



O DIREITO DE MORADIA FRENTE AOS EVENTOS CLIMÁTICOS NO BRASIL: ANÁLISE NO CONTEXTO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Tamires Fernandes Barcelos

Graduada pela Universidade La Salle
(UNILASALLE). Advogada.

Resumo – Este trabalho analisa a interligação entre o direito de moradia e os eventos climáticos no contexto brasileiro. A pesquisa avulta a importância do direito à moradia como um elemento fundamental da dignidade da pessoa humana e averigua como os eventos climáticos, tais como alagamento, inundações e deslizamentos de terra ameaçam esse direito. Ademais, este artigo explora a responsabilidade civil do Estado na proteção desse direito, considerando o dever do Estado de prevenir os danos causados por eventos climáticos adversos, em um contexto de crescente vulnerabilidade de populações de áreas reiteradamente afetadas.

Palavras-chave – Direito Constitucional. Direito de Moradia Digna. Direitos Fundamentais. Responsabilidade Civil do Estado.

Sumário – Introdução. 1. As Consequências das Políticas Públicas de Obras de Contenção, Prevenção e Infraestrutura em Áreas Impróprias para Moradia. 2. A Responsabilidade do Estado e as Áreas Reiteradamente Suscetíveis à Influência de Eventos Climáticos. 3. O Benefício Assistencial “Aluguel Social” como Forma de Dignificação da Questão da Moradia.

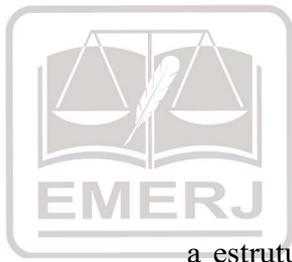
INTRODUÇÃO

A presente investigação versa sobre o direito de moradia frente aos eventos climáticos no Brasil, consistindo em uma análise no contexto da dignidade da pessoa humana e da responsabilidade civil do Estado.

O direito à moradia digna, apesar de previsto na Constituição Federal, é uma consequência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pois trata-se de um direito humano essencial decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana.

O aumento da ocupação informal do solo no Brasil vem crescendo ano após ano. Com base em estudo realizado no ano de 2021 pelo Mapbiomas, o Estado do Rio de Janeiro conta com 5.038ha de favela.

O estudo permitiu identificar que as favelas estão predominantemente localizadas em áreas com declive maior que 30%, ou seja, são áreas mais suscetíveis aos riscos de acidentes potencializados pela ocorrência de eventos climáticos adversos, como por exemplo os deslizamentos de terra.



Sendo assim, as incidências de precipitações pluviométricas severas, combinadas com a estrutura precária das construções irregulares, corroboram a maior incidência de casos de tragédias que resultam em mortes e em populações desabrigadas ou desalojadas.

Perante esses casos, destaca-se a questão da prevenção e precaução, de forma a evidenciar se há responsabilidade do Estado em relação a omissão de implementação das políticas públicas que se fizerem necessárias nos locais onde os eventos climáticos ocasionam corriqueiramente tragédias.

O trabalho enfoca a temática do direito à moradia digna e a responsabilidade civil do Estado em locais cujos desastres decorrentes de eventos climáticos são frequentes, e, portanto, previsíveis. A quantidade de famílias, cada vez maior, atingidas nestas regiões denota uma conduta omissiva do Estado em políticas públicas efetivas, que vem se perpetuando ao longo dos anos.

No primeiro capítulo, busca-se responder se as políticas públicas para gerar infraestrutura e condições dignas de habitabilidade em locais notadamente impróprios para moradia contribui como incentivo à perpetuação e fomenta o aumento de construções irregulares.

Já no segundo capítulo pretende-se responder se há responsabilidade do Estado em casos de prejuízos reiterados em áreas mais suscetíveis a consequências de eventos climáticos de conhecimento do próprio Poder Público.

No terceiro capítulo procura-se evidenciar que a concessão do benefício do aluguel social seria ineficaz como política pública de resolução da questão da moradia indigna nos casos em que os eventos climáticos geram população de pessoas desabrigadas e desalojadas.

Ao final do trabalho, objetiva-se analisar se há responsabilidade do Estado nas consequências dos eventos meteorológicos em locais reiteradamente afetados, nos quais não há condições de moradia digna, e a eficácia da política de concessão de benefícios assistenciais eventuais como instrumentos perenes de dignificação da pessoa humana.

