



## TRAGÉDIAS ANUNCIADAS NO URBANISMO PERIFÉRICO BRASILEIRO: O CASO EMBLEMÁTICO DE PETRÓPOLIS

*Foretold Tragedies in Peripheral Urbanism in Brazil: The Emblematic Case of Petrópolis*

**Daniela Pombo**

UERJ

E-mail: [daniela.hotelmerlin@gmail.com](mailto:daniela.hotelmerlin@gmail.com)

**Angela Moulin Penalva**

UERJ

E-mail: [penalvasantosangela@gmail.com](mailto:penalvasantosangela@gmail.com)

Trabalho enviado em 7 de maio de 2024 e aceito em 18 de outubro de 2024



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04., 2024, p. 23-47  
Daniela Pombo e Angela Moulin Penalva  
DOI: [10.12957/rdc.2024.84189](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.84189) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

O trabalho objetiva discutir os fatores que contribuem para a ocorrência das “tragédias anunciadas” no urbanismo periférico brasileiro. A emergência climática tem causado eventos extremos que afetam a gestão do território. No Brasil, os impactos destes eventos são mais fortemente sentidos pela população de baixa renda, reforçando a desigualdade social constitutiva do país, sujeito às consequências de seu particular processo de urbanização historicamente marcado pela negligência com a política de habitação social. Tomamos a tragédia ocorrida em Petrópolis (RJ) em 15 de fevereiro de 2022 como arquétipo das crises derivadas da conjugação entre urbanismo periférico e eventos climáticos extremos. Apresentamos seis ocorrências anteriores de chuvas fortíssimas na cidade semelhantes à do último desastre de 2022, cuja escolha deu-se pela magnitude e relevância, medida pela sua veiculação na mídia em análise documental. Verifica-se no caso petropolitano, que o investimento em medidas estruturais dura o tempo da comoção gerada pelo desastre. Dissipada a atenção e pressão da mídia, os resultados se naturalizam e tornam parte da paisagem. Como arquétipo, elucida como a urbanização periférica reproduz um padrão de ocupação do território urbano que vulnera crescentemente a população e é capaz de retirar o elemento fortuito dessas tragédias, tornando-as eventos certos, portanto, anunciadas.

**Palavras-chave:** processo de urbanização; política habitacional; eventos climáticos extremos; governança do território; Petrópolis

## ABSTRACT

This work aims to discuss the factors that contribute to the occurrence of “announced tragedies” in Brazilian peripheral urbanism. Climate emergency caused extreme events that affect territorial management. In Brazil, the impacts of these events are most strongly felt by the low-income population, reinforcing the country's constitutive social inequality, subject to the consequences of its particular urbanization process historically marked by neglect of social housing policy. We take the tragedy that occurred in Petrópolis (RJ) on February 15, 2022 as an archetype of the crises arising from the combination of peripheral urbanism and extreme weather events. We present six previous occurrences of heavy rains in the city similar to the last disaster of 2022, which were chosen based on their magnitude and relevance, measured by their coverage in the media in documentary analysis. In the Petropolitan case, it can be seen that investment in structural measures lasts as long as the commotion generated by the disaster takes place. Once media attention and pressure dissipates, the results become naturalized and become part of the landscape. As an archetype, it elucidates how peripheral urbanization reproduces a pattern of occupation of urban territory that increasingly violates the population and is capable of removing the fortuitous element from these tragedies, making them certain events, therefore, announced.

**Keywords:** urbanization process; housing policy; extreme weather events; territory governance; Petropolis

## INTRODUÇÃO



A data de 15 de fevereiro de 2022 ficou na memória de muitos como o dia em que ocorreu o pior desastre já registrado pela Defesa Civil na história do Município de Petrópolis. Naquele dia, estimase que a cidade perdera 232 moradores por conta dos deslizamentos de terras e encostas desencadeados por fortíssimas chuvas. Com quase um ano de diferença, no dia 18/2/2023, a cidade de São Sebastião, situada no litoral paulista, é acometida por tragédia semelhante em proporção e circunstância. No final do mês de abril de 2024 ocorreu "a maior catástrofe climática" da história do estado do Rio Grande do Sul, deixando mais de 160 mortos e sem casa mais de meio milhão de gaúchos.

Se tomarmos como exemplo o ano de 2022, podemos listar, pelo menos, uma tragédia por mês. O ano começara com fortes chuvas no Espírito Santo, deixando aproximadamente duas mil pessoas desabrigadas. Em fevereiro, Petrópolis e o estado do Rio de Janeiro. Em maio, o estado de Santa Catarina alaga com as chuvas intensas por conta do ciclone Yakecan, fenômeno conhecido da região. Nos meses de maio a julho, o Nordeste foi palco para uma sequência de chuvas fortes, alagamentos e deslizamentos de terra, afetando principalmente Pernambuco e Alagoas. Agosto trouxe um segundo ciclone à Santa Catarina. Os estados de Goiás e Paraná alagaram com enxurradas em outubro. Em novembro, ocorrências em Bahia, Sergipe, Paraná e Santa Catarina.

É de se destacar que, em maio deste mesmo ano, Itália, Espanha, Sérvia e Croácia também enfrentaram chuvas torrenciais capazes de paralisar serviços de transporte e alagar ruas por algumas horas. Estes eventos tornam-se preocupação rotineira enquanto a emergência climática torna-se problema incontornável. No entanto, os efeitos das chuvas torrenciais nos estados brasileiros descortinam realidade muito diferente da europeia.

Todos os episódios trágicos ocorridos em diferentes regiões do país listados acima, aparentemente desconexos dada a sua distância geográfica, explicitam conjuntura bastante problemática da forma pela qual temos produzido nossas cidades no Brasil. São eles, em verdade, pontos de inflexão para que nos ponhamos a repensar e discutir a segregação socioespacial que se nos faz tão conhecida a ponto de quase nos constituir.

O caso é que esta segregação sempre foi sentida de maneira diferente por pessoas diferentes e, a ascensão da emergência climática com seus impactos na cidade apenas confirma de maneira contumaz esta realidade, nela atuando como verdadeiro catalisador.

O presente trabalho pretende abordar as principais questões que dão certeza a estes eventos catastróficos, que há muito ultrapassaram qualquer essência fortuita que outrora poderiam haver possuído. Para tanto, propõe-se como referência a análise do caso emblemático da cidade de Petrópolis em função da sua dimensão exemplar para compreender o fenômeno que está sendo estudado: possui conhecido histórico de tragédias sentidas ciclicamente pela cidade, que lhes dão o ar de verdadeiras

tragédias anunciadas. Situado na Serra Fluminense, onde em 2011 morreram quase mil pessoas em consequência de chuvas e alagamentos, foi esta tragédia que contribuiu decisivamente para a edição Lei n.12.608/2012, instituindo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

O artigo está organizado em quatro seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda, o objetivo é discutir os fatores que contribuem para a ocorrência destas tragédias anunciadas no urbanismo periférico brasileiro. Na terceira, o foco é o episódio ocorrido em Petrópolis em 15 de fevereiro de 2022, tratando-o como arquétipo das crises derivadas da conjugação entre urbanismo periférico e deslizamentos de terras causados por fortes chuvas. Na quarta e última seção, sintetizamos as conclusões.

## **1. O QUE LEVA A TRAGÉDIAS ANUNCIADAS NO URBANISMO PERIFÉRICO BRASILEIRO**

A legislação urbanística, entendida como ordenamento do uso do solo, sempre foi uma responsabilidade dos municípios. A Constituição de 1988 manteve esse entendimento, mas elevou o Município a condição de ente federativo e responsável pela política urbana. Esta, no entanto, passou a ser uma das dimensões da política social e ambiental em contexto de crescente polarização espacial da população e da atividade econômica nas grandes cidades. Como resultado, a gestão dos municípios passou a se comprometer crescentemente com outras dimensões da política social, ainda que a política urbana tenha experimentado grandes avanços normativos, cujo ápice foi a edição do Estatuto da Cidade, suscitando a criação da disciplina do Direito Urbanístico.

A regulação urbanística, entretanto, enfrenta limitações para sua efetividade porque é nas cidades onde a maior parte da população se reproduz, o que resulta em forte competição pela terra urbana. Nestas condições, o preço da terra reflete sua localização, dependente de maior ou menor oferta de infraestrutura urbanística e social. Os governos municipais poderiam limitar as diferenças desta infraestrutura se pudessem financiá-las de forma homogênea, ou pelo menos mais capilarizada, no território urbano. Contudo, a expansão da mancha urbana torna crescentemente dispendioso o seu custo, o que mantém a hierarquia dos valores da terra urbana desde as áreas melhor infraestruturadas até aquelas situadas nas franjas das cidades.

