

# REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES E DIREITO A MORADIA: DESAFIOS PARA A RESILIÊNCIA URBANA

**Amanda Géssica Barretto Marcelino**<sup>1</sup>

**Rejane Lucena**<sup>2</sup>

**Artur Cavalcanti de Paiva**<sup>3</sup>

**Viviane Rousei de Oliveira Macena**<sup>4</sup>

## RESUMO

As mudanças climáticas têm sido alvo de grandes preocupações em nível mundial, pois têm gerado danos de grandes proporções ao meio ambiente, à sociedade e à estrutura urbana inibindo a construção da cidade resiliente, principalmente, em áreas de vulnerabilidade socioambiental, onde a infraestrutura apresenta limitações e compromete a habitabilidade segura. Tem sido cada vez mais presente a intervenção do poder público na mitigação de riscos e desastres, que perpassa, muitas vezes, pela retirada da população de áreas suscetíveis a movimento de massa. Neste sentido, este artigo tem como objetivo realizar uma discussão teórico-conceitual sobre a gestão dos riscos e desastres e suas interações com o direito à moradia segura. Tomar-se-á como referência as intervenções da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Ordem Pública, por meio da Superintendência de Proteção e Defesa Civil e da Secretaria Executiva de Habitação, do Município do Jaboatão dos Guararapes, Região Metropolitana do Recife – PE, Brasil. A vertente principal do estudo foi analisar em que medida a gestão municipal tem atuado à luz do Marco de Sendai (2015) e da Lei 12.608 de abril/2012 considerando a atuação da gestão municipal na redução de riscos e desastres – RRD e das estratégias locais de habitação, com vistas a promover o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana. Desse modo, a partir da análise dos dados investigados no acervo documental dos órgãos, pretende-se demonstrar como tem sido a intervenção do poder público na retirada da população de áreas de risco e sua destinação para moradia segura, que representa um elemento base da prevenção, com foco na RRD.

**Palavras-chave:** Redução de Riscos de Desastres. Direito à moradia. Cidade Resiliente.

## ABSTRACT

Climate change has been a major concern worldwide, as it has generated major damage to the environment, society and urban structure, inhibiting the construction of the resilient city, especially in areas of socio-environmental vulnerability, where infrastructure has limitations and compromises safe habitability. Increased attention has been paid to public intervention in risk and disaster mitigation, which often involves the withdrawal of population from areas susceptible to mass movement. In this sense, this article aims to carry out a theoretical-conceptual discussion about the management of risks and disasters and their interactions with the right to safe housing. The interventions of the Municipal Secretariat of Infrastructure and Public Order, through the Superintendence of Civil Protection and Defense and the Executive Secretariat of Housing, of the Municipality of Jaboatão dos Guararapes, Metropolitan Region of Recife - PE, Brazil, will be taken as a reference. The main

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Faculdade Integrada do Recife – FACIPE; Pos-graduada em Direito Público, pela Escola de Magistratura de Pernambuco e em Direito Imobiliário pela Faculdade Mauricio de Nassau. Atua na Secretaria Municipal de Infraestrutura da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes/PE. Email: [amandabarretto.pmjt@gmail.com](mailto:amandabarretto.pmjt@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduada em Lic. em História pela UFRPE. Mestra em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Joaquim Nabuco/PE (2007). Doutoranda pelo Grupo de Engenharia Geotécnica de Encostas e Planícies - GEGEP/UFPE. Professora pela Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA (2007-2017). Atua na Gerência de Planejamento, Proteção e Defesa Civil/ Superintendência de Proteção e Defesa Civil, Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes/PE. E-mail: [lucenarejane@hotmail.com](mailto:lucenarejane@hotmail.com).

<sup>3</sup> Graduado em Direito pela Faculdade Integrada do Recife – FIR e em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco, Especialista em Direito Civil e Empresarial pela Universidade Federal de Pernambuco e Especialista em Segurança Pública pela FACIPE/SENASP. Professor do Curso de Direito pela Universidade Joaquim Nabuco - UNINABUCO, Campus Paulista-PE. Atua na Superintendência de Proteção e Defesa Civil, Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes/PE. Email: [paivaart@gmail.com](mailto:paivaart@gmail.com).

