

RESILIÊNCIA DO DIREITO À HABITAÇÃO AO FOGO: A (IN)SUSTENTABILIDADE DA POLÍTICA HABITACIONAL DIANTE DAS AMEAÇAS DOS INCÊNDIOS FLORESTAIS

(https://doi.org/10.47907/livro2020_03c06)

KAROLINE TAVARES VITALI

Notas Introdutórias

Resiliência refere-se à capacidade de adaptação às situações inesperadas, à característica de voltar à sua forma original mesmo depois de sofrer choques ou deformações¹. Trata-se, então, de um atributo que, no contexto da realização dos direitos fundamentais, se prende em saber se diante da interpelação por fatos abruptos, há mecanismos que permitam a sua adaptação a esses contextos e a continuidade da sua realização, mesmo diante de fatos adversos.

No que concerne ao direito à habitação, um dos desafios que ciclicamente o tem interpelado e ameaçado a sua realização consiste nos incêndios florestais. Esses, com efeito, têm ganhado força nos últimos anos em razão das mudanças climáticas e do aumento da temperatura média do planeta – circunstâncias essas que criam condições favoráveis para o aumento da sua incidência e das suas dimensões –, atingindo e por vezes destruindo cada vez mais habitações localizadas na interface urbano-rural.

Nesse diapasão, o presente trabalho tem como objetivo analisar a resiliência do direito à habitação aos incêndios florestais, isto é, se a política habitacional portuguesa – sem desconsiderar a sua relação com

¹ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles, «Resiliência», in Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Temas e Debates, Lisboa, 2003, p. 3156.

outras políticas – permite a realização sustentável – aspecto este que, no contexto de escassez, não pode deixar de ser considerado – do direito à habitação em toda sua completude, mesmo face à ameaça trazida pelos incêndios rurais.

Para tanto, iniciamos traçando algumas linhas sobre a relação existente entre os incêndios florestais e a estrutura habitacional. Em seguida, caracterizamos o direito à habitação consoante a sua consagração no direito português e, também, a densificação que encontra no plano internacional, destacando a relevância do conceito de adequação e do desenvolvimento que esse recebeu para a caracterização do direito à habitação adequada para, então, compreendermos as exigências colocadas pelos incêndios florestais à adequação da habitação.

Em seguida, destacamos como a política habitacional portuguesa, ao longo dos anos e ainda hoje, acabou por abstrair as habitações rurais e as necessidades destas, e esclarecemos como esse fator, aliado à estratégia de gestão de incêndios no país, contribui para a insustentabilidade das respostas dadas aos problemas das habitações rurais, resultando na fragilidade dessas aos incêndios – e, ao fim e ao cabo, na fragilidade do próprio direito à habitação.

Por fim, buscamos traçar algumas propostas para o desenvolvimento da resiliência das habitações e da comunidade onde se inserem de forma sustentável.

1. Incêndios Florestais e Habitação

Os incêndios florestais são caracterizados como fogos não planejados que ocorrem em zonas rurais e que, independentemente da sua fonte de ignição ou de sua origem – como a ação humana ou as condições climáticas –, demandam ações para sua supressão, mas que, pelas dimensões normalmente assumidas, nem sempre respondem bem a tais esforços². Apesar da sua designação, os incêndios florestais não se limitam a atingir o bem jurídico florestal, mas colocam em causa também as estruturas construídas nas florestas ou nas áreas próximas

² Cfr. *Fire Management Glossary*, disponível online em <http://www.fao.org/faoterm/en/?defaultCollId=13>, acesso em 25 de maio de 2021.

a ela, designadas interfaces urbano-florestais³, bem como as vidas das pessoas que vivem nas comunidades situadas nessas zonas, colocando ainda em causa sua saúde em razão da afetação da qualidade do ar, sua integridade física e psíquica.

Com efeito, as alterações climáticas e a consequente acentuação da aridez de regiões propensas a incêndios florestais, têm contribuído para que esses desastres naturais sejam cada vez mais comuns e mais agressivos, verificando-se mudanças no comportamento do fogo que tornam as ameaças dos incêndios mais perigosa.

Nesse contexto, é possível vislumbrar uma relação multidimensional entre os incêndios florestais e a habitação, em que as casas (i) desempenham a função de *abrigos* contra os perigos dos incêndios, mas são também (ii) um bem ameaçado pelos incêndios florestais e que, simultaneamente, revelam-se como uma (iii) *ameaça à comunidade* quando são atingidas de alguma forma pelos incêndios.

A primeira delas, e quiçá aquela que mais se destaca na formulação de estratégias de gestão dos incêndios florestais em zonas mais propensas a tais desastres refere-se à utilização das casas como *abrigos*, como uma proteção contra os incêndios florestais. Nesse contexto, ao longo dos anos e ainda hoje se verificam estratégias que têm na estrutura das casas a sua pedra angular de proteção de pessoas contra os perigos de danos dos incêndios florestais – que, vale destacar, não se relacionam apenas ao contato direto com as chamas, mas englobam também a proteção contra o calor das chamas, contra a fumaça e contra brasas incandescentes que podem ser levadas pelo vento e começar novos incêndios em pontos relativamente distantes daqueles em que as chamas se desenvolvem, inclusivamente no interior de casas⁴.

Assim, na experiência estrangeira, observa-se a formulação de orientações pelas autoridades públicas, como “*votre habitation reste votre*

³ A interface urbano-florestal ou urbano rural é classificada como a faixa, área ou zona em que as construções, estruturas, ou outros desenvolvimentos humanos encontram, ou até mesmo se misturam – com áreas de florestas densas ou matas em que se verifiquem combustíveis vegetais. Cfr. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), *Wildland Fire Management Terminology*, FAO Forestry Paper, Roma, 1986, p. 137. Disponível em <http://www.fao.org/3/ap456t/ap456t00.pdf>, acesso em 20 de junho de 2021.

⁴ Nesse sentido, o site da administração pública do Estado de Victória, Austrália, exemplifica os referidos riscos. Cfr. https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/bushfire/building-in-bushfire-prone-areas#open_drawer

meilleure protection”⁵, “*houses protect people and people protect houses*”⁶, além da elaboração de campanhas que orientam as pessoas a permanecerem em suas habitações em caso de deflagração de incêndios florestais, afirmando ser as estruturas das residências o melhor abrigo contra os incêndios⁷.

Vale destacar que a resiliência das casas não se alcança de forma isolada, apenas com uma estrutura resistente ao fogo. Ao contrário, leva em consideração não só um *design* resiliente e a utilização de materiais resistentes ao fogo na estrutura da casa, mas também o preparo do terreno, com a gestão de combustíveis e da paisagem de forma a reduzir a altura e a intensidade das chamas e, ainda, a segurança no fornecimento de água durante os incêndios, em quantidade suficiente para combatê-los, além de meios de comunicação aptos e transmitirem notícias e alertas a fim de orientar um comportamento seguro durante os incêndios⁸.

Contudo, é *mister* lembrar que em grande parte dos casos, as habitações não atendem a esses requisitos. Assim, começam a se apresentar, já, como *um bem – e um direito – ameaçado* pelos incêndios florestais,

⁵ Orientação atual do governo francês quanto à ação a ser adotada pelas pessoas em caso de deflagração de incêndio florestal. A utilização da casa como abrigo contra os incêndios florestais ainda é a estratégia utilizada atualmente na França, em que as pessoas são orientadas a permanecer em suas residências em caso de deflagração de incêndio florestal, e deixar o local apenas em caso de ordem das autoridades públicas nesse sentido. Essa orientação é encontrada em <https://www.gouvernement.fr/risques/feux-de-forets>, acesso em 30 de março de 2021.

⁶ Trata-se de um *slogan* utilizado pela *Australian Fire Authorities Council* (AFAC) no início dos anos 2000, com o escopo de evitar que as pessoas evacuassem suas casas após o início dos incêndios florestais e fossem submetidas a riscos durante a fuga, como o bloqueio de estradas pelas chamas dos incêndios, o calor radiante e a fumaça. Visava, assim, incentivar que as casas fossem utilizadas como abrigo, a partir de uma abordagem *ativa* que, aliás, é uma das marcas da estratégia australiana. Essa perspectiva *ativa*, designada na Austrália como *Stay and Defend* consiste, como o nome evidencia, não apenas em permanecer em casa e se abrigar em sua estrutura, mas em fazê-lo de forma vigilante e adotando medidas ativas. Cfr. HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home the safest option during bushfires? Historical evidence for an Australian approach», *Environmental Hazards*, nº 6, 2005, pp. 81-91, p. 82.

⁷ No entanto, após a realização de estudos sobre os incêndios florestais no contexto australiano, concluiu-se que utilizar a casa como abrigo só é uma opção segura se aquela atender a alguns critérios que a tornassem resilientes ao fogo. Cfr. HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home...», p. 87

⁸ Nesse sentido, HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home...», p. 86.

haja vista a possibilidade de arderem ao serem atingidas pelas chamas ou por faíscas dos incêndios.

Nesse sentido, verifica-se hodiernamente uma crescente preocupação com a proteção das casas contra os danos decorrentes dos incêndios florestais, ante o número expressivo de casas que sofrem danos em razão dos incêndios ou até mesmo são destruídas por eles, bem como diante das pessoas que ficam desabrigadas à espera da reconstrução de suas casas⁹.

É sabido que uma casa não se (re)constrói da noite para o dia, tendo em vista o tempo necessário para a própria construção. Mas não se pode ignorar, também, que os danos ou a destruição das casas acarretam outros graves danos à concretização do direito à habitação adequada das vítimas de incêndios florestais, que acabam por ter que se deslocar e viver em residências provisórias até a reconstrução de suas casas – que, ademais, também não se pode pretender que seja realizada pelo Estado tal e qual a construção anterior, face à insustentabilidade de uma tal pretensão¹⁰.