Mantida a dinâmica que leva a população escolher viver nas cidades, parte do crescimento urbano ocorre sem regularização urbanística, tal como previsto pela Lei 6766/79, que tornava obrigatório que os loteamentos urbanos de antigas propriedades rurais deveriam ser acompanhados de implantação de infraestrutura urbanística pelos empreendedores imobiliários. Assim, mesmo nos casos em que a regularização fundiária estivesse estabelecida, a irregularidade urbanística resultava em que as moradias fossem construídas, mas não estivessem ligadas às infraestruturas necessárias para a reprodução social de seus moradores.



No ambiente pós-constitucional, os avanços normativos na regulação urbanística estimularam a formulação da “cidade do plano”, mas muito distante da “cidade real”, marcada por forte ritmo de urbanização da população e do processo da autoconstrução de moradias, sem obediência à legislação urbanística em vigor.

Esta “cidade real”, além de inadequação urbanística, também ocorre frequentemente em áreas não-edificáveis, não passíveis de regularização, o que contribui para agravar a vulnerabilidade ambiental destes territórios, resultando naquilo que Ermínia Maricato (2011) denominou de “urbanização periférica”, característica do processo de urbanização no Brasil e de muitos outros países de renda média e ou baixa.

Esse quadro se torna mais preocupante quando combinado com os efeitos que o planeta experimenta com as mudanças climáticas. Esse fenômeno vem suscitando crescente engajamento social uma vez que não pode ser tratado com medidas pontuais de política, mas requer uma abordagem mais holística e globalizada.

A urbanização periférica torna os efeitos da mudança climática muito mais potencialmente dramáticos, afetando em particular a população que habita aqueles territórios urbanisticamente irregulares.

O município de Petrópolis localiza-se a 70 quilômetros de distância do Rio de Janeiro, na Serra Fluminense, tendo sua ocupação original bastante associada às “segundas residências” de habitantes do antigo Distrito Federal<sup>1</sup>. Daí apresentar um centro histórico com muitos antigos palacetes, quase todos atualmente transformados em sedes de instituições públicas ou privadas. Mas, ao se tornar um centro industrial ao longo do século XX, sua população urbana cresceu aceleradamente, o que levaria ao aumento da produção imobiliária, ainda que a população de baixa renda não encontrasse soluções de mercado para sua necessidade de moradia. Marcado por seu relevo acidentado, com muitos morros considerados áreas não edificáveis pela legislação urbanística, os pobres encontraram na autoconstrução destes morros, bem como nas margens dos rios que cortam o município, também territórios impróprios para construção pela legislação ambiental, a estratégia possível para ter onde morar em face da ausência de política pública de moradia social.

O caso de Petrópolis é paradigmático enquanto apresenta, para além da ocorrência mais recente, pelo menos outras 6 (seis) de magnitude suficiente para ficarem eternizadas pela mídia como tragédias. A recorrência destes eventos certos não é fruto do acaso, mas reveladora de diferentes processos que dão forma à produção das cidades brasileiras.

---

<sup>1</sup> O atual município do Rio de Janeiro foi a capital da Colônia, depois do Império e da República desde 1763 a 1960.

Outro ponto que merece esclarecimentos relaciona-se ao que estamos denominando de “tragédias anunciadas”. A opção pelo termo “tragédias” deu-se a partir de como a mídia denomina os eventos que aqui tratamos, acompanhado de “anunciadas”, por conta justamente da conjugação entre a maior frequência de eventos climáticos extremos com a produção imobiliária caracterizada pela predominância de autoconstrução fora das normas legais. Às consequências chamamos “tragédias anunciadas”. Tais tragédias impactam sobretudo esses territórios produzidos na informalidade, acentuando a desigualdade em nosso país. O resultado é a segregação socioespacial em nossas cidades, com a população mais vulnerável sofrendo as piores consequências dos deslizamentos de terras causados por chuvas volumosas e concentradas no tempo, como as ocorridas em Petrópolis.

Como adiantamos na Introdução, estas tragédias que há muito ultrapassaram o limite do fortuito, fazem com que tenhamos de voltar nossa atenção para os principais aspectos desta urbanização periférica.

Trata-se de um processo caracterizado pela produção de moradias que negligencia política urbana que impõe a implantação de serviços urbanos, à margem das políticas de gestão e controle do território. Processo este que decerto não se pode reputar como novo, sobretudo no que compete à formação e transformação das cidades brasileiras desde meados do século XX. Desde então, o planejamento urbano instituído esteve mais preocupado com a adaptação das cidades ao uso do automóvel do que em solucionar a crise de moradia social (Roberto MONTE-MÓR, 2005).

Como catalizador deste processo, a industrialização – destacadamente no período 1930-80 - traz consigo intenso processo de urbanização e formação de áreas metropolitanas. A demanda por terra urbana aumentou expressivamente por conta das migrações rural-urbanas, extrapolando as capacidades de controle do poder público sobre a especulação fundiária. (SANTOS, 2019).

Neste íterim, a reforma urbana desponta na agenda das políticas públicas, afinal, a população urbana ultrapassou a rural ainda na década de 1960<sup>2</sup>. Entrou na agenda das “reformas de base”, conjunto de reformas que visavam reorganizar o Estado brasileiro para enfrentar as transformações econômicas e socioespaciais. Tais reformas, no entanto, seriam realizadas somente em parte, após a ruptura institucional ocorrida em 1964. No que concerne à política urbana sobreveio a Lei n. ° 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional da Habitação. Essa política habitacional contribuiu para a expansão horizontal das cidades ao localizar nas franjas urbanas os empreendimentos imobiliários para a população de baixa renda. A localização destes empreendimentos

---

<sup>2</sup> Segundo o Censo Demográfico de 1970, a taxa de urbanização da população brasileira atingiu 52% do total de habitantes.

produziu moradias em regiões distantes do centro e desacompanhadas de infraestrutura urbana que as tornassem sustentáveis, ao arrepio da legislação que requeria igualmente esse tipo investimento.

Deste modo, essa forma de expansão das cidades, não foi apenas um “fechar de olhos” por parte do poder público, como usualmente se atribui como diagnóstico à questão urbana uma sucessão de não políticas (CINTRA, 1978). Ao contrário, produziu-se moradias distantes dos centros, o que suscitou aumento dos deslocamentos pendulares, bem como a urbanização extensiva autoconstruída foi largamente empregada para lidar com o problema da falta de habitação. Naquele momento, tais medidas contribuíram para lidar com a questão sobre “onde aquelas pessoas iriam morar” sem que isso se tornasse um óbice ao mercado imobiliário aquecido do centro e para quem podia pagar por ele. Há, tanto uma atitude estimuladora e permissiva, quanto omissiva, que definiu o lugar dos pobres na metrópole, nas franjas urbanas onde falta infraestrutura urbana para conferir adequabilidade destas moradias, segundo o conceito consagrado pela Agência Habitat/ONU.

O direito à moradia adequada consagrado pela Agência Habitat ONU e adotado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, não deve ser interpretado de forma restritiva. Deve, ao contrário, ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade. Para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, há alguns critérios que devem ser atendidos: (i) segurança da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; (iii) economicidade; habitabilidade; (iv) acessibilidade; (v) localização; e (vi) adequação cultural.

Para além desse crescimento extensivo, cabe destacar a omissão do poder público com a ocupação de terras públicas e aquelas áreas consideradas não edificáveis, como encostas de morros ou adjacentes às malhas rodoviária e ferroviária. Esta negligência com o ordenamento urbanístico caracteriza uma verdadeira “não-política” que alimenta o processo de urbanização periférica, incluindo até a formação de territórios irregulares nos núcleos das cidades, como são os casos dos muitos assentamentos informais incrustados em áreas cujo valor da terra é elevado no Rio de Janeiro ou em Petrópolis.

Essa fórmula, vale dizer produção de moradia popular em locais cada vez mais distantes nas periferias dos principais polos de emprego por conta da elevação do preço da terra, perdurou e as grandes cidades começaram a experimentar novos desafios trazidos pela intensa urbanização. Como são os casos da mobilidade urbana precária e insegurança pública.