<sup>4</sup> Graduada em Desenho Industrial /Programação Visual, 2000, UFPE. E-mail: [vmacena@gmail.com](mailto:vmacena@gmail.com).

part of the study was to analyze the extent to which municipal management has acted in the light of the Marco de Sendai (2015) and Law 12,608 of April / 2012 considering the performance of municipal management in disaster risk reduction and DRR and local strategies with a view to promoting the right to housing and the principle of the dignity of the human person. Thus, based on the analysis of the data investigated in the documentary collection of the organs, it is intended to demonstrate how it has been the intervention of the public power in the withdrawal of the population from risk areas and their destination for safe housing, which represents a basic element of prevention , focusing on DRR.

**Keywords:** Disaster Risk Reduction. Right to housing. Resilient City.

## 1. INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas têm gerado riscos e desastres que tem ocorrido com maior recorrência no cenário das grandes cidades, causando profundas alterações no espaço urbano e no cotidiano da população. No Brasil, e no contexto mundial, os desastres vêm causando relevantes prejuízos e consequentes danos humanos, materiais e ambientais.

Neste sentido, pretende-se com este artigo realizar um debate sobre a gestão dos riscos e desastres e suas interfaces com o direito à moradia segura. Para isso, indaga-se como as intervenções da Superintendência de Proteção e Defesa Civil e a Secretaria Executiva de Habitação, do Município do Jaboatão dos Guararapes, localizado na Região Metropolitana do Recife – PE estão desenvolvendo suas ações para beneficiar a população residente em áreas de risco socioambientais e vitimada por desastres.

Também foi analisado como a gestão municipal tem protagonizado suas ações com base na Lei 12.608 de abril/2012 e do Marco de Sendai (2015) considerando a atuação da gestão municipal na redução de riscos e desastres – RRD e das estratégias locais de habitação, com vistas à promover o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana. Na premissa da gestão de risco e desastres.

A Lei 12.608/2012, Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, e ressalta que é “dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotarem medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”. Dentre essas medidas, nos termos do artigo 6º, IV, compete à União, “apoiar os Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação” considerando que em cada ação é oportuno destacar a importância de ações estruturais e não estruturais, evidenciando ainda as soluções definitivas para solucionar problemas relacionados aos desastres, como por exemplo, o índice de famílias que perderam seus imóveis em desastres ou mediante situação de risco.

Assim, o que se propõe nesse estudo, é provocar uma reflexão sobre como melhorar o grau de governança frente aos riscos, desastres e as vulnerabilidades, considerando a implementação de ações intersetoriais que possam potencialmente fortalecer a governança da gestão de risco e desastres.

## **2. METODOLOGIA**

Este artigo é um recorte do trabalho sobre “Usucapião: Análise sobre a dispensa dos critérios temporal e de posse pacífica, quando a propriedade abandonada é ocupada por população de baixa renda e utilizada para moradia”, o estudo fez parte da conclusão do Curso de Pós Graduação *latu Sensu* em Direito Imobiliário, apresentado no ano de 2018, no Centro Universitário Maurício de Nassau – Recife. Na continuidade do estudo, foi desenvolvida uma pesquisa em relação às ações protagonizadas pela Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes, por meio da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Superintendência de Proteção e Defesa Civil, Secretaria Executiva de Habitação em relação à promoção de ações preventivas no tocante a retirada da população de áreas de risco. Para isso, analisou-se o percentual de famílias que foram retiradas de áreas de risco e a garantia da inclusão em programa habitacional convergindo com a garantia do Direito Constitucional da preservação da vida e da garantia da habitabilidade segura.

