

O DIREITO SOCIAL À MORADIA E A OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE RISCO NO BRASIL: O PAPEL DO PODER PÚBLICO NA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

THE SOCIAL RIGHT TO HOUSING AND THE OCCUPATION OF RISK AREAS IN BRAZIL: THE ROLE OF PUBLIC POWER IN THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF HUMAN DIGNITY

Larissa Schubert Nascimento

Mestranda em Direito pelo
Centro Universitário Salesiano de São Paulo – Unisal

Marcelo Machado Carvalho

Mestrando em Direito pelo
Centro Universitário Salesiano de São Paulo – Unisal

Resumo: Nas últimas décadas, observou-se um significativo aumento no processo de urbanização no País, com a maioria da população vivendo nos centros urbanos. Com isso, a população se viu, dentre outros, desempregada e sem moradia, ocupando áreas de risco. Diante disso, o Poder Público teve que adotar políticas públicas para reduzir o déficit habitacional e evitar as ocupações irregulares. Mas, a despeito da atuação estatal e das medidas adotadas, os resultados não foram muito positivos. Há, ainda nos dias de hoje, muitas mortes decorrentes desses assentamentos irregulares e pessoas sem moradia, temporária ou definitivamente, o que revela que ou o Poder Público não tem adotado as devidas medidas para reverter esse quadro, ou as medidas adotadas não têm sido suficientemente eficazes. É nesse sentido que o presente artigo visa, baseado em pesquisa documental, analisar se a atuação estatal tem ou não sido eficaz no que tange à garantia do direito social à moradia como mecanismo de concretização do princípio da dignidade humana.

Palavras-chave: Direito à moradia. Áreas de risco. Poder Público. Dignidade humana.

Abstract:

In the last decades, it was possible to observe a significant increase in the urbanization process in the Country, with most part of the population living in the urban areas. With that, the population got, among others, unemployed and homeless, occupying risk areas. Before that situation, the Public Power had to adopt public policies in order to reduce the housing shortage and avoid the irregular occupations. But, despite the state performance and the adopted measures, the results were not so positive. Still nowadays, there are many deaths caused by those irregular occupations and people with no home, temporary or definitely, which reveals that either the Public Power hasn't been adopting the proper measures to change that scenery, or the measures adopted haven't been sufficiently effective. It's for that matter that the present work, based on documentary research, aims to analyze whether the state performance has been effective or not when it comes to the guarantee of the social right to housing as a tool of implementation of the principle of human dignity.

Keywords: Right to housing. Risk areas. Public Power. Human dignity.

I - Introdução

Acrescido ao texto constitucional por força da Emenda Constitucional n.º 26/2000, o direito social fundamental à moradia, como expressão do Estado Social adotado pelo modelo constitucional brasileiro, está previsto no *caput* do artigo 6º da Magna Carta.

Dispõe referido dispositivo legal que, na forma da lei constitucional, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

No que tange ao direito social à moradia, especificamente, muito embora o texto constitucional não disponha expressamente, este claramente não tutela o direito a qualquer moradia, mas sim a uma moradia segura, estável, compatível com o mesmo grau de proteção constitucional conferido ao meio ambiente e à vida em sentido lato, em outras palavras, uma moradia digna e tudo que isso significa.

Ocorre que, devido à crescente desigualdade socioeconômica associada ao desemprego, à falta de moradia e educação, etc., a ocupação e fixação de residências em áreas de risco têm aumentado a cada ano, elevando o número de desastres naturais e, com isso, o número de vítimas fatais desses acidentes, não havendo outra solução senão a remoção desses indivíduos nos casos em que essas ocupações puderem lhes causar algum dano à integridade física ou mesmo à vida.

Contudo, existe uma série de fatores que devem ser considerados, tais como o local para onde essas pessoas serão direcionadas, se este local é capaz de comportá-las com segurança e lhes proporcionar qualidade de vida, a necessidade de apoio do Poder Público para que as famílias possam se reestruturar, entre outros. Isso porque, se esses aspectos não forem levados em conta, a remoção dos indivíduos da área de risco será infrutífera e também gerará danos, embora de outra ordem.

Por essa razão, a remoção deve ser a última medida, quando não mais couberem as práticas preventivas, que devem ser a prioridade do Poder Público, evitando essas ocupações irregulares e, por conseguinte, o aumento do número de desastres naturais e mortes.

Para tanto, há que se investir na implementação de políticas públicas ou repensar aquelas já existentes, para que sejam mais eficazes.

É cediço que há inúmeras medidas que podem ser adotadas na prevenção aos desastres naturais, as chamadas medidas estruturais e as não estruturais. Porém, além de as mais eficazes, isto é, as estruturais, serem mais onerosas, estas são apenas paliativas se não se evitarem as ocupações irregulares.

