

Risco urbano e urbanização periférica: o papel do Estado na promoção da habitação digna em Petrópolis, Rio de Janeiro

Urban risk and peripheral urbanization: the role of the State in promoting decent housing in Petrópolis, Rio de Janeiro

Andréa Guimarães¹, Denise de Alcântara²

Resumo

Este artigo discorre sobre a questão habitacional em Petrópolis, considerando suas características ambientais e evolução urbana associadas ao histórico de impactos climáticos no território, próprios de uma urbanização periférica. São analisadas as políticas públicas habitacionais por meio de revisão de legislações urbanísticas, análise de projetos habitacionais efetivados pelo Estado, levantamento de dados socioeconômicos e demográficos e entrevistas com agentes públicos e moradores de comunidades locais. Diante da tragédia das chuvas do verão de 2022, a última ação da gestão municipal foi a aprovação da Lei Municipal de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, Lei de ATHIS, sobre a qual analisa-se a implementação, as principais dificuldades e as potencialidades de sua aplicação em estudo empírico na Comunidade 24 de Maio, uma das primeiras a receber intervenções de assistência técnica. Conclui-se que somente a construção de conjuntos habitacionais não é suficiente para reduzir o déficit e que a efetivação da ATHIS pelo poder público é alternativa viável para a complexa questão habitacional em encostas, situações de risco ou áreas consolidadas e sem infraestrutura, garantindo a permanência dos moradores e acesso a habitação digna.

Palavras-chave: habitação de interesse social, ATHIS, fenômenos climáticos, Petrópolis

Abstract

This article discusses the housing issue in Petrópolis, considering its geomorphological, environmental characteristics and urban evolution associated with the history of climate impacts in the territory. Public housing promotion policies are analyzed as an attempt to address the deficit of decent housing for the needy population, through a review of urban legislation, analysis of housing projects carried out by the State, survey of socioeconomic and demographic data and interviews with public agents and residents of local communities. Faced with the tragedy of the rains in the summer of 2022, the last action of municipal management was the approval of the Municipal Law on Technical Assistance for Housing of Social Interest, ATHIS Law, which analyzes the implementation, the main difficulties and potential of its application in an empirical study in the 24 de Maio Community, one of the most affected in 2022 and the first to receive technical assistance interventions. The results show that the construction of housing complexes alone does not constitute a sufficient response to reduce the deficit and that the implementation of ATHIS by the public authorities is a viable alternative to the complex housing issue on slopes, risk situations or consolidated areas without infrastructure, guaranteeing the permanence of residents and access to decent housing.

Keywords: social interest housing, ATHIS, climate phenomena, Petrópolis

¹ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil, andreaguimaraesag2 [at] gmail.com

² Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil, dalcantara [at] ufrrj.br

Introdução

As desigualdades socioambientais nas cidades são associadas à exploração capitalista, onde a população de baixa renda, que ocupa os espaços residuais e de risco, fica mais vulnerável aos eventos trágicos que são minimizados como fenômenos ambientais. Swyngedouw (2010) chama à atenção e critica a configuração dessa forma de pós-política que rejeita conflitos ideológicos e de poder na exploração ambiental transformando-a em uma questão global e despolitizada, que pode ser resolvida unicamente por inovações tecnológicas.

Nesse diapasão, Acselrad (2002) aponta a relação direta entre justiça social, degradação ambiental e a exposição a riscos ambientais. As áreas de risco ambiental e de menor valor da terra refletem as desigualdades sociais, de gênero e de raça no espaço, resultando em processos de gentrificação, vulnerabilização social e criação de “zonas de sacrifício” (Acselrad, 2015). A superação da degradação ambiental se torna uma parte intrínseca da democratização social.

Observa-se que as desigualdades socioambientais presentes desde meados do século XX no Brasil persistem e se agravaram com o atual quadro climático mundial. O planejamento urbano não dá conta de evitar a expansão urbana, nem as tragédias naturalizadas pela gestão de risco paliativa (Costa e Ferreira, 2011). As políticas públicas, especialmente as habitacionais, sofrem os entraves burocráticos e de governança pública com baixa participação social (Tatagiba et al., 2018), quando deveriam aderir às realidades locais e se integrar às políticas de gestão de risco, reconhecendo a economia da autoprodução e valorizando a dignidade dos moradores (IPEA, 2023).

O agravamento das mudanças climáticas torna seus eventos trágicos cada vez mais frequentes, cujos registros quintuplicaram nos últimos 50 anos (WMO, 2021). A temperatura mundial está 1°C acima do período pré-industrial desde 2011, tendo aumentado mais neste período do que nos últimos 2000 anos (IPCC, 2023). Assim, padrões climáticos periódicos, como o El Niño Oscilação Sul (ENSO), se tornam mais intensos e prolongados, quando comparados à média histórica. Esse quadro se torna ainda mais impactante para a população mais pobre e vulnerável de favelas em encostas, como é o caso do histórico e turístico município de Petrópolis, na Região Serrana do Rio de Janeiro.

Neste contexto, este artigo analisa o processo de implementação da Lei Municipal de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) – Lei nº 8.313 de 03/05/2022 – em Petrópolis, cuja aprovação foi impulsionada pelas consequências das chuvas que ocorreram em 2022, ocasionando perdas patrimoniais e de vidas. O objetivo é evidenciar a importância dessa política habitacional que atenta à provisão e melhorias habitacionais e regularização fundiária, promovendo habitação digna e segura aos habitantes.

Petrópolis tem um rico histórico de ocupação urbana desde o período colonial, tendo sido a residência de verão do Imperador Dom Pedro I, cujo nome designa o município. Seu importante patrimônio construído e cultural, com suntuosas mansões neocoloniais e sobrados *art deco*, (Figura 1) atrai turistas e visitantes ao longo de todo o ano (Ambrozio, 2008). Sua importância econômica cresceu nos últimos cinquenta anos, tornando-se polo educacional-tecnológico, atraindo contingentes populacionais de baixa renda e sem qualificação, em busca de emprego, que apenas encontraram nas encostas montanhosas seu lugar de residência. Isso não estava previsto nos planos originais da cidade imperial. Bairros, comunidades e favelas se expandiram sobre os terrenos não adequados à ocupação e que, a cada período de chuvas, são afetados de modo recorrente (Silva et al., 2015). Esse suporte geográfico, com terrenos íngremes, não atende à necessidade de habitação, especialmente para os mais pobres, mas a urbanização continua se expandindo, alterando a topografia acidentada, suprimindo a vegetação de mata atlântica e ampliando os riscos ecológicos.

Figura 1. Conjunto arquitetônico de Petrópolis



Fonte: Autoria própria.

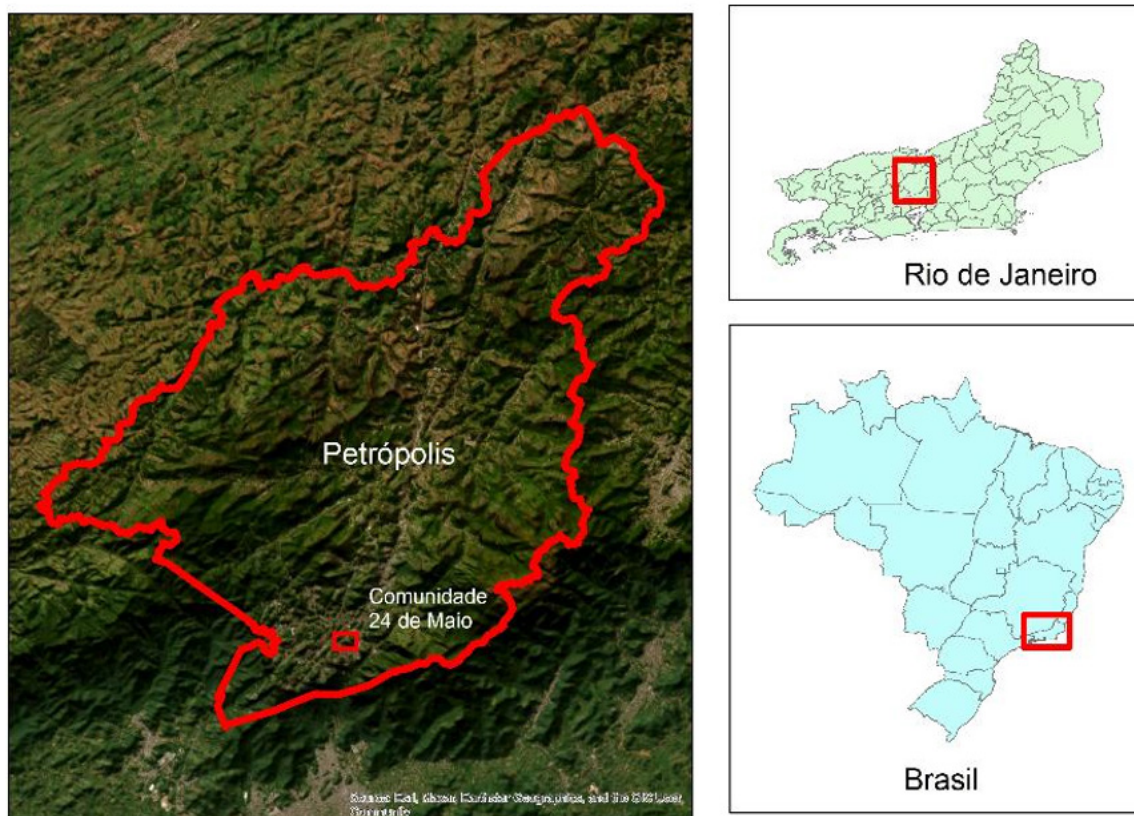
David Harvey (2014) nos relembra que o capital especulativo neoliberal global foi canalizado para os polos de crescimento econômico dinâmicos em detrimento das regiões, cidades e bairros menos favorecidos, que afinal, conforme acreditavam os especuladores, se beneficiariam com o transbordamento dos investimentos controlados pelo mercado. Em vista das desigualdades e segregação socioespaciais em Petrópolis, esse transbordamento não ocorreu, refletindo o modo de produção capitalista que mantém as distinções entre as classes sociais e o uso da terra, determinados pela mais-valia e pelo nível de renda, em detrimento das pessoas e do ambiente natural. Aos pobres restam as habitações precárias em áreas de risco de escorregamentos ou alagamentos.

