

Recebido: 23/02/2023

Aprovado: 06/09/2023

# O CUSTO DOS DIREITOS E O HABITAR DIGNO E SEGURO: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS-RJ

*THE COST OF RIGHTS AND THE DECENT  
AND SAFE HOUSING: CHALLENGES TO THE  
IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO HOUSING  
IN THE MUNICIPALITY OF PETROPOLIS-RJ*

*Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes Salles<sup>1</sup>  
Maria Aparecida Barboza Prevot<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. O município de Petrópolis, desastres ambientais e políticas públicas municipais. 2. O impacto da escassez de recursos na elaboração de políticas habitacionais: a questão dos custos dos

1 Doutora em Ciência Política Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Senso em Direito (PPGD) da Universidade Católica de Petrópolis (UCP).

2 Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Especialista em Negociação, Mediação e Resolução de Conflitos pelo Instituto de Formação e Certificação de Mediadores Lusófonos em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Especialista em Regulação da Saúde Suplementar pelo Instituto de Ensino e Pesquisa do Hospital Sírio Libanês em parceria com a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Direito de Empresas pelo Ibmec Business School. Procuradora Federal.

direitos e a cláusula da reserva do possível. 3. Audiências públicas e o mapeamento dos principais desafios identificados para a efetivação do direito à moradia em Petrópolis. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** A cidade de Petrópolis tem sofrido com recorrentes desastres socioambientais que vêm impactando a vida dos seus cidadãos, o modo de habitar e a economia local. O objetivo deste artigo é mapear os desafios para a efetividade do direito ao habitar digno e seguro na cidade, a partir das manifestações de diversos atores sociais participantes de audiências públicas realizadas nos meses de março e abril do ano de 2022 e refletir sobre os desafios à luz da abordagem das limitações de recursos e das teorias dos Custos dos Direitos, de Stephen Holmes e Cass Sunstein e Escolhas Trágicas, de Guido Calabresi e Philip Bobbit. Trata-se de pesquisa empírica qualitativa cuja metodologia baseou-se no mapeamento e na sistematização das percepções dos participantes, colhidas a partir de análise documental de atas e vídeos disponibilizados em meio online e de Relatório Final da Comissão Temporária Externa do Senado Federal. Como resultado das chuvas intensas nos meses de fevereiro e março de 2022, observou-se o registro de mais de 9 mil ocorrências na Defesa Civil Municipal e a interdição de 6.500 imóveis, bem como a manutenção atual de cerca de 3.055 famílias em benefícios de aluguel social e uma estimativa de déficit habitacional de 5,9 milhões de moradias na cidade. A pesquisa revelou muitos desafios à efetivação do direito à moradia no município, dentre os quais destaca-se a necessidade de uma política habitacional adequada à realidade local, com investimentos em equipamentos (infraestrutura, arruamento, postos de saúde, escolas e áreas de lazer, por exemplo), ações para mitigação e prevenção de riscos e programas para o acompanhamento da saúde mental da população, o que atrai a necessidade de reflexão sobre a questão pragmática de recursos financeiros finitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à Moradia. Desastres Ambientais. Políticas Públicas. Reserva do Possível. Escolhas Difíceis.

**ABSTRACT:** The city of Petropolis has been suffering from recurrent socio-environmental disasters that have been impacting the lives of its citizens, the way of living, and the local economy. This article aims to map the challenges to the effectiveness of the right to decent and safe housing in the city, based on the manifestations of various social actors who participated in Public Hearings held in March and April 2022. Additionally, these challenges are approached in light of the approach of resource constraints and the theories of the Costs of Rights, by Stephen Holmes and

Cass Sunstein, and *Tragic Choices*, by Guido Calabresi and Philip Bobbit. This is a qualitative empirical research whose methodology was based on the mapping and systematization of the participants' perceptions, collected from document analysis of minutes and videos made available online and from the Final Report of the Temporary External Committee of the Federal Senate. As a result of the heavy rains in February and March 2022, more than 9,000 occurrences were registered in the Municipal Civil Defense, and 6.500 properties were interdicted, as well as the current maintenance of approximately 3,055 families receiving social rental benefits and an estimated housing deficit of 5.9 million homes in the city. The research revealed many challenges regarding the realization of the right to housing in the municipality, among which the need for a housing policy suitable to the reality of the municipality, with investments in equipment (infrastructure, street layout, health centers, schools, and leisure areas, for example), actions to mitigate and prevention risks, and programs for monitoring the population's mental health, attracting the need for reflection on the pragmatic issue of finite financial resources.

**KEYWORDS:** Right to housing. Environmental Disasters. Public Policies. Reserve of the Possible. Difficult Choices.

## **INTRODUÇÃO**

Nos meses de fevereiro e março de 2022, dois eventos climáticos severos, deflagrados por chuvas intensas, atingiram o município de Petrópolis, causando, segundo dados informados pela Defesa Civil Municipal, 241 vítimas fatais, 142 delas mulheres e 99 homens, dentre as quais 44 eram menores de idade (Petrópolis, 2022).

Diversas moradias foram atingidas, em especial as que se situavam em áreas de risco, e muitas pessoas ficaram desabrigadas e desalojadas. A economia local também foi fortemente atingida e a população ficou meses emocionalmente devastada.

No primeiro evento trágico (15 de fevereiro), foram registrados 265 mm (duzentos e sessenta e cinco milímetros) de chuva, acumulados em um período de três horas. No segundo (20 de março), foram registrados 550 mm (quinhentos e cinquenta milímetros) em um período de 24 horas.