Do exposto, já é possível inferir que se o bem que possui como uma de suas funções proteger as pessoas contra as ameaças dos incêndios florestais pode flagrantemente ser acometido e destruído por esses, então falha em oferecer a proteção que lhe era devida, deixando as

⁹ A título exemplificativo, note-se que 52 (cinquenta e duas) casas foram destruídas pelo incêndio na Serra de Monchique, em Portugal, que ocorreu em 2018. Mas decorrido um ano do incêndio, apenas uma casa fora reconstruída, e ainda havia 28 (vinte e oito) processos em análise para a concessão de licenças (não estão incluídos aqui o número de casas que foram reconstruídas com as indenizações de seguros). Cfr. <https://www.publico.pt/2019/08/01/sociedade/noticia/ano-so-avancou-reconstrucao-casa-monchique-1881974>. Já quanto às perdas habitacionais decorrentes dos incêndios de Pedrogão Grande, em 2017, cerca de 1.500 foram total ou parcialmente destruídas na região centro de Portugal nos incêndios. Dessas, 822 casas foram incluídas no programa de reconstrução de habitações permanentes, mas em 2019 – ou seja, dois anos depois – ainda faltavam reconstruir 30 casas. Cfr. <https://www.dn.pt/pais/incendios-de-outubro-de-2017-ainda-faltam-reconstruir-30-casas-11401356.html>

¹⁰ Por exemplo, a notícia citada na nota anterior ainda relata a história de um casal que passou quase um ano a viver em uma tenda a lembrar as moradias de índios norte americanos e depois construíram à mão uma casa feita de terra misturada à cal e água, onde ao tempo da notícia residiam provisoriamente à espera da finalização da obra de sua habitação permanente, financiada pela indenização do seguro e com recursos próprios.

vidas das pessoas que ali poderiam se refugiar ainda mais expostas aos danos resultantes dos incêndios.

Ademais, mesmo quando a estratégia adotada refere-se à evacuação das casas com antecedência, a habitação também possui protagonismo no contexto dos incêndios florestais: há o incentivo à preparação das casas e das pessoas pois, ainda que a evacuação antecipada seja a principal estratégia, a estrutura da casa pode vir a ser utilizada como proteção às vidas de seus habitantes¹¹. Outrossim, trata-se de um bem que por todo o seu significado e importância na realização de uma vida digna, não se tenciona ver danificado ou destruído.

Por fim, mas não menos importante, a última relação que nos cabe aqui abordar ante o tema proposto, refere-se à habitação como uma *ameaça à comunidade (ou ao habitat)*.

Isso porque a não realização de obras de gestão de combustíveis e da paisagem em propriedades – ainda que “isoladamente” consideradas – aumentam as chances de propagação do fogo na comunidade,

¹¹ A estratégia australiana de enfrentamento dos incêndios é referida pela doutrina como “*Prepare/Go Early/Stay and Defend*”. De acordo com essa estratégia, as pessoas são incentivadas a se preparar para a temporada de incêndios antecipadamente a essa, empreendendo ações como gestão de combustíveis e da paisagem, elaboração de um plano de sobrevivência em que as informações e decisões sobre o que fazer em caso de deflagração de incêndios são sistematizadas (tais decisões passam, sobretudo, por deixar o local ou permanecer em casa e defender ativamente a habitação e a propriedade, mas a administração australiana destaca sempre a necessidade de estar preparado para a hipótese de não conseguir evacuar o local), além da própria adequação da casa. As outras duas expressões referem-se exatamente às decisões de deixar o local com antecedência ou permanecer e defender ativamente a casa, sendo que essa última opção nem sempre decorre de uma decisão, mas pode vir a acontecer pela impossibilidade de deixar o local. Alguns estados australianos, como Queensland, New South Wales, Western Australia e Northern Territory utilizam a expressão “*Prepare. Act. Survive.*” para destacar a importância da decisão e ação assertiva individual quanto à opção de evacuar ou permanecer e defender, mas não deixam de destacar também que, eventualmente, mesmo aqueles que se prepararam para deixar as casas com antecedência poderão não conseguir fugir e precisam preparar a si e a suas casas para a possibilidade de ter de se abrigar em casa. Abordando a estratégia australiana na doutrina, Cfr. HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home...», p. 81 e ss.; MUTCH, Robert W. et al., «Protecting lives and property in the Wildland-Urban Interface: Communities in Montana and Southern California Adopt Australian Paradigm», *Fire Technology*, n. 47, 2011, pp. 357-377, p. 357 e ss. Quanto às informações divulgadas pelo poder público australiano, Cfr. [https://www.parliament.wa.gov.au/publications/tabledpapers.nsf/displaypaper/3814042a195d0712a147f5514825791a00045feb/\\$file/4042.pdf](https://www.parliament.wa.gov.au/publications/tabledpapers.nsf/displaypaper/3814042a195d0712a147f5514825791a00045feb/$file/4042.pdf)

contribuindo para que outras propriedades, casas e vidas fiquem mais vulneráveis a sofrerem danos em razão dos incêndios florestais.

Além disso, ao serem atingidas pelos incêndios florestais, as estruturas das casas são capazes de sustentar as chamas e propagá-las para a comunidade de forma mais intensa e eficiente do que a própria vegetação¹².

2. Direito à habitação: as balizas colocadas pelo adjetivo da adequação e sua interpelação pelos incêndios florestais

A Constituição da República Portuguesa (CRP), ao consagrar em seu artigo 65º o direito à habitação como um direito social dos indivíduos e das famílias evidencia, já no âmbito constitucional, que aquele não se realiza apenas através do acesso a *um teto e quatro paredes*, ao conferir força normativa¹³ a critérios *mínimos* que devem ser observados em sua concretização, atendendo a aspectos atinentes ao dimensionamento da casa, à salubridade, ao conforto e à intimidade, ínsitos a uma habitação *adequada*.

Nesse diapasão, como direito complexo e multifacetado que é¹⁴, o direito à habitação envolve e deve ser concretizado também através de um conjunto mais amplo de ações, que relacionam o direito à habitação com o *habitat* – isto é, com a inserção da habitação num local servido por transportes e equipamentos – e garantem aquele através do planejamento do território e dos procedimentos urbanísticos¹⁵. Nesse sentido, a própria CRP, ao relacionar o urbanismo com o

¹² Destacando esse aspecto e a necessidade de adequação das casas antigas aos novos padrões de resistência das casas ao fogo, RICHARDS, Ryan, «Before the Fire: Protecting Vulnerable Communities From Wildfire», *Center for American Progress*, Washington, 2019, disponível online em <https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2019/07/25/472639/before-the-fire/>

¹³ Nesse sentido, Jorge Reis Novais destaca que não obstante a indeterminabilidade dos direitos sociais, a relevância de sua positivação reside na necessidade de assegurar força normativa a um mínimo que seja condizente com sua natureza de Direito Fundamental. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 191.

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. I, 4ª ed. rev., reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 835.

¹⁵ CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, 2001.

direito à habitação, sugere uma relação de instrumentalidade daquele para a realização desse¹⁶. Assim, a realização do direito à habitação demanda, nomeadamente quando essa se dá através do planejamento estratégico do território, a mobilização de instrumentos aptos a realizar uma rigorosa ponderação dos diversos interesses em causa¹⁷.

Para além da sua consagração na CRP, o direito à habitação também é um direito humano reconhecido em documentos internacionais¹⁸. Assim, sem deixar de considerar a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos¹⁹, e o fato de a positivação daqueles no seio constitucional consistir em uma “*reserva de justiça quanto aos problemas nucleares da comunidade*”²⁰, é imprescindível referirmo-nos aqui, também, aos contornos que o direito à habitação tem recebido no cenário internacional, uma vez que os direitos humanos enquanto direitos internacionalmente protegidos têm assumido cada vez mais uma relevância expressiva nos ordenamentos jurídicos internos,

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. I, 4ª ed. rev., reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 834.

¹⁷ A autora pontua ainda que essa ligação se refere ao urbanismo no seu sentido de política pública. Cfr. GARCIA, Maria da Glória Dias, «Habitação, Direito, e Políticas Públicas», in SOUSA, Marcelo Rebelo de (Coord.) *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, pp.651-668, p. 658.

¹⁸ O direito à habitação é reconhecido e protegido internacionalmente em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e pela Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966).

¹⁹ Sobre a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, Canotilho alude que enquanto os primeiros caracterizam-se por direitos vigentes objetivamente em determinada ordem jurídica, os direitos humanos constituem direitos “válidos para todos os povos e em todos os tempos” (Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, 21ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2003, p. 393). Vieira de Andrade refere-se à tríplice dimensão dos direitos fundamentais, constituindo os direitos humanos as dimensões filosóficas e universalistas, enquanto os direitos fundamentais, enquanto direitos garantidos institucionalmente e de forma espaço-temporalmente limitada, tal como conceituado por Canotilho, refere-se à dimensão estadual ou constitucional (Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6ª ed., reimpressão, Coimbra: Almedina, 2021, p. 15 e ss.).

²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *O Tempo Curvo de uma Carta (Fundamental) ou o Direito Constitucional Interiorizado*, Porto: Instituto da Conferência, 2006, p. 28.

inclusive no ordenamento jurídico português, integrando o direito português por força do art. 8º da CRP²¹. Ademais, a própria CRP possui uma dimensão cosmopolita, aberta aos preceitos de direito europeu e de direito internacional – erigindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, à referência axiológica na interpretação de direitos fundamentais, em consonância com o artigo 16º, n.º 2 da CRP²².

Assim, no âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 evidencia que a habitação pertence “*ao grupo de bens de primeira necessidade, àquele grupo de bens que permite concretizar o direito a um nível de vida suficiente ou [...] um direito à sobrevivência e, logo, um direito a um mínimo de existência condigna*”²³. Ainda, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, reforça ser a moradia um bem essencial a qualquer ser humano e impõe, ainda, o melhoramento de seu conteúdo²⁴.

Além disso, o direito à habitação encontra abrigo nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, nomeadamente no objetivo 11, o qual refere-se às ações para cidades e comunidades

²¹ Vieira de Andrade destaca, ainda, que a administração pública e os tribunais devem conhecer e aplicar as referidas normas. Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 38 e ss.

²² Para além da abertura da CRP ao direito europeu e ao direito internacional, é imprescindível salientar que os direitos fundamentais centram-se na *pessoa* e têm como seu fundamento normativo o princípio transpositivo e transconstitucional da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, Ana Raquel Moniz destaca que os direitos fundamentais são expressões de uma axiologia jurídica fundamentante metaconstitucional. O que por si também contribui para a abertura do sistema às concretizações que encontram no âmbito do reconhecimento e da proteção dos direitos humanos enquanto expressões da dignidade humana. Cfr. MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais e a sua Circunstância*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 78.

²³ GARCIA, Maria da Glória Dias, «Habitação, Direito, e Políticas Públicas», *in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Marcelo Rebelo de SOUSA (Coord.), vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, pp.651-668, p. 655.

²⁴ Em seu art. 11, §1º, que dispõe: “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi aprovado em Portugal pela Lei nº 48/78, de 11 de julho.

sustentáveis²⁵. No que tange à matéria que aqui nos convoca, vale destacar que o referido objetivo, para além de garantir o acesso de todos à habitação *segura, adequada e acessível*, enfatiza a importância de construções seguras e resilientes²⁶, relacionando a realização do direito à habitação ao desenvolvimento de comunidades não vulneráveis a catástrofes ambientais²⁷ e destaca a importância do planejamento do território inclusivo, sustentável e participado²⁸.