É importante lembrar que as iniciativas para a inclusão habitacional adotadas no Brasil se voltaram historicamente para a produção em larga escala de Habitação de Interesse Social (HIS) desde o início do século 20, com empreendimentos habitacionais financiados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Bonduki, 1994; 2008). Os dois últimos programas foram duramente criticados por sua baixa qualidade arquitetônica, pela padronização de projetos e por influenciarem na periferização urbana, devido à lógica da financeirização e especulação, utilizando terras afastadas dos centros urbanos (Rolnik, 2017). Ambos os programas beneficiaram o município com construção de condomínios residenciais para baixa renda. Já as experiências de mutirões e iniciativas autogestionárias, destinadas à produção, regularização de imóveis e intervenções urbanas em ocupações já existentes, não receberam prioridade pelo Estado. Nesse segmento e em nível federal destacam-se as políticas habitacionais do PMCMV Entidades e a Lei Federal de ATHIS (nº 11.888/2008), cuja efetivação foi bem aquém da demanda, correspondendo a 1,3% dos recursos do PMCMV (Camargo, 2020; Balbim, 2020).

Partindo deste cenário, buscamos identificar as principais iniciativas para mitigar o déficit habitacional em Petrópolis. São analisados dados sobre os conjuntos de HIS; realizadas entrevistas

com gestores públicos e moradores; revistas as legislações habitacionais e de regularização fundiária vigentes e o processo de implantação da Lei de ATHIS, que, como pesquisa-ação, acompanhamos desde sua promulgação; finalmente, analisamos o caso da Comunidade 24 de Maio, localizada na região central, uma das mais afetadas pela tragédia de 2022 e pioneira na implementação de intervenções de ATHIS no município. (Figura 2).

Figura 2. Localização da Comunidade 24 de Maio e de Petrópolis no território brasileiro



Fonte: Autoria própria.

ATHIS: alternativa à habitação digna?

Na política habitacional, sob influência da lógica do mercado, o Estado priorizou a construção de conjuntos habitacionais em larga escala direcionados especialmente à classe média. Aos grupos de menor renda ou sem rendimentos o acesso a habitação somente ocorreu no PMCMV, a partir de 2009. A construção de conjuntos habitacionais não foi suficiente para mitigar o déficit habitacional, estimado em 5,9 milhões de habitações (Fundação João Pinheiro, 2021). Assim, a população excluída da cidade formal recorreu à autoconstrução individual ou coletiva por meio de mutirões e às ocupações informais expressando a “arquitetura possível” (Maricato, 1982, p.73). A autoconstrução se disseminou de forma desordenada nas cidades brasileiras, muitas vezes em áreas de encosta e várzeas, colocando a população em risco e sem garantir condições adequadas de habitabilidade. A falta de controle e aplicação da legislação favoreceu a permanência de vazios urbanos e de edificações ociosas ou subutilizadas, de forma especulativa, sem cumprir a função social prevista no Estatuto da Cidade (Maricato, 2015).

Considerando a ampla necessidade habitacional no país, órgãos e entidades não governamentais, tais como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e o Instituto Pólis (2021) defendem a aplicação da Lei de ATHIS como uma forma de garantir a habitação digna. A ATHIS promove uma interação entre profissionais e moradores, possibilitando soluções personalizadas que atendam às necessidades da população, promovendo a melhoria habitacional e garantindo o direito à habitação

digna (Rolnik, 2015). Apesar de sua importância, a ATHIS ainda é pouco adotada no país, havendo leis específicas para a sua implementação em apenas pouco mais de vinte dentre os 5570 municípios brasileiros (CAU, 2021).

A origem dos estudos sobre assistência técnica para habitação remonta a 1976, quando o Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS), em conjunto com o então Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Rio Grande do Sul (CREA/RS) publicaram a proposta de Assistência Técnica à Moradia Econômica (Programa ATME), (Instituto de Arquitetos do Brasil, 2010). Na época, o SAERGS buscou promover melhorias nas condições de habitação da população pobre não contemplada pelas políticas habitacionais. O intuito era diminuir a autoconstrução e fornecer o serviço gratuito de arquitetos e urbanistas, sendo a base do Programa ATME (FNA, 2008). O programa teve um caráter relevante, porém pontual, não conseguindo ultrapassar os limites de Porto Alegre, por meio do incentivo da Prefeitura Municipal (CAU, 2018).

Na década de 1980, através de movimentações sociais e políticas que ganhavam força e redundaram na redemocratização, proliferou em São Paulo a promoção de habitação por mutirões, autogestão e ajuda mútua, influenciados pela tentativa de reafirmar a autonomia dos técnicos, construtores e moradores (Lopes, 2018). As iniciativas de assessoria técnica paulistas eram pautadas na associação de arquitetos com os movimentos populares de luta por habitação, que atuavam como agentes da política pública, financiados pelo Estado (Cardoso e Lopes, 2022). No Rio de Janeiro, as experiências de mutirão, capitaneadas pelo urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos, já haviam logrado importantes, porém pontuais, conquistas em experiências participativas em favelas cariocas, como Brás de Pina (Silva, 2019).

Nos anos 1990, foram aprovadas leis municipais que previam a assistência técnica para projetos e obras, sendo a primeira em Porto Alegre, (CAU, 2018), sucedida por Campo Grande, São Paulo, Vitória e Belo Horizonte. Em escala nacional, a assistência técnica e jurídica gratuita entrou no texto do Estatuto da Cidade, (Lei nº 10.257/2001), seguido por um novo Projeto de Lei (PL) de Clovis Ilgenfritz e Zezéu Ribeiro, culminando na Lei Federal nº 11.888 em 2008 – a Lei de ATHIS. Direcionada a famílias com renda de até três salários-mínimos (s.m.), a Lei de ATHIS garante a elaboração do projeto, o acompanhamento e a execução da obra com auxílio de arquitetos, urbanistas ou engenheiros para a construção de novas habitações, reforma ou regularização fundiária. A assistência técnica atende diretamente às famílias ou organizações e associações de moradores representantes, priorizando sua implementação em áreas de especial interesse social (AEIS). São aptos à prestação da assistência técnica profissionais da área que sejam servidores públicos, autônomos ou pessoa jurídica, organizações não governamentais (ONGs), programas de residência acadêmica, extensão universitária, escritórios modelos ou escritórios públicos. A Lei nº 11.888 prevê financiamento por meio do orçamento da União, de estados, municípios e recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Apesar de promulgada há mais de quinze anos, ainda há muita desinformação e desconhecimento sobre a Lei de ATHIS. Sua implementação, embora não obrigue à criação de uma lei específica, tem relação com a regulamentação e reserva de orçamento no âmbito dos governos estaduais e municipais, para sua efetivação. Sua aplicação é adotada por poucos municípios, com predominância de experiências isoladas, como indicado por Arruda (2019, s.p.), tornando-se uma lei que, em suas palavras, “ainda não pegou”. O autor apresenta quatro principais razões para essa falta de popularidade: (i) baixa adesão profissional pela falta de preparo para o trabalho social e baixa remuneração pelos serviços prestados; (ii) pouco investimento no ensino da ATHIS pelos cursos de arquitetura e urbanismo; (iii) baixo investimento do governo, com poucos editais, recursos e carência de pessoal capacitado; e (iv) a frágil atuação do Ministério Público Federal em cobrar das prefeituras e da União o fornecimento e disponibilização de recursos para a assistência técnica.

Magami e Santo Amore (2021) asseveram que a lei de ATHIS se tornou pouco efetiva devido às políticas urbanas adotadas na época de sua aprovação, que privilegiavam o financiamento de grandes empreiteiras e construção em larga escala, com incentivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

No caso da assistência técnica, a destinação de recursos se originou de forma pioneira no segmento PMCMV-Entidades, visando a construção de novas habitações ou requalificação de imóveis existentes, apoiados nas iniciativas autogestionárias, porém a produção foi muito pequena quando

comparada ao PMCMV, correspondendo a 0,51% dos recursos contratados (Barros, 2019). Uma nova fase do PMCMV-Entidades foi aprovada em 2023, com previsão de investimento de R\$ 1,067 bilhão em 2024 (CBIC, 2024).

A popularização da ATHIS ocorre principalmente por meio das entidades profissionais, acadêmicas e dos conselhos profissionais, com a participação dos Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo e o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) (Arruda, 2019). Desde 2016, o CAU destina 2% de sua arrecadação anual para investimentos em ATHIS (CAU, 2018). Magami e Santo Amore (2021), afirmam que a ATHIS só será realmente implementada quando for considerada parte integrante do direito à habitação adequada e um direito humano. A esse respeito, refletimos sobre a procura de habitação digna e adequada das populações pobres, principalmente aquelas localizadas em locais insalubres e de risco, apresentando o caso de Petrópolis.