No entender do membro do Ministério Público Estadual em atuação no município, os altos índices pluviométricos experimentados no período de verão somam-se a “um contexto histórico de ocupação desordenada” em áreas de risco existentes em encostas e fundos de vale, fazendo com que as ameaças, aliadas às suscetibilidades e à exposição, tornem a cidade, “vez

por outra, palco dramático de destruição, de mortes de inúmeras pessoas afetadas” (Beck, 2022, p. 204).

Os impactos do desastre de 2022 sinalizaram a ausência de planejamento e preparo do município para lidar com os efeitos das mudanças climáticas previstas para o país nos próximos anos, em especial o aumento do índice pluviométrico, na forma de chuvas intensas e irregulares, que podem ocasionar o aumento da frequência de enchentes urbanas e deslizamentos de terra em áreas de encosta, afetando, em especial, moradores em áreas de risco.

O direito à moradia foi inserido expressamente como direito social fundamental na redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000. A proteção desse direito é considerada essencial para a garantia de outros direitos humanos fundamentais, tais como o direito à vida, à alimentação, à cidadania e ao desenvolvimento humano, além de decorrer implicitamente do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, inscrito no inciso III, do seu artigo 1º.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, no capítulo destinado à política de desenvolvimento urbano, determinou a criação em lei de diretrizes gerais a serem utilizadas pelo poder público municipal como instrumento básico de sua política de desenvolvimento e expansão urbana.

Em atenção ao dispositivo constitucional, a Lei n. 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade, positivou, em seu artigo 2º, os contornos materiais da “garantia do direito a cidades sustentáveis”, por meio de “gestão democrática” na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, elencando extenso rol de diretrizes a serem observadas.

E, em seu artigo 43, prevê uma variedade de instrumentos para promover a participação social, tais como debates, audiências públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O seu artigo 40, de igual modo, impõe que a gestão democrática e a participação popular deverão ser garantidas, tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo, na elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor do Município, mediante:

- I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Brasil, 2001).

Dessa forma, a gestão democrática da cidade, na forma como está estabelecida no art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, só poderá ser alcançada

por meio da participação efetiva dos cidadãos e das entidades representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O quadro normativo nacional impõe a necessidade de serem observadas normas de proteção ambiental no planejamento urbano e na implementação de políticas habitacionais, destaca a relevância do plano diretor municipal, das leis de macrozoneamento e das normas de uso e ocupação do solo, bem como a importância da Regularização Fundiária Urbana (REURB) para legalizar assentamentos informais e garantir a segurança jurídica aos moradores.

Orienta ainda a necessidade de debater e implementar programas de assistência técnica de habitações de interesse social e a sua regulamentação no âmbito municipal, bem como observar normas de orçamento público, com a alocação eficiente dos recursos públicos e o respeito aos princípios orçamentários.

Apesar dos avanços observados nas normativas de direito nacional, na prática, o que se observa no mundo dos fatos é a persistência de dificuldades para a implementação do direito ao habitar digno e seguro no Brasil.

Para contribuir com o debate, este trabalho tem por objetivo analisar as manifestações e demandas dos atores sociais que participaram das audiências públicas realizadas pela Comissão Temporária Externa do Senado, nos dias 24 de março e 4 de abril de 2022, e pela Câmara Municipal de Petrópolis, no dia 8 de abril de 2022, com vistas a identificar suas perspectivas sobre os atuais desafios para a implementação de moradias dignas e seguras no município, em especial após a ocorrência do desastre ambiental.

Trata-se de pesquisa empírica qualitativa cuja metodologia baseou-se no mapeamento e na sistematização das percepções expostas pelos diversos atores participantes das referidas audiências públicas, colhidas a partir da análise documental de atas e vídeos disponibilizados em meio online e do Relatório Final da Comissão Temporária Externa do Senado Federal (Senado Federal, 2022).

Ademais, propõe-se uma reflexão e discussão acerca das abordagens sobre a limitação de recursos, o custo dos direitos, a reserva do possível e as escolhas difíceis na elaboração de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais. Assim, o estudo parte de aportes teóricos contidos nas obras de Holmes e Sunstein (1999) e Calabresi e Bobbitt (1978) como base para as reflexões sobre os desafios à implementação do direito à moradia no município de Petrópolis.

## **1. O MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, DESASTRES AMBIENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Petrópolis, município localizado no alto da Serra da Estrela no estado do Rio de Janeiro, a uma altitude média de 840 m, possui uma área de 791,144

km<sup>2</sup> e 307.144 habitantes (IBGE, 2020). Com população predominantemente urbana, sua economia está baseada na indústria têxtil, no comércio e no turismo histórico e ambiental.

Informações contidas no Plano de Contingência do Município de Petrópolis para Chuvas Intensas – Verão 2021/2022 denotam que “as características geológicas, o processo de urbanização e a ocupação do solo, além das alterações físicas e naturais nas regiões dos cinco distritos, reforçam a condição suscetível a movimentos de massa, principalmente quando há o incremento dos índices pluviométricos” (Petrópolis, 2021, p. 13 e 18). O plano também ressalta que, por apresentar um relevo acidentado, encravado em vales (talwegues) e com diversos pontos de elevação (morros), o município “torna-se propício a concentrar pontos que recebem as águas que descem dos morros formando enxurradas, vindo a se acumular nas partes mais baixas” (Petrópolis, 2021, p. 13 e 18).