Ainda assim, o governo federal instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, repetindo a experiência do BNH ao localizar nas áreas periféricas seus empreendimentos imobiliários (SANTOS; VASQUES, 2019; COMPANS, 2012). Como consequência, o crescimento da produção de moradias sociais por meio do BNH ou do PMCMV não logra reduzir o déficit habitacional, especialmente quando referido

ao componente qualitativo caracterizado pelo peso do custo da moradia no orçamento das famílias de menor renda.

Petrópolis não escapa ao que se impôs, infelizmente, como regra na produção das cidades brasileiras. De acordo com dados do censo de 2022, comporta uma população de 278.881 habitantes, majoritariamente urbana distribuída por 791,14km<sup>2</sup>. Está subdividida em cinco distritos – 1º) Petrópolis, 2º) Cascatinha, 3º) Itaipava, 4º) Pedro do Rio e 5º) Posse –, embora a maior parte da população se concentre em apenas um deles. O 1º distrito (Petrópolis), é o que detém maior volume de atividades econômicas, empregos, equipamentos públicos, infraestrutura e serviços, abrigando o equivalente a 63% da população.

É uma cidade que cresce precariamente nas encostas enquanto assiste o encarecimento de seu centro. A ocupação dessas encostas é consequência da própria realidade geográfica da cidade. Assim como é, por exemplo, na cidade do Rio de Janeiro, em que a expansão se vê adstrita aos morros. Impedida de se espalhar horizontalmente, a cidade se expande pelas encostas, realidade que inicialmente fora enxergada pelo poder público - mas em verdadeiro paralelismo com o caso da cidade carioca - extrapolando as capacidades de controle sobre essa ocupação fora dos padrões da legislação urbanística.

Realidade esta, que agora não pode mais ser ignorada, enquanto o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)<sup>3</sup> classificara 11.568 residências como unidades de Risco Alto ou Muito Alto no que tange ao escorregamento de encostas (PMP, 2012) e, pelo menos uma vez por ano, a cidade é acometida por chuvas fortes, suficientes para pôr a precariedade dessas residências a prova.

Após a entrada em vigor da Lei n.12.608/2012, já havia previsão normativa para que todos os municípios contassem com estratégias de enfrentamento das consequências de eventos climáticos extremos, que passaram a ser considerados esperados.

Essa lei é o resultado da conversão em lei da Medida Provisória de nº 547, de 11 de outubro de 2011. Esta, por sua vez, nasceu como uma resposta aos desastres ocorridos e a urgência e relevância que lhe dão causa “se justificam pela necessidade de oferecer, com a maior brevidade possível, mecanismos capazes de evitar ou minimizar os impactos de desastres naturais, que vêm se tornando recorrentes nos últimos tempos, com graves repercussões na população atingida”<sup>4</sup>.

A Lei n. 12.608/2012 traz consigo a previsão de criação de um sistema de informações e monitoramento de desastres, voltado para a prevenção, mediante atuação integrada entre os entes

<sup>3</sup> Plano Local de Habitação Social de Petrópolis. 2012.

<sup>4</sup> Exposição de motivos da Medida Provisória de nº 547, de 11 de outubro de 2011 encontram-se no endereço eletrônico [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/mpv/547.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/547.htm) (último acesso em 19.05.2023)

federativos destes eventos que perderam quase totalmente sua essência fortuita. Tanto é que, logo no §2º artigo 2º de referida lei, temos que “A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”. Esta lei é um curto passo em meio ao que é o processo de construção da institucionalidade necessária para lidar estes eventos certos.

Tornam-se verdadeiras tragédias anunciadas por todo o país. Assim mostram os números levantados pela organização Política por Inteiro em seu Programa de Monitoramento de Desastres<sup>5</sup>, destacando o aumento exponencial de eventos climáticos ligados a tempestades e inundações, enxurradas e alagamentos.

O que, então, leva a tragédias anunciadas no urbanismo periférico brasileiro? Evidentemente que a norma não é garantidora de que as medidas preventivas por ela instituídas sejam efetivas, ainda que seja parte importante na construção das políticas. Mantidas as razões para que a urbanização periférica continue sendo a principal estratégica de produção imobiliária, maior do que a produção formal, segue o risco de que a ocorrência de chuvas fortes acometa mais tragédias e que estas afetem mais a população dos assentamentos informais.

E esse risco de que o urbanismo periférico siga prevalente é muito grande. Apesar do avanço na construção de moradias sociais pelo poder público, as avaliações técnicas sobre o impacto do Programa Minha Casa Minha Vida revelam que o déficit habitacional segue se reproduzindo ampliadamente por distintos motivos: na Região Norte faltam construções de novas moradias, mas na Região Sudeste o principal fator é decorrente do ônus excessivo do aluguel, resultado da pressão de demanda refletindo-se na elevação do preço da terra urbana<sup>6</sup>. Esta dinâmica do mercado imobiliário garante a expansão da produção informal de moradia, pois de acordo com Magalhães, entre 2013 e 2023, “dos estimados 15 milhões de novas moradias, menos de 3 milhões tiveram algum tipo de financiamento. Ampliou-se a irregularidade e a precariedade”<sup>7</sup>.

O caso referência de Petrópolis pode iluminar como as esferas municipal e estadual de governo atuam frente a certeza destes eventos catastróficos. Além disso, pesquisamos a reunião de manifestações de outros atores partícipes no processo de produção da cidade, vítimas ou observadores do caso estudado

---

<sup>5</sup> O programa de monitoramento de desastres encontra-se no endereço eletrônico <https://politicaporinteiro.org/desastres/>, último acesso em 19.05.2023.

<sup>6</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios, notícia de 24.04.2024, disponível em <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/> (último acesso em 10.10.2024)

<sup>7</sup> MAGALHÃES, Sergio. O vale-tudo é a regra. O Globo, Edição de 12/06/2023, disponível em <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigos/coluna/2023/06/o-vale-tudo-e-a-regra.ghtml>, último acesso em 04.07.2023.

através do levantamento de documentos e sites oficiais, legislação e, sobretudo, matérias e notícias veiculadas pela mídia.

## 2. PETRÓPOLIS, UMA TRAGÉDIA ANUNCIADA

O território que conhecemos hoje como a cidade de Petrópolis começa a ser concebido como tal no período colonial por conta da necessidade de encontrarem outro acesso às Minas Gerais que não fosse por mar. Encantado com a região após a comitiva imperial ter se hospedado na fazenda do Padre Correia, Dom Pedro I dá luz à região quando adquire a Fazenda do Córrego Seco, em 1830, e a denomina de Imperial Fazenda da Concórdia – região que corresponde hoje ao 1º Distrito de Petrópolis, onde se concentra a maior parte da população. E, em 16 de março de 1843, anos após a morte de seu pai, Dom Pedro II assina o Decreto Imperial de número 1551 que cria a cidade de Petrópolis. Eis o nascimento da cidade, se assim podemos colocar.

Até então no Brasil, somente Nova Friburgo tivera sua origem a partir de um ato oficial, no entanto, Petrópolis fora a primeira a ser “criada por antecipação”. Isto é, planejada. Afora a colaboração em estruturar as formas políticas e administrativas da cidade, o Major Júlio Frederico Koeler fora incumbido da missão de conceber-lhe um plano urbanístico, que apresentou uma forma tentacular de ocupação ao longo do curso dos rios e córregos.

Em 1941, temos a primeira legislação a diferenciar as áreas da cidade quanto aos seus usos. Quase vinte anos depois, em 1960, surge o novo Código de Obras, que refletia a complexidade de uma cidade que crescera e necessitava de uma melhor ordenação de seu espaço. Entre 1969 e 1970 foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Local Integrado. Havia um grande número de logradouros não incluídos, o que, já naquela época, dificultava a rotina de aprovação e fiscalização.

Outro ponto abordado foram os aspectos de preservação da paisagem natural a sua compatibilização com o crescimento urbano. Fizeram-se necessárias a delimitação de área de reserva e de áreas *non-edificandi* em encostas e coroas de morro. O problema era que atribuía à Assessoria de Planejamento tarefa de delimitar essas áreas, sem oferecer ao poder público quaisquer instrumentos de controle e ordenamento para a expansão urbana. Em 1978, a Prefeitura firma convênio com a FUNDREM, com o objetivo de adequar os regulamentos de uso e parcelamento do solo a novas exigências do desenvolvimento urbano de Petrópolis garantindo assessoria na revisão do plano diretor do município e estruturação de um núcleo permanente de planejamento. Com relação a legislação urbana, somente o regulamento de zoneamento foi elaborado, delimitando e classificando as zonas apenas no 1º e parte dos 2º distritos. Ainda, o decreto 90 em 25 de junho de 1981 apresenta uma política de proteção e valorização do patrimônio histórico e cultural e proteção à paisagem natural.