De cidade imperial às encostas favelizadas

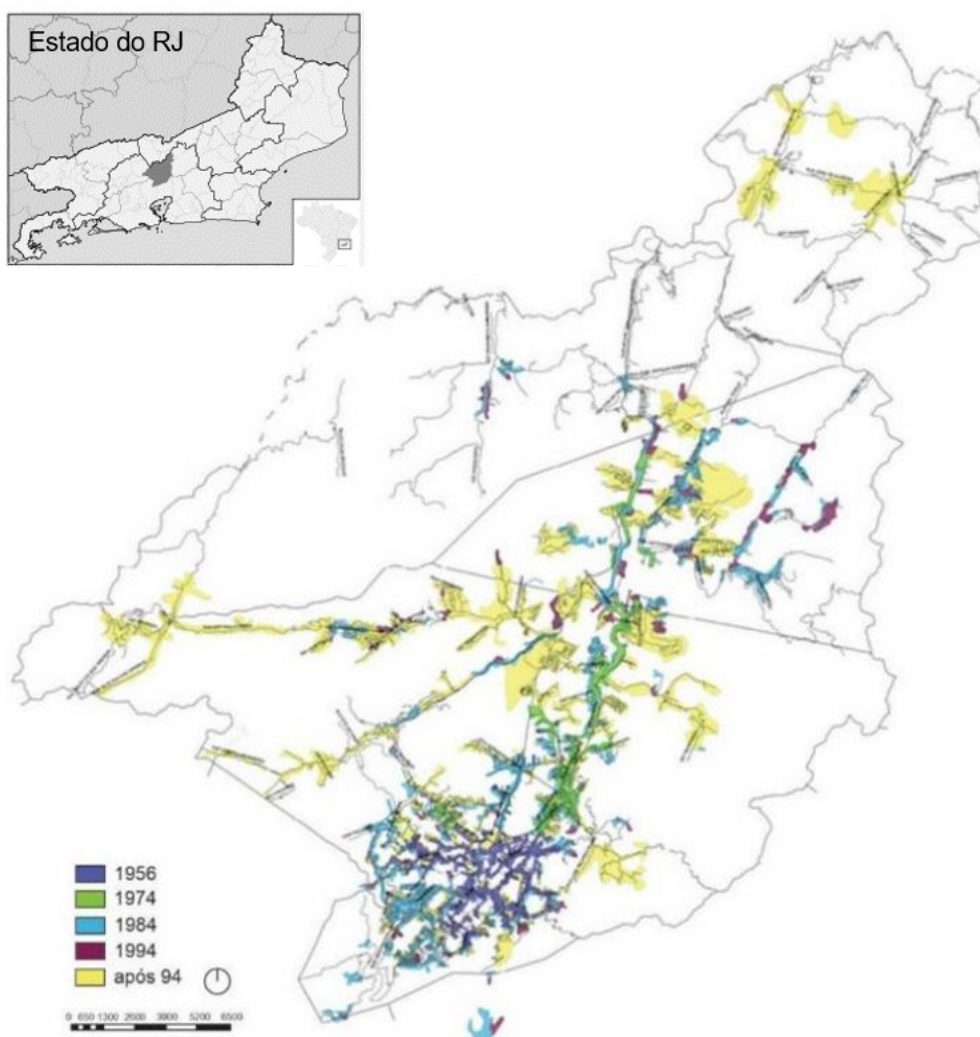
Localizado na Região Serrana do Rio de Janeiro, com altitude de 845 metros, Petrópolis foi reinserido no domínio político-administrativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) em 2018, permitindo sua participação em projetos e programas estaduais para desenvolvimento metropolitano, entre eles os de habitação (Diário de Petrópolis, 2022). Sua proximidade com o Rio de Janeiro acarreta um movimento pendular de trabalho e estudo entre os municípios, bem como atrai moradores provenientes da RMRJ (Plácido e Gonçalves, 2015).

A urbanização na Serra da Estrela, onde Petrópolis se insere, tem estreita relação com o período colonial e a residência de verão da família imperial que fugia do calor da Corte, tendo no Plano Povoação Palácio Petrópolis, o Plano Koeler (1843), seu marco inicial. De traçado vitruviano, com ruas e casas voltadas para os rios Quitandinha, Palatino e Piabanha, o Plano expressava uma preocupação ambiental, prevendo a preservação dos rios, encostas e morros, evitando as ocorrências de deslizamentos e enchentes relatados desde o século XIX (Lordeiro, 2000). A base econômica era a produção rural associada a função urbana, com igrejas, comércios, palácios e hotéis destinados ao turismo e a alta renda (Ambrozio, 2008).

Em 1857, tornou-se município e teve crescimento acelerado, sendo capital do Estado do Rio de Janeiro entre 1894 e 1902. O investimento em novas tecnologias e acessos, tais como a primeira Estrada de Ferro do Brasil, que cruzava a serra até as margens da Baía de Guanabara, ligando-o ao Rio de Janeiro, e a primeira rodovia conectando a Juiz de Fora, incentivou o crescimento demográfico e atraiu veranistas de alta classe, que construíam na serra sua segunda residência. Este processo de urbanização acelerado fez com que a cidade perdesse gradualmente seu caráter rural e as preocupações com as condições geomorfológicas para a ocupação urbana, testemunhando enchentes e inundações registradas nos anos 1905, 1908, 1924, 1929, 1935 e 1945, nas áreas próximas aos principais rios, o centro histórico e Itaipava (Petrópolis, 2013; Talois, 2007).

Nos anos 1940, com a industrialização, Petrópolis assumiu um caráter de centralidade e atração de empregos. O crescimento populacional (140 mil habitantes em 1964) provocou um processo de periferação e adensamento urbano, no entorno do centro histórico, com a criação de vilas residenciais operárias (Drach et al., 2020) e o aumento da ocupação das encostas, ocasionando desmatamentos, desequilíbrio ambiental e degradação do solo (Silva et al., 2015). O mapa a seguir indica os diversos momentos da ocupação urbana, ao longo dos cursos d'água, vales e rodovias (Figura 3).

Figura 3. Evolução urbana

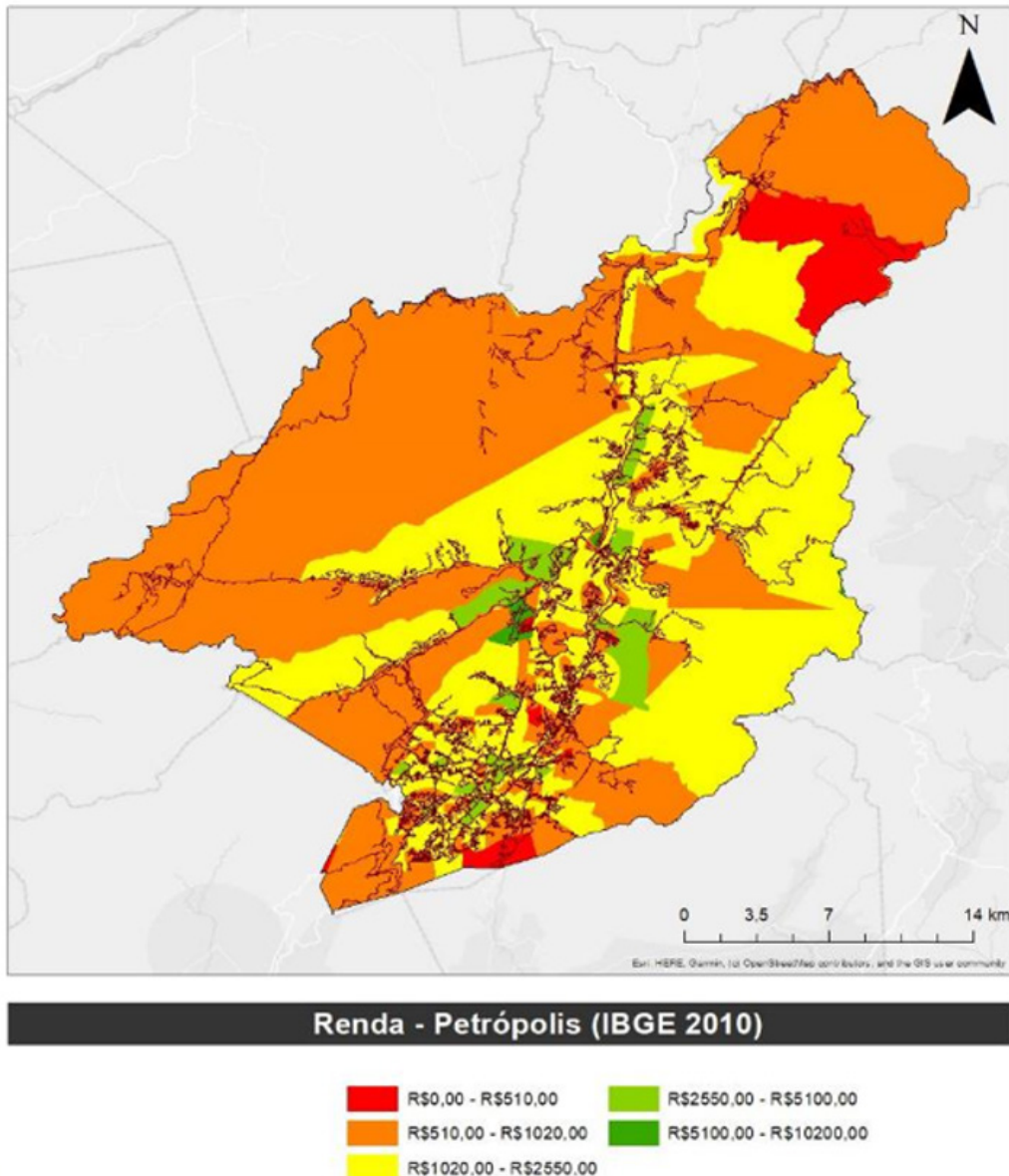


Fonte: (Petrópolis, 2013), editado.