O Plano Municipal de Redução de Riscos de Petrópolis, revisto em 2017, conceitua diferentemente risco e perigo. Enquanto risco é a percepção que um indivíduo ou grupo têm de potencialidade da ocorrência de acidente e de suas consequências, perigos são considerados os “fenômenos naturais e/ou induzidos pela atividade humana com potencial de causar consequências (vítimas fatais ou feridos, desabrigados, desalojados, danos materiais, interrupção de serviços, etc.)”, que em Petrópolis “são os movimentos de massa nas encostas, as enchentes e as inundações nos fundos dos vales e nas várzeas de inundação” (Petrópolis, 2017, p. 18-20).

O levantamento municipal revelou que as áreas de Perigo Alto e Muito Alto representam 18% e que as áreas de Risco Alto e Muito Alto representam, aproximadamente, 10% da área total urbanizada de todos os distritos da cidade, estimando-se um total de 27.704 moradias em áreas de Risco Alto e Muito Alto, das quais 7.178 moradias (26%) se encontram em áreas de reassentamento.

O plano também apresenta o relato histórico dos acidentes associados a chuvas intensas e inundações, o primeiro deles conhecido como “A Grande Enchente” em 1945, sucedido pelos ocorridos nos anos de 1905, 1908, 1924, 1929, 1935, 1956, 1957, 1958, 1906 e 1930. Escorregamentos de terra são relatados para os anos de 1981, 1983 e 1987. Outros episódios de desastres foram relatados para os anos de 1996, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2007, 2008 e 2011, sempre com impactos sobre as moradias.

Quanto às vítimas fatais, são relatadas 100 mortes no ano de 1966, 277 em 1988, 71 mortos e 45 desaparecidos em 2011. Pela recorrência dos eventos e desastres ambientais e seu impacto em termos de número de vítimas, entende-se que é um grave problema para o município.

Desde então, várias medidas de auditoria, prevenção, ações estruturais e não estruturais, controle e fiscalização da ocupação urbana e de planejamento

de habitação de interesse social (produção habitacional, lotes urbanizados, urbanização, integração e regularização de assentamentos precários, regularização fundiária) foram identificadas como necessárias.

Porém, ao que se nota, o conhecimento acerca dos perigos, riscos e vulnerabilidades a que estão sujeitos os moradores de Petrópolis não impediu a nova tragédia ocorrida no ano de 2022, aumentando consideravelmente os números que já constavam no Plano Municipal de Redução de Riscos de 2017, tendo a Defesa Civil do município registrado mais de 9 mil ocorrências e a interdição de 6,5 mil imóveis.

**Figura 1** – Enchente de 2022 em Petrópolis



Fonte: Agência Brasil, 2022.

O município e o estado mantêm atualmente cerca de 3.055 benefícios de aluguel social (Petrópolis, 2022), havendo, no entanto, relatos de que “muitas pessoas que perderam suas moradias, não conseguiram se cadastrar para receber o benefício do aluguel social e retornaram para áreas de risco por não possuírem outras opções de moradia” (CCDH, 2022).

Uma pesquisadora do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV Ibre), em notícia publicada pelo Correio Braziliense, lembrou que o último dado oficial indicava um déficit habitacional de 5,9 milhões de moradias na cidade, atualizado para o ano de 2019 (Hessel, 2022).

Forçoso se torna, então, refletir acerca da ausência de efetividade da atuação do Poder Público em garantir um habitar digno e seguro, em especial em cenários de ocorrência de desastres, sendo certo que, em situações semelhantes, a literatura tem observado que fatos acompanhados de “narrativas reforçam a construção e permanência dos desastres – no espaço e no tempo – e desvendam as ações e omissões praticadas por

diferentes agentes que acabam por fomentar tais processos” (Bernardo; Monteiro; Ammar, 2021).

## **2. O IMPACTO DA ESCASSEZ DE RECURSOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS: A QUESTÃO DOS CUSTOS DOS DIREITOS E A CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”**

De acordo com Saddi e Pinheiro (2005, p. 4), após o advento da Constituição Federal de 1988 e a expansão dos planos econômicos na década de 80, passou-se a observar um maior embate entre direito e economia no Brasil. Isso decorre da ampliação das atribuições conferidas pela nova Constituição ao Poder Judiciário, bem como aumento da prerrogativa/dever do Estado em prover serviços públicos universais aos cidadãos e cidadãs.

Tais funções sobrecarregaram o Estado ao não se fazerem acompanhar do crescimento econômico necessário para suportar as novas demandas e acabaram por ocasionar um enorme déficit nas contas públicas, atraindo para o debate o conceito de gestão eficiente da função estatal e difundindo a necessidade do diálogo entre direito e economia.

Influenciado por autores norte-americanos, o estudo da análise econômica do direito tem se ampliado no Brasil.

O modelo neoclássico tradicional convive agora com os paradigmas comportamentais, as novas teorias institucionais, os estudos empíricos, as polêmicas do desenvolvimento econômico e social (onde as discussões lançadas pela tese do legal origins que favorece o sistema anglo-saxônico continua bem ativa) o Public Choice (ou a tradução para o português “Escolha Pública), e até a crítica metodológica (vários autores do chamado Critical Legal Studies defendem hoje o uso alternativo de Left ou Progressive Law and Economics) (...).