Desde então, ao longo dos anos até 1988, a regulação urbanística da cidade sempre apresentou especial atenção à preservação da paisagem natural e cultural da cidade, embora não tenha considerado a população de baixa renda e as ocupações existentes, agravando de forma inescapável o problema de ocupação desordenada crescente nas encostas.

Como já se adiantou na introdução deste trabalho, os marcos temporais e legislativos até aqui apontados não são os únicos a marcar a história da cidade de Petrópolis. A data de 15/2/2022 ficou na memória de muitos como o dia em que ocorreu o pior desastre já registrado pela Defesa Civil no município. Naquele dia, o município de Petrópolis perdera 232 moradores por conta dos deslizamentos de terras e encostas desencadeados por fortíssimas chuvas.

Tampouco fora este o único dia a ficar na memória de muitos e a marcar a história da cidade de Petrópolis. Podemos apontar, para além dele, pelo menos outras 6 (seis) ocorrências de relevância suficiente para ficarem eternizadas pela mídia como tragédias<sup>8</sup>.

O dia 14 de janeiro de 1966 é a primeira ocorrência dessa magnitude de que se tem registro<sup>9</sup>, sendo seguida por outra em 1979 que deixou 87 mortes. Como um filme que se repete, no mesmo ano em que nascera a Constituição Federal, outra tragédia assola a cidade, deixando 183 vítimas<sup>10</sup>. Tempos depois, em macabro paralelismo, no ano de nascimento do Estatuto da Cidade – em 2001, Petrópolis é acometida por outra tragédia decorrente das fortes chuvas e deslizamentos, quando faleceram 45 moradores<sup>11</sup>. Em 2002, um ano depois, estima-se que 50 pessoas tenham morrido pelo exato mesmo motivo<sup>12</sup>.

Nesse entremeio temporal, é instituída na Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade de um Plano Diretor - para os municípios com população superior a vinte mil habitantes. O Estatuto da Cidade, por sua vez, traz em seu bojo, um capítulo específico sobre o referido instrumento. A redação atual da

<sup>8</sup> São apresentadas no presente trabalho 6 (seis) ocorrências de chuvas fortíssimas na cidade de Petrópolis semelhantes ao último desastre de 2022. A escolha destas ocorrências em específico se dá pela magnitude e relevância, medida pela sua veiculação na mídia, sendo certo que não se ignora qualquer outra ocorrência que não tenha atingido estas proporções ou que não tenha recebido atenção suficiente da mídia.

<sup>9</sup> Drama das Águas cresce no E. do Rio. Correio da Manhã, reportagem de 1966, disponível em [http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842\\_07&pagfis=68243&url=http://memoria.bn.br/docreader#](http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=68243&url=http://memoria.bn.br/docreader#), último acesso em 16.02.2023.

<sup>10</sup> Tragédia que matou 134 pessoas em 1988 completa 33 anos hoje. Diário de Petrópolis, reportagem de 05 de fevereiro de 2021, disponível em <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/tragedia-que-matou-134-pessoas-em-1988-completa-33-anos-hoje-190201>, último acesso em 16.02.2023.

<sup>11</sup> Em 2001, 45 morreram em Petrópolis. Folha de São Paulo, reportagem de 2002, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1012200205.htm>, último acesso em 16.02.2023.

<sup>12</sup> Petrópolis: recordes de mortes e outros números trágicos. Projeto Colabora, matéria publicada em 19 de fevereiro de 2022, disponível em <https://projetocolabora.com.br/ods11/petropolis-recordes-de-mortes-e-outros-numeros-tragicos/>, último acesso em 16.03.2023.

referida legislação traz exigências com o artigo 42-A de mapeamento, prevenção e estabelecimento de medidas de regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares.

Não seria surpreendente, ante notório histórico, que se vislumbrasse a possibilidade de outras tragédias como as passadas virem a acontecer no futuro. Em 2013 não foi diferente. E, dois anos depois, em 2015, foram registrados em Petrópolis pelo CEMADEN (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais) 259 milímetros de chuva em seis horas. A rigor de exemplo, a precipitação média de todo o mês de fevereiro é de 240mm.

Naquele dia foram registrados 269 deslizamentos de terra pela Defesa Civil, calculando, aproximadamente, que entre 80 e 100 residências tenham sido destruídas. Não podemos nos furtar de mencionar que o crescimento da população de Petrópolis entre os anos 1970 e 2021 teria sido de 72,5%, segundo dados do IBGE, e que a ocupação das encostas avançou a partir da segunda metade da década de 70. Esta expansão continuaria, como bem sabemos, até o ponto culminante, em 2022, quando ocorreu a tragédia objeto deste trabalho.

Em atenção à Constituição Federal de 1988, muito antes da existência do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Petrópolis de 1991, como era de se esperar por conta das tragédias de 1966 e 1988, já esboçava mínima preocupação com as áreas de risco. Abordando o tema com tímidas menções e diretrizes, cuja essência é o controle e fiscalização, mais do que possíveis medidas visando ao combate e prevenção ao problema.

Em 2003, já sob a égide do Estatuto da Cidade, a lei municipal nº 6.070, de 19/12/2003 vem para revisar e atualizar o Plano Diretor. Mais uma vez, a legislação é pouco menos sucinta na abordagem de medidas concretas e estruturadas de prevenção contra as chuvas e deslizamentos. De 1991 para 2003, houve alguma mudança por conta da implantação de ações mestras, afora a reprodução do conteúdo do Plano anterior: (i) cadastramento de áreas de risco; (ii) celebração de convênios com órgãos competentes para a implantação de estações meteorológicas, estudos geológicos e outros pertinentes e (iii) implantação de programas de educação comunitária sobre as condições físicas ambientais locais.

Em 2005, noutra revisão e atualização do Plano Diretor pela lei municipal de nº 6.321, de 29/12/2005, vemos mais uma vez a repetição de alguns artigos, mas também algumas mudanças com maior robustez à título de prevenção no capítulo referente às Diretrizes de Defesa Civil. A próxima revisão e alteração do Plano Diretor de 2005 só viria a ocorrer em 2014, pela lei municipal de nº 7.167, de 28/03/2014. Nesse entremeio, cumpre recordar que a cidade fora acometida por pelo menos dois episódios trágicos de chuvas torrenciais e deslizamentos.

É de se esperar que o Plano Diretor de 2014 refletisse a urgência de prevenção que os casos, mais certos do que fortuitos, exigem. Assim ocorreu. As ditas “situações de risco de deslizamento e cheias



periódicas” deram um novo tônus de leitura aos artigos do Plano Diretor. A preocupação com a realocação habitacional das famílias é um dos objetivos da Política Habitacional (art. 32, III) do Plano Diretor, tal como possui uma sessão dedicada à assistência social que prevê o fornecimento de auxílio-aluguel às famílias desabrigadas ou com residências em risco iminente de desabamento (art. 35, XI).

Tampouco podemos olvidar os frutos da Medida Provisória de nº 547, resposta ao desastre de 2011, que resultaram em modificações no Estatuto da Cidade, como as que tratamos anteriormente. Em específico, o artigo 42-A e as novas exigências impostas ao Plano Diretor. Por conta delas é que vemos a inclusão de uma sessão dedicada apenas à mitigação de riscos naturais. Em atento cumprimento à Política Nacional de Recursos Hídricos e à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é que o Plano Diretor do ano 2014 traz o Plano Municipal de Mitigação de Riscos em Encostas e Margens de Rios, tal como a estrutura que ele deve possuir.

Oportuno que nos voltemos neste momento para o Plano Municipal de Mitigação de Riscos em Encostas e Margens de Rios. Na primeira etapa de elaboração do plano, em julho de 2013, estabeleceu-se o detalhamento da metodologia que seria utilizada. Importante mencionar: pela primeira vez a cidade, com notórias tragédias desde 1966, tem um plano que contempla toda a sua extensão, isto é, compreende todos os seus distritos, do Centro Histórico à Posse, e não apenas o 1º. Merecem, ainda, destaque as considerações finais do documento<sup>13</sup>:

[...] a experiência tem demonstrado que as ações estruturais dissociadas de um plano de ações não estruturais focados na prevenção não conseguem estancar a reprodução do sistema baseado nas seguintes equações do tipo: ocupação desordenada + áreas perigosas = áreas de risco.