2.1. A densificação do conceito de *adequação* e sua relevância no conteúdo do direito à habitação

O adjetivo “adequado” faz referência à qualidade daquele ou daquilo que é *apropriado* para atender às exigências de determinada situação e que pode, para isso, ter sido submetido a adaptação, ajuste ou modificação para satisfazer de forma tão precisa quanto possível às exigências de determinadas condições verificadas ou objetivos fixados²⁹.

²⁵ Cfr. CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – Objetivo 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis, disponível em <https://unric.org/pt/objetivo-11-cidades-e-comunidades-sustentaveis-2/>, acesso em 02 de junho de 2021.

²⁶ Uma das metas estabelecidas versa, justamente, sobre isso, a saber “Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais”. *Idem, ibidem*.

²⁷ Vide, a esse respeito, as seguintes metas: “reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas económicas diretas causadas por essa via no produto interno bruto global, incluindo as catástrofes relacionadas com a água, focando-se sobretudo na proteção dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade;” e “aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos que adotaram e implementaram políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Enquadramento para a Redução do Risco de Desastres de Sendai 2015-2030, a gestão holística do risco de desastres em todos os níveis.” *Idem, ibidem*.

²⁸ A esse respeito, vide as seguintes metas: “apoiar relações económicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento” e “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”. *Idem, ibidem*.

²⁹ Veja-se, a esse respeito, a definição de *adequado*, de acordo com Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiroladequado/>.

Ao caracterizar o direito social à habitação, a utilização do referido adjetivo enfatiza a própria finalidade do direito em voga: uma habitação *adequada* é aquela apta a realizar as necessidades básicas do ser humano que convergem no âmbito de uma moradia e do local onde ela se insere – seu *habitat*. Expressa, assim, a necessidade de concretizar as diferentes e transversais projeções da dignidade humana que se verificam no âmbito do direito à habitação – tais como salubridade, segurança e intimidade –, atendendo às exigências de suas realizações. Por essa razão, o direito à habitação adequada é por vezes referido, também, como direito à habitação condigna.

Com efeito, a satisfação das projeções da dignidade humana no âmbito da habitação pode colocar diferentes exigências à realização do referido direito à medida em que a interpelação desse por particularidades específicas que se verificam no campo fático trazem novos significados e novas funções exercidas pela habitação, exigindo, também, medidas diferenciadas – seja a nível individual, seja no âmbito de uma comunidade específica, ou até mesmo num contexto ainda mais amplo.

É o caso, por exemplo, de pessoas que possuem dificuldades de locomoção e não conseguem subir ou descer escadas e, portanto, mal conseguiriam sair de casa se residissem em andares superiores de um prédio servido apenas de escadas – aqui, a habitação que efetivamente concretiza as exigências colocadas pela realização da dignidade humana deveria ou situar-se no rés de chão, ou em prédio servido com elevador. Considere-se, ainda, o caso de um membro da família realizar tratamento hospitalar na modalidade *home care*, hipótese em que a quantidade e a dimensão dos cômodos devem levar em consideração a quantidade de pessoas na casa, além da necessidade de um cômodo exclusivamente para a realização do tratamento, com dimensões adequadas para alocar, também, os aparelhos hospitalares.

Outrossim, o contexto pandêmico que atualmente vivemos também tem trazido desafios à realização do direito à habitação adequada numa dimensão mais ampla, ao colocá-la como um dos instrumentos de linha de frente da prevenção da Covid-19, destacando a importância do acesso à uma casa adequada na preservação da própria vida. Ademais, a necessidade de concentrar a execução de tarefas das diferentes esferas da vida no âmbito da habitação, especialmente àquelas relacionadas ao trabalho na modalidade *home office* e à necessidade de assistir

aulas a partir de casa, começa a trazer novos significados e exigências a serem atendidas pelo direito à habitação³⁰ – no fundo, a própria designação *home office* já aponta para uma nova caracterização da casa.

Assim, aquilo que é *adequado* adquire contornos distintos consoante as diferentes realidades que o interpelam – e conseqüentemente, as diferentes *necessidades* trazidas por essas realidades³¹. A referência à habitação *adequada* ou à *habitação condigna* vem justamente destacar essa necessidade de constante diálogo com as exigências das situações que concretamente interpelam o direito à habitação. O seu atendimento demanda, portanto, uma atuação suficientemente flexível – o que veio a ser observado na Nova Geração de Políticas de Habitação, estabelecida pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, com a flexibilização da política de habitação de forma a verificar o que se afigura adequado em cada caso.

No entanto, dada a imprecisão do conteúdo do direito à habitação e do que pode vir a significar concretamente a sua *adequação*, e haja vista a discrepância entre a forma como esse direito fora reconhecido no plano internacional e a sua realização pelos Estados ao redor do mundo, a Observação Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabeleceu noções que traduzem o que uma habitação deve atender para realizar a dignidade humana. Longe de tentar enrijecer o conceito de habitação adequada, essas *linhas interpretativas*³² densificam o que vem a ser o direito à habitação adequada, cons-

³⁰ Sobre o Direito à Habitação em tempos de pandemia da Covid-19, Cfr. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx>

³¹ Num diálogo com Castanheira Neves, se o caso concreto, em toda a sua especificidade, interpela o direito e extraem dele novos significados, aqui também, as especificidades das circunstâncias fáticas, ao interpelarem o sistema jurídico na realização do direito fundamental à habitação, extraem dele novos *sentidos* do que vem a ser o direito à habitação nas diferentes situações concretamente colocadas, a partir das exigências colocadas pela situação concreta à realização da dignidade humana no âmbito da concretização do direito à habitação – e ao fim e ao cabo, à própria realização do direito. Ainda com Castanheira Neves, trata-se de estabelecer uma constante relação dialética entre os problemas concretamente colocados e o sistema jurídico, que desse extrai novos sentidos assumidos pelo direito à habitação a partir da mediação do problema. Cfr. NEVES, António Castanheira, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Studia Iuridica I, Boletim da Faculdade de Direito, Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 155 e ss.

³² ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, *Nota Informativa: Direito à Habitação*, Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, 2017, p. 3.

tituem garantias fundamentais que podem ser invocadas juridicamente no âmbito internacional e guiam a identificação de aspectos práticos aos quais o direito à habitação deve atender. Sobre essas linhas interpretativas, vale destacar as exigências de: (i) *Segurança legal da ocupação*, isto é, com a segurança da posse contra expulsões forçadas e outras ameaças injustificadas e inesperadas, de forma a tutelar o direito de viver em um lugar sem o receio de ser repentina e injustamente retirado; (ii) *Disponibilidade de Serviços, materiais e infra-estrutura*, referindo-se à sua inserção em espaços servidos de infraestruturas, serviços públicos e equipamentos; (iii) *Acessibilidade econômica*, (iv) *Habitabilidade*, que refere-se a boas condições de saúde e conforto, bem como segurança contra desastres; e (v) *Proibição da discriminação no acesso e a priorização de grupos vulneráveis*³³.

2.2. Exigências acrescidas à adequação colocadas pelos incêndios florestais

Como já referimos, os incêndios florestais, além de colocarem em causa a integridade da estrutura da habitação e de toda a comunidade local, evidenciam uma nova função desempenhada pelas habitações: a função de proteção contra desastres naturais, nomeadamente os incêndios rurais.

Assim, a ameaça colocada pelos incêndios florestais à integridade das habitações, bem como a função de proteção de vidas desempenhada por estas, trazem novas exigências mínimas a serem atendidas para que uma habitação situada na interface urbano-florestal – sobretudo em áreas de alta ou muito alta perigosidade de incêndios rurais – seja *adequada*. E, uma vez que a realização das funções atribuídas a uma residência situada nessas áreas e a própria proteção da sua estrutura demandam, inegavelmente, ações que desenvolvam a sua resiliência (ou a redução da sua vulnerabilidade) aos riscos aos quais estão expostas³⁴,

³³ OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particular Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal», *Journal of Service Science and Management*, 13, 2020, pp. 20-27, p. 21 e ss.

³⁴ Os riscos aos quais as casas localizadas na interface urbano-rural, como contato com as chamas, o calor e faíscas, são exemplificados no documento explicativo elaborado pela administração pública do estado de *Victoria*, Austrália, acerca dos

essas novas exigências incidem sobre o aspecto da habitabilidade da habitação, versando especificamente sobre a garantia de segurança da habitação contra desastres naturais.

Dessa forma, uma habitação que possa ser qualificada como *adequada* nesse contexto requer a utilização, em sua estrutura, de materiais que apresentem boa resistência aos riscos aos quais está exposta³⁵. Ainda, tendo em vista que a resiliência das habitações, nesses casos, leva em consideração não apenas a estrutura das casas, mas também o seu entorno e a sua distância dos locais mais propensos à ocorrência de fogos rurais, a adequação das habitações demanda, também, medidas como a correta limpeza da vegetação ao redor da estrutura e o seu afastamento das áreas expostas a alta perigosidade incêndio florestal³⁶.

Assim, as exigências acrescidas colocadas realização do direito à habitação condigna ou adequada nas interfaces urbano-florestais relacionam-se com a construção ou ações de intervenção no edifício de forma a torná-lo mais resiliente ao fogo, bem como com o deslocamento do desenvolvimento populacional para áreas de baixo risco de incêndio florestal, e com a realização de operações de limpeza da vegetação no entorno da habitação.

diferentes *standards* de construção que devem ser observados (cfr. <https://www.cfa.vic.gov.au/documents/20143/69511/CFA-BMO-Construction-standards-Aug-14.pdf/a27c89b1-abcf-6b63-b101-ed43abbd9229>) e também em seu *website* também quando esse faz referência às construções em áreas propensas a incêndios florestais, cfr. https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/bushfire/building-in-bushfire-prone-areas#open_drawer.

³⁵ No que tange à preocupação com a boa resistência dos materiais utilizados na estrutura das casas sitas em áreas propensas a incêndios florestais no contexto estado-unidense, cfr. POWER, Matthew, «How to build fire-proof homes», *Builder*, 2003, disponível em https://www.builderonline.com/building/safety-healthfulness/how-to-build-fire-proof-homes_o

³⁶ A relevância da realização das obras de limpeza da vegetação e do afastamento da habitação das áreas expostas a maiores índices de perigosidade para a redução da vulnerabilidade, ou o aumento da resiliência da habitação ao fogo é destacada nas estratégias de prevenção de incêndios florestais nos Estados Unidos da América e na Austrália, por exemplo. Cfr. VITALI, Karoline Tavares, *Legislação estrangeira aplicada à interface urbano-florestal na dual casalenvolvente*, coord. LOPES, Dulce, Relatório n.º 4 do Projeto House Refuge, 2021, disponível em <https://adai.pt/houserefuge/resultados/>

3. Da Abstração das Habitações Rurais ao Foco no Combate de Incêndios Florestais: A Insustentabilidade das Políticas Públicas Portuguesas Face aos Desafios Atuais

Historicamente, as políticas de habitação desenvolvidas em Portugal “tiveram repercussões distintas no território e nos grupos sociais considerados como *pobres* ou *necessitados*”, centrando-se em dar respostas aos problemas verificados nas maiores cidades e vilas³⁷. Consequentemente, a realização do direito à habitação nas zonas rurais e, assim também o acesso à habitação, as condições de habitabilidade, bem como a capacidade das famílias suportarem os custos de uma habitação adequada sem comprometerem outras esferas atinentes à sua subsistência não eram alvo de grandes preocupações. Ademais, o próprio fenômeno da migração rural acentuava os desafios do direito à habitação nos grandes centros urbanos – o que não justifica, é claro, o “abandono” das habitações localizadas em áreas rurais³⁸.