Petrópolis é cidade de médio porte, com quase 280 mil habitantes, com área territorial de 791,144 km², e densidade demográfica de 352,50 hab./km². Contudo, 95% da população habita áreas urbanas, concentrada em cerca de 82 km², ou seja, apenas 10% do território (IBGE, 2022). Tal concentração populacional ocorre no principal núcleo urbanizado, identificado como Centro (1º Distrito). Nos distritos Cascatinha (2º Distrito), Itaipava (3º Distrito), Pedro do Rio (4º Distrito) e Posse (5º Distrito), a ocupação ocorre ao longo das rodovias e vales, em uma expansão extensiva tentacular (Japiassú e Lins, 2014). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é alto, 0,745 (PNUD, 2013), enquanto os índices de Gini (0,44) e de Bem-Estar Urbano (IBEU), 0,788, são considerados médios, indicando que, apesar do alto IDH, a concentração de renda reflete as desigualdades sociais e as condições urbanísticas, de infraestrutura, habitacionais, mobilidade e serviços, não acessíveis a todos (Observatório das Metrôpoles, 2016). Ao espacializarmos os dados comparativamente à renda média e ao custo da terra, verifica-se uma distribuição populacional desigual, obrigando os excluídos do mercado formal a ocupar encostas e várzeas inundáveis (Figura 4).

Geomorfologicamente, Petrópolis faz parte da Região das Escarpas e Reversos das Serras do Couto e dos Órgãos, determinante para a drenagem e relevo municipal, suscetível a fraturas e falhas causadores de movimentos de massa, enchentes e inundações (CPRM, 2017). A geomorfologia aliada ao clima chuvoso, com ocorrência de chuvas em todos os meses, com destaque ao período de outubro a março, aumenta o risco de desastres nas áreas de ocupação e assentamentos informais (CEPED UFSC, 2013).

Figura 4. Distribuição de Renda



Fonte: Autorial (2023).

O acidentado relevo petropolitano é abrangido pela Região Hidrográfica do Piabanha (95%) e a cobertura do solo é formada predominantemente por áreas naturais florestadas (59,87%), com destaque para o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e a Área de Proteção Ambiental de Petrópolis (AGEVAP, 2019). Nos vales e várzeas de rios, a ocupação urbana, se espalhou sobre solo instável, substituindo a cobertura natural original, configurando bairros consolidados em áreas de risco. O número de habitantes reduziu em 6% desde o último Censo, hoje totalizando 278.881 habitantes. Apresenta-se assim, política, geográfica e demograficamente, uma oportunidade e urgência em se pensar alternativas de reversão dessa situação histórica de risco.

Nesse sentido, predominam as ocupações em áreas íngremes, próximas a talvegues e topos de morros, em desacordo com o Código Florestal, que se converteram em áreas de risco. Oliveira (2004) levantou 894 acidentes relacionados às chuvas entre 1943 e 1989, a maioria no 1º e 2º Distrito, os mais adensados e sensíveis a falhas e fraturas de relevo. Em 1988, ocorreu a maior catástrofe ambiental até então, com 716mm de precipitação concentrada. Relatos pontuais de enchentes e deslizamentos ocorreram em todos os anos, tendo maior impacto as chuvas de 2011, que atingiram toda a região

serrana, provocando 916 vítimas fatais. Esse foi considerado o oitavo maior desastre natural do mundo (Busch e Amorim, 2011). Em 2022, o quadro, já crítico, atingiu o ápice com a ocorrência de dois eventos de chuvas extremas em um intervalo de 35 dias, ocasionando, movimentos gravitacionais de massa, enxurradas e inundações graves, somando 241 perdas humanas, principalmente nas áreas centrais de Petrópolis, e 1078 desabrigados (CPRM, 2022; Folha de São Paulo, 2022).

As políticas públicas habitacionais e de planejamento do uso e ocupação do solo não têm dado conta desta característica recorrente de vulnerabilidade aos fenômenos climáticos. O Plano Municipal de Redução de Riscos, de 2017, apontava a existência de 27.704 habitações localizadas em área de risco alto e muito alto, com necessidade de melhorias habitacionais ou reassentamentos. A ocupação urbana em áreas de risco dobrou no período entre 1985 e 2020 (G1, 2022).

Políticas públicas e iniciativas de provisão habitacional face aos riscos urbanos ambientais

As iniciativas de legislação de Petrópolis têm reproduzido a cidade desigual e segregada, sem reduzir o déficit habitacional, ao mesmo tempo que fomentam a expansão urbana e a promoção de HIS. No Plano Diretor de Petrópolis (PDP), (Lei Municipal nº 7167/2014) o adensamento habitacional sustentável é priorizado em áreas centrais, com infraestrutura completa e subutilizada, e o fortalecimento de subcentros, evitando-se grandes deslocamentos para o Centro. Os 3º, 4º e 5º Distritos configuram áreas de expansão urbana prioritária, com predominância residencial e de serviços, porém, se localizam em regiões montanhosas e de preservação ambiental. Assim, ao analisarmos a setorização prevista na Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo (LUPOS) com relação às áreas destinadas a novas habitações, verificamos que esse adensamento, se não for bem planejado, irá causar impactos na infraestrutura urbana e na paisagem.

O PDP aponta como objetivos a garantia da habitação digna à população; realocação de famílias em áreas de risco; recuperação e a regularização urbanística dos assentamentos precários, formação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e regularização fundiária. No Plano, a HIS é prevista em diferentes escalas: através de conjuntos habitacionais em áreas urbanizadas, integradas ao tecido urbano; e através de regularização fundiária e assistência técnica e a crédito para a população. Estão previstos instrumentos urbanísticos para dar conta desta demanda.

Em Petrópolis, as ZEIS são definidas como áreas destinadas à regularização urbanística e fundiária, realocações habitacionais e produção de HIS, com padrões urbanísticos diferenciados da legislação, sendo aprovadas por leis específicas. Seus objetivos integram: (i) inclusão habitacional e urbana da população à margem do mercado legal de terras; (ii) extensão da infraestrutura urbana nas áreas existentes, desde que não sejam de risco ou áreas de preservação permanente (APP) e, (iii) garantia da qualidade de vida, acesso a infraestruturas e equipamentos urbanos para a população. Apesar das boas intenções do PDP, pouco tem se efetivado quanto às ocupações já existentes, em termos de instalação de infraestrutura e melhorias habitacionais nas ZEIS, incluídas na LUPOS e no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2012, abordados a seguir.

A forma de ocupação do solo urbano não é revista desde 1998, sendo regida pela LUPOS (Lei nº 5.393/1998), que reflete a fragmentação do território petropolitano, ao dividi-lo em quatro zonas (Rural, Rururbana, Urbana e Proteção Especial) e dezenove setores. A LUPOS adota a designação Área de Especial Interesse Social (AEIS), similar em nossa abordagem às ZEIS, que inclui os terrenos não utilizados, subutilizados e não edificadas, destinados a produção de HIS e regiões de ocupações irregulares, elegíveis para regularização fundiária e urbanização. Segundo o Art. 23, a delimitação de AEIS para assentamento e reassentamento da população prioriza famílias com rendimento de até três s.m., desabrigados, abrigados em domicílios cedidos, alugados ou em área de grande risco, e residentes há mais de cinco anos no local. Um fato contraditório é que a Lei permite a inclusão de famílias com rendimento de até 12 s.m. em AEIS, flexibilizando parâmetros de construção para a classe média alta, privilegiando sua ocupação do espaço urbano e descaracterizando a função social da AEIS.

Com efeito, para a construção de conjuntos de HIS, foi promulgada a Lei Municipal nº 7.199/2014, destinada as AEIS produzidas pelo PMCMV, estabelecendo o limite de sete pavimentos, com

possibilidade de construir mais dois para garagem. O número de pavimentos previstos é maior do que o permitido nos setores de Petrópolis, que variam de dois a quatro pavimentos, alcançando uma altura máxima de 20 metros em somente um dos setores residenciais (SRE 3). Existem em Petrópolis conjuntos habitacionais com mais de nove pavimentos, anteriores a aprovação da LUPOS, localizados principalmente na área central, a mais valorizada e adensada (Petrópolis, 2012). Assim, o zoneamento municipal é bem restritivo e segregador, funcionando como um entrave para a inclusão habitacional da população carente (Ling, 2020).

O Poder Público aparenta implementar as AEIS principalmente para fins de regularização fundiária e urbanística em locais já consolidados, delimitando poucas áreas para novos empreendimentos de HIS e não definindo previamente os melhores locais para a sua implantação. A verticalização no município também é restritiva, o que impede um maior aproveitamento do solo em locais dotados de infraestrutura, para a construção de HIS no território com tantas áreas de risco e inadequado para a expansão urbana horizontal.

Como condicionante para o recebimento de recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), há exigência da formalização da política de HIS pelos municípios (Ministério das Cidades, 2011). No caso de Petrópolis, o PLHIS apresenta um extenso diagnóstico, identificando as precariedades de habitação, impactos urbanos e ambientais e buscando associá-las às ações legais, institucionais e de gestão municipal para solução da crítica questão. Quantitativamente, o PLHIS estima um déficit habitacional de 12 mil habitações, sendo 147 assentamentos precários e 29.023 unidades habitacionais (UH), muitos situados em conjuntos habitacionais degradados e assentamentos adensados em APPs, a margem de rios, em áreas de risco geológico e com infraestrutura precária (Figura 5).

Até 2012, a produção de HIS pela gestão pública em Petrópolis foi insuficiente, compreendendo 18 empreendimentos construídos nos âmbitos municipal, estadual e federal, totalizando 3.758 habitações: em nível federal um conjunto do IAPI construído em 1956, no Alto da Serra, 1º Distrito; e nove conjuntos habitacionais do BNH, entre 1972 e 1980, localizados nos 1º e 2º Distritos. Após a extinção do BNH, as produções de HIS pelo governo federal foram interrompidas, sendo retomadas somente com o PMCMV, situação similar a ocorrida em todo o território nacional (Cardoso e Denaldi, 2018). Em âmbito estadual, em 1986, o governo construiu um conjunto com 300 UHs na Posse, bairro afastado do Centro, pouco urbanizado e desvalorizado. A prefeitura, por sua vez, erigiu sete conjuntos, totalizando 523 UHs, entre 2000 e 2007, destinados aos desabrigados das chuvas de 1988. Assim sendo, esses números não foram suficientes para atender à necessidade habitacional do período, restando aproximadamente nove mil pessoas nos cadastros da prefeitura.