Desse modo, a pesquisa, foi realizada a partir de estudo bibliográfico, conjugada a análise documental considerando os dados da Superintendência de Proteção e Defesa Civil e da Secretaria Executiva de Habitação do Município do Jaboatão dos Guararapes no sentido de realizar uma verificação no banco de dados desses órgãos, quanto ao percentual de famílias beneficiadas nos últimos 10 anos, de modo a refletir em que medida a população vitimada por riscos e desastres tem sido acolhida no tocante ao direito à moradia segura, reduzindo-se os danos humanos em situação de tragédias e ao mesmo tempo, destacando-se os propósitos da resiliência urbana.

## **3. DIREITO À MORADIA ESTRATÉGIAS PARA RRD**

O direito à moradia está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana (Art 1º, inciso III - CF/88). É um direito autoaplicável nos preceitos do § 1º do artigo 5º, da Constituição Federal de 1998; desta forma, o Estado tem a obrigação de promover e garantir o direito à moradia digna, voltando seus olhares principalmente aos cidadãos economicamente e socialmente vulneráveis, como aqueles expostos as áreas de risco, desempenhando atividades junto à população exposta a riscos socioambientais, proporcionando a urbanização e regularização das favelas, integrando-as à cidade formal e reduzindo o número de construções em áreas não edificáveis.

Desde a antiguidade se tem estabelecida a ideia de moradia como um espaço territorial necessário para que a família possa se reunir como lar, sendo este inviolável, compreensão precípua que serviu de base para desenvolver a temática em nível de direito humano (REIS, 2014).

O direito à moradia passou a ser considerado fundamental, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo XXV, que estabelece: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

A atual Carta Magna, desde sua promulgação, faz menção ao direito de moradia, porém foi só com a Emenda Constitucional nº 26/00, que foi inserido no rol dos direitos e garantias fundamentais, elevando-o como um direito social inerente a qualquer cidadão.

Ressalta-se que o direito à moradia vai além de um direito fundamental, ele faz parte dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, vez que intrínseco ao homem e, desta forma, compõe o princípio da dignidade da pessoa humana.

O cenário em que se encontra o Brasil atualmente revela grandes problemas do uso e ocupação do solo, com relevantes fragilidades no cenário urbano, destacando-se os núcleos informais<sup>5</sup>, clandestinos e não integrados à cidade formal, as chamadas favelas. Não raras vezes, estas são edificadas em áreas vulneráveis, ocupando o solo de forma desordenada, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, com escassez ou ausência de saneamento, drenagem, fornecimento de água e energia, bem assim desprovidas da oferta de serviços públicos.

Os ocupantes destes núcleos, não se preocupam com a questão formal de obterem ou não a propriedade daquele “pedaço de chão”, todavia esta é uma preocupação que deve repousar sobre o Poder Público, considerando, tanto à garantia do direito à moradia segura, quanto a proteção no tocante à exposição da população a riscos de desastres.

A responsabilidade com relação ao controle do uso e da ocupação do solo urbano, bem como a provisão dos serviços locais de caráter essencial, foi conferida aos Municípios pela Constituição Federal de 1988 (Arts. 6º, 23, 30 e 175) e pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), que impuseram o dever de promover a organização e o desenvolvimento urbano da cidade legal aos entes federados e com maior robustez aos Municípios.

---

<sup>5</sup> Nomenclatura das ocupações irregulares efetivadas em áreas urbanas, pela Lei Federal 13.465/2017 (Art. 48, inciso II): aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Contudo, a distribuição desigual da renda no Brasil impede que a população economicamente vulnerável, que sobrevive à baixo da linha da pobreza, na faixa de miserabilidade, tenha acesso à moradia digna e segura. Obrigando-os a buscar seu direito de morar, ocupando áreas de forma irregular e desordenadamente, estabelecendo essas moradias em locais ermos e abandonados, desprovidos dos cuidados estatais. Por isto, é comum nos dias atuais observarmos um grande número de núcleos urbanos informais nas periferias dos centros urbanos, furtados da prestação de serviços públicos essenciais. Percebe-se que ocupações irregulares estão diretamente ligadas à vulnerabilidade socioeconômica e áreas de riscos (ALVES, 2006).