O cenário atual não é muito diferente: apesar das mudanças verificadas nas políticas de habitação – desde logo relacionadas à passagem do fomento ao acesso à habitação pela aquisição da propriedade ao acesso pelo arrendamento acessível, bem como à flexibilização trazida pela nova geração de políticas habitacionais, de forma a possibilitar a realização do sentido que uma habitação adequada ou condigna vem a ter no caso concreto – tais políticas continuam a centrar-se nas questões suscitadas pelas habitações nos grandes centros, esquecendo-se que os problemas verificados ao longo do território português são muito heterogêneos e não se resumem àqueles característicos de centros como Lisboa e Porto.

Note-se, ainda, que a Estratégia para a Habitação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015) não se refere à habitação nas zonas rurais, e que o documento sequer cita o termo “rural”, num contexto em que as habitações na interface urbano-rural em Portugal estão já há décadas tendo que lidar com a ameaça do incêndio florestal. Mas essa constatação passa de uma curiosidade a uma preocupação quando

³⁷ FREIRE, Dulce; BORGES, Pedro Namorado, «O problema da habitação rural: debates e políticas públicas durante o Estado Novo», in AGAREZ, Ricardo Costa (coord.), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-1928*, Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018, pp. 119-160, p. 119 e ss.

³⁸ FREIRE, Dulce; BORGES, Pedro Namorado, «O problema da habitação...», p. 119 e ss.

se percebe que, quando falamos de políticas públicas, os documentos estratégicos são aqueles que estabelecem os objetivos a serem alcançados, desenhando o quadro geral de ação que será posteriormente preenchido pelo legislador e pela administração pública³⁹.

Com isso, a inexistência de objetivos delineados a serem concretizados no contexto das habitações rurais poderá implicar, também, na ausência de medidas legislativas e administrativas que busquem atender à necessidade de desenvolver a resiliência aos incêndios florestais das comunidades que vivem na interface urbano-rural – seja através de deslocamentos, seja através de ações para tornar a estrutura da casa resiliente aos incêndios e, assim, apta a desempenhar, também, a função de abrigo para as famílias que ali residem.

Assim, ainda hoje, a política habitacional portuguesa abstrai as necessidades das habitações rurais – e da própria realização do direito à habitação nas zona urbano-rural, ao não adotar estratégias e medidas concretas aptas a prevenir danos às habitações e proteger as mesmas contra os incêndios florestais e, portanto, promover a resiliência das casas e das comunidades que vivem nas interfaces urbano-rurais

Em outro giro, no que tange especificamente à gestão dos incêndios florestais, a estratégia adotada no contexto lusitano por anos centrou-se no combate, destinando pouca atenção prática à prevenção desses desastres⁴⁰, sobretudo antes de 2017, quando os incêndios florestais de Pedrogão Grande chamaram a atenção para a necessidade de alterar essa abordagem. Nesse sentido, o relatório de 2019 do SGIFR, aponta que antes de 2017, cerca de 80% da verba destinada à gestão dos incêndios florestais era utilizada no combate, no entanto, essa lógica vem se invertendo pouco a pouco após os desastres causados pelos incêndios de 2017 e, em 2019, 50% da verba foi já destinada à prevenção⁴¹.

³⁹ Nesse sentido, cfr. BUCCI, Maria Paula Dallari, «Políticas Públicas e Direito Administrativo», *Revista de Informação Legislativa*, ano 34, n. 133, jan/mar, Brasília, 1997.

⁴⁰ Nesse sentido Manuela Magalhães (*et. al.*) destaca que a reação das *policies* portuguesas às vagas de incêndio verificadas nas últimas décadas enfatizaram “o combate em detrimento da prevenção territorial”. Cfr. MAGALHÃES, Manuela R. (*et. al.*), «O ordenamento do território na prevenção dos incêndios rurais», in TEDIM, Fantina; PATON, Douglas (coord.), *A Dimensão Social dos Incêndios Florestais: Para uma Gestão Integrada e Sustentável*, Estratégias Criativas, 2012, p. 55-100, p. 62.

⁴¹ O mencionado relatório está disponível em <https://www.agif.pt/pt/relatorio-do-sgifr>. No entanto, vale observar que o relatório fruto da auditoria do Tribunal de

Com efeito, uma estratégia de gestão dos incêndios que não valoriza aspectos preventivos, mas ao contrário, centra-se na sua supressão revela-se insustentável também numa perspectiva diacrônica. A exemplo do contexto estado-unidense, anos de realização de uma política focada na supressão de incêndios culminou no acúmulo de combustível vegetal nas florestas⁴², o que somado às alterações climáticas, resulta em altas probabilidades de ocorrência de *megaincêndios* (*megafires*) em áreas do território que, dada a sua aridez, já são especialmente propensas à deflagração de incêndios florestais, como os incêndios que ocorreram no estado da Califórnia em 2018. No entanto, os *megafires* desafiam a própria eficácia da estratégia de supressão dos incêndios, dada a magnitude e a intensidade desses, além da própria mudança de comportamento do fogo. Esse cenário, hodiernamente, coloca desafios acrescidos à adoção de medidas preventivas, diante do acúmulo de combustível nas florestas norte-americanas durante anos, que resultam em custos altos de limpeza das florestas – e, enquanto tais custos não são assumidos pelo governo, o acúmulo de combustível, fruto do foco no combate aos incêndios durante anos, continua colocando vidas e habitações em risco⁴³.

Não obstante as mudanças que vem sendo verificadas quanto à alteração de paradigma, de uma abordagem centrada no combate aos incêndios para a prevenção, não se verificam, ainda, ações de relevo no que tange à resiliência das habitações.

Diante disso, e tendo em vista a noção de *equilíbrio* que implica a própria ideia de sustentabilidade⁴⁴, a política habitacional hodierna já

Contas divulgado em abril de 2021, chama a atenção para o fato de que não há um sistema que permita quantificar os custos da prevenção e do combate aos incêndios em Portugal, em razão da multiplicidade de sistemas de informação e de informações dispersas, sem uniformização. Cfr. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel004-2021-2s.pdf>

⁴² Abordando como o foco da política dos EUA na supressão de incêndios faz com que essa seja ineficaz ante a incapacidade da estratégia de supressão, isolada, combater adequadamente os incêndios, bem como destacando o acúmulo de vegetação decorrente dessa estratégia e a possibilidade desse combustível vegetal sustentar grandes incêndios, cfr. BUSENBERG, George, «Wildfire Management in the United States: The Evolution of a Policy Failure», *Review of Policy Research*, vol. 21, n. 2, 2004, pp. 145-156, p. 147 e ss.

⁴³ BUSENBERG, George, «Wildfire Management in the United...», p. 147 e ss

⁴⁴ Abordando essa ideia, CASALTA NABAIS, José, «Da Sustentabilidade do Estado Fiscal», in TAVARES DA SILVA, Suzana; CASALTA NABAIS, José (coord.), *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Coimbra: Almedina, 2011, pp. 11-56, p. 23 e ss.

apresenta um desequilíbrio ao não considerar os específicos interesses das zonas rurais, começando a revelar-se, assim, insustentável.

Analisando já a referida política diante das ameaças dos incêndios florestais, ainda sob a ótica da sustentabilidade – compreendida aqui em seus três pilares⁴⁵, quais sejam, da sustentabilidade ambiental (ecológica), da sustentabilidade econômica e da sustentabilidade social – a abstração das habitações rurais acaba por resultar também na falta de resiliência das casas, tornando-as mais propensas a serem danificadas ou mesmo destruídas pelo fogo e a expor a vida e a integridade física de pessoas a riscos acrescidos. Com efeito, tendo em vista a ocorrência periódica dos incêndios, a política habitacional se revela insustentável do ponto de vista econômico-financeiro diante dos altíssimos custos associados à reconstrução, que poderão se repetir com frequência, revelando a sua insustentabilidade econômico-financeira. Há, ainda, a insustentabilidade associada aos altos custos sociais, sendo essa a mais negativa das externalidades⁴⁶. Por fim, tendo em vista que a vulnerabilidade das casas contribui para a expansão dos incêndios, revela-se também insustentável sob o ponto de vista ambiental ou ecológico, diante da contribuição para a emissão dos gases de efeito estufa, bem como da queima de maior parcela florestal.

Diante disso, e considerando ainda ser a “sustentabilidade um princípio conformador que surge como dever de ação e também como

⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional», *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 8, nº 13, 2010, p. 9. O autor refere-se à sustentabilidade como um *conceito federador*, que também transporta dimensões entre estados (sustentabilidade interestatal) e entre gerações – aqui já numa perspectiva sincrônica e diacrônica, em que temos, respectivamente, a sustentabilidade *intra* e *inter* geracional.

⁴⁶ COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Relatório: Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, 2017, disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/ComissaoTecnicaIndependente.aspx>, p. 36. O relatório independente estima, ainda, que o custo social total dos incêndios que atingiram Portugal em 2017 é de 613 milhões de euros, perdendo-se cerca de 50% da riqueza anualmente produzida pela floresta em Portugal. Ao analisar a relação das vítimas com as casas, o relatório aponta que as pessoas que faleceram no interior de suas casas (quatro pessoas) foram exatamente aquelas que estavam no interior do total de casas ardidas nos incêndios de Pedrogão Grande.

limite à conformação”⁴⁷, torna-se imperiosa uma modificação da sua abordagem, em ordem a realizar o direito à habitação adequada nesse contexto de forma sustentável.

4. Que vias para uma resiliência sustentável?

No contexto de cíclicas ameaças colocadas por incêndios florestais, a realização sustentável do direito à habitação demanda, como é possível inferir, a inclusão das habitações rurais na estratégia nacional de habitação, bem como a consideração de suas necessidades pelas políticas públicas, de modo a atender às exigências da *adequação* de uma edificação em zonas sujeitas à ocorrência de incêndios florestais – e, por conseguinte, permitir que a casa possa, de fato, exercer sua função de abrigo contra essa modalidade de desastre natural, evitando danos a pessoas e a bens, além de reduzir os custos de reconstruções de casas atingidas ou destruídas por incêndios florestais.