Sabe-se que a maior causa dos desastres naturais é a ação humana e que não se pode miná-la. Então, há que se fazer todo o possível para tentar eliminar ou reduzir as situações de risco, sendo certo que o Poder Público detém meios para isso e deve fazê-lo, ao invés de reforçar o cenário através da prestação de serviços públicos e da instalação de infraestrutura a essas áreas de modo a contribuir para o adensamento das ocupações.

É nesse contexto que o presente artigo, escorado em referencial doutrinário, normativo e estatístico, pretende analisar as ações que vem sendo desenvolvidas pelo Poder Público contra as ocupações irregulares e em prol da moradia digna a que toda pessoa tem direito, bem como avaliar sua eficácia.

II - A ocupação de áreas de risco no Brasil e a flexibilização do direito social à moradia

No Brasil, verificou-se, nas últimas décadas, uma intensa aceleração do processo de urbanização da população. Em 1991, o Censo Demográfico já indicava que 75,59% do total da população brasileira habitava em áreas urbanas. No estado de São Paulo, esse percentual atingia a cifra de 92,80%, enquanto que o estado do Rio de Janeiro apresentava a cifra de 95,25% de população urbana. Esses indicadores demonstram que, já em 1991, o meio urbano abrigava mais de 110 milhões de brasileiros (ABIKO; BARREIROS, 1998, p. 4).

Ocorre que essa concentração populacional no território urbano nem sempre se preocupou com um adequado processo de ordenação do solo e correlata política habitacional, resultando em inúmeros transtornos aos habitantes da cidade, como déficit de moradias e terra urbanizada, problemas de infraestrutura, desemprego e outros, gerando falta de qualidade e condições dignas de vida para muitos, com exclusão e segregação espacial e social (MPRS, s.d., p. 1).

Com isso, devido ao imenso contingente de pessoas e à demanda de espaço urbano para a realização de suas atividades e a fixação de moradias a um custo necessariamente baixo, houve um abrupto aumento das ocupações humanas em áreas impróprias, as denominadas ocupações irregulares.

Esse movimento de urbanização marginal e sua influência na conformação precária das cidades é bem analisado por Betânia Alfonsin:

A produção das cidades brasileiras é marcada pela desigualdade: enquanto uma parte da cidade é produzida regularmente por proprietários e empreendedores privados, uma (considerável) parte do tecido urbano é produzida à margem da lei e da ordem urbanística – ilegal e irregularmente, portanto – criando uma via de acesso à terra e à moradia que obedece a uma lógica da necessidade. [...] Devido à ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional, o fenômeno da solução informal para os problemas de moradia assumiu as mais variadas tipologias (favelas, cortiços,

loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas de risco, etc.) [...]. A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia empurrou a população pobre para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) [...] (ALFONSIN, 2006, p. 281-282).

Esse processo acabou por ocasionar o que se pode chamar de uma flexibilização do direito social à moradia, e, quiçá, uma mitigação do direito à moradia digna e adequada, decorrentes da exposição da população aos mais variados riscos que não condizem com um dos papéis precípuos desse direito, qual seja o de mecanismo de concretização da dignidade humana.

E sobre esse papel, pertinente o registro de Nicole Mazzoleni Facchini:

Não obstante a ausência de qualificação do termo no texto constitucional brasileiro, é certo que disso não decorre a possibilidade de uma exegese que considere a consagração de um direito a uma moradia “não adequada”. [...] Em todo o caso o direito humano e fundamental à moradia adequada não pode ser reduzido a um simples espaço onde viver. Moradia adequada significa um lugar onde alguém pode se instalar, com segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura e serviços básicos essenciais. Moradia adequada é um todo contínuo entre a comunidade, a natureza e a cultura, derivado da necessidade de habitar um lugar com segurança e dignidade (FACCHINI, 2009, p. 37-38).

Vê-se, pois, que o direito à moradia adequada pressupõe uma existência digna e a habitação num lugar seguro, que permita à pessoa seu pleno desenvolvimento, com sadia qualidade de vida. Contudo, não é isso que ocorre quando fixam suas moradias nas chamadas áreas de risco.

Áreas de risco são locais considerados impróprios à construção de casas ou instalações e ao assentamento humano por estarem sujeitos a riscos naturais ou decorrentes da intervenção humana.

Segundo o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT):

São áreas passíveis de serem atingidas por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários) (IPT, 2007, p. 26).

Para Alfonsin (2006, p. 281-282), a cidade resultante do processo de ocupação dessas áreas é marcada pela “urbanização de risco”, perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida dos que não têm “direito à cidade”, mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, avança sobre áreas de interesse ambiental, compromete recursos naturais e paga um alto custo pela expansão da infraestrutura.