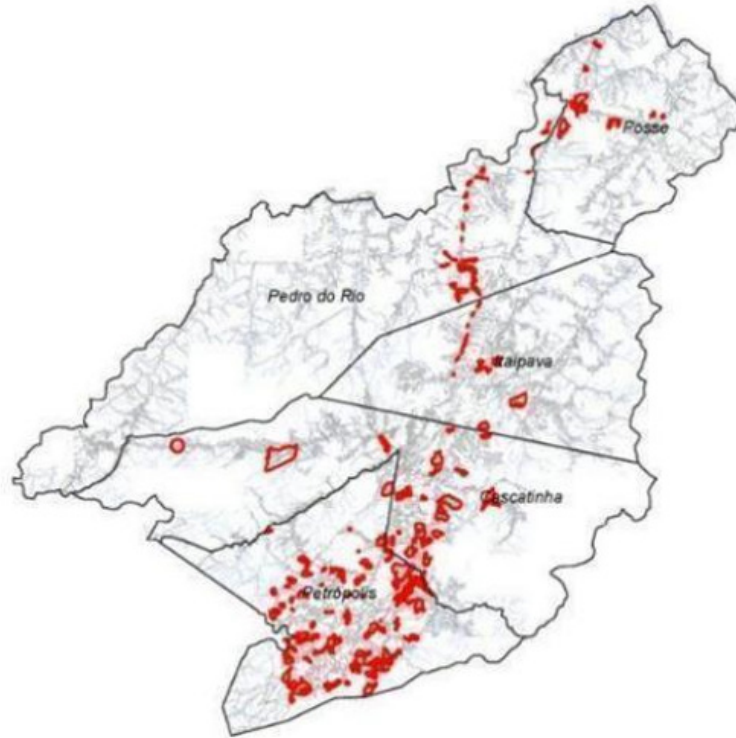
O PLHIS previa a criação de 2044 habitações até 2023, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do PMCMV. Desse total, 900 seriam destinadas às famílias afetadas por eventos climáticos e desabrigadas em consequência das chuvas de 1988 e 2011, respectivamente. Entretanto, desde então, apenas 920 UHs direcionadas à Faixa 1 do PMCMV, ou seja, beneficiários com renda de 0 a 3 s.m., foram entregues, em dois conjuntos habitacionais: o Condomínio Osvaldo Santarsiere Médice e o PMCMV Vincenzo Rivetti.

Na Posse, o Condomínio Osvaldo Santarsiere Médice foi finalizado em 2018, totalizando 144 UHs, das quais 96 UHs configuraram doação aos beneficiários (Diário de Petrópolis, 2021). O conjunto recebeu críticas de seus moradores devido à sua localização, a 50km do Centro de Petrópolis – onde se encontra a maioria dos serviços, escolas, hospitais e oportunidades de emprego – com problemas de mobilidade urbana, cujo trajeto chega a duas horas e meia de duração; dificuldades de acesso a telefonia e internet; e problemas de instalações elétricas e segurança interna (França e Serpa, 2019). No condomínio Vincenzo Rivetti, as 776 UHs foram finalizadas em 2020 e na época da entrega das unidades já eram relatados problemas de infraestrutura como vazamento de esgoto, infiltrações, rachaduras e buracos em paredes dos apartamentos (Diário de Petrópolis, 2023).

Os sete conjuntos de HIS construídos pelo poder público municipal concentram-se na mancha urbana, como pode ser observado no mapa abaixo (Figura 5) e muitos foram implementados em AEIS. O PLHIS contabiliza 44 AEIS, entre as áreas de assentamento precário e as voltadas para novos empreendimentos, conforme o último levantamento da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) realizado em 2012. A desatualização dos dados foi justificada pela falta de técnicos e pela fusão da SMH com a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Obras, com três funcionários responsáveis

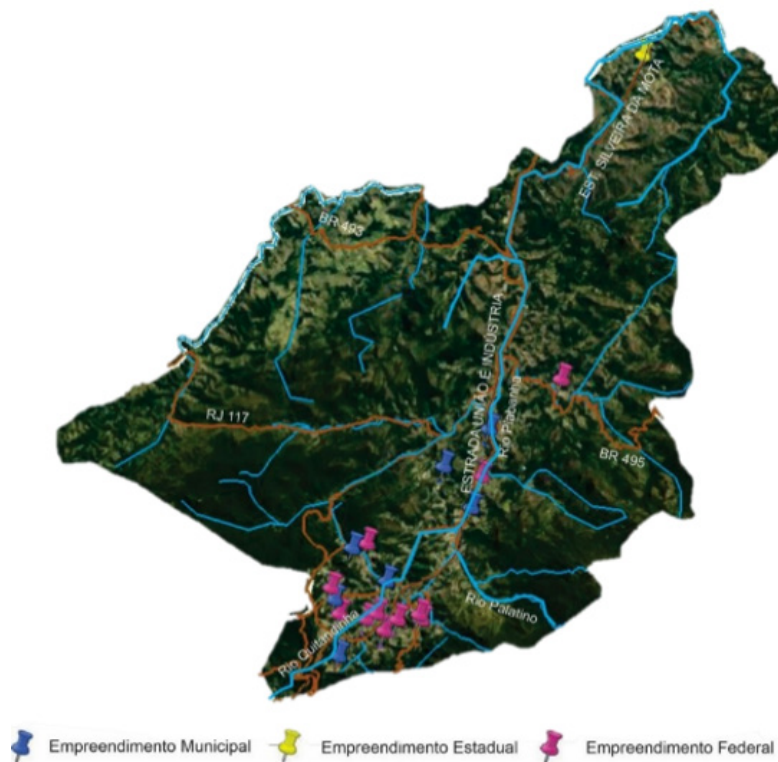
por todos os pedidos, precarizando e dificultando o atendimento à questão habitacional. Segundo uma gestora pública entrevistada, há uma iniciativa de se criar uma secretaria específica e de contratação de novos funcionários por concurso público.

Figura 5. Conjuntos de HIS



Fonte: Petrópolis (2012).

Figura 6. Assentamentos precários



Fonte: Edição própria sobre Google Earth, 2023.

Como visto, apesar de presente nas diretrizes do PDP e no PLHIS, a promoção de habitação digna para a população de baixa renda em Petrópolis ainda é uma questão de difícil solução e de baixo interesse político, como identificado na coleta de informações na SMH e em artigos jornalísticos. Passamos a analisar, a seguir, a Lei Municipal de ATHIS, que consideramos uma alternativa para as necessidades habitacionais de Petrópolis.

Legislação Municipal de ATHIS

A Lei de ATHIS (Lei nº 8.313 de 03/05/2022) foi aprovada pouco depois dos dois eventos climáticos ocorridos em Petrópolis em fevereiro e março de 2022. A Lei já vinha sendo debatida pela gestão pública, sociedade civil e a Rede Habitat, formada por profissionais e acadêmicos da região. As consequências das chuvas impulsionaram sua promulgação, abrangendo projeto, construção, reforma, ampliação e regularização fundiária para famílias com rendimento de até três s.m., que sejam moradoras de Petrópolis pelo mínimo de três anos e que possuam um único imóvel. A publicação da Lei, apesar de ser um avanço jurídico, continua a não garantir sua aplicação, fator comum às legislações urbanísticas em escala nacional, conforme já apontava Ermínia Maricato (2001), há mais de vinte anos.

Os artigos 2º e 3º da Lei Municipal replicam a Lei Federal (Lei 11.888/2008), onde se prevê a assistência técnica através de transferências da União e do Estado ao município, priorizando iniciativas realizadas por mutirão ou atividades autogestionárias em ZEIS. A especificidade municipal é a definição dos critérios de seleção e avaliação de famílias beneficiárias pelo órgão colegiado do município. Contudo, a Lei se limita a informar que os critérios serão definidos posteriormente, não permitindo a análise aprofundada desse tópico. Ainda com base na lei federal, a ATHIS poderá ser realizada por servidores públicos, organizações não governamentais sem fins lucrativos, profissionais em residência acadêmica, escritórios modelos, autônomos ou pessoas jurídicas. A Lei Municipal avança, entretanto, em relação à federal, incluindo a atuação não só de arquitetos-urbanistas e engenheiros, mas também de advogados e assistentes sociais. O artigo 7º estabelece que as ações de ATHIS serão financiadas com recurso orçamentário municipal, sendo sua efetivação limitada e atrelada a critérios e recursos a serem definidos e destinados posteriormente.

Analisando as distinções da Lei Municipal, em comparação com a federal, além das restrições correspondentes ao tempo de residência no município e a posse de somente um imóvel, a inclusão de advogados e assistentes sociais demonstra uma preocupação nos casos de regularização fundiária e situações de vulnerabilidade social das famílias petropolitanas. Ainda assim, a Lei não demonstra avançar em relação às especificidades geobiofísicas de Petrópolis, como, por exemplo, localização de habitações em áreas instáveis ou de risco, que poderiam ser estabilizadas por meio de pequenos serviços de assistência técnica, em conjunto com os profissionais da Defesa Civil de Petrópolis. Como exemplos podem ser citados assessoria em cortes de terreno e estabilização através de vigas baldrame¹, garantindo sua estabilidade e a provisão de saneamento básico, como instalações de esgoto em casas com esgoto a céu aberto ou em valas nos morros, que contribuem para a instabilidade do terreno.