No entanto, muito embora a adequação das edificações aos riscos aos quais estão expostas seja crucial para a resiliência das habitações aos fogos rurais, a ideia de resiliência aplicada a uma comunidade e às suas estruturas está intimamente ligada à sua localização, isto é, ao seu posicionamento mais ou menos próximos a locais mais sujeitos à ocorrência de eventos naturais⁴⁸. Assim são necessárias ações e estratégias mais amplas, que mobilizam o planejamento do território enquanto instrumento apto a (re)direcionar o desenvolvimento urbano e populacional para áreas mais distantes os locais sujeitos a maiores riscos de danos em decorrência de incêndios florestais, que possuam caráter colaborativo e que promovam a resiliência através da informação e da sensibilização para os riscos.

Assim, passaremos a analisar, em jeito de propostas, algumas vias pelas quais essa resiliência poderá ser construída de forma sustentável.

⁴⁷ LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos Adquiridos”*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

⁴⁸ Rachel Huges e David Mercer pontuam, o *desastre* ocorre sobretudo quando os eventos naturais atingem pessoas e bens. HUGES, Rachel; MERCER, David, «Planning to Reduce Risk: Wildfire Management Overlay in Victoria, Australia», *Geographical Research*, vol. 47, n. 2, June 2009, pp. 124-141, p. 126.

4.1. A consideração do risco de incêndios florestais no planejamento do território e nas decisões administrativas

O planejamento do território é um dos instrumentos-chave para a construção da resiliência da comunidade e a prevenção de riscos⁴⁹. Ao perspectivar as atividades e desenvolvimentos que se projetam no solo a partir de um caráter prospectivo⁵⁰, propicia o *desenho* do território a partir da consideração dos riscos de desastres, permitindo localizar as comunidades, suas casas e estruturas em locais mais afastados daqueles de maiores riscos, aumentando a resiliência dessas aos incêndios⁵¹ a partir da sua localização.

Nesse contexto, possui notoriedade os planos municipais⁵², como instrumentos de gestão territorial de caráter global – permitindo, assim, harmonizar os diferentes interesses incidentes no solo municipal – que, pela sua proximidade em relação ao nível de intervenção, estão mais bem posicionado para identificar os riscos aos quais o território está sujeito e, assim, definir regras de ocupação, uso e transformação dos solos, capazes de criar comunidades resilientes, a partir de respostas distintas aos diferentes riscos que se verifiquem⁵³.

Através da classificação e qualificação dos solos, os planos municipais são capazes de (re)direcionar o desenvolvimento urbano e

⁴⁹ BARRETT, Kimiko, «Reducing Wildfire Risk in the Wildland-Urban Interface: Policy, Trends, and Solutions», in *Idaho Law Review*, v. 55, n. 3, 2019, pp. 3-27, p. 18.

⁵⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Florestas e Ordenamento do Território», in AMADO GOMES, Carla; SARAIVA, Rute (coord.), *No Ano Internacional das Florestas*, Lisboa: ICJP, 2012, pp. 45-67, p. 45-46.

⁵¹ BARRETT, Kimiko, «Reducing Wildfire Risk...», p. 27.

⁵² O que não diminui a importância da elaboração de quadros estratégicos de âmbito nacional e regional na matéria, sobretudo pela relevância que possam conferir ao bem jurídico florestal – como ocorre, por exemplo, no PNPOT – e que deve ser observada pelos planos municipais. No entanto, tendo em vista o destaque desses últimos na matéria que aqui nos ocupa, bem como o espaço disponível para realizarmos a nossa análise, não faremos desenvolvimentos acerca dos planos nacionais e regionais. No entanto, para a consideração da floresta nesses planos, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Florestas e Ordenamento do Território»..., p. 54 e ss.

⁵³ FOULQUIER, Norbert; MOREL, Jean-François, «La place du droit de l'urbanisme dans la gestion du risqué. Résistér ou délocaliser?», in GRIDAUH – Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de L'Amenagement, de l'Urbanisme et de L'Habitat, *Droit de l'Aménagement de l'Urbanisme de l'Habitat*, Antony, Editions Le Moniteur, Antony, 2017.

populacional de forma a afastá-los de áreas florestais ou que, pelas suas características, estejam mais propensas a ocorrência de incêndios florestais, assim como estabelecer medidas de gestão do uso do solo (como a limpeza da vegetação no terreno à volta das estruturas) e, ainda, definir parâmetros de construção, nomeadamente quanto aos materiais que devem ser utilizados para deixar as casas resistente aos incêndios florestais tendo em vista os diferentes riscos ao quais podem estar sujeitas.

A título de exemplo, no estado de *Victoria*, Austrália, o planeamento do uso do solo – cujas linhas gerais estão desenhadas no *Victoria Planning Provisions*, na cláusula 13.02-1S⁵⁴ – pauta-se em um *risk-based planning*, com vistas a incrementar aumentar a resiliência das comunidades aos riscos de incêndios florestais. Pode-se verificar, assim, áreas classificadas como *Bushfire Prone Areas* (BPA)⁵⁵, onde há risco *muito alto* ou *extremo* de incêndios florestais, impondo um plano especial de gestão do uso do solo e regras específicas a serem aplicadas nas construções, com base no índice conhecido como *Bushfire Attack Level* (BAL)⁵⁶. Este leva em consideração a severidade da exposição potencial da construção a riscos como ataque de brasas, irradiação de calor e contato direto com as chamas dos incêndios. Assim, a depender dos riscos a que a construção está exposta, ela estará sujeita a observar diferentes parâmetros de construção com o escopo de reduzir a sua vulnerabilidade àqueles.

Sabemos, entretanto, que adoção dessas soluções pelos planos municipais e a sua implementação prática não é tão simples quanto pode parecer.

No contexto português, o risco de incêndios florestais tem sido perspectivado sobretudo nos planos setoriais florestais – que, portanto, levam em consideração o interesse florestal. Com efeito – e já no

⁵⁴ Disponível em https://planning-schemes.delwp.vic.gov.au/schemes/vpps/13_02-1S.pdf?_ga=2.263201740.170620406.1621282691-2119954253.1620513567

⁵⁵ Além das áreas classificadas como BPA, também pode-se encontrar a classificação de *Bushfire Management Overlay* (BMO), que pode trazer requisitos para licença, incluindo medidas obrigatórias de proteção contra incêndios florestais, tais como o defensible space, abastecimento de água, acesso e requisitos de gestão contínua da vegetação. Vale destacar que toda área classificada como BPA está, também, incluída na classificação de BMO, sujeita também, assim, a essas regras.

⁵⁶ O BAL é classificado pelo standard australiano de construção de edifícios (AS 3959), em seis diferentes níveis, que vão desde o baixo (BAL-LOW), até a flame zone (BALFZ).

âmbito municipal – os Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI) condicionam a classificação e qualificação do solo pelos planos municipais⁵⁷, a partir da classificação do território realizada em seu âmbito, de acordo com o risco de perigosidade de incêndio rural⁵⁸. Nesse contexto, as condicionantes dos números 2 e 4 do art. n.º 16 da atual versão do Decreto-Lei nº 124/2006, de 28 de junho, alterado pelo Decreto Lei 14/2019 de 21 de janeiro, que dizem respeito à proibição de construção de novas edificações em áreas classificadas como *alta* ou *muito alta* perigosidade de incêndio, bem como a permissão para construção ou ampliação de construções já existentes, em áreas de *média*, *baixa* e *muito baixa* perigosidade, se cumpridos alguns condicionalismos, seriam capazes de promover essa deslocação do desenvolvimento populacional, bem como a adoção de medidas aptas a mitigar os riscos de incêndios florestais.

No entanto, a relação entre os PMDFCI e os planos municipais apresentava uma difícil compatibilização – desde logo por dúvidas quanto à vinculatividade daqueles aos particulares e quanto aos limites e competências no âmbito da elaboração dos planos municipais bem como a consequente forma de incorporação dos PMDFCI em seu âmbito⁵⁹. Após as alterações quanto à forma de sua aprovação, bem como as exigências de participação e de publicidade, realizadas em razão da ineficiência dos PMDFCI⁶⁰, atualmente estes são diretamente

⁵⁷ Nesse sentido é a redação atual do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, *in verbis*: “A classificação e qualificação do solo definidas no âmbito dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem considerar a cartografia de perigosidade de incêndio rural definida em PMDFCI a integrar, obrigatoriamente, na planta de condicionantes dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território”.

⁵⁸ A classificação com base na perigosidade de incêndio rural é feita em: muito baixa; baixa; média; alta; e muito alta, de acordo com o art. 5º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho.

⁵⁹ Destacando essas questões, cfr. LOPES, Dulce, «Planos Municipais de Defesa da Floresta: Procedimentos de Elaboração e Dinâmica», in ANTUNES, Maria João; LOPES, Dulce; OLIVEIRA, Carlos (coord.), *Florestas e Legislação: Planos Municipais da Defesa da Floresta Contra Incêndios*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019, p. 34 e ss.

⁶⁰ Essa dificuldade foi acentuada pelo Tribunal de Contas, na *Auditoria Aos Planos Municipais De Defesa Da Floresta Contra Incêndios E Respetivos Planos Operacionais Municipais*, Relatório nº 23/2019, 2019, disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel023-2019-2s.pdf>

aplicáveis e vinculam os particulares apenas se a sua aprovação se der de acordo com o regime legal vigente e em atenção às exigências de participação e de publicidade. Quanto aos PMDFCI antigos, a sua eficácia jurídica e a vinculação dos particulares encontra-se condicionada à sua incorporação nos planos municipais⁶¹.

Há, entretanto, nas áreas que recebem as referidas classificações, situações jurídicas e situações de fato de particulares que já tenham adquirido o direito de construir ou efetivamente construído que, em regra, não são afetadas⁶² pelas respectivas restrições impostas à área após a aquisição do seu direito e, especialmente, após a consolidação de situação de fato, que com a construção a que tinha direito, passa agora a estar coberta pela garantia do existente.

É preciso pensar, assim, em soluções para a resiliência dessas construções – e das construções futuras, fruto de situações jurídicas consolidadas –, que não são afetadas por essas regras, mas relevam para a realização do direito à habitação daquelas pessoas e famílias, além do próprio direito à habitação da comunidade – pois, como se viu, uma casa atingida pelos incêndios aumenta os riscos de danos para as demais casas e pessoas.

Algumas dessas possíveis soluções podem ser vislumbradas na transferência de edificabilidade e na deslocalização das construções.