Em outras palavras, a ocupação das áreas de risco não só afeta seus habitantes, cuja condição e qualidade de vida não condizem com o direito à moradia adequada, como também

onera a todos os habitantes da cidade, com os custos sociais e econômicos, seja de remoção/reassentamento, quando necessário, controle ou afastamento do risco, seja sobre o impacto que a irregularidade causa no meio ambiente, saneamento básico e serviços públicos de modo geral (MPRS, s.d., p. 2).

São exemplos de áreas de risco as margens de rios passíveis de inundações, as florestas sujeitas a incêndios, as áreas de alta declividade, como encostas ou topos de morros, com risco de desmoronamento ou deslizamento de terra, as áreas contaminadas por resíduos tóxicos, entre outras.

Essas regiões vêm crescendo constantemente nos últimos dez anos, principalmente em razão da própria ação humana. Em decorrência disso, no Brasil, vêm sendo realizados vários projetos visando à reestruturação de algumas áreas e à conscientização da população.

Contudo, infelizmente, os assentamentos humanos nessas áreas ainda são uma realidade muito constante e preocupante.

Dentre os processos naturais mais comuns no Brasil estão os escorregamentos ou deslizamentos, as enchentes e inundações, as erosões e as secas, e, destes, os três primeiros são aqueles que mais preocupam pelo número de vítimas fatais ou pelo número de desabrigados ou desalojados que geraram nas últimas décadas. Por essa razão, as principais áreas de risco são aquelas sob as encostas de morros inclinados ou à beira de rios.

Os escorregamentos ou deslizamentos são os principais responsáveis pelas mortes decorrentes de desastres naturais no País. Englobam uma variedade de tipos de movimentos de massa de solos, rochas ou detritos, gerados pela ação da gravidade, em terrenos inclinados, tendo como fator deflagrador principal a infiltração de água, principalmente das chuvas. Podem ser induzidos pelas atividades do homem que modificam as condições naturais do relevo, por meio de cortes para construção de moradias, aterros, lançamento concentrado de águas sobre as vertentes, estradas e outras obras. Em outras palavras, resultam da ocupação inadequada, sendo, portanto, mais comuns em zonas com ocupações precárias de baixa renda (IPT, 2007, p. 31-32).

As enchentes e inundações, por sua vez, embora mais frequentes, ocupam o segundo lugar no *ranking* dos desastres naturais responsáveis por mortes e destacam-se como principais responsáveis pelos altos números de desabrigados ou desalojados. Ocorrem frequentemente deflagradas por chuvas rápidas e fortes ou intensas e de longa duração, pelo degelo nas montanhas e por outros eventos climáticos tais como furacões e tornados, sendo intensificadas pelas alterações ambientais e intervenções urbanas realizadas pelo homem, como a impermeabilização do solo, retificação dos cursos d'água e redução no escoamento

dos canais devido a obras ou por assoreamento. Boa parte das cidades brasileiras apresenta problemas de enchentes e inundações, sendo as das regiões metropolitanas aquelas que apresentam as situações de risco mais graves decorrentes do grande número de núcleos habitacionais de baixa renda ocupando terrenos marginais de cursos d'água (IPT, 2007, p. 89).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou que 40,9% dos municípios brasileiros sofreram pelo menos um desastre natural nos anos de 2008 a 2013. Foram 2.276 cidades atingidas por enchentes, inundações bruscas e/ou deslizamentos de encostas (ESTADÃO, 2014).

O Perfil dos Municípios Brasileiros 2013, lançado pelo IBGE em 2014, mostra que foram 1.543 municípios atingidos por enchentes ou inundações graduais (27,7% do total dos municípios brasileiros) e 1.574 atingidos por enxurradas ou inundações bruscas (28,3%) (IBGE, 2014, p. 99).

Além disso, foram 895 municípios atingidos por movimentos de massa de solos, rochas ou detritos em morros, taludes e encostas, tendo como causa principal a infiltração de água das chuvas combinada com mudanças nas condições naturais do relevo, como cortes para construção de moradias, rodovias, aterros e outras obras (IBGE, 2014, p. 102).

As Regiões Sudeste e Nordeste registraram 27.940 das 30.858 ocorrências de escorregamentos ou deslizamentos, sendo importante destacar o peso de alguns estados nesses números. Pernambuco teve 5.910 ocorrências, seguido por São Paulo, com 4.981, e Rio de Janeiro, com 4.969. As Regiões Sul, Norte e Centro-Oeste tiveram 1.814, 1.019 e 16 eventos dessa natureza, respectivamente (IBGE, 2014, p. 103).

Como consequência, esses desastres deixaram um grande número de pessoas sem moradia temporária ou definitivamente.