Enfim, devem ser propostas, também, medidas não estruturais que incidam nas causas principais do surgimento das áreas de risco: questão fundiária (uso social da terra) e habitacional (lotes urbanizados e produção habitacional).

O PMRR não pode ser visto como um instrumento de planejamento urbano, para a elaboração de Mapas de Perigo e Risco, tão somente indicando e hierarquizando Áreas de Risco Alto e Muito Alto. O PMRR pode, também, indicar áreas disponíveis para o crescimento da cidade, ou seja, área seguras, ou que, pelo menos não demandem grandes investimentos para sua viabilização.

Por fim, este PMRR deverá acender a discussão para mais do que simplesmente conhecer as Áreas de Perigo e Risco do 2º, 3º, 4º e 5º Distritos mas, também, indicar ações não estruturais para não deixar reproduzir o sistema gerador destas áreas em áreas perigosas nestas regiões, dessa forma, contribuindo para a garantia de Sustentabilidade de toda a Cidade de Petrópolis.

---

<sup>13</sup> Plano Municipal de Redução de Risco PMRR – 1º(revisão), 2º, 3º, 4º e 5º Distritos - Petrópolis, RJ, p. 75, disponível em <chromeextension://efaidnbmnnpbpcjpcglclefindmkaj/https://sig.petropolis.rj.gov.br/cpge/Reflexoes.pdf>, último acesso em 23.02.2023.



Afora a urgência de dar conta das ações estruturais imediatas, é clara a preocupação com as medidas não estruturais – aquelas que visam a prevenção e reversão da real essência que dá causa ao problema: a questão fundiária e a habitacional. E, para tanto, não basta o mapeamento e o conhecimento das áreas de risco, mas também o mapeamento e conhecimento de áreas seguras o suficiente para comportar a expansão da cidade.

O resultado de todas as etapas de confecção fora o Plano Municipal de Redução de Risco dos 2º, 3º, 4º e 5º Distritos e a revisão do PRR do 1º Distrito de Petrópolis, temos conclusões alarmantes<sup>14</sup>:

A elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco para o 2º, 3º, 4º e 5º Distritos e a revisão deste para o 1º Distrito, revelou que as áreas de Perigo Alto e Muito Alto representam 18% da área total do Município e as áreas de Risco Alto e Muito Alto, aproximadamente, 10% da área total urbanizada de todos os Distritos de Petrópolis. [...] Apesar de todas as dificuldades, o Poder Público Municipal evoluiu muito em sua capacidade de resposta às crises e no planejamento, captação de recursos e fiscalização de obras públicas, ou seja, para implementação de ações estruturais de reconstrução e prevenção. Entretanto, grandes esforços têm que ser direcionados para o aperfeiçoamento e implantação de programas envolvendo ações não estruturais. Além das razões socioeconômicas, motivos políticos ligados à cultura do clientelismo, acabaram por retardar ou nem empreender ações não estruturais para a redução do risco geológico-geotécnico em Petrópolis. Outro fator contribuinte para uma certa leniência dos administradores públicos no trato do assunto é o caráter cíclico de ocorrência das catástrofes de maior severidade (1966/67, 1988, 2004 e 2011). Ou seja, após a ocorrência de uma catástrofe, vem a comoção, os recursos afluem para as obras de reconstrução, equipes são montadas, investimentos em Proteção e Defesa Civil são realizados. Entretanto, poucos anos depois os esforços declinam até a estagnação.

Este documento data de julho de 2013, dois anos depois da tragédia de 2011. A bem da verdade, parece que as próprias conclusões do documento são o prenúncio do que viria a ocorrer no fatídico dia 15/02/2022. Atribui-se a certa leniência dos administradores públicos ao “caráter cíclico de ocorrência das catástrofes de maior severidade (1966/67, 1988, 2004 e 2011)”, de modo que o investimento em medidas estruturais dura o tempo da comoção gerada pelo desastre. Destacamos: “poucos anos depois os esforços declinam até a estagnação”.

Em 2017, finalizadas todas as sete etapas de elaboração<sup>15</sup>, nasce o Plano Municipal de Redução de Risco, que é bastante didático ao listar “O que deve ser feito?” e “A quem compete fazer o que?”.

<sup>14</sup> Plano Municipal de Redução de Risco PMRR – 1º(revisão), 2º, 3º, 4º e 5º Distritos - Petrópolis, RJ, p. 75, disponível em <chromeextension://efaidnbmnnpbpcjpcglclefindmkaj/https://sig.petropolis.rj.gov.br/cpge/Reflexoes.pdf>, último acesso em 23.02.2023.

<sup>15</sup> As etapas foram divididas em: (1ª) Detalhamento da Metodologia e Ratificação do Mapa Inventário de Escorregamentos e Mapa de Manchas de Risco; (2ª) Sobrevoio de helicóptero para obtenção de fotografias; (3ª) Mapeamento de Risco e Setorização das Áreas do 1º Distrito; (4ª) Mapeamento de Risco e Setorização das Áreas do 2º, 3º, 4º e 5º Distritos; (5ª) Detalhamento das Intervenções; (6ª) Fechamento do PMRR e (7ª) Capacitação da Equipe Técnica da PMP e Audiência Pública para apresentação do Trabalho.



Sobre este último, o Plano subdivide as ações em estruturais e não estruturais a serem executadas pelo Município e pelo Governo do Estado.

Na prática, (i) criar estratégias visando informar e sensibilizar as famílias que ocupam áreas de Risco Alto e Muito Alto; (ii) incorporação do PMRR ao Plano Diretor do Município; (iii) congelamento quanto a reformas, ampliações e novas construções em todas as áreas de Risco Alto e Muito Alto definidas no PMRR para todos os distritos; (iv) estabelecimento de competências para ações entre as instâncias Federal, Estadual e Municipal, observância da Lei Federal No. 12.608/12; (v) Definição da estrutura organizacional e atribuições de cada instância; (vi) Definição do protocolo de comunicação e forma de articulação entre as instâncias;

E, invariavelmente, a história confirma a previsão eternizada nas conclusões do documento anteriormente reproduzidas, a tragédia ocorre, seguida de comoção e uma campanha massiva de recuperação. Campanha massiva que acaba tão logo se dissipa a comoção e os resultados da tragédia se naturalizam e tornam parte da paisagem. Isto pode ser constatado quando da análise do Portal de Transparência da Prefeitura de Petrópolis.

Constatamos que 2022 foi mais uma tragédia anunciada, já que anos depois, dissipada a comoção, declinaram os esforços e investimentos nos três principais programas da cidade: “Infraestrutura em Espaços Públicos”, “Cidade Resiliente” e “Habitação Petrópolis”.

No ano anterior à tragédia de 2022, pode-se observar uma grande queda nos investimentos da Prefeitura de Petrópolis em obras e ações de prevenção de desastres. O orçamento aprovado nos anos de 2020 e 2021 destinado à Infraestrutura em espaços públicos, que compreende os gastos com obras de drenagem, de desassoreamento de rios e contenção de encostas é de aproximadamente R\$ 3 milhões por ano. Em 2020, o dispêndio com esse orçamento aprovado representou 79%. No ano seguinte, em 2021, caiu drasticamente para R\$ 854 mil, somente 28% do que havia sido aprovado<sup>16</sup>.

O programa cuja finalidade é o mapeamento de áreas de risco, fortalecimento da defesa civil e adoção de medidas de prevenção de desastres, o “Cidade Resiliente”, teve um investimento de 93% do orçamento aprovado, totalizando R\$ 40 mil. Em 2021, o orçamento aprovado para referido programa era de R\$ 340 mil, mas apenas R\$ 12 mil foram investidos.

Por fim, o “Habitação Petrópolis”, focado na diminuição do déficit habitacional teve um investimento massivo em 2020, uma vez que foram gastos cerca de R\$ 1,5 milhão, mais de 443% do valor

---

<sup>16</sup> Estes números foram extraídos do Portal da Transparência do Município de Petrópolis, disponível em <https://web2.petropolis.rj.gov.br/transparencia/>, último acesso em 18.06.2023.

orçado. Alarmante é que, em 2021, o investimento fora só de R\$ 8.500, totalizando um 1,8% do orçamento aprovado.

Estes números, anteriores a 2022, quando contextualizados poderiam levar a outras perguntas: Esta queda drástica nos investimentos em comparação com o orçamento poderia refletir a cíclica e prevista dissipação da comoção? Doutra parte, poderia ser um reflexo da pandemia de Covid-19?