As ocupações desordenadas são propulsoras de problemas urbanos, por isto se faz necessário impor aos municípios, através do Estatuto das Cidades, a obrigação de ordenar seu território, trabalhando em prol do Planejamento de desenvolvimento das cidades e da Justa distribuição dos benefícios e do ônus decorrente do processo de urbanização. O conceito de moradia digna surge do exercício dos direitos fundamentais, tais como a vida, a saúde, a intimidade, a liberdade, além da integridade física, psíquica e moral da pessoa humana (SOUZA, 2008, p. 154-164).

O surgimento e consolidação destes núcleos informais se dá até os dias atuais, em decorrência da inércia do Poder Público, que se abstém do dever de fiscalizar e ordenar seu território, permitindo a ocupação irregular e desordenada, que ao longo do tempo se torna irreversível, carecendo de ações mitigadoras, como a implantação de políticas de regularização fundiária, a remoção das pessoas da área de risco e vulnerabilidade, dentre outras ações.

Coutinho & Bandeira, (2012) evidenciam nessa discussão, que “a aceleração da urbanização, sobretudo, nos países menos desenvolvidos, veio acompanhada por um crescimento urbano, ocasionando inúmeros problemas socioambientais, como a multiplicação de bairros com infraestrutura deficiente, habitações situadas em áreas de risco e alterações nos sistemas naturais”.

Para as ocupações irregulares, consolidadas e em áreas de risco, dispõe-se de institutos jurídicos, garantidores de meios que as tornem regulares em sua forma: urbana, ambiental, jurídica e social. Integrando-as à cidade formal e convertendo a situação de posse irregular em propriedade, através da regularização fundiária, por exemplo.

Entretanto o que se observa é que a maior parte das ocupações irregulares está consolidada em áreas não edificáveis e de risco como morros e áreas alagáveis. E como não bastassem estar inseridas em cenários de riscos, as práticas cotidianas do homem degradando o meio ambiente, acentuando ainda mais a possibilidade de ocorrência de desastres. Como diz GROSTEIN: “a precariedade e a

ilegalidade são componentes genéticos para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade” (2001, p. 13- 19).

Importa ainda salientar que a gestão de riscos e desastres inclui a perspectiva de um controle urbano permanente e intervenções definitivas a curto, médio e longo prazo, no que concerne a proteção da vida. Nesse contexto, tratar os fenômenos climáticos, como algo essencialmente natural, permite uma conotação de surpresa e de processos que não se planeja, o que permite tratar os problemas sociais latentes como fenômeno natural, o que entendemos ser um grande equívoco.

A comunicação e interface entre as políticas públicas, é essencial, pois poderá colocar a situação de riscos socioambientais e as demandas de moradia segura na agenda de prioridades da gestão pública, o que poderá levar a perspectivas mais positivas no tocante às necessidades socioambientais da população.

A maior parte das políticas públicas setoriais brasileiras, como é o caso da Habitação, Saneamento Básico, Educação, Desenvolvimento Regional, Assistência Social, ignoram a importância da componente “riscos e desastres” em suas diretrizes e linhas de ação. São exceções o Estatuto das Cidades, o Plano Nacional de Saúde e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Isso tem dificultado a formação de uma cultura de prevenção, cujo sucesso depende de ações com efeito sinérgico sobre os vários fatores geradores dos riscos. (PNUD, 2012, P.07).

Nesse contexto, Beck (2006) e Ribeiro (2010) defendem que “considerar o risco de desastre com uma visão “naturalista” representa, ao mesmo tempo, adotá-lo como fatalidade, quando, na realidade, os mesmos emergem da camada social, produzidos na interação homem x meio”.

### **3.1. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE MORADIA EM ÁREAS DE RISCO**

A Constituição Federal (1988) determina no inciso IX do artigo 23 que é dever dos entes federados promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Desse modo, o Poder Público deve promover e fomentar o direito à moradia.