No que tange à primeira solução, a Lei nº 31/2014, de 30 de maio, prevê em seu artigo 20º, n.º 2, a autonomia do direito de construir em

⁶¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce, «Breves Notas Sobre Algumas das Alterações na «Legislação das Florestas». Em Especial a Alteração ao Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 21, janeiro/março, 2019, pp. 29-59, p. 47. Note-se que com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 14/2019, tornou-se mais clara a possibilidade de áreas urbanas integrarem a cartografia de perigosidade de incêndio rural definida nos PMDFCI, uma vez que não se exige que os planos municipais classifiquem esses solos como rústicos e que os condicionamentos previstos, nomeadamente relativos à proibição de novas construções naquele plano não se aplicam às edificações localizadas naquela área. Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce, «Breves Notas Sobre...», p. 43 e ss.

⁶² A não afetação dessas posições ou situações jurídica trata-se da resposta mais comum. No entanto, a autoridade planificadora poderá decidir, de forma fundamentada, pela afetação dessas posições pelo novo regime, hipótese em que os particulares devem ser compensados através do pagamento de indenizações – cujos custos, se essa fosse a resposta comum, poderiam tornar a execução do plano financeiramente insustentável. Destacando esses aspectos, cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Transferências de Edificabilidade como Instrumento de Gestão Urbana», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 29, 2021, p. 17-30, p. 18 e ss.

relação ao direito de propriedade, evidenciando a possibilidade de sua concretização em terreno distinto em relação àquele onde foi gerado, viabilizando a transferência de edificabilidade gerada por um terreno em outro distinto⁶³. Em todo caso, consoante o artigo 21º daquele diploma legal, a possibilidade de transferência de edificabilidade e as finalidades a ela atribuídas (entre elas, a prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais) devem ser concretizada nos planos intermunicipais ou municipais.

Com efeito, a transferência de edificabilidade traduz-se num mecanismo promissor, viabilizando a concretização do direito de construir, eventualmente gerado em áreas que vieram a ser consideradas de alta ou muito alta perigosidade, em outro local, exposto a índices menores de perigosidade. Entretanto, não deixa de suscitar importantes questões quanto ao local a ser realizada a nova implantação, tendo em vista ser necessário um terreno disponível para a concretização do direito de construir que, num contexto de escassez ligada também a essa disponibilidade, traz questões relativas ao direito de propriedade. Afinal, a transferência de edificabilidade só se poderia concretizar se o titular daquele direito de construção fosse, também, proprietário de um terreno noutro local? Poderiam ser utilizados, aqui, instrumentos perequatórios?

Quanto a deslocalização, essa já foi mobilizada no contexto português no âmbito dos incêndios florestais, mas a propósito da deslocalização de casas que foram destruídas ou gravemente danificadas pelos incêndios florestais em 2017. Nesse contexto, o Decreto-Lei nº 130/2017, de 09 de outubro, que veio estabelecer um regime excepcional de controle prévio relativo à reconstrução de edifícios de habitação destruídos ou gravemente danificados em razão de catástrofes, considerou a deslocalização da construção para outro local no mesmo prédio – que seria uma construção nova – como uma *reconstrução* – que, em regra, implicaria a realização da obra exatamente no mesmo local de implantação do edifício anterior⁶⁴. Assim, como explica Fernanda Paula Oliveira, a consideração dessas operações como obras de reconstrução traz consigo a afirmação da preexistência de um direito

⁶³ OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Transferências de Edificabilidade...», p. 21 e ss.

⁶⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Transferências de Edificabilidade...», p. 24.

– relativo ao edifício que foi atingido – que poderá ser concretizado com a proteção da garantia do existente, ainda que em outro local no mesmo terreno⁶⁵.

Nesse contexto, considerando a qualificação de uma deslocalização do edifício no âmbito do mesmo terreno como *reconstrução* pelo Decreto-Lei n.º 130/2017, de 09 de outubro, e que de acordo com o n.º 2 do art. 6.º do referido decreto, essa deslocalização tem seu fundamento na eliminação ou na atenuação especial do risco, cabe indagar se as deslocalizações que se pretendam realizar *antes* (e não apenas depois) das casas serem destruídas ou gravemente danificadas por desastres naturais (como os incêndios florestais) que também estejam pautadas na eliminação ou na atenuação especial do risco, não deveriam, privilegiando-se a prevenção de desastres, ser qualificadas como reconstrução e beneficiarem-se da garantia do existente. Nesse sentido, seria necessário que o legislador previsse a referida hipótese, de modo a vincular os planos municipais – enquanto regulamentos administrativos que são –, uma vez que o Decreto-Lei n.º 130/2017, de 09 de outubro, aplica-se a edifícios de habitações destruídas ou gravemente danificadas.

4.2. A proteção do Direito à Habitação também é tarefa de todos⁶⁶

A natureza de direito social do direito fundamental à habitação e a sua caracterização como um *direito a prestações* não significa que a sua realização seja uma tarefa exclusiva do poder público, como destaca o próprio texto constitucional ao estabelecer, na alínea “d” do artigo 65.º da CRP, que incumbe ao Estado “*Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução*”.

De fato, tendo em vista que os direitos fundamentais, assim como determinados bens, só são protegidos e promovidos de forma eficaz através da colaboração de todos⁶⁷, a solidariedade e a assunção de

⁶⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Transferências de Edificabilidade...», p. 24.

⁶⁶ Trata-se de uma analogia à afirmação “os direitos fundamentais são tarefa de todos”, realizada por Ana Raquel Moniz, Cfr. MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 179.

⁶⁷ LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o croco-*

determinadas tarefas de índole prestacional pelo Estado não deve dar azo a uma postura passiva dos cidadãos e da sociedade como um todo⁶⁸.

Ao contrário, a realização dos direitos fundamentais – e especificamente aqui, do direito à habitação – demanda o exercício de uma cidadania ativa e responsável. Ainda, no que concerne à resiliência do direito à habitação frente aos incêndios florestais, não basta o discurso da autorresponsabilização dos cidadãos, pois, para lidar com a ameaça dos incêndios florestais é preciso ter, também, o conhecimento sobre *o que precisa ser feito, quando e como*. Nesse sentido, exige também o exercício de uma cidadania capacitada⁶⁹, conferindo destaque às ações de informação, educação e incentivo levadas a cabo pelo Estado.

Outrossim, as próprias ações exigidas para a gestão de incêndios reforçam a necessidade de desenvolvimento e de valorização de uma “cultura dos deveres”⁷⁰ para a adequada prevenção dos incêndios e proteção das habitações e das vidas contra suas ameaças. A gestão dos incêndios rurais acaba por ser uma matéria de gestão partilhada⁷¹ entre o Estado e os cidadãos, uma vez que esses acabam por serem os responsáveis por colocar em prática as principais ações preventivas, como a limpeza de combustíveis ao redor das casas, a gestão da paisagem, a reabilitação dos edifícios para deixá-los mais resistentes. Assim, a administração pública – no que tange à gestão dos incêndios, nomeadamente às ações de prevenção, que não deixa de contribuir para a realização e proteção do direito à habitação – assume uma postura de planejamento e de coordenação de ações que, no essencial, são executadas pelos cidadãos.

dilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos Adquiridos”, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 21.

⁶⁸ MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais e a sua Circunstância...*, p. 195.

⁶⁹ Destacando as dimensões da cidadania ativa, responsável e da capacitação dos cidadãos, cfr. MONIZ, Ana Raquel, *Os Direitos Fundamentais e a sua Circunstância...*, p. 197-198.

⁷⁰ LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social?...*, p. 22.

⁷¹ Nesse sentido, MUTCH, Robert W. *et al.*, «Protecting lives and property...», p. 370 e ss.

4.3. Resiliência Através da Informação e Sensibilização para os Riscos

A realização do dever de informar da administração é, por si, uma forma de realização dos direitos fundamentais, auxiliando na transformação da sociedade e na proteção do indivíduo⁷². Tendo em vista, ainda, que nem todas as ações a serem levadas a cabo pelos cidadãos constituem uma *obrigação*⁷³, a divulgação de informações claras e acessíveis poderão funcionar como um *pequeno empurrão*⁷⁴ para que os particulares adotem os comportamentos esperados.

No contexto da realização e da proteção do direito à habitação diante das ameaças dos incêndios florestais, a realização do dever de informar deve assumir contornos distintos, sobretudo face à necessidade de não apenas comunicar dados – o que por si só pode influenciar comportamentos⁷⁵ –, mas também de educar, sensibilizar e à necessidade de alterar comportamentos.

Note-se, nesse sentido, que o relatório sobre os incêndios em Portugal de 2017 recomenda o envolvimento da sociedade na questão dos incêndios, uma vez que Portugal encontra um número muito elevado de ignições, e cerca de 98% das ignições possuem origem humana, sendo que a maior parte delas está associada a comportamentos negligentes e acidentes, e não a um ato que dolosamente buscou desencadear o incêndio, o que revela, segundo pontuou a comissão, um problema de “*educação, sensibilização, consciencialização e responsabilização*”⁷⁶.

⁷² VELASCO CABALLERO, Francisco, *La Información Administrativa al Público*, Madrid: Editora Montecorvo S. A., 1998, p. 37.

⁷³ Tenha-se em mente, por exemplo, que de acordo com o artigo 60.º do RJUE, as eventuais obrigações estabelecidas por normais legais ou regulamentares que estabeleçam normas atinentes à resiliência das edificações não vinculam aquelas construídas ao abrigo do direito anterior, estando a realização de obras de reabilitação do edifício na esfera de escolha do particular. Ainda, a própria contratação de seguros, a realização de planos de sobrevivência aos incêndios, decidindo antecipadamente se evacuará o local, também não são decisões obrigatórias, mas assumem relevo nesse contexto.

⁷⁴ THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass, *Nudge*, New Haven: Yale University Press, 2008, p. 23 e ss.

⁷⁵ VELASCO CABALLERO, Francisco, *La Información Administrativa...*, p. 43.

⁷⁶ COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Relatório: Análise e apuramento dos factos...*, p. 173.

Tais ações, aliás, vêm mencionadas em uma panóplia de documentos⁷⁷ que enfatizam a importância da atividade informativa, considerada em seu sentido amplo, nessa matéria.

Sem esgotar todas as vertentes que a referida atividade pode amplamente assumir no contexto dos incêndios florestais⁷⁸ – desde logo, em ações de informação propriamente ditas, de educação, de sensibilização e de formação ou capacitação – cabe a nós aqui destacar o papel decisivo que a informação adequada assume nesse contexto para a colaboração dos cidadãos com a realização da proteção da habitação.