Independente do motivo, fato é que a prefeitura de Petrópolis não poderia alegar desconhecimento do risco do evento certo que assola a cidade de tempos em tempos. Tampouco, passada a tragédia, a comoção e realizadas as principais obras de recuperação da cidade, poderia ser deixada de lado a principal e mais latente consequência: para onde vão as pessoas ou, melhor, por que a população segue ocupando as áreas de risco?

Estimou-se que em 2017 ainda existiam petropolitanos a espera de uma unidade habitacional desde a enchente de 1988 e, àquela época, o déficit era de 12 mil casas, com 47 mil pessoas residindo em áreas de risco<sup>17</sup>. Estima-se, também, que a ocupação irregular em Petrópolis tenha tido um crescimento de 108% nos últimos 35 anos<sup>18</sup>, mesmo depois de todas essas grandes tragédias - em 1985, a área construída no município sobre locais de risco era de 198,7 hectares, ao passo que em 2020 a ocupação passou para 414,9 hectares<sup>19</sup>.

A situação piora quando, ainda em agosto de 2022, meses após a tragédia, os três conjuntos habitacionais destinados às vítimas das tragédias anteriores (2011, 2003, 2002, 1988) ainda estavam na fase inicial de seus processos por conta da falta de licenças por parte da Prefeitura. Governo do Estado e Prefeitura quando questionados “lavaram suas mãos”: segundo o governo estadual, a responsabilidade era da Prefeitura que havia negado a necessária licença para construir; já a Prefeitura alegou que um dos terrenos destinados às obras é atravessado por galerias de águas pluviais<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Matéria do Diário de Petrópolis, veiculada em 2017, disponível em <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/petropolis-tem-pela-primeira-vez-plano-de-reducao-de-riscos-para-toda-a-cidade-120693>, último acesso em 22.02.2023.

<sup>18</sup> Dado extraído de levantamento feito a pedido do G1 pela MapBiomias com base em imagens de satélite e dados do IBGE.

<sup>19</sup> Dados extraídos do site da Sociedade de Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro, disponível em <https://seajrj.org.br/2022/02/25/tragedia-que-atingiu-petropolis-poderia-ser-evitada-com-investimento-do-poder-publico-e-a-valorizacao-dos-profissionais-especialistas/#:~:text=Conten%C3%A7%C3%A3o%20de%20encosta%2C%20planejamento%20urbano,hist%C3%B3ria%20do%20Rio%20de%20Janeiro,> último acesso em 23.02.2023.

<sup>20</sup> O imbróglio apenas aumenta quando nota do município contradiz a versão da Prefeitura confirmando a do Estado. Fato é que, independentemente deste “disse me disse”, fica clara a falta de comunicação entre os entes federativos e a falta de execução de uma Política Habitacional minimamente estruturada que praticamente obriga às pessoas a encontrarem moradia em locais de risco. Matéria da Tribuna de Petrópolis, veiculada em 03.08.2022, disponível em <https://tribunadepetropolis.com.br/noticias/enquanto-deficit-habitacional-cresce-construcao-de-unidades-nao-teve-avancos/>, último acesso em 22.03.2023.

Como adiantado no início do trabalho, a geografia particular da região serrana baliza o crescimento da cidade, que se dá precariamente nas encostas, áreas onde a legislação não permite edificação. A ocupação das encostas pela população de menor renda não foi para ela uma escolha. Decerto, tampouco, as consequências dessa ocupação indevida não foram desejadas pelo poder público. Mas a leniência com a ocupação irregular tem consequências e cabe ao poder público alguma ação mitigadora da crise.

O auxílio concedido pelo município, após a tragédia de 2022, era de R\$500,00 reais, valor irrisório frente aos parâmetros do mercado imobiliário, podendo ser acrescido em R\$300,00, excepcionalmente, conforme opinião do corretor de imóveis em entrevista, a seguir comentada. Isso faz com que as famílias que dependem exclusivamente do auxílio aluguel concedido pelo município se vejam obrigadas a migrarem para outra área de risco. Pelo fato de não lhes restar outra opção, é que se voltam para o que lhes é possível, na medida do quanto podem pagar. Em matéria da Tribuna de Petrópolis, destacamos uma entrevista com um corretor de imóveis da região sobre o tema<sup>21</sup>:

“O valor de 500 é quase um deboche. Pela minha visão, pelo meu radar, entre 60 e 70% dos desabrigados depende só disso. Outros não, outros estão se redesenhando em questão de estrutura familiar: o marido, a mulher, o filho, estão puxando a sogra, porque a sogra também perdeu a casa, então a união dessas rendas, consegue com complemento dos quinhentos reais, ir para uma área razoável. Agora, quem depende exclusivamente do município, do benefício do auxílio aluguel, essas famílias realmente vão fazer a migração, vão fazer a permuta de uma área de risco para outra área de risco. O mercado já estava com escassez de casas, embora tivesse muita oferta de apartamento. E num período agressivo de algumas horas, muitos senhorios congelaram o valor, outros não flexibilizaram e outros até aumentaram o valor por conta da demanda. E não estou conseguindo operar negócios, estou até abrindo mão da minha comissão para colocar consciência na cabeça do proprietário para flexionar, subtrair, diminuir o valor para poder encaixar as intenções dele alugar e do interessado em ir para o imóvel urgente.

Já vi crise por causa do impeachment, vi crise por conta da pandemia, e agora estou assistindo essa que é especialmente na nossa cidade, mas jamais vi tamanha especulação imobiliária como está acontecendo agora.”

Quando entrevistado na mesma semana da tragédia<sup>22</sup>, o governador Cláudio Castro, também abordou a temática do aluguel social, reconhecendo o fracasso do programa enquanto medida

<sup>21</sup> Matéria do Diário de Petrópolis, veiculada em 2017, disponível em <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/petropolis-tem-pela-primeira-vez-plano-de-reducao-de-riscos-para-toda-a-cidade-120693>, último acesso em 22.02.2023.

<sup>22</sup> Notícia da Tribuna de Petrópolis, veiculada em 21/02/2022, disponível em <https://tribunadepetropolis.com.br/noticias/aluguel-social-de-r-500-e-especulacao-imobiliaria-deixara-mais-de-11-mil-familias-sem-moradia-segura/>, último acesso em 22.02.2023.



emergencial e se comprometendo a construir moradias definitivas para as famílias – que se afigura como a primordial solução para o problema:

“O principal é o ‘Casa da Gente’, é dar uma moradia digna para essas pessoas fora da área de risco. É a prioridade da prioridade, que foi dito no dia do lançamento, (em relação) às pessoas do aluguel social é analisar o montante já gasto já daria para construir muitas residências e muita gente já estaria fora do aluguel social. Aluguel social não é uma política pública, não é e não será uma política pública. Ela é um paliativo para esse momento, infelizmente o que era paliativo virou permanente. A gente tem que mudar esse peso para mudar esse paliativo e as pessoas tenham a sua residência”

O motivo da permanência do que o governador destaca como paliativo se dá pela suposta inexistência de residências. E o “paliativo” permanece em 2023 com a confirmação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direito Humanos do benefício do aluguel social para as famílias que dele ainda precisem<sup>23</sup>. Um ano após a tragédia, em 2023, Petrópolis ainda possui cem pontos de riscos em obras. “Até o momento, o que vemos é que fomos esquecidos pelo poder público. Muito pouco foi feito até agora. Petrópolis está abandonada”, é o relato de uma moradora que perdeu a casa e a família na tragédia do ano anterior<sup>24</sup>.

Cumpramos que nos demoremos um pouco mais sobre a questão da produção dessas moradias, enfoque outrora prometido pelo governador. Acerca da construção dessas residências, naturalmente, é necessária a produção de elevada quantidade de unidades habitacionais para dar conta do enorme déficit habitacional acima exposto. A questão que se coloca é que sejam construídas em locais seguros, mas onde? A rigor de exemplo, fora disponibilizado terreno, ao Estado pela Prefeitura, para alojar 300 famílias na localidade do Caititu, região do Vale do Carangola.

Ocorre que, a região é inadequada para o estabelecimento de tantas famílias por ser ambientalmente delicada, segundo o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro<sup>25</sup>. Malgrado as boas intenções da prefeitura e governo do Estado de resolver a questão de forma econômica e prática construindo em grandes quantidades, a falta de áreas para produção desses grandes empreendimentos de habitação social é uma realidade em Petrópolis. Cada vez mais, percebe-se a busca por alojar esses

<sup>23</sup> Matéria do Diário de Petrópolis, veiculada em 08.11.2022, disponível em <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/estado-confirma-que-aluguel-social-de-r-800-continua-para-vitimas-da-tragedia-em-2023-222878>, último acesso em 23.02.2023.