Nas áreas de riscos, o direito à moradia merece destaque especial, pois neste caso este direito impõe ao cidadão maior observância em observar as limitações da legislação urbanística, a final ninguém pode alegar desconhecimento da lei, no sentir do artigo 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Por outro lado, o Município deve cumprir seu poder-dever de fiscalizar o espaço urbano; Assim a sua inércia, podem permitir o surgimento de outros direitos aos cidadãos que não observaram as limitações da legislação urbanística, como é o caso dos ocupantes de áreas não edificáveis que se consolidarem nesses locais ao longo do tempo.

Quando os ocupantes são pessoas vulneráveis social e economicamente, hipossuficientes de um modo geral, surge expectativas para este cidadão, de moradia digna e permanência. Caso em que deve ser sopesado os princípios da segurança jurídica, mas especificamente o princípio da confiança, cuja aplicação faz realçar o direito em ver garantida as situações jurídicas que se consolidaram ao longo do tempo, principalmente em razão da conduta omissa do Poder Público Municipal no exercício do seu mister constitucional.

Além da moradia, surgem outros direitos que são tutelados constitucionalmente, que devem ser preservados e efetivados pelo município, em face da sua hipossuficiente, a exemplo do direito à vida e a responsabilização estatal de coibir que as pessoas estejam em risco.

Estas ocupações criam um cenário propício a desastres. Contudo, diante da iminente situação de perigo público, por movimentos de massa, inundações ou situações patológicas de imóveis que coloquem em risco a vida e bens de terceiros, o Poder Público deve agir em consonância com o Art. 5º, inciso XXV da Constituição Federal (1988), procedendo a desocupação do imóvel e promovendo, neste caso, meios de assistência ao cidadão, seja pelo pagamento de “auxílio moradia”, seja inserindo-o em Programas Habitacionais e até, realocando-o em imóvel que lhe proporcione digna e segura moradia.

A Lei nº 11.124/05, marco regulatório do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, traz como objetivos desta política (art.2.º no inciso I): viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, mostrando pois a preocupação que deve ter os entes federados em garantir a sua população uma moradia que se apresente sustentada por infraestrutura permissiva de uma boa convivência ambiental.

Ressalta-se que dentro do direito à moradia das pessoas que estejam afetadas por riscos torna-se prioridade para alcançar este direito, tendo em vista, justamente a situação de risco no qual se encontram, pois neste caso, além de efetivar o direito à moradia, busca-se tutelar o direito à vida, pela preservação de sua integridade física.

Atualmente o meio mais eficaz para promover a segurança da população exposta a situações de riscos e desastres de forma definitiva, é a relocação destes para os empreendimentos habitacionais seguros. Promovidos pela execução do Programa Minha Casa Minha Vida, estabelecido pela Lei Federal 11.977/2013 e financiados através do Orçamento Geral da União-OGU e Fundos tais como o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, Fundo de Desenvolvimento Social - FDS e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.

No Município do Jaboatão dos Guararapes-PE, nos últimos 10 anos, foram construídos 07 habitacionais através do Programa Minha Casa Minha Vida, que juntos ofertaram 2.696 Unidades

Habitacionais para o Município, contemplando famílias retiradas das áreas de riscos, seja de encostas ou áreas alagáveis.

Outra solução que se mostra bastante eficaz, porém não muito utilizada, é a “desapropriação com pagamento em títulos”. No Brasil a função social da propriedade é regulamentada pela Constituição Federal de 1988, no inciso III do art. 170, que é o uso do bem imóvel/propriedade, atrelada ao aproveitamento e à destinação que o Plano Diretor lhe atribuiu. Caso o proprietário não direcione o uso do imóvel de acordo estabelecido no Plano Diretor, o Município poderá majorar o Imposto Predial - IPTU incidente, pelo prazo de 05 anos (Art. 7º do Estatuto das Cidades - Lei 10.257/01). Após este período, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de utilização do imóvel, de acordo com aquele Plano, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, conforme o Art. 8º do Estatuto das Cidades - Lei 10.257/01: “Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.”

Neste caso, efetivada a desapropriação nos moldes do artigo supracitado, entende-se que o imóvel deveria ser prioritariamente destinado a Programas de Habitação, sob o esteio de que a essência da função social da propriedade é a moradia, efetivando deste modo este direito, para quem realmente dele precisa.

