=&gs\\_sm=s&gs\\_upl=30l85510l280815l510l010l636l636l5-11110#hl=pt BR&gbv=2&tbm=isch&sa=1&q=viaduto+silva+lobo+moradias&pbx=1&oq=viaduto+silva+lobo+moradias&aq=f&aqi=&aql=&gs\\_sm=s&gs\\_upl=420815700l0172411919l017l01115031855131.0.112l0&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.,cf.osb&fp=bc9f385dec02e4a7&biw=1024&bih=677](http://www.google.com.br/search?tbm=isch&hl=ptBR&source=hp&biw=1024&bih=677&q=viaduto+silva+lobo&gbv=2&oq=viaduto+silva+lobo&aq=f&aqi=gS1&aql=&gs_sm=s&gs_upl=30l85510l280815l510l010l636l636l5-11110#hl=pt BR&gbv=2&tbm=isch&sa=1&q=viaduto+silva+lobo+moradias&pbx=1&oq=viaduto+silva+lobo+moradias&aq=f&aqi=&aql=&gs_sm=s&gs_upl=420815700l0172411919l017l01115031855131.0.112l0&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=bc9f385dec02e4a7&biw=1024&bih=677)> Acesso em 08/01/2012.

VOLTA REDONDA (Município). Lei Municipal 1.415 de 1976. Institui o Código Administrativo do Município de Volta Redonda. In: <[www.portalvr.com](http://www.portalvr.com)> Acesso em 26/11/2011.

## ANEXO A

Decreto não numerado publicado no dia 29/07/1993, que cria o PROTECH:

DECRETO DE 28 DE JULHO DE 1993.

Vide Decreto nº 1.362, de 1995.

Cria o Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitações de Baixo Custo PROTECH.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa de Difusão de Tecnologia para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, que tem por objetivos:

I - estimular o desenvolvimento de estudos e pesquisas que tenham por finalidade a redução do custo de construção da habitação popular, bem como de promover, em colaboração com o setor privado, a divulgação de novas tecnologias especialmente desenvolvidas para este fim;

II - demonstrar de forma concreta, via de novos assentamentos, as reais vantagens de adoção e difusão regionalizadas de propostas urbanísticas e arquitetônicas, e inovações tecnológicas que resultem na significativa redução do custo da produção e na melhoria da qualidade das habitações populares.

Art. 2º Para a consecução de seus objetivos o programa contará com:

I - recursos orçamentários advindos dos Ministérios ou de participantes do programa;

II - apoio técnico dos órgãos setoriais envolvidos mais diretamente com as questões urbanas;

III apoio voluntário dos Estados, Distrito Federal, Municípios ou de organizações públicas e privadas nacionais e internacionais.

Art. 3º Para a implementação do programa serão firmados convênios e acordos de cooperação com instituições públicas e privadas.

Art. 4º O Coordenador do programa será indicado pelo Ministro de Estado-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e nomeado pelo Presidente da República.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de julho de 1993; 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

Mauro Motta Durante

Este texto não substitui o publicado no DOU de 29.7.1993