<sup>24</sup> Matéria no Jornal Extra, veiculada em 15.03.2023, disponível em <https://extra.globo.com/noticias/rio/apos-um-ano-de-tragedia-que-deixou-241-mortos-petropolis-tem-cem-pontos-de-risco-sem-obras-25660407.html>, último acesso em 23.02.2023.

<sup>25</sup> Nota disponível em <https://www.caurj.gov.br/nau-petropolis-divulga-nota-sobre-moradia/>, último acesso em 21.02.2023.



empreendimentos distantes do centro, medida cuja efetividade devemos questionar, embora esteja em linha com a tese da urbanização periférica anteriormente aludida.

De fato, essa forma de execução de políticas públicas de habitação pode acabar por constituir um “contrato futuro de novos problemas”, enquanto não apresenta uma base disruptiva frente a urbanização periférica. Isto é, a execução dessas políticas, por meio da construção de moradia nessas localidades distantes do centro, se dará sempre em terrenos cujo preço da terra é baixo. Ainda que não mal-intencionada, a atividade estatal que deveria impedir a reprodução das condições de irregularidade fundiária e urbanística acaba tornando-se um processo de “enxugar gelo” como demonstrado pelas avaliações técnicas dos impactos do PMCMV, anteriormente referido.

Decerto estas construções em formatos de grandes empreendimentos não são a única solução. Ao contrário, são problemas, uma vez que não há áreas que os comportem adequadamente por conta da geografia da região. De acordo com o laudo do INEA 576/2018, quando da indicação do mesmo para implantação de um empreendimento Minha Casa Minha Vida em 2018, tinha-se:

A área em questão é ambientalmente delicada e socialmente inapropriada para que tantas famílias ali se estabeleçam. De acordo com laudo do INEA (576/2018, quando da indicação do mesmo para implantação de um empreendimento Minha Casa Minha Vida em 2018), a região é úmida e encharcada, caracterizada por densa vegetação de Mata Atlântica em estágio inicial e médio de regeneração natural, com nascentes e olhos d’água dispersos e suas áreas de preservação permanente, compreendida em uma Zona de Proteção Especial municipal característica de áreas de preservação sem qualquer previsão de construção ou atividade humana. Com feições rurais, nem mesmo acesso adequado e infraestrutura urbana o local possui<sup>26</sup>.

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro questiona essa lógica de produção em massa para moradia nas cidades brasileiras por aprofundar um modelo urbano injusto e desigual. Face a este problema, o Conselho propõe a realização de um estudo mais profundo de possibilidades mais adequadas e de menor escala - para 100 ou 150 unidades habitacionais, ou até menos – capazes de dar conta de uma provisão habitacional de qualidade em áreas já infraestruturadas e em torno de centralidades.

Em levantamento dos imóveis no 1º Distrito de Petrópolis, descortinaram-se e catalogaram-se 63 imóveis ociosos, somando uma metragem de 216.782, m<sup>2</sup> que seria suficiente para suprir aproximadamente 60% da metragem de terra urbana necessária para eliminar o déficit habitacional dos assentamentos precários do primeiro distrito – segundo o PLHIS do Município, seriam necessários 362.625 m<sup>2</sup> (MAGALHÃES, 2016). A descoberta destes números apenas mostra uma das áreas da cidade, de modo

---

<sup>26</sup> Nota disponível em <https://www.caurj.gov.br/nau-petropolis-divulga-nota-sobre-moradia/>, último acesso em 21.02.2023.

que conduz conseqüentemente à pergunta sobre quantos imóveis ociosos existem na área urbana de toda a cidade.

Trabalhos como este levantam, além de números, a realidade de desconhecimento sobre a área que deveria estar sendo planejada e trabalhada estrategicamente. Logo, a afirmação de que não há terrenos cercanos disponíveis para execução dos empreendimentos não condiz totalmente com a realidade. Soluções, certamente existem, mas por que os entes federativos fracassam em lograr enfrentar o problema da moradia social dentro da norma, desestimulando a ocupação de áreas de risco?

Os municípios não contam com orçamentos que lhes permitam arcar sozinhos com os custos da produção de moradia social. No entanto, são competentes para utilizar instrumentos jurídicos de controle do uso do solo urbano, incluindo o IPTU progressivo no tempo em caso de descumprimento da função social da propriedade. Este instrumento deve, entretanto, ser regulamentado em lei municipal. De acordo com estudo do IPEA (2015), havia apenas três municípios no país que regulamentaram o instrumento. E Petrópolis não estava entre eles.

Tamanha omissão das prefeituras suscita o questionamento sobre as razões de tal comportamento. Estudos sugerem que os municípios tenham grande dificuldade em administrar o IPTU porque i) o cadastro imobiliário não é atualizado no ritmo da produção de moradias, parte da qual produzida na informalidade; ii) a vulnerabilidade social de parcela importante dos contribuintes leva a que sejam isentos do tributo; iii) a planta genérica de valores não pode ser atualizada “de ofício”, mas apenas mediante lei (SANTOS, 2022; CARVALHO JR, 2021). Em realidade, prefeitos e vereadores negligenciam a atualização do cadastro e da planta de valores por pressão dos proprietários e empreendedores imobiliários locais, uma vez que a terra urbana tornou-se importante componente da riqueza, tal como indicado por Piketty (2014). Em tais condições, tem sido cada vez mais difícil a regulação pública da terra urbana de modo a fazer prevalecer as funções sociais da propriedade e da cidade.

Soluções para a produção de moradia social poderiam incluir outras possibilidades distintas da construção de grandes conjuntos localizados nas franjas das cidades. E que também não fossem resultado da autoprodução irregular fundiária e urbanisticamente. A regularização urbanística tem sido identificada como a principal conquista da política brasileira de habitação social após a Constituição de 1988. Sua eficácia, contudo, tem sido baixa frente ao cipoal de normas dificultando o seu trâmite burocrático (CORREIA, 2018, 2020).

Adicionalmente, o Censo Demográfico de 2010 já tinha permitido contabilizar o estoque de imóveis vazios – mais de 6 milhões, um número superior ao déficit habitacional que, naquela ocasião, somava 5,4 milhões de unidades. Estes imóveis poderiam ser utilizados por moradias sociais, o que



estimularia a mistura social, um objetivo de política habitacional que vem sendo experimentado em cidades como Nova York e Paris (LIMA, 2018; OLIVEIRA, 2016).

Esta não parece ser uma estratégia de fácil viabilidade no Brasil, como ilustram dois casos emblemáticos. O primeiro refere-se a luta pelo direito à moradia de antigos ocupantes de casas no Jardim Botânico no Rio de Janeiro. Apesar de que parte dos que reclamaram seu direito ter apresentado os documentos necessários para seu reconhecimento legal, a Associação de Moradores conseguiu embargar esse direito (MENDONÇA, 2016). Um segundo caso emblemático refere-se ao depoimento do prefeito de São Sebastião (SP), segundo o qual a prefeitura tinha logrado um financiamento da Caixa Econômica Federal para construção de um condomínio de 400 casas do MCMV, mas os moradores de média e alta renda conseguiram embargar o projeto junto à CEF<sup>27</sup>. Ou seja, mesmo diante dos esforços dos governos, tem prevalecido o interesse dos proprietários fundiários em manter uma ambiência segregada dos pobres de modo a garantir seu valor patrimonial.

## CONCLUSÃO

Desde os anos 1970, os cientistas vêm alertando sobre os efeitos do aquecimento global, defendendo uma mudança de ordem social e econômica para preservar biomas e vidas humanas. Não conseguiram ser ouvidos senão quando eventos climáticos extremos passaram a afetar a vida cotidiana em regiões ricas do planeta. Imagens de Nova Orleans devastada pelo Furacão Katrina, em 29/8/2005, ou Nova York, também afetada por outro furacão, o Furacão Sandy, em 22/10/2012, passaram a ser tratados com a seriedade sugerida pelos cientistas.