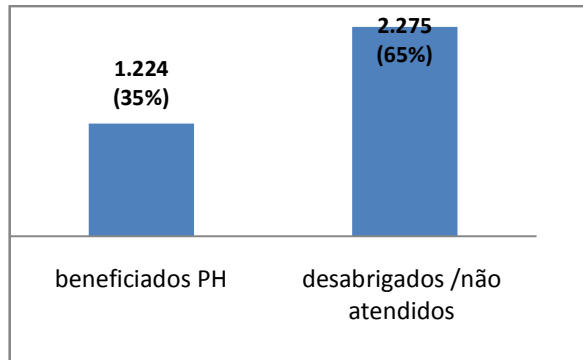
#### **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A partir da análise de dados realizada no acervo documental da Superintendência de Proteção e Defesa Civil do Município e ao mesmo tempo, no banco de dados da Secretaria Executiva de Habitação, verificou-se um lapso temporal significativo, entre o ano em que a população foi vitimada por desastre e as intervenções do poder público municipal em cumprir a fase de reconstrução prevista na lei 12.608/2012 onde evidencia que após o desastre ocorre o socorro, a fase de recuperação e por fim, a fase de reconstrução.

Contudo, quando se refere, por exemplo, a enxurrada ocorrida no ano de 2005 onde 1.055 famílias ficaram desabrigadas, tendo perdido bens materiais e as relações com as suas raízes estabelecidas no cotidiano da comunidade, observa-se uma fragilidade na execução das políticas públicas, tanto na solução estrutural, no que concerne a reposição das perdas econômicas e materiais, como também, na oferta de ações psicossociais no tocante a resiliência frente à tragédia.



Na figura 01 abaixo, demonstra-se o percentual de famílias que foram beneficiadas em programa habitacional do Município no período de 2005 a 2017. Do universo de 3.499 famílias desabrigadas, 1.224 foram incluídas em empreendimento habitacional, o que representa um percentual de 35%. Outras 2.275 famílias aguardam por resposta estatal concernente a esta situação.



**Figura 1:** Gráfico do percentual de famílias beneficiadas pelo programa habitacional do Município.

Notório observar que neste percentual de atendimento, 100% desse universo de 1.224 famílias, estão concentrados nos anos de 2017 e 2018, apresentando um resultado significativo de iniciativa do poder público municipal nos dois últimos anos. Cabe ressaltar que houve uma concentração de demandas que não foram solucionadas ao longo de 10 anos e que nos últimos 02 (dois anos) o poder público municipal, tem buscado solucionar essa situação, colocando como prioridade a população vitimada por desastres. Ressalta-se ainda, o esforço em praticar a intersectorialidade das políticas públicas de Proteção e Defesa Civil, Assistência Social e Habitação. Outro aspecto a ser observado, é que a construção desse processo de revisão das demandas de anos anteriores foi realizada a partir de consulta a população, por meio de cadastramento das famílias.

Desse modo, para uma governança de risco democrática, é importante que estratégias como esta, continuem sendo implementadas. Não só no cadastramento das famílias vitimadas por desastres ou retiradas de áreas de risco, como também, possam ser desenvolvidos planos e programas integrados, envolvendo diretrizes colegiadas, com percepções voltadas ao desenvolvimento urbano, com ações estruturais e não estruturais, considerando legislações códigos de obras, normativas, e outros instrumentos que configuram em mudança de paradigmas, fortalecendo a gestão do risco e desastres para a governança.

Por outro lado, retomamos a discussão do Art. 8º do Estatuto das Cidades - Lei 10.257/01, considerando que a legislação traz uma alternativa importante para a solução de moradia segura em prol da população residente em áreas suscetíveis a riscos e desastres, tendo em vista o elevado número de imóveis abandonados na malha urbana da cidade formal. Esta solução é também

proveitosa para a gestão pública, pois além de estar desapropriando o imóvel que está em abandono e gerando problemas à resiliência urbana e geralmente ao erário, o Município realiza o pagamento da indenização mediante títulos das dívidas públicas, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas (MELLO, 2001, p. 711-712) e não em dinheiro, como ocorre na regra geral das desapropriações. Esta forma de pagamento, torna menos oneroso para o município a promoção da moradia.