Meses após a publicação da Lei Municipal, foi aprovada pelo Estado a Lei nº 9861 em 22/09/2022, cujos parâmetros são consoantes com as legislações federal e municipal, dirigida aos moradores no Estado do Rio de Janeiro há pelo menos três anos que possuam somente um imóvel e rendimento de até três s.m., para assessoria em obras de melhorias habitacionais, ou até seis s.m. para a assistência técnica por profissional da área. Podemos afirmar que a legislação estadual é um avanço na política de ATHIS, por possibilitar a utilização dos recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social para sua promoção, além dos recursos federais. Recentemente, a gestão municipal demonstrou preocupação com a questão da habitação em áreas de risco ao incluir a promoção da ATHIS na Política Municipal de Acesso à Moradia às Vítimas de Desastres (Lei Municipal nº 8.495/2023), que deverá ser financiada pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

Apesar da grande necessidade de melhorias habitacionais em Petrópolis, até à conclusão da

¹ Um exemplo deste tipo de contenção pode ser encontrado em: <https://www.youtube.com/watch?v=YHX1wNs4BQQ&list=PLeOxFO9LKB9-VG089wuMiFNStPthFwBtJ&index=4>

pesquisa, não haviam sido realizadas ações ou disponibilizados recursos pela gestão municipal para sua efetivação. As poucas e relevantes iniciativas identificadas em Petrópolis ficam resumidas a editais de fomento publicados por ONGs ou pelo CAU, o que dificulta e limita a abrangência de sua implementação nas áreas com grande procura, principalmente nos bairros centrais e mais populosos, onde há várias comunidades em encostas e áreas de risco, muitas até mesmo com titularidade da propriedade. Ou seja, ocupações consolidadas há anos, como a Comunidade 24 de Maio, teriam muitos benefícios com a aplicação efetiva da Lei.

ATHIS na Prática: o Caso da Comunidade 24 de Maio

O entendimento do contexto urbano e habitacional de Petrópolis esteve na base da análise da Comunidade 24 de Maio, no bairro central Alto da Serra, uma das mais afetadas em 2022 e de maior criticidade, sendo priorizada nas atividades de resposta ao desastre no âmbito municipal (DRM-RJ, 2022). De ocupação anterior a 1950 (Petrópolis, 2012), a 24 de Maio foi uma das primeiras comunidades a abrigar a população de baixa renda em Petrópolis e se consolidou ao longo deste período, com o adensamento mais expressivo na década de 2010, segundo observou a presidente da Associação de Moradores.

Através da Associação, a Comunidade 24 de Maio, que integra uma AEIS, solicitou ação judicial² ao Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) para a regularização fundiária. Desde então, 152 famílias foram cadastradas, das quais 72 receberam o título de posse em 2014 (Brasil, 2022). Em abril de 2022, após o desastre ocasionado pelas chuvas, um acordo entre o estado e o município estabeleceu a criação de um projeto-piloto de reconstrução e regularização fundiária plena, contemplando análise e mitigação de risco, melhorias sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais, que serviria de modelo para a aplicação em outras comunidades de Petrópolis (Beck, 2022). Ainda não foram verificados resultados efetivos desse projeto-piloto.

Após uma primeira aproximação com a história da comunidade, em agosto de 2022, realizamos uma incursão de campo exploratória, em conjunto com a Rede Ser.ra³, quando identificamos a existência de diversas habitações em condições precárias e ouvimos relatos de problemas no recebimento do aluguel social e de uma pessoa morando nos escombros de uma casa atingida. Verificamos ainda a existência de imóveis que estavam sendo reformados e ampliados em áreas interditas, denunciando como a falta de acesso a habitação faz com que as pessoas sem alternativas retornem as áreas de risco (Figura 7).

Figura 7. Casa em área de risco sendo reformada



Fonte: Rede Ser.ra (2022).

² Ação civil pública nº 0027480-60.2016.8.190042 MPRJ

³ Rede para Prevenção e Redução de Desastres na Região Serrana (Rede SER.ra). Mais informações em: <https://www.instagram.com/redeser.ra/>

Em outra incursão de campo, em junho de 2023, constatámos a execução de estabilizações de encostas e de escoramento pelo Estado de uma pedra com cerca de 6 mil toneladas e 2 mil metros cúbicos, que causou a interdição pela Defesa Civil de parte da via de acesso à comunidade (Rua Antônio Soares Pinto, conhecida como Rua Nova) e da Escola Municipal Clemente Fernandes (Tribuna de Petrópolis, 2022). Segundo a presidente da Associação de Moradores, até ao fim de 2023 a interdição permanecia.

Além das perdas humanas com dois óbitos, houve perdas materiais, com quinze casas destruídas e o desabamento parcial da cobertura da quadra poliesportiva da Escola Municipal Clemente Fernandes, um dos principais locais de reunião da comunidade, usada para o lazer. A área da quadra foi atingida pelo deslizamento de terra que derrubou duas casas. Apesar de parte dos escombros ter sido retirada, a encosta ainda não havia sido estabilizada e a vegetação já começava a crescer sobre o entulho e o barranco, encobrendo os marcos da tragédia (Figura 8 e Figura 9).

Figura 8. Interior da quadra



Fonte: Prefeitura de Petrópolis/Diário de Petrópolis⁵.

Figura 9. Deslizamento na quadra



Fonte: Prefeitura de Petrópolis/Diário de Petrópolis.

4 Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/item/19233-prefeitura-visita-comunidade-da-24-de-maio-e-anuncia-in%C3%ADcio-das-obras-na-quadra-da-escola-clemente-fernandes.html>

5 Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/obras-de-grande-porte-na-24-de-maio-avancam-mas-ainda-ha-pontos-que-preocupam-221435>

Foi possível perceber, nas interações com os moradores, que a implementação da ATHIS poderia ser de grande ajuda, auxiliando em pequenas reformas que influenciariam na qualidade de vida, na garantia da habitação digna e na prevenção de riscos. A presidente da associação de moradores informou, quando entrevistada, que não conhecia a Lei; porém, ao explicarmos sobre o que se tratava com detalhes, ela lembrou que já tinha tido algum contato sobre o assunto, através de técnicos da prefeitura, aparentando haver algum interesse da gestão pública em sua implementação. A líder comunitária reforçou que, através da assistência técnica e pelo controle da expansão da ocupação nas encostas, várias tragédias poderiam ser evitadas. Destacou ainda a falta de fiscalização das construções, principalmente em áreas de risco, onde a construção de uma família é ampliada para os lados e para cima, para abrigar novos membros. Em sua visão, muitas habitações localizadas no terreno pertencente ao Estado foram erigidas sem saneamento básico ou instalações adequadas, o que teria influenciado os desdobramentos trágicos das chuvas de 2022.

Apesar de haver coleta de lixo, identificámos em encosta onde ocorreu deslizamento o descarte irregular de lixo, em local apelidado sintomaticamente de “buraco negro” (Figura 10). A contenção ainda não foi realizada pelo poder público e a vegetação começa a tomar conta das marcas da tragédia. Com as chuvas de verão, esse terreno instável associado ao acúmulo de lixo, poderá resultar em novas ocorrências trágicas. A presidente da associação relatou a intenção de implementar um projeto de reciclagem na Comunidade, que seria uma forma de angariar fundos, gerar renda e auxiliar em momentos de necessidade. Este serviço poderia ser realizado com financiamento e assistência técnica, de teor legal, na definição de local adequado para a construção de uma estrutura de recolha de reciclagem.

No que se refere à situação fundiária, a presidente afirmou que a maioria dos moradores detêm título de propriedade, pagam impostos e possuem infraestrutura de água, esgoto, luz e coleta de lixo, confirmando ser uma área urbana consolidada. Além disso, na comunidade há laços de amizade e vínculos com o lugar, com grande senso de pertencimento. Ou seja, não há intenção de mudança da maior parte dos moradores que ali construíram sua base existencial. Por fim, a líder comunitária registrou a preocupação de as consequências das chuvas de 2022 serem esquecidas pois, com o passar do tempo, os deslizamentos e casas interditadas estão sendo encobertos pela vegetação, devido à inação do poder público. Em suas palavras, “o esquecimento da tragédia faz com que as pessoas voltem a ocupar as áreas de risco e conseqüentemente novos deslizamentos e mortes poderão ocorrer”.

As visitas realizadas à Comunidade 24 de Maio confirmaram, sob nosso ponto de vista, a importância da ATHIS para a regularização e adequação desta e de outras comunidades carentes, seja por meio de intervenções urbanísticas, como pavimentação e saneamento; seja pela regularização fundiária; ou em melhorias construtivas nas unidades habitacionais, individual ou coletivamente.

Figura 10. “Buraco Negro” – local de lançamento irregular de lixo



Fonte: Rede Ser.ra (2022).

Com o objetivo de divulgar a Lei de ATHIS e conhecer melhor as necessidades da Comunidade 24 de Maio, foi realizada uma reunião com os membros da associação de moradores, em junho de 2023, organizada pela Rede Ser.ra com arquitetos, professores, advogados e moradores. Entre esses últimos, estavam os líderes comunitários, membros do Núcleo Comunitário de Defesa Civil (NUDEC)⁶ e pessoas interessadas em colaborar e compreender as ações sendo implementadas na Comunidade. Dos relatos dos moradores, destacam-se o desejo de retorno às casas interditadas e a prioridade em alugar residências dentro da própria comunidade, devido aos laços afetivos construídos com o lugar.