Elevação do nível dos oceanos pelo degelo, chuvas torrenciais, invernos ou verões rigorosos são eventos que passaram a ser ocorrências comuns como consequência do aquecimento global. Trata-se de fenômenos da natureza em reação ao uso intenso dos recursos naturais num ritmo mais acelerado do que a sua capacidade de regeneração. Requerem políticas que estimulem uma nova relação entre sociedade e natureza, o que não tem sido um desafio pequeno frente a práticas socioeconômicas fortemente arraigadas na cultura ocidental pós-Revolução Industrial.

---

<sup>27</sup> Felipe Augusto (PSDB), prefeito de São Sebastião (SP), em entrevista, revela que foram os moradores de segundas residências que conseguiram impedir o financiamento da CEF a um condomínio do MCMV: “Há dois anos, lancei um programa para a construção de 400 casas. Houve um absurdo: os moradores de média e alta renda, incluindo empresários e famosos, reuniram-se com a prefeitura simplesmente negando a construção de casas populares. Fui simplesmente bloqueado por pressão popular e cancelaram nossos programas na Caixa Econômica Federal”, matéria disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/02/23/litoral-sp-prefeito-diz-que-casas-populares-foram-barradas-em-bairro-nobre.htm?cmpid=copiaecola>, último acesso em 14.06.2023.

No Brasil, pensávamos estar livres de furacões e os eventos climáticos mais graves eram chuvas torrenciais que acarretavam deslizamentos de terras. Atualmente, ciclones extratropicais já foram detectados no Sul do país, evidenciando efeitos de mudanças climáticas. Mas, o maior perigo dos eventos extremos da natureza segue sendo as chuvas volumosas em curto período de tempo, como foi a tragédia, acertadamente anunciada, que acometeu o Rio Grande do Sul em maio de 2024.

No caso brasileiro, os efeitos das chuvas se combinam com a falta de política de moradia social adequada frente ao intenso processo de urbanização. O predomínio de produção informal frente aquela do mercado imobiliário levou à ocupação de morros e áreas vulneráveis ambientalmente ou mesmo em terras públicas. Além de não obedecer a legislação urbanística, grande parte destas moradias autoconstruídas não recebem tratamento técnico de engenharia ou arquitetura, deixando-as mais frágeis frente aos eventos extremos, como foi o caso ocorrido em Petrópolis, aqui tratado como caso referência das consequências peculiares brasileiras, quando a mudança climática se conjuga com urbanização periférica.

Como explicitado na introdução, o presente trabalho pretendeu levantar as principais questões que dão causa ao que colocamos como tragédias anunciadas. Despojadas de qualquer essência fortuita que outrora poderiam haver possuído, as chuvas torrenciais que assolam as cidades brasileiras e transbordam em matérias de jornal, descortinam conjuntura bastante problemática da forma pela qual temos produzido nossas cidades no Brasil.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha elevado o Município a condição de ente federativo e responsável pela política urbana, grande parte das políticas públicas são de competência concorrente com os outros entes, a política ambiental aí incluída. Quando a gestão da crise decorrente das consequências das chuvas cruza com a política urbana, como é o caso em tela neste estudo, é necessário estabelecer uma cooperação interfederativa para lidar com a crise. Cooperação que não tem sido frequente no federalismo brasileiro, muito mais comum tem sido a competição entre os entes. Em Petrópolis, não foi diferente: o governo estadual argumenta que transfere recursos orçamentários e oferece condições para construir moradias sociais, mas a prefeitura municipal alega que os recursos são insuficientes para recompor a infraestrutura destruída e que a área onde o Estado pretendia localizar o condomínio de casas é ambientalmente vulnerável. E, como o estudo do caso sugere, os avanços normativos no controle ambiental estão inseridos na legislação municipal, mas segue em curso uma lacuna entre a norma e sua efetividade.

Ainda, outro obstáculo que o poder público enfrenta é a própria sociedade. Como vimos, parte da população local faz prevalecer seu interesse em manter uma ambiência segregada dos pobres de modo a garantir o valor patrimonial de seus imóveis. Assim, são criados obstáculos não previstos pelos



constituintes de 1988, que não consideraram a possibilidade de que partisse da própria população detentora de porções relevantes dos espaços urbanos, a resistência contra a utilização de instrumentos jurídicos de ordenamento urbano pelas prefeituras.

A dinâmica econômica tem resultado na prevalência do interesse mercantil sobre a terra urbana frente ao seu uso para fins de moradia como um direito social. Neste contexto, o avanço normativo experimentado seja na política urbana como na política ambiental sofre limitações quanto a sua efetividade em relação aos direitos humanos, mesmo quando constitucionalizados como direitos sociais. Esse cenário alimenta o que chamamos de urbanização periférica que quando associada às mudanças climáticas tornam seus efeitos mais graves para a população habitante dos territórios urbanos irregulares. Foi o que o caso emblemático das chuvas em Petrópolis tristemente corroborou.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Maurício. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Instituto Pereira Passos, Rio de Janeiro, 4ª edição, 156 p., 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade e Legislação Correlata*. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República *Direito à moradia adequada*. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos). Incl. Bibl. ISBN: 978-85-60877-36-2
- CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas*. 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34366&Itemid=433](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34366&Itemid=433). Acesso em: 10 jun. 2021.
- CINTRA, Antonio Octavio. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- COPANS, R. “Minha Casa Minha Vida: o revival do BNH?”. In SANTOS, A. et al (org.). *Rio de Janeiro: um território em mutação*. Rio de Janeiro: Gramma/FAPERJ, 2012.
- CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal nº 13.465/2017/ Arícia Fernandes Correia (coordenadora)*, Juiz de Fora: Editora Associada Ltda., 2018.
- CORREIA, Arícia Fernandes. *Regularização Fundiária Urbana: Pretensos Contributos para Regulamentação da Lei Federal nº 13.465/2017 e para a Construção do Plano Diretor da Cidade do Rio*



de Janeiro. In Rio de Janeiro: Agendas Urbanas e Regional na segunda década do século XXI/ Ângela Moulin Simões Penalva Santos, Pedro Henrique Ramos Prado Vasques, Rosélia Perissé da Silva Piquet (organizadores). - Rio de Janeiro, Telha, 2020.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. 2018. 178 f. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MAGALHÃES, Carmem Sílvia Matos de. Direito à moradia e gestão social da valorização fundiária/ Carmem Sílvia Matos de Magalhães. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MAGALHÃES, Sergio. O vale-tudo é a regra. O Globo, Edição de 12/06/2023, disponível em <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigos/coluna/2023/06/o-vale-tudo-e-a-regra.ghtml>, último acesso em 04.07.2023.

MARICATO, E. O Impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENDONÇA, Rafael da Mota. Segurança da posse, consenso democrático e controle externo unilateral: avanços e retrocessos na história da ocupação do horto florestal, na cidade do Rio de Janeiro/ Rafael Mendonça. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. *What is the urban in the contemporary world?*. Cadernos de Saúde Pública 21, 2005, pp. 942-948.

OLIVEIRA, Natália Sales de. Gentrificação e moradia social: como a política urbana pode atuar. 2016. 23 f. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Plano Municipal de Redução de Risco PMRR – 1ª(revisão), 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Distritos - Petrópolis, RJ.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; CRUZ, Carlos Eduardo de Souza. Regularização Fundiária: de seu avanço institucional à reprodução crescente do problema que a originou. In: CORREIA, Arícia Fernandes (org.), Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal n. 13.465/2017. Juiz de Fora: Editar, 2018, pp. 35-53.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; O município e a política urbana: o federalismo simétrico em xeque. Revista Brasileira de Políticas Públicas. CEUB, ISSN 2179-8338 (impresso) - ISSN 2236-1677 (online), 2022, pp. 465-487, disponível em

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8005/pdf>, último acesso em 21.06.2023.

SANTOS, Angela M. S.P. e VASQUES, Pedro. “The Brazilian housing program “Minha Casa Minha Vida” in Rio de Janeiro: an analysis of its social and urban aspects”. In: Seminário CITTA 2019, Porto/PT, 20 de setembro de 2019.



SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica. GeoUERJ, Rio de Janeiro, DOI: 10.12957/geouerj.2020.47268, p.19, 2019. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/47269/32233>, último acesso em 14.06.2023.

**Sobre os autores:**

**Daniela Pombo**

Mestranda em Direito da Cidade na UERJ

UERJ

E-mail: [daniela.hotelmerlin@gmail.com](mailto:daniela.hotelmerlin@gmail.com)

**Angela Moulin Penalva**

UERJ

E-mail: [penalvasantosangela@gmail.com](mailto:penalvasantosangela@gmail.com)