Foi de 1.406.713 o total de desalojados ou desabrigados por enchentes ou inundações graduais. O estado de Santa Catarina apresentou 260.147 pessoas atingidas, valor acima da soma de toda a Região Norte, com 253.947. Já o evento com o maior número de edificações atingidas por inundações bruscas desabrigou ou desalojou 777.546 pessoas no Brasil. O estado catarinense, com 131.198 atingidos, respondeu por 61,2% do total da Região Sul, seguido por São Paulo, com 107.775 desabrigados ou desalojados, e pelo Rio de Janeiro, com 91.046, correspondendo a 34,8% e 29,4% da Região Sudeste, respectivamente. (IBGE, 2014, p. 101).

Por seu turno, os escorregamentos ou deslizamentos desabrigaram ou desalojaram mais de 300.000 pessoas no País naquele período. No estado de Santa Catarina, foram 165.157 e, no Rio de Janeiro, 50.336 (IBGE, 2014, p. 104).

Importante destacar que, segundo o IBGE, as áreas de ocorrências são particularmente importantes, pois estão associadas ao planejamento urbano, às condições de moradia, à existência ou não de planos de gestão de risco, etc.

Os casos em que os desastres ocorreram em áreas de ocupação irregular responderam por 19,5% das áreas com enxurradas ou inundações bruscas e 20,9% das áreas com enchentes ou inundações graduais. Já os municípios com áreas de taludes e encostas sujeitas a escorregamentos ou deslizamentos e com ocupações irregulares concentraram 48% dos eventos dessa natureza. Minas Gerais foi o estado que mais se destacou, pois possuía o maior número de municípios com áreas de ocorrências relacionadas à ocupação irregular, 119 municípios, seguido por São Paulo, com 67. A Região Sudeste se destacou no cenário dos escorregamentos ou deslizamentos, com 361 municípios com área de taludes e encostas sujeitas a tal ocorrência afetadas por desastres (IBGE, 2014, p. 104).

A pesquisa também constatou que, naquele período, 48% das 5.570 prefeituras do País não tinham instrumentos para enfrentar aquelas ocorrências (ESTADÃO, 2014).

Além de deixar inúmeras pessoas desabrigadas ou desalojadas, os desastres ocorridos também ocasionaram várias mortes, e não somente naqueles anos.

Apenas na Grande São Paulo, por exemplo, segundo um levantamento feito com base em dados compilados pelo IPT, entre 1997 e 2016, duzentas e duas pessoas morreram em virtude de deslizamentos de terra, o que resulta numa média de dez casos por ano, sendo que, só em 2000, houve 27 mortes, mais que o dobro da média anual do período, seguidas por outras 22 ocorrências em 2009, 21 em 1999 e 20 em 2016 (UOL, 2017).

Esses dados permitem a análise de que, muito embora, com o passar dos anos esse número tenha decrescido, pelo longo tempo decorrido, foi insignificante a diminuição do número de mortes, o que torna possível a conclusão de que ora o Poder Público não adotou as devidas medidas para evitar o assentamento humano nessas áreas de risco, ora as medidas que adotara não foram suficientemente eficazes. É o que o presente artigo passará a analisar.

III – A atuação estatal frente ao déficit de moradias e às ocupações irregulares e sua (in)eficácia

Como cediço, quando, de alguma forma, o local da moradia implica em algum risco à pessoa, há a necessidade de proceder à sua remoção e realocá-la.

Caso isso não ocorra, como visto, poderão ocorrer inúmeras mortes, e, com um pouco de sorte, apenas casos de desabrigados ou desalojados.

Por outro lado, se a remoção e a realocação ocorrerem, mas de maneira indevida, ou seja, se o indivíduo for retirado de um local que não lhe oferecia riscos, sendo obrigado a se reestruturar desnecessariamente, ou for redirecionado para outro que não lhe seja propício a uma moradia e existência dignas, danos de outra ordem também poderão ser causados.

É por isso que é imprescindível que a atuação estatal seja preventiva, no sentido de evitar que a fixação da moradia ocorra em áreas que ofereçam risco e que essa atuação seja eficaz. Todavia, não é esse o cenário que tem predominado.

Ao contrário, ora o Poder Público tem atuado de forma tardia, voltando-se a políticas de restauração do meio ambiente e dos recursos naturais, reparação dos danos decorrentes dos desastres naturais e reestruturação, de forma assistencial, das famílias por eles atingidas; ora tem agido de forma preventiva, mas ineficaz.

Como exemplo do primeiro caso, tem-se o aluguel social, diretamente atrelado à Assistência Social, regulamentada pela Lei Federal n.º 8.742/93 e Decreto Federal n.º 6.307/07.