Inicialmente, o *compliance* dos particulares com as obrigações que devem ser realizadas, como a limpeza de combustíveis ao redor da casa e a gestão da paisagem (estabelecida no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho) está altamente dependente da sua compreensão quanto ao próprio conteúdo da obrigação. Ou seja, o que deve efetivamente ser feito e como deve ser.

Assim, a simples publicação das normas e até mesmo a sua ampla divulgação podem não ser suficientes: é necessária, ainda, a transformação da linguagem técnica numa linguagem inteligível e acessível. Aqui, a utilização de instrumentos de *soft law* (como *guidelines*) e a aplicação dos princípios de *legal design*⁷⁹ de forma a incluir elementos gráficos com foco na experiência do destinatário da informação – como desenhos capazes de tornar a informação compreensível para o particular – podem ser alternativas promissoras⁸⁰.

⁷⁷ Como exemplo, podemos citar o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2019, de 21 de janeiro.

⁷⁸ Para tanto, remetemos o leitor para o texto de Alexandra Aragão, que aborda o conteúdo do dever de comunicação no direito florestal. Cfr. ARAGÃO, Alexandra, «Comunicação Persuasiva e Direito Florestal», in ANTUNES, Maria João; LOPES, Dulce; OLIVEIRA, Carlos (Coord.), *Florestas e Legislação: Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios Florestais*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019, pp. 91-122.

⁷⁹ MAIA, Ana Carolina *et. al.*, *Legal Design: criando documentos que fazem sentido para os usuários*, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, versão Kindle.

⁸⁰ Note-se, nesse sentido, que a elaboração de *guidelines* com o escopo de tornar essas informações técnicas mais claras e inteligíveis para os destinatários das obrigações estabelecidas é encorajada pela lei, com disposições nesse sentido no *Planning Environment Act 1987* e no *Building Act 1993*. Ainda, é possível observar que a utilização do *legal design* nas *guidelines* é uma prática comum no contexto australiano. Cfr. <https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/bushfire>

Ainda, ações de formação e capacitação também são essenciais para viabilizar que os destinatários de determinadas obrigações – como a limpeza da vegetação – ou de recomendações realmente conheçam e saibam como executar as ações desejadas.

Em matéria de reabilitação de edifícios com a utilização de materiais resilientes aos riscos aos quais a casa está sujeita, sobretudo tendo em vista a não obrigatoriedade dessas operações, devem ser especialmente levadas a cabo ações de *sensibilização* quanto ao nível dos riscos de incêndio e à possibilidade de danos às casas. Tratam-se de ações que atuam no campo das emoções, permitindo às pessoas a assimilação de forma tão concreta quanto possível do que pode vir a acontecer se os riscos de incêndios se concretizarem⁸¹.

Nesse sentido, essas ações devem, então, fazer com que o risco dos incêndios se torne *familiar* para aqueles que vivem na interface urbano-rural. Como Cass Sunstein pontua, um risco familiar, isto é, um risco cujos possíveis danos e perdas são mais facilmente visualizados em razão da proximidade do risco ou por já ter vivenciado os danos desse, são enxergados como riscos mais sérios e graves, levando as pessoas a saírem de seu *status quo* e a tomarem decisões no sentido de prevenir ou mitigar esses riscos⁸², realizando as ações necessárias de prevenção e até mesmo a contratação de seguros.

Assim, alguém que já viu uma casa arder em um incêndio florestal está mais propensa a realizar investimentos e a adotar medidas para prevenir e mitigar danos decorrentes de fogos rurais do que outra pessoa que só tenha escutado ou lido sobre o assunto, justamente em razão da *familiaridade* do risco.

Dessa forma, a comunicação persuasiva deve ser privilegiada em matéria de proteção das habitações contra incêndios florestais⁸³, diante da necessidade de realização de uma concreta influência dessas informações sobre o comportamento das pessoas.

⁸¹ ARAGÃO, Alexandra, «Comunicação Persuasiva e Direito...», p. 115 e ss.

⁸² SUNSTEIN, Cass R., *How Change Happens*, Cambridge: The MIT Press, 2019, p. 208 e ss.

⁸³ Nesse sentido, Cfr. ARAGÃO, Alexandra, «Comunicação Persuasiva e Direito...», p. 113.

4.4. Seguros: uma forma de incentivo?

Sem a pretensão de esgotar o tema dos seguros, e até mesmo de realizar desenvolvimentos acerca da necessidade ou não da sua obrigatoriedade nesses contextos, cabe pontuar algo curioso que ocorre em outros países quanto à proteção das casas contra os incêndios florestais. Em alguns países, como França e Austrália, os seguros aparecem como uma forma de incentivo à criação de resiliência das estruturas habitacionais ao fogo, incentivando, no primeiro caso, a realização de atividades de gestão de combustíveis e, no segundo, a realização de obras nos edifícios para torná-los resilientes aos incêndios, face à inexistência de obrigação das casas já construídas se adequarem aos novos padrões de resistência aos incêndios.

Esse *incentivo ao compliance* com os *standards* atuais de resistência da casa aos incêndios florestais tem como principal motor na Austrália⁸⁴, a possibilidade de redução do valor do prêmio a ser pago em caso de sinistro (no caso em tela, na ocorrência de danos à estrutura da casa pelos incêndios florestais), se a casa atender aos padrões de segurança contra incêndios florestais. Assim, os benefícios advindos com a realização de tais obras acabam por incentivar o pagamento dos custos com a realização de obras para deixar a habitação resistente aos incêndios florestais.

Em outro giro, no contexto francês, o incentivo vem já pela possibilidade de imposição de sanções em relação ao incumprimento de medidas de prevenção na propriedade – que não deixam de cooperar para a resiliência da habitação. Isso porque o *Code des Assurances*, em seu artigo L122-8, traz a possibilidade de cobrança de uma franquia adicional de até 5.000 (cinco mil) euros caso o dano assegurado resulte

⁸⁴ O cumprimento de padrões de segurança e a instalação de dispositivos dessa natureza como forma de reduzir as franquias de seguros está descrito, entre outros, nos seguintes textos publicados em sites de seguros: *Premiums Explained*, disponível em <https://understandinsurance.com.au/premiums-explained>, acesso em 28 de março de 2021; e *Four ways to reduce your home insurance premium*, 2020, disponível em <https://www.gio.com.au/know-more/insuring-your-home/get-the-best-value-home-insurance-premium.html>, acesso em 28 de março de 2021. Apesar das tentativas, não logramos êxito em encontrar a regulação dos seguros, como encontramos no contexto francês o *Code des Assurances*, para identificar se a realização do referido incentivo decorre da forma como os seguros são regulados no contexto australiano, ou se trata-se de uma iniciativa dos seguros.

de um incêndio florestal e ficar demonstrado que o segurado não cumpriu com determinadas as obrigações estabelecidas do *Code Forestier*, como obrigações de limpeza da vegetação.

O que nos faz indagar se os seguros não poderiam ser, de fato, uma interessante forma de incentivo ao *compliance* dos segurados com as medidas de prevenção de danos decorrentes de incêndios florestais.

Ainda, constituindo os seguros uma tradicional forma de transferência dos (custos dos) riscos em troca de pagamento⁸⁵, a realização da sensibilização quanto aos riscos através da comunicação persuasiva e de ações que visem torná-los mais *familiares*, como abordamos alhures, poderá contribuir para o aumento da contratação dos seguros para habitações e propriedades na interface urbano-florestal.

Sob a ótica da *sustentabilidade* econômico-financeira, e considerando que as casas objeto de seguros via de regra são recuperadas ou reconstruídas com as indenizações pagas pelos seguros – já não através dos programas de reconstrução do Estado –, a sua contratação pelos particulares acaba por contribuir para a redução da carga financeira do Estado nesse aspecto, sem olvidar as ações e investimentos em prevenção de danos que podem ser incentivadas através dos seguros, como ocorre nos citados exemplos da França e da Austrália.

Por fim, mas não menos importante, uma outra indagação que fazemos, de forma mais ousada, é se não seria possível pensar na atuação dos seguros como verdadeiros parceiros da administração pública, adotando uma postura ativa em informar e cooperar com os cidadãos nas práticas de prevenção de incêndios florestais e na resiliência de suas casas.

Tal questionamento surge diante da hodierna atuação dos planos de saúde no Brasil. Esses constituem uma espécie de seguros que se diferenciam dos seguros tradicionais por, em regra, não pagarem indenizações ou reembolsos, mas oferecerem assistência médica aos seus segurados no tratamento de doenças⁸⁶. Contudo, a partir de estímulos

⁸⁵ Nesse sentido, GIDDENS, Anthony, *Mundo em Descontrole*, trad. Maria Luiza X. de A. Borges, 8ª ed., Rio de Janeiro, Editora Record, 2011, p. 35.

⁸⁶ Ainda assim, compõem a classe “ampla” dos seguros *lato sensu*, e até o final da década de 1990 eram regulados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Posteriormente, em razão dos litígios de natureza consumerista, criou-se a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) para regular esse setor. Cfr. SILVA, Josane Suzart Lopes da. *Planos de saúde e boa-fé objetiva: uma abordagem crítica sobre os reajustes abusivos*. 2. ed, Salvador: JusPodivm, 2010, p. 48 e ss.

da Agência Reguladora da Saúde Suplementar (ANS), com a elaboração do Programa de Promoção da Saúde e Prevenção de Riscos e Doenças⁸⁷, esses têm mudado o paradigma da sua atuação, agindo não apenas com a assistência médico-hospitalar no tratamento da doença, mas na promoção da saúde, através de programas que orientam os segurados que compõem *grupos de risco* de desenvolverem complicações em saúde (e, por isso, virem a precisar de um tratamento para um “*sinistro*”), acerca das melhores práticas (como boa alimentação e exercícios físicos) para evitar a ocorrência de danos à sua saúde.

Aplicando essa realidade ao contexto da resiliência das habitações aos incêndios florestais, seria interessante que os seguros assumissem uma postura mais ativa, atuando como verdadeiros parceiros da administração na orientação dos segurados quanto às ações preventivas a serem adotadas e na identificação das medidas concretas que devem ser implementadas na propriedade – em matéria de gestão de combustíveis, por exemplo –, bem como na própria estrutura da casa. Tal postura, ao contribuir para a resiliência das habitações, também acaba por beneficiar as seguradoras ao reduzir ou mitigar os riscos de danos decorrentes de fogos rurais nas habitações ou propriedades seguradas.

No entanto, para que se possa cogitar a utilização dos seguros como forma de incentivo ao *compliance*, bem como a alteração de paradigma de sua atuação, os estímulos através da via regulatória são essenciais. Ainda, é imprescindível que se assegure a acessibilidade dos seguros bem como a inclusão da cobertura dos danos decorrentes de incêndios florestais nos seguros de casas localizadas na interface urbano-florestal.