O conceito de eficiência inevitavelmente está no cerne da análise e dificilmente o estudioso do Law and Economics pode fugir dele (Garoupa, 2017 apud Porto; Garoupa, 2020, p. 11)

Ao refletirem sobre os custos do direito, Holmes e Sustain (1999) concluem que a manutenção das garantias constitucionais mais básicas atrai para a questão pragmática de gestão de recursos finitos, pois direitos não dependem tão só de uma determinação legal. Direitos custam dinheiro e somente poderão existir quando forem efetivamente passíveis de proteção, o que não pode ocorrer sem apoio e sem fundos públicos.

Outra reflexão importante sobre os custos do direito é que eles não se restringem somente ao aspecto orçamentário e financeiro. Há direitos cujo exercício impõe também custos sociais, ambientais ou culturais, quando de sua efetivação. Um exemplo é a tensão percebida na efetivação do direito à moradia quando este se depara com restrições ambientais (Furlan; Fróes, 2020) ou de patrimônio cultural.

Assim, as reflexões trazidas por Calabresi e Bobbitt (1978) atraem a ideia de reserva do possível para a atuação do Estado, no sentido de estar limitado a gastar os recursos que possui. Ademais, essa limitação relaciona-se com a escassez, que pode ocorrer não apenas sob o aspecto financeiro, mas também tecnológico e até mesmo de bens da natureza (como a escassez de terrenos aptos para a construção de moradias seguras, em áreas ambientalmente frágeis, como no município de Petrópolis, por exemplo).

No âmbito financeiro, a reserva do possível é considerada uma limitação fática, concreta, à realização de algum direito ou de algum desejo. Encontra limitação nas disponibilidades orçamentárias, de arrecadação e direcionamento da despesa pública. É o limite do orçamento, a reserva do financeiramente possível (Sen, 2006, p. 7).

Quanto à reserva do tecnicamente possível, tem-se a impossibilidade de realização concreta de determinado direito, não porque exista falta de dinheiro, mas em razão da falta de tecnologia ou de escala industrial. Essa situação pode ser exemplificada com a escassez de vacinas durante a pandemia da Covid-19, quando escolhas de grupos preferenciais precisaram ser feitas em razão da falta de estoque vacinal.

Em cenários de escassez, escolhas precisam ser realizadas, decidindo-se onde serão alocados os recursos e realizados os gastos públicos, outro conceito igualmente relevante, consagrado pela obra de Calabresi e Bobbitt (1978) com o nome de *tragic choices* (que pode ser traduzido por *escolhas trágicas ou escolhas difíceis*, também significando *escolhas públicas*).

No aspecto orçamentário, de acordo com Calabresi e Bobbitt (1978), tais escolhas se desenvolvem em três âmbitos: da receita, da despesa e do endividamento.

No âmbito da receita pública, implica decidir de quem se deve arrecadar, o que deve recair sobre quem tem mais riquezas, o que se torna complexo quando se inclui na análise as receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis.

No âmbito dos gastos públicos, as necessidades de escolha são ainda maiores, mesmo que dirigidos prioritariamente à população que tenha menos riquezas, pois tal população pode ser urbana ou rural e se encontrar carente de saúde, educação, saneamento, moradia, lazer e uma infinidade de outras carências socioeconômicas.

E no âmbito do endividamento, segundo os autores, ocorre uma troca intergeracional, pois se antecipa para hoje a receita que será utilizada para pagar no futuro a dívida contraída. Assim, o gasto deve ser realizado de maneira a permitir que seus usuários tenham efetivo aproveitamento desses recursos da forma mais perene possível.

Os autores acreditam que, embora seja útil fornecer uma contabilidade dos custos e benefícios de várias medidas alocativas, a análise em abstrato não pode determinar o melhor método para fazer escolhas trágicas.

Ao contrário, a melhor abordagem da situação dependeria do bem particular a ser distribuído, bem como dos valores e das atitudes que prevalecem quando a escolha deve ser feita. Assim, a decisão certa está sujeita ao que é apropriado em um determinado momento, em uma determinada sociedade, de acordo as normas sociais nela existentes.

Em relação aos direitos sociais fundamentais, a possibilidade de sua sujeição à denominada cláusula da reserva do financeiramente possível, teoria de origem alemã, vem sendo adotada no Brasil, com reflexos sobre a implementação das políticas públicas necessárias à sua prática e gerando intensos debates.

Para Arruda Neto, diante da realidade econômico-histórico-política e social brasileira, a abordagem de que a ação do administrador ficaria submetida à disponibilidade financeira não poderia ser plenamente internalizada, “sob pena de justificar o descumprimento, até mesmo, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” (Arruda Neto, 2015, p. 152).

Afirmando ser o direito fundamental um autêntico complexo de direitos, regras e princípios, encartados numa verdadeira síntese, que serviria de antídoto contra o arbítrio (por ação ou por omissão) do gestor público. Freitas (2015, p. 118) alerta que o direito à boa administração o vincula racionalmente, forçando-o “a medir consequências sistêmicas de suas opções, pois terá de justificá-las coerentemente, sobretudo em seu custo-efetividade”.

Esclarece o autor que, segundo ensinamento de Martelli e Rangone (2011), nos quais se ampara, uma boa decisão, seja ela normativa ou concreta, deve garantir a sustentabilidade da administração. Isso significa que os benefícios sociais, ambientais e econômicos devem superar comprovadamente os custos diretos e indiretos (externalidades negativas), de forma a promover o bem-estar multidimensional das gerações presentes sem prejudicar o bem-estar das gerações futuras. Em conclusão, o autor ressalta que a administração deve ser sustentável para garantir o bem-estar tanto das gerações atuais quanto das futuras:

as escolhas públicas serão legítimas se resultarem (a) sistematicamente eficazes; (b) sustentáveis; (c) motivadas; (d) proporcionais; (e) transparentes; (f) razoavelmente desviesadas; (g) incentivadoras de participação social,

(h) da moralidade pública; e (i) da devida responsabilização por ações e omissões (Freitas, 2015, p. 120).