A pesquisa é desenvolvida pelo método qualitativo quanto à abordagem, visando a entender as questões controvertidas a respeito do direito de moradia digno, de forma que, ao final, pretende-se explanar as respostas encontradas para as problemáticas formuladas no início da pesquisa.

Para isso, a abordagem do objeto deste projeto se dá pela análise bibliográfica, por meios da análise bibliográfica, legislativa e jurisprudencial.

1. DESAFIOS E CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA DE MORADIA EM ÁREAS DE RISCO NO BRASIL

O reconhecimento da moradia como direito humano originou-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas no ano de 1948¹, tornando-se um direito fundamental mundialmente acolhido.

Posteriormente, o direito de moradia digna foi ampliado pelas Nações Unidas ao conceito de moradia adequada, deixando de ser um simples direito ao teto, e passando a ser compreendido como o direito a um lar em uma comunidade segura para o desenvolvimento físico, mental e social.

Ao passo em que o direito à moradia foi sendo incluído em normas internacionais e nacionais, se fez necessário uma uniformização de interpretação quanto ao seu conteúdo que possibilitasse sua efetiva aplicação, para garantir condições que extrapolam a construção propriamente dita e amplia a adequação para um contexto mais amplo.

Sendo assim, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, por meio do Comentário Geral nº 4, definiu sete características essenciais a plena efetivação desse direito, quais sejam: segurança da posse; custo acessível; habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; e acessibilidade

No Brasil, o direito à moradia está previsto no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988² e na Lei nº. 10.257/2001³, conhecida como Estatuto da Cidade. Neste último, o direito à moradia passou a ser definido como parte do direito à cidade, em conjunto com tantos outros direitos, a fim de dar eficácia ao contexto da moradia adequada, vide:

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

¹ ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU DE 1997. *Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 03 out. 2023.

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 03 out. 2023.

³ BRASIL. *Lei nº 10.257, de julho de 2001*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em: 26 abr. 2023.

e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;⁴

Conforme mencionado, a moradia não se resume a uma simples estrutura – construção - mas a um conjunto de elementos que reunidos permitem uma moradia digna e adequada. Neste sentido, o Estatuto da Cidade⁵ estabeleceu diretrizes gerais a serem seguidas em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Dentre as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.257/2001⁶, destaca-se a previsão de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, inciso VI, alínea h).

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:

(...)

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

(...)

h) a exposição da população a riscos de desastres.

Ressalta-se que, uma vez que o poder público não garante moradia nem infraestrutura à população pobre, na maioria das vezes as áreas ocupadas coincidem com áreas ambientais que deveriam ser preservadas, sem o necessário preparo para essa ocupação, como encostas de morros, várzea de rios e outras áreas propensas a alterações naturais que consistem em áreas vulneráveis, e a população presente corre o risco de sofrer com alterações ambientais.

Entre os vários fatores que contribuíram para a construção desse cenário, assume relevo a ausência de práticas de planejamento urbano, ou seja, de uma política de desenvolvimento urbano preocupada em prover moradia para a população, especialmente, de baixa renda, sem condições de adquirir no mercado legal.

O marco jurídico da política pública de proteção de riscos e minimização de desastres é a Lei nº 12.608/2012⁷, que instituiu 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.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ BRASIL. *Lei nº 12.608*, de abril de 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm> Acesso em: 26 abr. 2023.

A referida lei tem como função primordial a criação do sistema nacional de defesa civil e a definição das ações de mitigação, preparação, resposta e recuperação em caso de desastres naturais, expostas como os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC (artigo 5º).

Neste sentido, no âmbito das ocupações irregulares em áreas de risco, a Lei nº 12.608/2012⁸ dispõe no artigo 4º, inciso XI, sobre a realocação da população residente em áreas de risco e áreas ambientalmente vulneráveis. Contudo, a referida diretriz se contrapõe com a diretriz prevista na Lei nº 11.977/2009⁹, que é o marco jurídico da política pública de regularização fundiária em áreas urbanas e define a regularização fundiária de interesse social aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda.

Essas duas diretrizes, embora com propósitos nobres, frequentemente se contrapõem, gerando desafios consideráveis para a formulação e implementação de políticas habitacionais eficazes que atendam às necessidades dessas populações e o interesse público.