Trata-se, em síntese, de um programa governamental que objetiva a prestação de auxílio às famílias em situação de vulnerabilidade temporária caracterizada pelo advento de riscos em algumas situações e, em especial, quando da impossibilidade de retorno a seu domicílio.

O programa já é aplicado nos Estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e consiste na concessão de benefício assistencial correspondente ao pagamento de um aluguel mensal em valor não superior a R\$ 500,00, pelo prazo prorrogável de 12 meses, concedido às famílias que vivem em áreas de risco e para as que tiveram de deixar sua casa em razão de catástrofes naturais (EMPREENDEDOR MODERNO, 2018).

De outro lado, como exemplo do segundo, têm-se os programas habitacionais estabelecidos por políticas públicas.

As políticas públicas de promoção do direito social à moradia são, além de uma conquista da sociedade, uma determinação do legislador constituinte, e não se resumem, por exemplo, apenas ao Sistema Financeiro de Habitação e ao Banco Nacional da Habitação – BNH. Compreendem, também, programas habitacionais como o Programa de Arrendamento Residencial e seu sucessor, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), estabelecido pela Lei Federal n.º 11.977/09.

Atualmente, o acesso à moradia é realizado, em maior escala, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, o maior programa habitacional do País, que se subdivide em faixas a depender da renda familiar.

Para fins deste artigo, será analisado o PMCMV, faixa I, cuja finalidade é fomentar o direito social à moradia, possibilitando à comunidade de baixa renda que o integra a aquisição da casa própria. Para tanto, o programa visa à implantação de empreendimentos com recursos públicos a fim de viabilizar um preço justo para o imóvel e, ainda, um financiamento com prestações baixas e compatíveis com a renda familiar, com garantia por alienação fiduciária.

Os recursos para o fomento das diretrizes buscadas pelo programa originam-se do Fundo de Arrendamento Residencial, instituído pela Lei Federal n.º 10.188/2001, que trata do Programa de Arrendamento Residencial, outro programa governamental que visava à garantia do direito à moradia às famílias de baixa renda e que foi substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida em 2009.

Pelas regras do programa, a escolha dos beneficiários é feita com base num estudo socioeconômico realizado pela Administração Pública do Município onde o empreendimento imobiliário será instalado. Esse estudo é regulamentado, atualmente, pela Portaria n.º 99, de 30 de março de 2016, dos Ministérios das Cidades, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, de onde constam os requisitos para a seleção.

Cumpra considerar que, por se tratar de financiamento imobiliário, os beneficiários não ganham os imóveis. Estes são apenas financiados em prestações compatíveis com a renda das famílias, que, em decorrência disso, assumem a obrigação de pagar as prestações da dívida e, conseqüentemente, dos débitos vinculados ao imóvel, a saber, contribuição condominial, quando edificado em regime de condomínio, e tributos. Depois do pagamento dessas prestações, os imóveis são transferidos aos beneficiários, que passam a ser, oficialmente, seus proprietários.

Entretanto, caso não honrem com sua obrigação legal e contratual, o contrato será rescindido e o imóvel, retomado pelo Fundo de Arrendamento Residencial, que irá redirecioná-lo a outro beneficiário já selecionado que ainda não o tenha recebido por não haver imóveis suficientes.

Nesse ponto, é pertinente destacar que a retomada do imóvel pelo Fundo de Arrendamento Residencial ante o inadimplemento da obrigação não é incompatível com sua finalidade de garantir o acesso à moradia digna, mesmo que este esteja inserido num programa social. Ao contrário, a resolução do contrato de mútuo habitacional e a retomada do imóvel com o seu redirecionamento a outro beneficiário que não tenha descumprido o

contrato pela inadimplência das prestações ou pela violação de outras cláusulas contratuais, visam justamente garantir o acesso à moradia e têm fundamento de existência, validade e eficácia nos artigos 5º, XXII, e 6º, ambos da Constituição, que tratam, respectivamente dos direitos fundamentais à propriedade e à moradia.

Vê-se, pois, que, nos casos de inadimplemento e resolução do contrato, por meio do instituto da alienação fiduciária, com a garantia do acesso à moradia à outra família, o programa de fato cumpre a função social da propriedade (NUNES, 2016).

Todas essas informações sobre o PMCMV confirmam a atuação estatal rumo à redução do déficit habitacional e à prevenção da ocupação irregular no País. Mas, destacam, além disso, outro aspecto dessa atuação.

Mudanças ocorridas no programa em 2017 demonstram que, além agir preventivamente à ocupação irregular, o Estado tem, por meio dessa iniciativa, também se concentrado em “consertar as coisas”, atuando em prol da regularização das situações de risco em que vivem inúmeras famílias, como se pode verificar a seguir:

A prioridade de atendimento para todas as modalidades será para famílias residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas, a partir de documento público que comprove, além de mulheres responsáveis pela unidade familiar e pessoas com deficiência (BRASIL, 2017).