O tema da reserva financeira possível atrai também reflexões acerca de sua ponderação com o princípio da dignidade da pessoa humana, que pressupõe a realização de condições mínimas necessárias a uma vida com dignidade, dentre as quais se destaca aquelas que garantam o direito a condições que permitam ao cidadão um habitar digno e seguro.

No entanto, Groberio e Coura (2020) pesquisaram decisões judiciais proferidas pelo STF e Tribunais de segundo grau, que envolveram debates sobre a efetivação do direito à saúde, o mínimo existencial e a teoria da reserva do possível, chegando à conclusão no sentido da existência de divergência de posicionamento jurisprudencial em ações em que o Estado invoca a teoria da reserva do possível por implicar em mudanças no orçamento.

Segundo a análise de Groberio e Coura, em algumas decisões judiciais essa justificativa vem sendo aceita e, em outras, o Poder Judiciário tem determinado o atendimento às pretensões judicializadas, com interferência direta na organização financeira do Estado.

### **3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E OS PRINCIPAIS DESAFIOS IDENTIFICADOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM PETRÓPOLIS**

Após o desastre dos meses de fevereiro e março, a Câmara de Deputados Federais e o Senado Federal instalaram Comissões Especiais para o acompanhamento das providências de respostas e para o alinhamento das ações necessárias para o enfrentamento e mitigação dos impactos da tragédia.

No âmbito da Comissão Externa, criada pela Câmara dos Deputados Federais, destinada a acompanhar o desastre no município de Petrópolis (RJ), realizou-se em Brasília, no dia 19 de abril de 2022, a requerimento da Deputada Jandira Feghali (Requerimento n. 2/2022), uma Audiência Pública com a temática “Situação do Município de Petrópolis, programas e soluções até o momento apresentadas para a reconstrução e futuras ações para prevenir novas tragédias” (Câmara dos Deputados, 2022).

Estiveram presentes na Audiência da Câmara dos Deputados: o Prefeito de Petrópolis, a Coordenadora do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis; a Coordenadora Regional da Região Serrana da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; a Secretária Municipal de Educação de Petrópolis; o Secretário Chefe da Secretaria de Defesa Civil do Município de Petrópolis; e o Secretário Municipal de Saúde de Petrópolis.

A Comissão Temporária Externa do Senado, criada pelo Requerimento n. 90 de 2022, teve como objetivo acompanhar de perto a situação do

Município de Petrópolis, em decorrência dos fortes temporais que atingiram a cidade.

Dentre as atividades de sua agenda de trabalho foram realizadas audiências públicas, duas das quais foram objeto de análise neste estudo. A primeira foi realizada em Brasília, em 24 de março de 2022 para debater o tema da habitação e a segunda foi realizada na Câmara Municipal de Petrópolis, no dia 4 de abril de 2022, com a finalidade de debater o diagnóstico, o impacto da cadeia construtiva e o repasse de recursos (Senado Federal, 2022).

Estiveram presentes na primeira audiência: a Conselheira Superior e a Vice-presidente da Região Sudeste do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); representante da Comissão de Vítimas das Enchentes em Petrópolis (RJ); representante da Comissão de Vítimas das Enchentes em Areal (RJ); representante da Comissão de Vítimas das Enchentes em São José do Vale do Rio Preto (RJ); representante da Comissão de Vítimas das Enchentes em Teresópolis (RJ); o Prefeito de Petrópolis (RJ); o Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); o Subsecretário de Habitação do Estado do Rio de Janeiro; o Secretário de Infraestrutura e Obras do Estado do Rio de Janeiro; a Assessora da Presidência; e o Diretor de Recuperação Ambiental do Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

Na Audiência Pública do Senado realizada na cidade de Petrópolis, estiveram presentes: o Procurador-Geral do Município de Petrópolis, o Coordenador Regional da Região Serrana do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro (CREA/RJ); o representante da Câmara dos Dirigentes Lojistas de Petrópolis; o Vereador Presidente da Câmara Municipal de Petrópolis; o Vereador Presidente da Comissão Especial de Finanças, Infraestrutura e Retomada Econômica da Câmara Municipal de Petrópolis; o Vereador Presidente da Comissão Especial de Transparência da Câmara Municipal de Petrópolis; o Vereador Presidente da Comissão Especial de Assistência Social e Moradia da Câmara Municipal de Petrópolis; a Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ); o Secretário de Fazenda do Município de Petrópolis; um representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; o representante da União das Lideranças de Petrópolis; a representante da Comissão de Vítimas das Enchentes em Petrópolis; a presidente da Associação de Moradores do Caxambu; representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Piabanha; outros membros do poder legislativo municipal e um senhor identificado na ata como representante da sociedade civil.