Corroborando com esta discussão, Cardona (2013, p. 05) demonstra que, “a redução do risco busca intervir em grandes fatores de risco antes da ocorrência do evento”. Assim, as medidas estruturais e não estruturais contribuem para mitigação de riscos e desastres, e por outro lado, as ações não estruturais, como, planejamento urbano, ordenamento do território e solução habitacional, são exemplos de intervenções que contribuem significativamente para a retirada da população de áreas vulneráveis e fortalecem a gestão de riscos e desastres - GRD.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da pesquisa desenvolvida no Município do Jaboatão dos Guararapes, ressaltando a população exposta a riscos e desastres, considerando os problemas antrópicos, observa-se a importância de se fomentar cada vez mais, intervenções intersetoriais que tenham um olhar mais amplo quanto a garantia do direito à moradia segura para população, evidenciando a participação e integração dos envolvidos quando se trata de reconstruir a sua história e as suas relações comunitárias.

A proposta deste artigo foi fazer uma reflexão sobre o direito à moradia segura dentro da ótica da governança dos riscos e desastres, gerando um debate acerca da intersectorialidade das políticas públicas, considerando instrumentos legais que fortalecem o debate no tocante a construção de caminhos que possam se integrar no propósito da garantia da moradia segura.

Nesse sentido, destaca-se que o Município do Jaboatão dos Guararapes, está buscando integrar as políticas públicas, evidenciando o foco numa gestão integrada para a redução de riscos e desastres – RRD, na medida que se antecipa em retirar a população de cenários susceptíveis a desastres e a acolher a população vezes vitimadas por movimento de massa ou alagamentos.

O que se aponta como essencial, é que o lapso temporal entre o desastre ou a retirada da população do risco e a solução definitiva, precisa ser uma prioridade, considerando uma das necessidades prementes que é a moradia digna, dentro do arcabouço dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Humberto Prates da Fonseca. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: Uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, 2006. Disponível em: Acesso em: 28/08/18.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002, p. 208.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. Código Civil de 2002. **Lei n 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm).

\_\_\_\_\_. Estatuto da cidade: **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm).

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**.

BUENO, Vera Scarpinella. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. (coord.). **Estatuto da Cidade comentado** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). – 1 ed. 2. tir. – São Paulo: Malheiros, 2003.

CARDONA, O. D. Medición de la gestión del riesgo en América Latina. **Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología e Humanismo**.n. 3, p. 06, 2013.

COULANGES, Fustel de. **A cidade Antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

COUTINHO, R. Q.; BANDEIRA, A. P. N. Gerenciamento de áreas de riscos: Ações estruturais e não estruturais. In: LACERDA, W. A.; PALMEIRA, E. M.; COELHO NETO, A. N.; EHRLICH, M. (Org.) **Desastres Naturais: Suscetibilidade e Riscos, Mitigação e Prevenção Gestão e Ações Emergenciais**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2012. v.1, p. 163-178.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 27ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos insustentáveis**. São Paulo em perspectiva, São Paulo. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003). Acesso em 27/08/18.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, José Diniz de, **A Função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. 1ª ed. São Paul: Malheiros, 1999.

PRETECEILLE, E.; LAVINAS, L. A desigualdade entre os pobres: favela, favelas. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

REIS. Emilio de Assis Reis. **O DIREITO AO AMBIENTE E O DIREITO À MORADIA**: colisão e ponderação de direitos fundamentais. Dezembro/2014. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/416/378>. Acesso em: 28/08/2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2008.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil**: direitos reais. 5. Ed., São Paulo: Atlas, 2004.

UNISDR - THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015 – 2030**. 2015. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/conferencia-desendai-adota-novo-marco-para-reduzir-riscos-de-desastres-naturais-no-mundo>. Acessado em: 03 de agosto de 2016