No intuito de proteger a população que vive em áreas de risco, muitas vezes em situações precárias e de vulnerabilidade ambiental, foi criada a Lei n. 12.608/2012¹⁰, a qual prevê a realocação dessas famílias para locais seguros, com o objetivo de garantir sua integridade e segurança. Entretanto, a complexidade se apresenta quando a realocação é necessária em áreas ocupadas de maneira irregular.

A Lei nº 11.977/2009¹¹, por seu turno, objetiva regularizar assentamentos informais, regularmente ocupados por populações de baixa renda, proporcionando-lhes acesso à propriedade legal de suas terras e à infraestrutura básica.

O ponto crucial de contradição e complexidade emerge na interseção entre essas duas legislações. Pois, na maioria dos casos, as ocupações irregulares em áreas de risco são, por definição, assentamentos informais da população de baixa renda. Desse modo, a realocação prevista na Lei n. 12.608/2012¹² conflita diretamente com a busca por regularização fundiária proposta pela Lei n. 11.977/2009¹³.

Isso se dá porque em muitos casos a regularização fundiária envolve a concessão de propriedade legal para as famílias que ocupam áreas irregulares, como exemplo é possível citar o programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, a complexidade está presente na resistência

⁸ *Ibid.*

⁹ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em: 04 out. 2023.

¹⁰ BRASIL. *op. cit.*, nota 7.

¹¹ BRASIL. *op. cit.*, nota 9.

¹² BRASIL. *op. cit.*, nota 7.

¹³ BRASIL. *op. cit.*, nota 9.

que muitas famílias têm em abandonar as áreas e / ou imóveis que consideram suas propriedades, mesmo que sejam ocupações informais, dificultando a realocação.

Sendo assim, cria-se um dilema quando o Estado precisa decidir entre retirar essas famílias das áreas de risco ou regularizá-las, de modo a proporcionar-lhes segurança habitacional e dignidade.

Diante desse dilema, é impossível não esbarrar no princípio da não remoção, previsto no art. 234, inciso I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro¹⁴. Quando surge para o Estado o efetivo dever de empreender meios para proporcionar condições de habitabilidade à essas áreas ocupadas informalmente.

Sendo assim, apesar da possibilidade de prover moradia por meio de programas habitacionais governamentais, aquela população que resiste em deixar o local que consideram suas propriedades, ainda que informalmente, precisa ter seus direitos resguardados, fazendo com que o Estado providencie a regularização fundiárias, trazendo condições de habitabilidade à esses locais, de modo a assegurar o direito à moradia digna, em acordo com as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade¹⁵.

Por fim, ainda que a legislação brasileira busca abordar essas questões na tentativa de solucioná-las, é inegável a complexidade para a resolução, tendo em vista a realocação de populações em áreas de risco versus a promoção da regularização fundiária. Por essa razão, é fundamental que o Estado encontre abordagens integradas e eficazes para garantir que todas as camadas da população tenham acesso a moradias dignas e seguras, assegurada a dignidade da pessoa humana.

2. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E AS ÁREAS REITERADAMENTE SUSCETÍVEIS À INFLUÊNCIA DE EVENTOS CLIMÁTICOS

A ocorrência cada vez mais frequente e intensa de eventos climáticos adversos, tais como alagamentos, inundações, deslizamentos, etc., conduz a sociedade a refletir sobre a responsabilidade do Estado na proteção da população que vive em zonas que são reiteradamente atingidas pelas consequências desses eventos.

¹⁴ RIO DE JANEIRO. *Constituição Estadual do Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_92-2022_com_EC_93_94.pdf?sequence=5&isAllowed=y> Acesso em: 17 out. 2023.

¹⁵ BRASIL. *op. cit.*, nota 3.

À medida que os impactos das mudanças climáticas se intensificam, é essencial discutir o papel fundamental que o Estado desempenha na proteção da sua população mais vulnerável e na mitigação dos riscos associados a esses eventos.

É inegável que essa população vive em maior estado de vulnerabilidade e merece uma atenção especial por parte do Estado, sendo crucial que os governos assumam uma postura proativa na criação de políticas públicas principalmente de prevenção, mas também de mitigação de danos.