A Câmara Municipal de Petrópolis, por sua vez, já havia instalado, em 24 de fevereiro de 2022, a Comissão Especial de Assistência Social e Moradia, com prazo de 180 dias para a conclusão de seus trabalhos, por iniciativa da qual realizou, em 8 de abril de 2022, nova audiência pública

para debater sobre a construção de unidades habitacionais no bairro do Caititu (Câmara Municipal de Petrópolis, 2022a,b,c).<sup>3</sup>

Naquela audiência, estiveram presentes o Vereador Presidente da Câmara Municipal de Petrópolis e outros membros do poder legislativo municipal, a Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), uma representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Secretário Municipal do Meio Ambiente, o Diretor Municipal de Habitação, representante da Secretaria de Habitação do RJ (vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Obras do Estado do RJ), representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Piabanha, o representante do Núcleo de Arquitetura e Urbanismo (NAU), a Coordenadora do CDDH Petrópolis, uma representante da Comunidade do Caititu, representante da União das Lideranças Comunitárias, uma senhora representando 3.000 famílias desalojadas e desabrigadas, representante do UMAS, representante da Fiocruz e representante dos moradores da Vila Felipe.

Neste trabalho, a análise restou direcionada às audiências realizadas pela Câmara Municipal de Petrópolis e pela Comissão Temporária Externa do Senado, em razão da maior participação de instituições e representantes da sociedade civil em geral, se comparadas à audiência realizada pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados Federais, o que ampliou a visão acerca das perspectivas dos participantes sobre os desafios para a implementação do direito à moradia na cidade de Petrópolis.

Os principais desafios, expectativas e perspectivas apresentadas pelos participantes das audiências públicas, de modo geral, abordam as seguintes questões:

1) a complexidade da cidade do ponto de vista ambiental e paisagístico, a desafiar, para além de um plano diretor ou de um plano estratégico, a necessidade de um plano de infraestruturas verdes, assim como de um plano de ecossistemas verdes, que contenham espaços livres e espaços naturais, com diretrizes associadas aos processos de arborização interligando a cidade a partir dos espaços livres, dos espaços da rede natural e recriando bacias e margens de proteção ao longo dos rios, por meio de um sistema de unidades de conservação;

2) necessidade de compreensão do comportamento dos solos, das águas e dos rios;

3) na parte urbanística, necessidade de detalhamento do macrozoneamento e avanços no macroplanejamento da cidade, com vista a definir o projeto urbano e uma tipologia arquitetônica (como serão as moradias, as calçadas, as ruas a serem habitadas) com equipamentos públicos a serem concebidos com soluções baseadas na natureza;

<sup>3</sup> Até a data da finalização deste trabalho (1º/12/22), o Relatório Final dos trabalhos da referida Comissão não estava disponível para consulta.

4) necessidade de discutir a legislação também no nível do bairro, para que o debate ocorra com a participação da sociedade e das entidades da sociedade civil;

5) urgência de criação de estratégias de articulação intersetorial por meio de sistemas integrados para acompanhamento de políticas públicas, além da instituição de um fórum da sociedade civil para acompanhamento do planejamento da cidade;

6) necessidade de criação de um cadastro multifinalitário das famílias, envolvendo dados da Saúde, da Defesa Civil, da Habitação, incluindo os órgãos, os municípios, o estado e o nível federal, para que se possa entender a sociedade de Petrópolis;

7) importância do trabalho conjunto dos três níveis de governo para pensar a questão habitacional da cidade;

8) necessidade de regulamentação e atualização do Plano Diretor de Petrópolis, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e do Plano Municipal de Perigo e Risco;

9) necessidade de debater e implementar programas de assistência técnica de habitações de interesse social e melhorias habitacionais e a regulamentação do programa de assistência técnica no nível municipal;

10) necessidade de criação de um programa nacional e de um para o município de Petrópolis, que devem ser bem estruturados, com definição do papel do Estado e da gestão de um parque habitacional;

11) necessidade de levantamento de imóveis da existência de imóveis ociosos, passíveis de utilização;

12) necessidade de Regularização Fundiária Urbana (REURB), que deve ser percebida de forma plena, abrangendo também a regularização edilícia e urbanística;

13) a importância de garantir a participação das pessoas e da transparência nesses processos;

14) a importância de um olhar para as cidades partindo do particular para o global, ou seja, desde o habitar, ao nível das políticas públicas;

15) importância do compartilhamento de dados entre as instituições, como a prefeitura, para elucidar o percentual construtivo de cada terreno;

16) necessidade de uma política habitacional minimamente adequada à realidade do município;

17) relevância se pensar em instrumentos como a moratória na ocupação em áreas de risco;

18) a questão do terreno do Caititu (área para a construção de casas populares para vítimas da chuva) precisa ser mais debatida, pois depende de licenciamentos e da realização de estudos técnicos necessários para determinar a quantidade de unidades que será possível construir, conjugando

a proteção do meio ambiente com a promoção de moradia digna e segura para as pessoas;

19) necessidade de investimento em “equipamentos” (infraestrutura, arruamento, posto de saúde, escolas, áreas de lazer);

20) importância da implementação de medidas adicionais, como a busca ativa de unidades prontas para aquisição pelo poder público e a compra assistida, entre outras.

A questão da habitação segura impõe a necessidade de investimentos em mitigação dos riscos, bem como em prevenção e em programas, para o acompanhamento da saúde mental da população que restou bastante fragilizada.

Para mitigação dos riscos, evidenciou-se a necessidade de: a) ampliação e manutenção das infraestruturas de drenagem pluvial (como a limpeza e o desassoreamento do túnel extravasador do Rio Palatino, assim como sua reforma e eventual ampliação, de modo a recuperar sua capacidade de escoamento e, assim, prevenir inundações na região de influência da infraestrutura) e execução de obras de contenção; b) aprimorar a capacidade de previsão do volume e da localização das chuvas com maior precisão e antecedência; c) estudar a viabilidade técnica e financeira de implantar novas estruturas de drenagem, por exemplo, nas ruas Santos Dumont, Nelson Sá Earp e 13 de Maio.