Percebe-se, com isso, uma atuação mais contundente do Estado, que, através dos objetivos e prioridades do programa, demonstra preocupar-se tanto com medidas de prevenção, quanto de restauração, reparação e reestruturação, buscando atacar de duas maneiras simultâneas os problemas relacionados à moradia.

O único problema deste e outros programas habitacionais e, portanto, dessa atuação do Estado como um todo, é que, muito embora vise resolver o problema do déficit de moradias no País, incentivando a ocupação regular, bem como desestimulando e/ou evitando a fixação da população em áreas de risco – o que é muito positivo –, não tem se revelado eficaz.

Pesquisas indicam que, nos últimos anos, o déficit habitacional no Brasil cresceu. Um estudo da Fundação Getúlio Vargas apoiado em dados coletados em Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, mostra que, em 2015, o déficit habitacional no País chegou a 7,7 milhões de domicílios (AECWEB, 2017).

Segundo o estudo, o déficit aumentou 5% entre os anos de 2009 e 2015, tendo como componentes com maior alta a habitação precária e o alto gasto da população com aluguel. Com isso, as pessoas que mais sofreram foram as que integravam famílias de baixa renda, as

quais o mercado imobiliário não tem interesse em atender por não terem condições financeiras para adquirir um imóvel sem a intervenção do Estado por meio dos programas habitacionais.

O interessante da pesquisa é que, no período por ela compreendido, já estava em vigor o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual teve início em 2009.

O programa já entregou mais de 4,5 milhões de moradias no País, dentre os quais 3,2 foram destinados a famílias de baixa renda. Ainda assim, houve uma intensificação da carência habitacional no País (AECWEB, 2017).

Entre 2015 e 2016, contudo, o PMCMV desacelerou. O programa habitacional, que já teve orçamento de R\$ 30 bilhões, teve, em 2017, obras paralisadas e um orçamento de apenas R\$ 6 bilhões para gerir aquelas ainda em execução (VALOR ECONÔMICO, 2017).

Agora em 2018, o orçamento é ainda menor. O Congresso aprovou o Orçamento Geral da União que prevê para o programa, neste ano, tão somente o montante de R\$ 4 bilhões (FOLHA, 2017).

É de conhecimento geral que o Governo Federal vem reduzindo sua previsão orçamentária, especialmente no que toca às políticas públicas essenciais. Pode-se perceber, com isso, que o setor de habitação para famílias de baixa renda foi diretamente afetado.

Mas isso não pode ficar assim. É preciso reverter o quadro e, para tanto, “uma hipótese de solução para a implantação e concretude de política pública é a moralidade e eficiência da Administração Pública, na administração do orçamento e verbas destinadas às questões sociais” (SILVA; LEISTER, 2016, p. 169).

Além desta, o compromisso do Poder Público em adotar uma postura atenta, e não omissa, buscando sempre garantir os direitos fundamentais, inclusive o direito social à moradia, por meio de políticas públicas mais eficazes, concretizando, assim, o princípio da dignidade humana.

IV – A necessidade de uma atuação estatal atenta e políticas públicas preventivas e eficazes

Mesmo com a existência de políticas públicas e programas sociais visando à redução do déficit habitacional no Brasil, é possível notar a omissão do Poder Público no que tange à garantia do acesso ao direito social à moradia pela população de baixa renda que vive em áreas de risco e insalubres.

Com efeito, quando o Poder Público, no caso, os Poderes Executivo e Legislativo, não desempenham seu papel, cumpre ao Poder Judiciário impor-lhes que obedeçam às determinações constitucionais, sob pena de responsabilização.

A responsabilidade civil do Estado está pautada na teoria do risco administrativo, sendo, assim, uma responsabilidade objetiva, ou seja, prescinde do elemento culpa para sua configuração.

Entretanto, parte da doutrina e da jurisprudência entendem que, em caso de omissão, a responsabilidade civil estatal deve ser subjetiva, exigindo-se a presença do elemento culpa (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

A questão ainda é bem controversa. Tanto que está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral já reconhecida, o Recurso Extraordinário com agravo n.º 136.861-SP, de relatoria do Ministro Edson Fachin em substituição ao Ministro Joaquim Barbosa, que traz um novo debate sobre a responsabilidade civil estatal por omissão, pretendendo conferir ao Estado a responsabilidade objetiva pelas omissões específicas, ou seja, aquelas que derivam do descumprimento do seu dever constitucional de evitar o dano.

Pode-se dizer que é o caso das hipóteses em que o Estado é omissivo quanto ao direito fundamental à moradia, seja no que tange à garantia de seu acesso, seja no tocante a seu acesso digno e adequado, longe de riscos.