Um dos aspectos mais relevantes a se falar é o desabrigamento e desalojamento em massa de comunidades inteiras em áreas suscetíveis a riscos climáticos, seja hidrológico ou geológico.

É imprescindível reconhecer que as comunidades que vivem nas áreas suscetíveis a consequências de riscos climáticos frequentemente são as mais vulneráveis economicamente e socialmente, uma vez que esses grupo populacionais não possuem recursos financeiros suficientes para implementar sua moradia em uma zona cuja habitabilidade é adequada, e, portanto, quando ocorrem desastres, essas comunidades são as mais afetadas, por não ostentarem os recursos necessários para se proteger contra os eventos climáticos extremos, e o desabrigamento e desalojamento demonstram-se inevitáveis.

É possível citar como exemplo a comunidade Complexo do Salgueiro, no Município de São Gonçalo, como uma das áreas repetidamente atingida por riscos hidrológicos. Essa é uma zona geograficamente localizada próximo a Baía de Guanabara, e por ter a característica de um vale não há o devido escoamento da água da chuva, fazendo com que a população sofra com alagamentos severos, que tem como consequência uma comunidade inteira de desalojados durante a incidência de precipitações pluviométricas.

Esse cenário se repete com uma frequência preocupante, e embora aquela área não seja adequada para moradia devido às suas características geográficas e por não atender as diretrizes da Lei nº. 10.257/2001¹⁶, revelou-se um local em que era possível pessoas economicamente hipossuficientes estabelecerem suas moradias, desencadeando uma comunidade marcada pelo modelo inadequado de desenvolvimento socioeconômico, falta de infraestrutura adequada e condições precárias de moradia.

As pessoas que sofrem mais diretamente com os impactos imediatos de desastres naturais são, em sua maioria, aquelas em situação de vulnerabilidade econômica. Elas vivem em condições precárias, com acesso limitado a direitos sociais essenciais, como moradia segura,

¹⁶ *Ibid.*

cuidados de saúde básicos, saneamento, água potável, educação, oportunidades de emprego e renda adequada, além de alimentação adequada, entre outros. Além disso, os efeitos adversos dos desastres agravam ainda mais a vulnerabilidade dessas pessoas, colocando-as em situações de maior indignidade.

Diante disso, argumenta-se a existência de responsabilidade do Estado perante os prejuízos suportados pelas populações instaladas em áreas que sofrem reiteradamente com as consequências dos eventos climáticos adversos, como será demonstrado ao longo do capítulo.

Considerando que a maior parte dessas áreas povoadas que são suscetíveis à desastres e sofrem as consequências reiteradamente são de conhecimento do Poder Público, é possível afirmar que esses grupos populacionais vivem em constante violação de direitos fundamentais.

Traçando um paralelo com a Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, situação em que as políticas públicas ou a falta delas estão em desacordo com a Constituição de um país, resultando em violações sistemáticas e persistentes dos direitos constitucionais dos cidadãos, essas populações vivem na invisibilidade para Estado.

Isso porque os governos não assumem um papel proativo de prevenção, como obras públicas capazes de prevenir que a situação já perpetuada seja modificada para tornar o local adequado à moradia nos termos do art. 2º do Estatuto da Cidade.¹⁷

Devido a recorrência dos efeitos imediatos das condições climáticas adversas a própria população se acostumou com o cenário de ter que lidar com as consequências da falta de gestão dos riscos de desastres, em especial as ações de prevenção.

Tendo se tornado extremamente comum e confortável para o Poder Público agir somente na fase de mitigação de danos, ou seja, quando os danos já aconteceram. Isto é, é previsível que um evento climático adverso vá acometer determinada região, é previsível também que essa região vá sofrer severas consequências, mas é normal vermos somente as ações de diminuição dos danos ocasionados.

No caso do Complexo do Salgueiro em São Gonçalo, região periférica dada como exemplo, onde alagamentos recorrentes afetam a comunidade, essa Teoria pode ser aplicada visto que problemas de alagamento estão ligados a políticas inadequadas ou à falta de ação governamental em conformidade com a Constituição brasileira.