E, para prevenção, constatou-se a necessidade de: a) um plano de contingência efetivo, que seja de fato incorporado e absorvido pelas diversas instâncias pertinentes; b) treinar todos os órgãos e entidades envolvidos para a efetiva aplicação das medidas previstas no plano quando da ocorrência do desastre; c) conscientizar esses órgãos e entidades, bem como a população em geral, para a necessidade de observar aquilo que está previsto no plano e as medidas por ele preconizadas; d) investir em canais de comunicação e simulação da aplicação do plano de contingência em tempo de normalidade, para que ele tenha a chance de ser efetivo quando da situação de desastre.

Apontou-se ainda para a fundamental realização de ações que visem dotar a região serrana de: a) órgão ou entidade nos moldes da Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro (Geo-Rio), com a função de monitorar e avaliar os riscos geológicos a que está submetida a cidade e executar as ações necessárias para minimizá-los; b) centro de monitoramento e controle de riscos associados à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e d) instalações permanentes para abrigar famílias atingidas, dada a recorrência de desastres.

Nota-se, assim, que a questão da efetivação do direito à moradia digna e segura, não apenas em Petrópolis, mas, em especial, em áreas de

maior vulnerabilidade, depende da realização de diversas ações e programas, atraindo reflexões sobre a questão pragmática de recursos financeiros finitos.

Dentre as questões levantadas, destacou-se a complexidade ambiental e paisagística da cidade, implicando a necessidade de elaboração de estudos para uma maior compreensão quanto ao comportamento de seu solo, águas e rios. Observou-se também a necessidade de atualização de planos diretores e normas de uso e ocupação do solo, bem como de programas de assistência técnica e de habitações de interesse social.

A implementação de um programa estruturado e com definições claras sobre as competências das diversas esferas para a gestão de um parque habitacional também foi destacada como uma necessidade, além dos meios que garantam a participação da sociedade civil e a transparência dos processos de elaboração das políticas habitacionais.

Os principais desafios, expectativas e perspectivas relatados nas audiências públicas dizem respeito à elaboração de políticas habitacionais eficazes para a cidade de Petrópolis e demandam ações e investimentos que podem exigir recursos financeiros significativos.

Nesse contexto, a escassez de recursos é um desafio a mais a ser considerado, para o qual será necessário buscar maneiras de alocar os recursos existentes de forma justa e tornar o seu uso mais eficiente, atentando-se para a identificação de prioridades.

## CONCLUSÃO

No decorrer do presente estudo, identificou-se o modo como os desastres socioambientais vêm impactando a vida, o modo de habitar e a economia no município de Petrópolis, em especial, após chuvas intensas ocorridas no verão de 2022, quando observou-se o registro de mais de 9 mil ocorrências na Defesa Civil do município, bem como a interdição de 6.500 imóveis.

Atualmente, estado e município garantem a manutenção de cerca de 3.055 famílias no benefício de aluguel social, estimando-se o déficit habitacional em 5,9 milhões de moradias na cidade, atualizado para o ano de 2019.

A análise da participação de diversos atores sociais nas audiências públicas revelou os principais desafios e expectativas quanto à efetivação do direito à moradia no município, direito social fundamental garantido no artigo 6º da Constituição Federal, atraindo reflexões sobre limitação de recursos, escolhas difíceis e seu impacto na elaboração de políticas públicas.

A realidade empírica analisada se mostrou mais complexa do que hipóteses imaginadas de forma didática que, muitas vezes, inspiram a edição de leis e regulamentos administrativos, os quais, por vezes, não se encontram dimensionadas as situações existentes em concreto.

Tendo como meta a redução das desigualdades sociais e a efetivação de direitos fundamentais com caráter de universalidade, princípios constitucionalmente garantidos, as políticas públicas precisam regular uma gama de situações que vão desde a estruturação das instituições à organização de serviços como os de transporte público, ensino, saúde, saneamento, segurança, moradia e muitas outras atividades que demandam a realização de recursos públicos.

Sendo assim, existindo recursos escassos e finitos, ao dar concretude às normas orçamentárias, é necessário que o Poder Público atue com eficiência e, obedecendo às diretrizes constitucionais, priorize a forma como se realizará a alocação dos recursos públicos, combinando os conceitos de reserva do financeiramente possível e de escolhas públicas difíceis aqui estudados.

No entanto, em atenção ao que dispõe o artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, considera-se igualmente essencial a promoção de uma participação ativa dos cidadãos e entidades representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, para que se possa alcançar cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Após chuvas, número de mortos já passa de 100 em Petrópolis. A Polícia Civil está trabalhando para agilizar o reconhecimento e a liberação de corpos.* Notícia de 17 fev. 2022. Disponível em: <https://dol.com.br/noticias/brasil/697675/apos-chuvas-numero-de-mortos-ja-passa-de-100-em-petropolis?d=1>. Acesso em: 15 nov. 2022.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. *Direito das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BECK, Zilda Januzzi Veloso. Meio Ambiente e Cidades Resilientes - Reflexões sobre o Desastre em Petrópolis no Ano de 2022. *Revista da EMERJ*, [S.l.], n. 2, p. 202-216, jan. 2023. ISSN 2236-8957. Disponível em: <https://emerj.jus.br/ojs/seer/index.php/revistadaemerj/article/view/484>. Acesso em: 7 set. 2022.