5. Conclusão

Como visto, as habitações localizadas na interface urbano-florestal desenvolvem uma íntima relação com os incêndios florestais, vendo-se, inclusive, ameaçadas por eles. Contudo, mesmo diante das exigências concretas à realização do direito à habitação adequada colocadas

⁸⁷ As informações sobre o Programa de Promoção da Saúde e Prevenção de Riscos e Doenças da ANS estão disponíveis em <http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-da-operadora/compromissos-e-interacoes-com-ans/programas-ans/promoprev-programa-de-promocao-da-saude-e-prevencao-de-riscos-e-doencas>

pelos incêndios florestais às habitações localizadas nas interfaces urbano-florestais, intimamente ligadas à garantia de segurança dessas casas aos incêndios florestais, ao longo dos anos a política habitacional portuguesa abstraiu – como tem feito ainda hoje – os interesses e as exigências relacionados à realização da habitação nessas zonas, resultando na “construção” da vulnerabilidade dessas aos incêndios ao invés da sua resiliência. Ainda, a referida abordagem afigura-se insustentável diante dos desequilíbrios que causa e dos custos que proporciona.

No entanto, pensamos que a resiliência das habitações (e do próprio direito à habitação) na interface urbano-florestal pode ser construída de forma sustentável a partir da utilização do planejamento do território, com especial destaque para o nível municipal no redirecionamento do desenvolvimento habitacional para locais mais seguros, com menores riscos de incêndios.

Ainda a informação e a sensibilização quanto aos riscos poderão contribuir para a construção de resiliência da comunidade, com a adoção de medidas preventivas a serem levadas a cabo pelos seus membros. Poderão, ainda, contribuir para que os próprios indivíduos queiram e busquem utilizar o instrumento da transferência de eficabilidade *ex ante*, de forma a evitar os danos causados pelos incêndios.

Por fim, o papel desenvolvido pelos seguros no contexto de outros países traz importantes reflexões quanto à possibilidade de sua utilização como um incentivo à adequação das construções, podendo-se vislumbrar, ainda, o exercício de um papel mais ativo pelos seguros na orientação quanto às medidas preventivas.

Agradecimentos

O presente trabalho de investigação foi realizado no âmbito da disciplina "Sustentabilidade Social e Cidadania", do Programa de Doutoramento em Direito Público da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, a quem agradecemos.

Este trabalho beneficiou-se, ainda, da investigação realizada pela autora no Projeto *House Refuge*, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia com referência PCIF/AGT/0109/2018, sob a orientação da Professora Doutora Dulce Lopes, a quem também agradecemos.

Referências Bibliográficas

- ARAGÃO, Alexandra, «Comunicação Persuasiva e Direito Florestal», in ANTUNES, Maria João; LOPES, Dulce; OLIVEIRA, Carlos (Coord.), *Florestas e Legislação: Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios Florestais*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019, pp. 91-122.
- _____, «Para Além dos Deslocados Climáticos: os deslocados ambientais, vítimas do progresso e de injustiças territoriais», in ARAGÃO, Alexandra; SANTOS, José Gomes dos (coord.), *Sistemas Sociais Complexos e Integração de Geodados no Direito e nas Políticas*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019, pp. 279-310.
- BARRETT, Kimiko, «Reducing Wildfire Risk in the Wildland-Urban Interface: Policy, Trends, and Solutions», *Idaho Law Review*, v. 55, n. 3, 2019, pp. 3-27.
- BUCCI, Maria Paula Dallari, «Políticas Públicas e Direito Administrativo», *Revista de Informação Legislativa*, ano 34, n. 133, jan/mar, Brasília, 1997.
- BUSENBERG, George, «Wildfire Management in the United States: The Evolution of a Policy Failure», *Review of Policy Research*, vol. 21, n. 2, 2004, pp. 145-156.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. I, 4ª ed. rev., reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, 21ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2003.
- _____, «O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional», *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 8, nº 13, 2010, pp. 7-18.
- _____, *O Tempo Curvo de uma Carta (Fundamental) ou o Direito Constitucional Interiorizado*, Porto: Instituto da Conferência, 2006.
- CASALTA NABAIS, José, «Da Sustentabilidade do Estado Fiscal», in TAVARES DA SILVA, Suzana; CASALTA NABAIS, José (coord.), *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Coimbra: Almedina, 2011, pp. 11-56, p. 23 e ss.

- CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra: Almedina, 2001.
- FREIRE, Dulce; BORGES, Pedro Namorado, «O problema da habitação rural: debates e políticas públicas durante o Estado Novo», in AGAREZ, Ricardo Costa (coord.), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-1928*, Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018, pp. 119-160.
- FOULQUIER, Norbert; MOREL, Jean-François, «La place du droit de l'urbanisme dans la gestion du risqué. Résister ou délocaliser?», in GRIDAUH – Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de L'Amenagement, de l'Urbanisme et de L'Habitat, *Droit de l'Aménagement de l'Urbanisme de l'Habitat*, Antony: Editions Le Moniteur, 2017.
- GARCIA, Maria da Glória Dias, «Habitação, Direito, e Políticas Públicas», in SOUSA, Marcelo Rebelo de (Coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, pp.651-668.
- GIDDENS, Anthony, *Mundo em Descontrole*, trad. Maria Luiza X. de A. Borges, 8ª ed., Rio de Janeiro, Editora Record, 2011.
- GLAESER, Edward L.; GYOURKO, Joseph, «The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability», *FRBNY Economic Policy Review*, vol. 9, n. 2, 2003, pp. 22–39. Disponível em <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/03v09n2/0306glae.pdf>.
- HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home the safest option during bushfires? Historical evidence for na Australian approach», *Environmental Hazards*, nº 6, 2005, pp. 81-91.
- HOUAISS, Antônio/VILLAR, Mauro de Salles, «Resiliência», *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Temas e Debates, Lisboa, 2003.
- HUGES, Rachel; MERCER, David, «Planning to Reduce Risk: Wildfire Management Overlay in Victoria, Australia», *Geographical Research*, vol. 47, n. 2, June 2009, pp. 124-141.
- KASLER, Dale; REESE, Phillip, «The weakest link': Why your house may burn while your neighbor's survives the next wildfire», *The Sacramento Bee*, Sacramento, 2019, disponível em <https://www.sacbee.com/news/california/fires/article227665284.html>.
- LOPES, Dulce, «As Políticas Florestais em Portugal, Bases e Principais Instrumentos», *e-Publica*, vol. 7, n.2, 2020, pp. 05-26.

- _____, «O Papel do Princípio da Proporcionalidade num Cenário de Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção», in AMADO GOMES, Carla; PEDRO, Ricardo (Coord.), *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- _____, «Planos Municipais de Defesa da Floresta: Procedimentos de Elaboração e Dinâmica», in ANTUNES, Maria João; LOPES, Dulce; OLIVEIRA, Carlos (coord.), *Florestas e Legislação: Planos Municipais da Defesa da Floresta Contra Incêndios*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019, p. 34 e ss.
- LOUREIRO, João Carlos, «A «Porta da Memória»: (Pós?) Constitucionalismo, Estado (pós?) Social, (pós?) Democracia e (pós?) Capitalismo. Contributos para uma «Dogmática da Escassez» », *Estudos do Século XX*, n. 13, 2013.
- _____, *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- MAGALHÃES, Manuela R. (et. al.), «O ordenamento do território na prevenção dos incêndios rurais», in TEDIM, Fantina; PATON, Douglas (Coord.), *A Dimensão Social dos Incêndios Florestais: Para uma Gestão Integrada e Sustentável*, Estratégias Criativas, 2012, p. 55-100.
- MAIA, Ana Carolina (et. al.), *Legal Design: criando documentos que fazem sentido para os usuários*, São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- MONIZ, Ana Raquel, «COVID-19 e estado(s) de exceção sanitária: Um “teste de esforço” aos direitos fundamentais?», in *Desafios Societais e a Investigação em Direito: Pandemia e Direito*, Coimbra: Instituto Jurídico, 2021, pp. 7-9.
- _____, *Os Direitos Fundamentais e a sua Circunstância*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.
- MUTCH, Robert W. (et al.), «Protecting lives and property in the Wildland-Urban Interface: Communities in Montana and Southern California Adopt Australian Paradigm», *Fire Technology*, n. 47, 2011, pp. 357-377.
- NEVES, António Castanheira, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Studia Iuridica I, Boletim da Faculdade de Direito, Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 155 e ss.

- NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce, «Breves Notas Sobre Algumas das Alterações na «Legislação das Florestas». Em Especial a Alteração ao Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 21, janeiro/março, 2019, pp. 29-59.
- _____, *Florestas (Algumas Questões Jurídicas)*, Almedina, Coimbra, 2018.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Florestas e Ordenamento do Território», in AMADO GOMES, Carla; SARAIVA, Rute (coord.), *No Ano Internacional das Florestas*, Lisboa: ICJP, 2012, pp. 45-67.
- _____, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio comentado*, Coimbra: Almedina, 2016.
- _____, «Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particular Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal», *Journal of Service Science and Management*, 13, 2020, pp. 20-27.
- _____, «Transferências de Edificabilidade como Instrumento de Gestão Urbana», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 29, 2021, p. 17-30.
- POWER, Matthew, «How to build fire-proof homes», *Builder*, 2003, disponível em https://www.builderonline.com/building/safety-healthfulness/how-to-build-fire-proof-homes_o
- RICHARDS, Ryan, «After the Fire: Vulnerable Communities Respond and Rebuild», *Center for American Progress*, Washington, 2019, disponível online em <https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2019/07/25/472738/fire-vulnerable-communities-respond-rebuild/>
- _____, «Before the Fire: Protecting Vulnerable Communities From Wildfire», *Center for American Progress*, Washington, 2019, disponível online em <https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2019/07/25/472639/before-the-fire/>
- SILVA, Josane Suzart Lopes da. *Planos de saúde e boa-fé objetiva: uma abordagem crítica sobre os reajustes abusivos*. 2. ed., Salvador: JusPodivm, 2010.
- SUNSTEIN, Cass R., *How Change Happens*, Cambridge: The MIT Press, 2019.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass, *Nudge*, New Haven: Yale University Press, 2008.

VELASCO CABALLERO, Francisco, *La Información Administrativa al Público*, Madrid: Editora Montecorvo S. A., 1998.

VIEIRA DE ANDRARDE, José Carlos, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6ª ed., reimpressão, Coimbra: Almedina, 2021.

VITALI, Karoline Tavares, *Legislação estrangeira aplicada à interface urbano-florestal na dual casa/envolvente*, coord. LOPES, Dulce, Relatório n.º 4 do Projeto House Refuge, 2021, disponível em <https://adai.pt/houserefuge/resultados/>