Ademais, o Estado é responsável por identificar áreas suscetíveis a eventos climáticos e adotar medidas para proteger as pessoas e os bens nessas regiões. Isso pode incluir o desenvolvimento de códigos de construção mais rígidos, ações de controle e fiscalização mais

¹⁷ *Ibid.*

severas, a construção de infraestrutura de proteção contra riscos hidrológicos e geológicos, e, a implementação de sistemas de alerta precoce.

A habilidade de antecipar eventos naturais de grande escala é essencial para as estratégias relacionadas à prevenção, redução e preparação de riscos de desastres. É igualmente importante examinar as vulnerabilidades e reconhecer a relevância de uma abordagem integrada e coordenada que envolva o gerenciamento de riscos, planejamento urbano e ambiental. Isso deve ser feito em conjunto com a implementação do Plano Diretor, um instrumento jurídico eficaz para estabelecer políticas urbanas e diretrizes para setores como planejamento urbano, meio ambiente, prevenção de desastres, habitação, regularização fundiária, saneamento, gestão de resíduos sólidos, entre outros.

Dentre os diversos elementos que contribuíram para a criação dessa situação, merece destaque a falta de implementação de estratégias de planejamento urbano. Em outras palavras, a ausência de uma política de desenvolvimento urbano voltada para o fornecimento de habitação para a população, em especial para aqueles de baixa renda que não têm meios de adquirir moradias no mercado formal, desempenhou um papel significativo.

Por fim, o estado tem a responsabilidade de proteger seus cidadãos e suas propriedades. Isso inclui a gestão de desastres naturais e a implementação de medidas de adaptação às mudanças climáticas. Se o estado não tomar medidas adequadas para prevenir ou mitigar os impactos de eventos climáticos, pode ser considerado negligente em seu dever de cuidado com os cidadãos.

Diante do que foi exposto, conclui-se que o Estado tem uma responsabilidade clara e inegável de proteger essas populações mais vulneráveis, como a do exemplo citado, visto que muitas das áreas que sofrem com a falta de ações e obras de prevenção, são conhecidas pelo Poder Público, que se tornou inerte diante da perpetuação da situação de vulnerabilidade ao longo do tempo.

3. O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL “ALUGUEL SOCIAL” COMO FORMA DE (IN) DIGNIFICAÇÃO DA QUESTÃO DA MORADIA

O Benefício Eventual conhecido como Aluguel Social é um programa social de caráter assistencial disponibilizado em alguns municípios e estados no Brasil, para pessoas ou grupo familiares que se encontrem em situação de vulnerabilidade ou emergência social, e não possuem condições econômicas de pagar aluguel de uma moradia adequada.



Entretanto, na prática, a eficácia desse programa muitas vezes deixa muito a desejar, fazendo com as famílias fiquem em uma situação de vulnerabilidade contínua. Muitos fatores contribuem para essa ineficácia, aspectos de crucial análise para entender o porquê o aluguel social não atinge seu objetivo de dignificação.

A característica mais importante a ser frisada sobre esse benefício é o seu caráter temporário e emergencial. Isso é, comumente é concedido em situações de desastres naturais, desabrigamento, desalojamento ou outras situações de risco que tornam a moradia daquela pessoa ou família sem condições para habitabilidade.

Sendo assim, tendo em vista que os eventos climáticos podem gerar população de pessoas desabrigadas e desalojadas, pretende-se demonstrar que a concessão do Benefício Eventual Aluguel Social não seria eficaz como política pública de resolução da questão da moradia indigna.

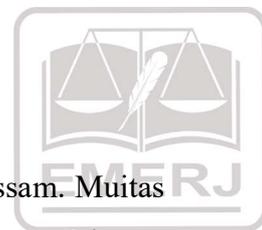
Isso porque o Benefício Eventual Aluguel Social é uma medida de assistência social temporária destinada a atender as necessidades imediatas de moradia em situações de emergência ou vulnerabilidade. Ele não substitui políticas de habitação de longo prazo, que visam fornecer moradia permanente e adequada para a população de baixa renda.

Ao passo que a concessão do benefício é de suma importância no momento de maior vulnerabilidade causada por eventos climáticos, normalmente a quantia concedida não é suficiente para encontrar disponibilidade de moradias adequadas a tão baixo custo. Isso significa que os grupos familiares beneficiários do aluguel social podem enfrentar dificuldades para encontrar alojamento adequado.