BERNARDO, Alessandra; RAMOS, Cláudia; MONTEIRO, Cristiane; AMMAR, Verônica. Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro. *Revista Vértices*, Campos dos Goitacazes, v. 23, n. 1, p. 201–212, 2021. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15886>. Acesso em: 26 nov. 2022.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic Choices*. New York and London: W. M. Norton, 1978.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Calamidade Pública em Petrópolis (RJ) – Situação do município, programas e soluções – 19/04/22*. Comissão Externa destinada a acompanhar o desastre no Município de Petrópolis-RJ. Audiência Pública. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E0dnRvIPa-Y>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. *Ato PRE-LEG 022/2022. Diário de Petrópolis*, Petrópolis, p. 6, de 26 de fev. 2022a. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.leg.br/leis/diario-oficial-da-camara/2022/fevereiro/do-26-02-2022.pdf/view>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. *Ata da Audiência Pública sobre a construção de unidades habitacionais no Bairro Caititu*. Petrópolis, 8 abr. 2022b. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.leg.br/processo-legislativo/sessoes-plenarias/audienciaspublicas/2022/ATA%20DA%20AUDIENCIA%20PUBLICA%20SOBRE%20A%20CONSTRUCAO%20DE%20UNIDADES%20HABITACIONAIS%20NO%20BAIRRO%20CAITITU.pdf/view>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. *Audiência Pública da CMP*. TV Câmara Municipal de Petrópolis. Petrópolis, 8 de abr. 2022c. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=mt-wB\\_Z\\_C\\_M](https://www.youtube.com/watch?v=mt-wB_Z_C_M). Acesso em: 15 nov. 2022.

FREITAS, Juez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. *Sequência*, Florianópolis, p. 115-133, jan.-jun./2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/?lang=pt>. Acesso em: 26 nov. 2022.

GROBERIO, S. do C.; COURA, A. de C. Reserva do possível no Brasil: limites e aporias para efetivação do direito social à saúde. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 214–232, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/1743>. Acesso em: 9 fev. 2023.

HESEL, Rosana. Déficit habitacional é uma das faces do descaso em Petrópolis. Analistas reconhecem que a falta de vontade política para atacar o problema é um dos empecilhos. *Correio Braziliense*, Rio de Janeiro, 19 fev. 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/02/4986678-deficit-habitacional-e-uma-das-faces-do-descaso-em-petropolis.html>. Acesso em: 15 dez. 2022

Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes Salles  
Maria Aparecida Barboza Prevot

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights - Why Liberty Depends on Taxes*. New York and London: W. M. Norton, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2020*. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/petropolis.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. *La qualità delle regole*. Bologna: II Mulino, 2011.

PETRÓPOLIS (RJ). *Com 17 equipes, Defesa Civil realiza vistorias em diferentes localidades afetadas pelas chuvas*. Notícias. 5 abr. 2022. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/itemlist/tag/Defesa%20Civil.html?start=80>. Acesso em: 8 fev. 2023.

PETRÓPOLIS (RJ). *Plano de Contingência do Município de Petrópolis para Chuvas Intensas - Verão 2021/2022*. Secretaria de Defesa Civil e Ações Voluntárias. Dez. 2021. Disponível em: [https://www.petropolis.rj.gov.br/dfc/phocadownload/plano\\_de\\_contingencia/chuvas\\_intensas/Plano\\_Verao\\_%202021\\_2022.pdf](https://www.petropolis.rj.gov.br/dfc/phocadownload/plano_de_contingencia/chuvas_intensas/Plano_Verao_%202021_2022.pdf). Acesso em: 15 nov. 2022.

PETRÓPOLIS (RJ). *Plano Municipal de Redução de Risco PMRR – 1ª (revisão), 2º, 3º, 4º e 5º Distritos*. Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Secretaria de Habitação – SEH. 2017. Disponível em: <https://sig.petropolis.rj.gov.br/cpge/Reflexoes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

PETRÓPOLIS (RJ). *Pagamento do Aluguel Social está sendo depositado de forma diferente em setembro*. Notícias. 12 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/item/19413-aluguel-social-est%C3%A1-sendo-depositado-de-forma-diferente-em-setembro.html#:~:text=Pagamento%20do%20Aluguel%20Social%20est%C3%A1%20sendo%20depositado%20de%20forma%20diferente%20em%20setembro,-tamanho%20da%20fonte&text=O%20Aluguel%20Social%20est%C3%A1%20sendo,Prefeitura%2C%20ao%20dono%20do%20im%C3%B3vel>. Acesso em: 15 nov. 2022.

PORTO, Antonio Maristrello; GAROUPA, Nuno. *Curso de Análise Econômica do Direito*. São Paulo: Atlas, 2020, v.1.

SADDI, Jairo; PINHEIRO, Armando. *Direito, Economia e Mercados*. Campus: Eselvier, 2006.

SEN, Amartya. *Identità e violenza*. Roma: Laterza, 2006, p. 7-8.

SENADO FEDERAL. *Relatório Final da Comissão Temporária EXTERNA PETRÓPOLIS/RJ – 2022 (CTEPETR)*. Aprovado em 12 de fev. 2022. Brasília: Senado Federal, p. 88 e 135. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2506&tp=4>. Acesso: em 15 nov. 2022.