Os moradores apontaram a necessidade de um local de reuniões adequado, após a interdição da quadra em 2022. Naquele momento, as reuniões aconteciam no posto de saúde, uma pequena propriedade alugada pela prefeitura e cedida para as reuniões que não comportava todos os participantes. O interesse em implementar uma cooperativa de reciclagem foi reiterado pelos moradores, que poderia gerar renda, com as pessoas da comunidade local trabalhando na reciclagem. Nas interlocuções com os habitantes ficou latente a intenção em fazerem parte do projeto-piloto na Comunidade 24 de Maio. As relações de pertencimento foram expressas na vontade de permanecer na Comunidade mesmo face aos desafios impostos e por acreditarem que as melhorias edilícias e urbanísticas poderiam garantir maior segurança para todos. Quanto às necessidades habitacionais em relação à ATHIS, demonstrou-se o interesse de que os próprios moradores auxiliassem na identificação das casas mais vulneráveis e daquelas que precisam de intervenções e são elegíveis ao processo de assistência técnica, como formas de priorização na escolha das casas e meios de conseguir recursos para iniciar processos de mutirão.

Um líder comunitário descreveu cenas de casas precarizadas construídas em outro bairro que conheceu ao trabalhar na Defesa Civil, em época de intensas chuvas. As habitações eram construídas com restos de materiais descartados, sem calhas ou sistema de drenagem, contribuindo para o encharcamento do solo e risco de novos deslizamentos. Ele destacou que uma das principais necessidades da sociedade é a orientação profissional.

Esse contato direto com os moradores permitiu um conhecimento mais aprofundado dos desejos da comunidade e auxiliou na divulgação da Lei de ATHIS. Os participantes da reunião atuam como multiplicadores na divulgação para outras pessoas que devem ser protagonistas no processo, desde a identificação e seleção de possíveis intervenções urbanísticas ou arquitetônicas, na construção e execução das melhorias habitacionais. O conhecimento e apropriação dos direitos pelos habitantes e a pressão popular servem como uma forma de pressionar o poder público para a implementação da Lei, essencial no acesso a verbas e expansão das atividades de ATHIS em Petrópolis.

Consolidando a ATHIS: exemplo a ser replicado

As primeiras intervenções de ATHIS em Petrópolis foram possibilitadas por um edital do CAU, executados pela Rede Habitat, um projeto de extensão coordenado pelos cursos de arquitetura e urbanismo de Petrópolis⁷. Na Comunidade 24 de maio, uma habitação com quatro habitantes foi selecionada para a intervenção, localizada no Beco do Major, próximo à Rua Nova. Configurada com um cubículo de planta linear, construído no terreno pertencente à família, espremida em nível mais alto do terreno entre duas casas. (Figura 11).

Os quatro moradores, dois adultos e duas crianças, ocupavam dois quartos, sala, cozinha e banheiro, no espaço construído com sérios problemas de ventilação e umidade, com apenas duas entradas de ar: a porta de acesso e uma janela no último quarto; enclausurada atrás de outra casa, na frente e um barranco atrás. A intervenção contemplou a impermeabilização das paredes encostadas na terra; instalação de ventilação mecânica e aberturas nas paredes dos quartos, criando um pequeno vão com elementos vazados para melhorar a iluminação natural e a ventilação cruzada. A disposição da cozinha foi alterada, além de outras intervenções menores. O difícil acesso em aclave e por uma

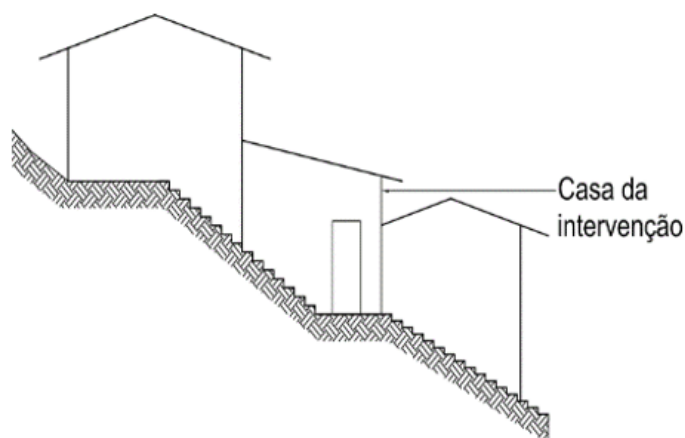
⁶ NUDEC é um grupo comunitário organizado em um bairro, rua, associação comunitária, entre outros, que participa de atividades de defesa civil como voluntário. A instalação do NUDEC é prioritária em áreas de risco de desastres e tem por objetivo organizar e preparar a comunidade à pronta resposta aos desastres. Disponível em: <https://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/NUDEC>.

⁷ Mais informações em: <https://www.instagram.com/p/CtOxJFgyu4/>.

estreita passagem escalonada e a ausência de espaço para realizar os serviços da obra, obrigou o uso de um dos quartos como canteiro (Figura 12). Segundo o morador, virar a massa no espaço de passagem seria prejudicial à circulação dos vizinhos.

Sobre a obra, o morador afirmou que professores e estudantes de Arquitetura visitaram a sua casa e propuseram um projeto que está sendo executado sem grandes problemas: “Tudo indo correto. Igual tem que ser mesmo.” Complementou que no momento do contato inicial, a principal intervenção era para solucionar o problema de ventilação, para evitar mofo e preservar a saúde da família, que agora tinha noção da importância das melhorias.

Figura 11. Croquis com corte vertical da edificação



Fonte: Autorial própria (2023).

Figura 12. Canteiro de obras e inserção de vão de ventilação entre divisões



Fonte: Autorial própria (2023).

A realização da obra gerou um conflito com o avô, morador no espaço superior e construtor original que, sentindo-se excluído do empreendimento, afirmava que não poderia existir “quebra-quebra”, já que tudo havia sido construído por ele, sem a intervenção de arquiteto ou engenheiro. Esse conflito fez com que a arquiteta responsável pela obra tivesse que convencê-lo de que a casa possuía elementos estruturais consolidados e que as intervenções não iriam influenciar a estabilidade da construção. Outro pequeno conflito gerado na viela foi sublimado pelo interesse maior e mobilização entre os vizinhos, no sentido de saber mais informações sobre o processo, o que indicou, que além da orientação profissional, os relacionamentos afetivos são uma parte importante nas intervenções de ATHIS.

O acompanhamento e análise dessa pequena porém relevante intervenção em uma habitação na comunidade, a partir das visitas à obra e das entrevistas, possibilitou um processo de aprendizagem na execução de ATHIS, tanto em relação às técnicas empregadas e à adaptação às limitações construtivas e orçamentárias, quanto às relações sociais envolvidas no processo de intervenção, que gerou comoção entre os vizinhos e alterações temporárias na vivência familiar, que manteve-se na casa durante a execução da obra.

Considerações finais

Este artigo discorreu sobre a problemática habitacional em Petrópolis, tendo em vista as características geomorfológicas e climáticas do município, sua evolução urbana e as iniciativas de promoção de habitações adotadas pelo Estado. Ao estudar a legislação, planos e políticas habitacionais implementadas no município, verifica-se que a questão já foi debatida, porém sua efetivação prática no território ainda é incipiente, o que nos remete a Maricato (2002) quando afirma que não faltam leis no Brasil, o que falta é interesse político para levá-las a cabo.

Dos conjuntos habitacionais previstos no PLHIS, somente dois foram construídos, não atendendo à procura e apresentando problemas infraestruturais desde sua inauguração. Iniciativas para mitigar o déficit qualitativo são limitadas a algumas ações de regularização fundiária previstas pelo poder público, mas não amplamente divulgadas. Na área de melhorias habitacionais não foram identificadas iniciativas pela municipalidade.

Acompanhar o início da implementação da ATHIS em Petrópolis não foi tarefa fácil, tendo em vista que a lei havia sido recém-aprovada pela Câmara Municipal e ainda não havia ações diretas realizadas pela gestão municipal para sua implementação. Configurou-se assim uma das maiores limitações da pesquisa – iniciada no período da pandemia de COVID-19 e com restrições de acesso e distanciamento social e com as limitações impostas pela tragédia de 2022, com as principais medidas tomadas pelo Poder Público dirigidas à reestruturação e reconstrução urbana. Na área habitacional, a utilização do aluguel social foi a primeira e principal forma de enfrentar e resolver o acesso à habitação para a população realocada das áreas de risco. Esse procedimento acabou por adiar a implementação e o interesse da gestão pública em relação à ATHIS.

As principais ações para a execução da ATHIS vêm sendo fomentadas por editais, como os do CAU, que possibilitou a primeira experiência em Petrópolis, e aquelas promovidas por cursos de arquitetura e urbanismo, os quais, por falta de recursos próprios, se restringem ao projeto, não chegando à execução da obra. Pensar no espaço acadêmico como promotor de formas de melhorias na habitabilidade é essencial, mas não é suficiente para abranger toda a necessidade de ATHIS do município. O fomento e os poucos recursos de editais de ONGs e Conselhos Profissionais também não são respostas suficientes, reforçando a necessidade de promoção e financiamento da ATHIS como parte integrante da política habitacional municipal.

A análise do caso da Comunidade 24 de Maio, sendo uma das mais afetadas pelas chuvas e participante do projeto-piloto, possibilitou a importante aproximação da temática com os moradores, auxiliando na divulgação da lei e demonstrando sua importância para a população e, conseqüentemente, participando do impulsionamento da implementação da ATHIS pelo município de Petrópolis.

A pesquisa valida nosso entendimento de que a ATHIS representa uma possibilidade de dar resposta à população carente em Petrópolis e em outras situações similares, onde as condições geobiofísicas e mudanças climáticas são geradoras de risco para a população, podendo ser mitigadas e até evitadas com soluções simples e econômicas proporcionadas pela assistência técnica. A alocação de recursos públicos para a implementação da ATHIS, além de promover inclusão e justiça social, pode representar a consolidação de um segmento profissional para arquitetos, engenheiros, juristas, assistentes sociais, entre outros profissionais como servidores municipais na atuação junto as comunidades.