Sendo assim, a família que fez jus ao recebimento dessa quantia e já habita em local inadequado, tende a procurar imóveis cujo aluguel seja possível ser pago com o valor do benefício, pois não possuem condições econômicas de arcar com a despesa de complementar um aluguel.

Isso faz com que por mais que o grupo familiar migre da residência originária para um outro imóvel que será custeado com a verba assistencial, esse outro imóvel frequentemente está localizado em locais periféricos ou cuja habitabilidade não é adequada, pois visa-se o baixo custo e não a efetivação da dignidade.

Há ainda a dificuldade enfrentada pelas famílias beneficiárias de aluguel social ao serem instadas a procurar moradias temporárias, considerando o contexto de desgaste emocional, falta de recursos financeiros e tempo limitado, as famílias mais vulneráveis se deparam com obstáculos significativos em sua busca por estabilidade habitacional.



É importante destacar o desgaste emocional pelo qual essas famílias passam. Muitas delas já enfrentaram situações de vulnerabilidade social, como despejos, moradias precárias ou até mesmo moradias interditadas. Quando são instadas a deixar suas residências e buscar moradias temporárias, esse processo pode causar um grande impacto psicológico.

A incerteza do futuro, a instabilidade habitacional e a preocupação com o bem-estar de seus entes queridos contribuem para um nível adicional de estresse e ansiedade.

Também, um grande entrave é a falta de recursos financeiros, pois a maior parte dessas famílias têm renda limitada, o que torna desafiador o custeio de deslocamentos para buscar as moradias temporárias.

Os gastos com transporte, alimentação e outras despesas associadas podem representar um fardo financeiro considerável, levando a escolhas difíceis entre atender às necessidades básicas - como alimentação e cuidados de saúde - ou investir em deslocamentos para procurar moradias temporárias.

A gestão do tempo entre afazeres do dia a dia e a busca por moradia também é uma questão crítica. As famílias beneficiárias precisam conciliar a busca por nova moradia com a procura por emprego, o cuidado de filhos, idosos, familiares com deficiências e outras responsabilidades familiares.

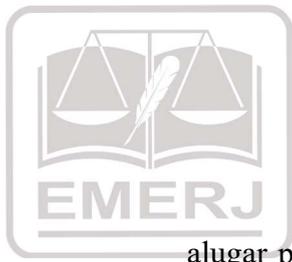
Essa situação cria um dilema complexo, pois o tempo gasto na busca por moradias temporárias é tempo que não pode ser dedicado a outras obrigações igualmente essenciais.

Além disso, considerando que o Aluguel Social é um benefício por tempo determinado, ao final da concessão as famílias tendem a retornar para suas residências anteriores. Essa é uma realidade complexa e resultado de diversos fatores que estão interligados.

O primeiro fator a ser comentado é a falta de recursos financeiros para se manter no imóvel locado por sua própria conta. Muitos grupos familiares que se beneficiaram do aluguel social já enfrentavam dificuldades financeiras antes mesmo da situação de emergência, e ao cessar o auxílio financeiro, eles podem não ter meios de continuar arcando com o pagamento de um aluguel.

Isso se dá em razão de ser comum em áreas urbanas a demanda por moradias superar amplamente a oferta, resultando em aluguéis caros e inacessíveis para as famílias economicamente hipossuficientes, tornando difícil para essas famílias encontrarem alternativas acessíveis depois de cessado o benefício.

Além disso, o aluguel social não garante moradias de qualidade. Frequentemente, as famílias de baixa renda acabam vivendo em locais insalubres, superlotados ou em bairros com altos índices de criminalidade, mesmo quando recebem assistência para pagar o aluguel.



Isso se dá em virtude dos proprietários de imóveis nem sempre estarem dispostos a alugar propriedades de qualidade para beneficiários do aluguel social, até porque o custo de aluguel dessas propriedades supera o valor do benefício recebido, automaticamente direcionando-os para unidades de moradia em más condições.

As famílias que recebem o aluguel social vivem em situação crônica de vulnerabilidade, esse fato dificulta a busca por emprego e melhoria da sua situação econômica, o que as mantém dependentes de políticas de assistência social contínua.

Embora o aluguel social proporcione um alívio imediato, não oferece às famílias as condições necessárias para construir um patrimônio ou de investir em uma moradia própria. Isso significa que, com o decurso do tempo, as famílias podem não ter perspectivas realistas de melhoria de suas condições financeiras, em razão de estar dependente do governo para ter moradia.