Isso porque, quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o legislador constituinte elegeu o direito social à moradia como um dever fundamental do Estado brasileiro, tornando-o uma norma de aplicação imediata (CRFB/88, 5º, § 1º), cujo descumprimento pode acarretar em danos e implicar na responsabilização objetiva do Estado por omissão específica.

A esse respeito, viu-se, recentemente, o catastrófico episódio que abalou a capital de São Paulo, o incêndio e desabamento de um prédio da União Federal, em 1º de maio deste ano, onde viviam 146 famílias em situação clara de risco e sem qualquer interferência estatal (G1, 2018).

Nota-se, nesse caso, assim como em muitos outros, a atuação desidiosa do Estado, que, por não ter agido preventivamente, nos últimos dias, lamentou a morte e desaparecimento de muitas pessoas que habitavam o lugar.

Nesse ponto, questiona-se quantas pessoas mais terão que morrer, quantos prédios mais precisarão desabar, quantas deslizamentos e inundações mais precisarão ocorrer, para que se tenha uma atuação estatal mais atenta.

O Estado precisa agir e tem que ser agora. Não se pode mais esperar que esses eventos aconteçam para que se tome uma atitude. Medidas precisam ser adotadas, e, para que surtam o efeito desejado, qual seja o de reduzir e/ou eliminar essas situações de risco, o Estado deve estar à sua frente, gerindo-as de forma proativa e vigilante.

Em síntese, faz-se necessária a atuação presente do Poder Público na adoção de políticas públicas preventivas e mais eficazes, entendidas estas como “instrumentos de execução dos programas políticos que têm a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, através do acesso a condições materiais, e uma existência digna” (APPIO, 2005, p. 143-144), bem como concretizar direitos fundamentais, constituindo um dever constitucional que “[...] se adequadamente exercido pelo Estado, não poderia merecer outra qualificação que não a de tutela de interesses públicos primários” (FIGUEIREDO, 2012, p. 43).

E, como interesse público primário, tem-se, definitivamente, o dever de se garantir a todos o acesso à moradia digna e adequada, devendo o Estado atuar incessantemente para concretizar esse objetivo.

V - Conclusão

Nos últimos anos, houve uma intensificação do processo de urbanização. A maior parte da população passou a viver nas cidades, sem o acompanhamento do devido processo de ordenação do solo e políticas públicas habitacionais.

Com isso, surgiram inúmeros problemas, dentre os quais se destacaram o déficit de moradias, o desemprego e as ocupações irregulares, inclusive em áreas de risco, passíveis de desastres naturais ou decorrentes da intervenção humana.

Por serem áreas mais baratas, as famílias de baixa renda, com poucos recursos financeiros para adquirir a casa própria, passaram a habitá-las e nelas fixar sua moradia, tornando-se, muitas vezes, alvos fatais de deslizamentos, enchentes, inundações, entre outros fenômenos, ou, com um pouco mais de sorte, apenas desabrigados ou desalojados.

Houve, assim, uma flexibilização do direito social à moradia e uma mitigação do direito à moradia digna e adequada, o que massacrou o seu papel de mecanismo de concretização da dignidade humana.

Surgiu, a partir daí, a necessidade da adoção de medidas que visassem evitar a ocupação irregular dessas áreas de risco e promover a redução do déficit habitacional.

Contudo, a despeito da adoção dessas medidas, foi insignificante a diminuição do número de mortes nas áreas de risco nas últimas décadas, o que tornou possível a conclusão de que ora o Poder Público não estava adotando as devidas medidas para evitar o assentamento humano nessas áreas, ora tais medidas não eram suficientemente eficazes.

Diante desse contexto, com vistas a obter tal resposta, analisou-se a eficácia da atuação estatal frente ao déficit habitacional e às ocupações irregulares, tomando-se por base programas como o Aluguel Social e o Minha Casa Minha Vida.

Dessa análise, pôde-se extrair que, quando o Poder Público não atua de forma tardia, voltando-se a políticas de restauração do meio ambiente e dos recursos naturais, reparação dos danos decorrentes dos desastres naturais e reestruturação, de forma assistencial, das famílias por eles atingidas; ele o faz de forma preventiva, mas ineficaz.

Essa infeliz constatação restou comprovada pelos inúmeros dados estatísticos apresentados no decorrer do trabalho, que demonstraram que, mesmo com a adoção de programas habitacionais e outras políticas públicas, nos últimos anos, como visto, a diminuição do número de mortes nas áreas de riscos ocupadas irregularmente foi insignificante e o déficit habitacional cresceu.

Essa análise só reforçou aquilo que já se imaginava: o Estado tem sido omissivo e sua atuação, ineficaz.