Referências bibliográficas

- Acelrad, H. (2002). Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e meio ambiente*, 5(1), 49-60.
- Acelrad, H. (2015). Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. *O social em Questão*, (33), 57-67.
- AGEVAP. 2019. Atlas da Região Hidrográfica IV – Piabanha. Petrópolis.
- Ambrozio, J.C.G. (2008). *O Presente e o Passado no Processo Urbano da Cidade de Petrópolis (Uma História Territorial)*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]
- Arruda, A.M.V (2019) *Assistência técnica em habitação de interesse social dez anos depois*. <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/assistencia-tecnica-em-habitacao-de-interesse-social-dez-anos-depois/>.
- Balbim, R. (2020). Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. *Le Monde Diplomatique Brasil*. <https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela>
- Barros, M. C. (2019). *Experiências de assessorias técnicas em programas habitacionais. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal do ABC]
- Beck, Z. J. V. (2022). Meio ambiente e cidades resilientes: reflexões sobre o desastre em Petrópolis no ano de 2022. *Revista da EMERJ*, 24(2), 202-216.
- Bonduki, N. G. (1994). Origens da habitação social no Brasil. *Análise social*, 711-732.
- Bonduki, N. (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq. urb*, (1), 70-104.
- Brasil (2022). *Relatório Final da Comissão Temporária Externa - Petrópolis/RJ (CTEPETR)*. <https://bit.ly/3p3DIDa>.
- Busch, A., & Amorim, S. N. D. (2011). A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas. *ENAP: Casoteca de Gestão Pública*. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328>
- Camargo, C. M. D. (2020). Minha Casa Minha Vida – Entidades: Novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35, e3510219.
- Cardoso, F. S., & Lopes, J. M. D. A. (2022). Assessoria e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social: do discurso à construção da prática profissional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 24, e202210.
- Cardoso, A. L., & Denaldi, R. (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* (Vol. 1, pp. 107-138). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CAU (2018). ATHIS – Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social: um direito e muitas possibilidades. <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/nova-cartilha.pdf>.
- CAU (2020) Levantamento revela que mais de (ou apenas...) 20 cidades brasileiras têm leis ATHIS. 2020. <https://www.caubr.gov.br/levantamento-revela-que-mais-de-ou-apenas-20-cidades-brasileiras-tem-leis-athis/>
- CBIC. Governo define diretrizes para aplicação de recursos do MCMV-Entidades. <https://cbic.org.br/governo-define-diretrizes-para-aplicacao-de-recursos-do-mcmv-entidades/>
- CEPED UFSC. (2013). Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 A 2012 – Volume Rio de Janeiro. Florianópolis; CEPED/UFSC.
- Costa, E. B. D., & Ferreira, T. A. (2011). Planejamento urbano e gestão de riscos: vida e morte nas cidades brasileiras.
- CPRM – Serviço Geológico do Brasil (2017). Carta Morfológica do Município de Petrópolis. <https://rigeo.cprm.gov.br/jspui/handle/doc/18182?mode=full>

- CPRM – Serviço Geológico do Brasil (2022). Avaliação Técnica Pós-Desastre: Petrópolis, RJ.
- Diário de Petrópolis. (2022). Novo mapa oficial do estado mostra Petrópolis na <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/novo-mapa-oficial-do-estado-mostra-petropolis-na-regiao-metropolitana-da-capital-222116> -
- Diário de Petrópolis(2023). Petrópolis é “a primeira na fila” para volta do Minha Casa, Minha Vida. <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/petropolis-e-a-primeira-na-fila-para-volta-do-minha-casa-minha-vida-229010>.
- Drach, P., Barbosa, G. S., Barcellos, F. A., Martins, T., Araújo, J. M., & Freitas, L. (2020). Evolução urbana do centro histórico de Petrópolis: processo de arqueologia da paisagem 1860-2020. *Revista de Morfologia Urbana*, 8(2). e00150.
- DRM-RJ (2022). Relatório Técnico Emergencial Petrópolis - Ações imediatas de resposta a desastres: avaliação do risco remanescente em áreas afetadas por deslizamentos. <https://bit.ly/3PbknKM>.
- FNA (2008). *Programa ATME*. Campo Grande: Gibim.
- Folha de São Paulo. (2022). Novas chuvas em Petrópolis fazem 800 pessoas procurarem abrigos. São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/03/novo-temporal-em-petropolis-deixa-ao-menos-419-desalojados.shtml>.
- França, T. R., & Serpa, A. M. (2019). Implantação de Habitação de Interesse Social em Petrópolis, RJ: Breve Análise de Viabilidade para as Faixas 0 e 1 do Programa Minha Casa Minha Vida. *Boletim do Gerenciamento*, 10(10), 11-21.
- Fundação João Pinheiro (2021). *Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil– 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP.
- G1. (2022). Ocupação irregular de áreas em Petrópolis mais do que dobrou entre 1985 e 2020. Rio de Janeiro. <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/23/ocupacao-irregular-de-areas-em-petropolis-mais-do-que-dobrou-entre-1985-e-2020.ghtml>
- Harvey, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes
- Instituto de Arquitetos do Brasil (2010). *Manual para a implantação da assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de Habitação de Interesse Social*. Porto Alegre: Tecnodata Educacional. <https://www.caubr.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Manual-para-a-Implantacao-da-Assistencia-Tecnica.pdf>. Acesso: 05/03/2025.
- IBGE. (2022). Cidades@. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/petropolis/>
- IPEA. (2023). Melhorias Habitacionais e Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS). Diretrizes e estratégias para uma política nacional (Publicação Preliminar).
- IPCC. (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.
- Japiassú, L. A., & Lins, R. D. (2014). As diferentes formas de expansão urbana. *Revista Nacional de gerenciamento de cidades*, 2(13), 15-25.
- Ling, A. (2020). A promoção da (des) igualdade pelo planejamento urbano. *Archdaily Brasil*, 25.
- Lopes, J. M. D. A. (2018). Nós, os arquitetos dos sem-teto. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20, 237-253.
- Lordeiro, M. S. (2000). *A Atualidade do Plano Urbanístico de Koeler*. Instituto Histórico de Petrópolis.
- Magami, D., & Santo Amore, C. (2021). Lacunas e brechas, direito à moradia e assistência técnica. *Nexo Políticas Públicas*, São Paulo, 18.
- Maricato, E. (1982). Autoconstrução, a arquitetura possível. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, 2, 71-93

- Maricato (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.
- Maricato (2015). Para entender a crise urbana. *CaderNAU*, 8(1), 11-22.
- Ministério das Cidades (2011). *Plano local de Habitação de Interesse Social – simplificado*. Brasília: Ministério das Cidades
- Observatório das Metrôpoles. (2016). *Índice de Bem-Estar Urbano [IBEU]*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. <https://ibeu.observatoriodasmetrolopes.net.br/ibeu-municipal/>
- Oliveira, L.C.D (2004). Análise Quantitativa de Risco emprego de Movimentos de Massa com Estatística Bayesiana. [Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro]
- Petrópolis, Secretaria de Habitação. URBES. DEMACAMP (2012) *Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS*.
- Petrópolis, Secretaria de Planejamento e Urbanismo (2013). *Plano Diretor de Petrópolis. vol.1. Diagnóstico*.
- Placido, D. T. e Gonçalves, M. (2015). ST 1 Petrópolis: uma opção de moradia para classe média da metrópole fluminense. *Anais ENANPUR*, 16(1).
- PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*. 2013. <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/330390>.
- Rolnik, R. (2017). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo Editorial.
- Silva, S.S. (2019). Brás de Pina: memória da experiência participativa na urbanização de favela. In B. Martins (org.). *Arquitetura e Urbanismo: planejando e edificando espaços 2* (pp. 110-127). Rio de Janeiro: Atena Ed.
- Silva, T. M., Camello, T. C. F., e Almeida, J. R. (2015). Impactos ambientais hidrológicos ocasionados pelo desflorestamento metropolitano: Petrópolis, RJ. *Revista Sustinere*, 3(1), 53-64.
- Swyngedouw, E. (2010). Impossible sustainability and the post-political condition. *Making strategies in spatial planning: Knowledge and values*, 185-205.
- Tatagiba, L., Abers, R. N., & Silva, M. K. (2018). *Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos*.
- Taulois, A. E. (2007). Estudo Histórico. Instituto Municipal de Cultura e Esportes. <https://www.petropolis.rj.gov.br/turispetro/historia>
- Tribuna de Petrópolis (2022). Rocha na 24 de Maio passa a ser monitorada, moradores continuam sob risco. Petrópolis. <https://tribunadepetropolis.com.br/noticias/rocha-na-24-de-maio-passa-a-ser-monitorada-moradores-continuam-sob-o-risco/>
- Uemura, M.M., Nisida, V.C., Cavalcante, L.A. (Eds.) (2021) *ATHIS para o direito à moradia* São Paulo: Instituto Pólis.
- WMO (2021). Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes. (1970–2019). *WMO World Meteorological Association Rep*, 90. https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21930#.Y_d6g3bMJPb

Como citar este artigo:

Guimarães, A., & de Alcântara, D. (2026). Risco urbano e urbanização periférica: o papel do Estado na promoção da habitação digna em Petrópolis, Rio de Janeiro. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 51, e20260735344. <https://doi.org/10.15847/cct.35344>

Andréa Guimarães, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

E-mail: andreaguimaraesag2@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2401-8436>

Contribuições para o artigo: concetualização, curadoria dos dados, investigação, metodologia, administração do projeto, supervisão, validação, visualização, redação do original, revisão e edição.

Denise de Alcântara, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

E-mail: dalcantara@ufrj.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6482-0943>

Contribuições para o artigo: concetualização, curadoria dos dados, análise formal, investigação, metodologia, validação, visualização, redação do original, revisão e edição.