Ademais, após os desastres naturais ou emergências, a infraestrutura das moradias de pessoas em situação de vulnerabilidade pode ser danificada ou se tornado inabitável. Esse fator é complexo, tendo em vista que cessado o benefício e a situação de risco hidrológico ou de movimento de massa melhora, a falta de moradias seguras, adequadas e acessíveis a esse grupo pode incentivar o retorno às residências originais, que são as únicas opções disponíveis.

A falta de estratégia de longo prazo para habitação de grupos vulneráveis e ausência de políticas de desenvolvimento urbano também são fatores determinantes para a perpetuação da moradia inadequada e até mesmo falta de moradia.

A ausência de investimentos e planejamentos em infraestrutura nos locais suscetíveis a desastres faz com que as famílias continuem a enfrentar desafios na busca por imóveis com condições de habitabilidade.

CONCLUSÃO

O direito humano à moradia foi reconhecido originariamente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, no ano de 1948, estabelecendo-se como um direito fundamento amplamente acolhido em todo o mundo.

Posteriormente, as Nações Unidas expandiram o conceito de moradia digna, que passou a ser compreendido como direito à moradia adequada, transcendendo a simples questão do abrigo, tornando-o um lar em uma comunidade segura, aspecto essencial para o desenvolvimento físico, mental e social do indivíduo.

Já no contexto brasileiro, o direito à moradia encontra fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em que é arrolado como um dos direitos sociais no artigo 6º. Além disso, a Lei n. 10.257/2001, Estatuto da Cidade, desempenha um papel significativo na base desse direito.

No Estatuto da Cidade, o direito à moradia foi considerado uma parte integrante do direito à cidade, junto com diversos outros direitos, com o objetivo de conferir eficácia ao contexto da moradia adequada, e, portanto, digna.

O processo de urbanização acelerado no Brasil acarretou o crescimento desordenado das cidades, em desacordo com as determinações legais, as recomendações oficiais de construção e as regulamentações de uso e ocupação do solo, como no Complexo do Salgueiro, região demograficamente propensa a inundações recorrentes.

Em meio à frequência cada vez maior de eventos climáticos extremos no Brasil, essa pesquisa teve como objetivo analisar os impactos desses eventos no direito à moradia à luz do direito fundamental da dignidade da pessoa humana, e, ainda, examinar a responsabilidade civil do Estado.

Diante das considerações apontadas ao longo do trabalho foram reveladas uma série de conclusões significativas.

Inicialmente, concluiu-se que a implementação de políticas públicas para tornar áreas impróprias para moradia habitáveis pode ter efeitos negativos variados e, por isso, requer uma abordagem equilibrada. Embora essas políticas frequentemente busquem resolver imediatamente o problema da falta de moradia, elas podem por consequência levar ao deslocamento forçado de comunidades locais, agravar a segregação socioeconômica, prejudicar o meio ambiente e enfraquecer os laços culturais e sociais.

Em última instância, isso pode perpetuar ciclos de desigualdade e vulnerabilidade, em vez de solucioná-los. Portanto, é fundamental que as políticas sejam planejadas e implementadas de maneira a equilibrar o objetivo de proporcionar condições adequadas de moradia com o respeito aos direitos das comunidades afetadas.

Isso deve ser feito considerando os fatores subjacentes que levaram à ocupação de áreas impróprias para moradia, somente assim é possível promover soluções sustentáveis que atendam às necessidades habitacionais sem prejudicar o bem-estar das populações mais vulneráveis.

Quanto à responsabilidade do Estado e às áreas reiteradamente suscetíveis à influência de eventos climáticos, em última análise, demonstrou-se que o Estado possui a obrigação de



assegurar a proteção de seus cidadãos e das suas habitações, abrangendo a prevenção e administração de eventos naturais desastrosos.

A falta de ação por parte do Estado na prevenção e redução dos impactos dos eventos climáticos pode resultar em uma negligência no cumprimento de seu dever de zelar pelo bem-estar da população e integridade das suas moradias.