Assim, não resta outra solução senão forçá-lo, por meio de sua responsabilização civil, a adotar uma postura mais atenta e proativa, com políticas públicas preventivas e mais eficazes, que façam do direito social à moradia, de fato, um mecanismo de concretização da dignidade humana.

VI - Referências

ABIKO, Alex Kenya; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. Reflexões sobre o Parcelamento do Solo Urbano. **Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP/Departamento de Engenharia de Construção Civil**, São Paulo, n.º 201, 25p., 1998.

AECWEB. **Pesquisa revela crescimento do déficit habitacional, apesar do MCMV**. 29 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.aecweb.com.br/cont/n/pesquisa-revela-crescimento-do-deficit-habitacional-apesar-do-mcmv_15798>. Acesso em: 01 mai. 2018.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada aos 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 05 out. 1988.

_____. Lei Federal n.º 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 14 fev. 2001.

_____. Lei Federal n.º 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 08 jul. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 136.861/SP** AgR. Recorrente: Prefeitura Municipal de São Paulo. Recorrido: Hatiro Eguti. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 01 de fevereiro de 2011a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+136861%2E%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+136861%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cfdd9b2>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria interministerial n.º 99**, de 30 de mar. de 2016. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis/27111900/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_99_DE_30_DE_MARCO_DE_2016.aspx>. Acesso em: 01 mai. 2018.

_____. **Minha Casa Minha Vida lança novas regras de contratação**. 24 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/03/minha-casa-minha-vida-lanca-novas-regras-de-contratacao>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

EMPREENDEDOR MODERNO. **Aluguel social legislação e quem tem direito ao benefício**. 25 de janeiro de 2018. Disponível em: <<http://empreendedormoderno.com.br/aluguel-social/>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

ESTADÃO. **IBGE mostra desastres naturais no País de 2008 a 2013**. 30 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ibge-mostra-desastres-naturais-no-pais-de-2008-a-2013,1160592>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FACCHINI, Nicole Mazzoleni. **Direitos fundamentais e direito à moradia**: harmonização de conflitos à luz do princípio da proporcionalidade. 2009. 242f. Mestrado (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FOLHA. **Congresso aprova Orçamento de 2018 com déficit do governo de R\$ 157 bi**. 14 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1943200-congresso-aprova-orcamento-de-2018-com-deficit-do-governo-de-r-157-bi.shtml>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

G1. **Moradores do prédio que desabou em SP dormem na rua e sofrem com frio, fome e furtos**. São Paulo, 02 de maio de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradores-do-predio-que-desabou-no-centro-de-sp-dormem-na-rua-e-sofrem-com-frio-fome-e-furtos.ghtml>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, 2014. 282p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biotecacatalogo?view=detalhes&id=286302>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

IPT. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Celso Santos Carvalho, Eduardo Soares de Macedo e Agostinho Tadashi Ogura, (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007. 176 p. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/185>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

MPRS. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **O Uso e Ocupação do Solo Urbano em Áreas de Risco ou Suscetíveis a Desastres: Reflexões e propostas de atuação do Ministério Público**. In: **Áreas de Risco: Ocupações em Planícies de Inundação**. Rio Grande do Sul, RS, ca2016, 48p. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/cartilha_areas_risco.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2017.

NUNES, Leandro Belloc. **Função social da alienação fiduciária para efetividade de políticas públicas no contexto do programa Minha Casa Minha Vida – MCMV**. In: **IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITO**. Direitos humanos: desafios do Século XXI. Direitos humanos e minorias. Coord. SOUSA, Ana Maria Viola de; et al. Lorena/SP, 2016. Disponível em: <<http://www.lo.unisal.br/direito/semidi/publicacoes/livro5/Leandro%20Belloc%20Nunes.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2018.

SÃO PAULO. **Minha casa minha vida**: saiba mais sobre o programa. 11 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programa/s/index.php?p=243036>>. Acesso em: 01 mai. de 2018.

SILVA, Daisy Rafaela da; LEISTER, M. A.. **Direitos Sociais e Crise: Reflexões sobre o Estado Social no Brasil**. In: **XXV CONGRESSO DO CONPEDI** - Curitiba/PR, 2016, Curitiba. Direitos Sociais e Políticas Públicas. CONPEDI, 2016. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/xy6mqj74/1d93dw2j/4gD54uDDvFvq4Ssz.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2018.

UOL. **Deslizamentos de terra mataram 202 pessoas nos últimos 20 anos na Grande SP**. 31 jan. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/31/deslizamentos-de-terra-mataram-202-pessoas-nos-ultimos-20-anos-na-grandesp.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

VALOR ECONÔMICO. **Déficit habitacional aumenta com a recessão**. 01 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4882412/deficit-habitacional-aumenta-com-recessao>>. Acesso em: 01 mai. 2018.