Com base no que foi apresentado, é incontestável que o Estado carrega uma responsabilidade manifesta e indiscutível na proteção das populações mais vulneráveis. Isto se deve ao fato de que muitas das áreas que sofrem com a ausência de ações e projetos preventivos são amplamente reconhecidas pelas autoridades governamentais, que, no decorrer do tempo, não tomaram as medidas necessárias para mitigar a persistente condição de vulnerabilidade.

Essas áreas são frequentemente afetadas de forma recorrente, resultando no desabrigo e desalojamento de uma comunidade, por vezes, inteira. Como resultado dessas circunstâncias, em alguns casos, são concedidos benefícios assistenciais de caráter temporário com o objetivo de ajudar a restabelecer a moradia dessa população.

Ocorre que após os desastres naturais ou emergências, as moradias desses indivíduos ou núcleos familiares em situação de vulnerabilidade frequentemente sofrem danos significativos ou se tornam inabitáveis, e o benefício assistencial não é eficaz em promover uma melhoria das condições de moradia dessa população.

Sendo assim, o aluguel social, apesar de ser uma medida de assistência habitacional que busca proporcionar moradia a populações vulneráveis, demonstrou-se incapaz de promover uma melhoria substancial nas condições de moradia dessas pessoas. Isso se deve, em parte, à natureza temporária do aluguel social, não aborda as raízes dos problemas habitacionais, tais como a falta de acesso a empregos estáveis, infraestrutura adequada ou a possibilidade de construir patrimônio.

Além disso, os altos custos associados ao aluguel de imóveis em locais cuja moradia estaria adequada nos termos do Estatuto da Cidade são incompatíveis com o valor muito inferior concedido a título de benefício assistencial. Portanto, a eficácia do aluguel social na promoção de melhorias nas condições de moradia das populações vulneráveis é ineficiente.

Além disso, cessado o período de vigência do benefício e a melhora da situação de risco hidrológico e geológico, a carência de habitações seguras, apropriadas e acessíveis para esse grupo induz o seu retorno às residências originais, que não possuem condições de habitabilidade, por ser a única opção disponível e não onerosa.

Em síntese, este extenso panorama sobre as políticas públicas voltadas para a habitabilidade em áreas impróprias para moradia e o uso do aluguel social como medida de

assistência habitacional revelou-se insuficiente e ineficaz. Embora essas políticas busquem solucionar a questão da falta de moradia e proporcionar abrigo temporário a populações vulneráveis, ficou demonstrado que elas frequentemente geram consequências adversas, dentre elas o deslocamento forçado.

Imperiosa foi a tarefa de compreender que somente através de esforços coordenados e políticas públicas mais abrangentes será possível alcançar uma solução eficaz que proteja e promova o direito à moradia adequada das populações vulneráveis, garantindo seu bem-estar e a proteção dos seus direitos fundamentais a longo prazo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. *Lei nº 11.124*, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. *Lei nº 11.481*, de 31 de maio 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

CARVALHO. Renata Martins. *Gestão de riscos de desastres e políticas públicas urbanas*. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%2010.pdf?d=636682907232710476>>. Acesso em: 19 set. 2023.

CRESCIMENTO das favelas no brasil entre 1985 a 2020 equivale a 11 Lisboas. Disponível em: <<https://mapbiomas.org/crescimento-das-favelas-no-brasil-entre-1985-e-2020-equivale-a-11-lisboas>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

DESTAQUES do Mapeamento Anual das áreas urbanizadas do Brasil entre 1985 a 2021. Disponível em: <<https://mapbiomas.org/favelas-no-brasil-crescem-em-ritmo-acelerado-e-ocupam-106-mil-hectares>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

JARDIM. Clarissa Ferreira. *Responsabilidade civil do Estado diante das catástrofes naturais*. 2010. 81 f. Artigo Científico (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul. 2010.

MARTINS. Robson; MARTINS. Érika Silvana Saqueti. *O Direito Fundamental à Moradia*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/369798/o-direito-fundamental-a-moradia>>. Acesso em: 29 mar. 2023.



ROMANO, Rogério Tadeu. *Anotações sobre a responsabilidade civil por danos causados por enchentes*. Disponível em:
<<https://rogeriotadeuromano.jusbrasil.com.br/artigos/1349959855/anotacoes-sobre-a-responsabilidade-civil-por-danos-causados-por-enchentes>>. Acesso em: 29 mar. 2023.