

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

GIANPAOLO POGGIO SMANIO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Cláudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos, Frederico Thales de Araújo Martos, Gianpaolo Poggio Smanio – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-295-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou, nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, o seu XXXII Congresso Nacional, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O tema central desta edição — “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — espelha, com precisão, os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. Em um cenário marcado pela intensificação das interconexões econômicas, políticas, culturais e tecnológicas, o Direito é convocado a repensar suas categorias, a dialogar com outros campos do saber e a responder a demandas sociais complexas, muitas vezes transnacionais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” se insere de modo orgânico na proposta geral do Congresso. Ao focalizar temas como saúde, educação, habitação, trabalho, políticas antirracistas, controle social, transparência e proteção de grupos vulneráveis, o GT evidencia que o futuro do Direito — e sua internacionalização — passa pela densificação dos direitos sociais e pela construção de políticas públicas comprometidas com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais. Os debates aqui reunidos dialogam com agendas globais (como a Agenda 2030 da ONU) e, ao mesmo tempo, enfrentam problemas concretos do contexto brasileiro, reafirmando a centralidade das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito em permanente reconstrução.

As atividades do GT foram coordenadas pelos(as) professores(as) Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ), Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF) e Gianpaolo Poggio Smanio (UPM), que conduziram os trabalhos com rigor acadêmico, sensibilidade institucional e abertura ao diálogo.

A obra que ora se apresenta reúne os artigos selecionados pelo sistema de dupla revisão cega, com avaliação por pareceristas ad hoc, para exposição no Congresso. Os textos resultam de pesquisas amadurecidas, comprometidas com a reflexão crítica e com a construção de respostas jurídicas e institucionais para problemas complexos da realidade brasileira.

Constituem contribuições relevantes para os Programas de Pós-Graduação em Direito congregados pelo CONPEDI e para pesquisadoras e pesquisadores interessados na interface entre direitos sociais, políticas públicas e transformação social.

A seguir, apresentam-se os trabalhos desta edição, em síntese:

Título: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Autor: Abraão Lucas Ferreira Guimarães

Resumo: O artigo discute até que ponto a atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, pode ser considerada legítima sem violar a separação dos poderes. Diferenciam-se judicialização e ativismo judicial, ressaltando que decisões voltadas à tutela individual podem tensionar a implementação de políticas públicas coletivas e a gestão orçamentária. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho busca delinear critérios constitucionais de contenção e racionalidade da intervenção judicial, de modo a compatibilizar a proteção de direitos fundamentais com o espaço decisório dos demais poderes.

Título: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS NO CUIDADO INTEGRAL DA SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA INTELECTUAL

Autores: Janaína Machado Sturza, Nicoli Francieli Gross, Renata Favoni Biudes

Resumo: A pesquisa examina os obstáculos à construção de políticas públicas intersetoriais para o cuidado integral da saúde mental de crianças com deficiência intelectual. Critica-se a hegemonia de um modelo biomédico reducionista, que desconsidera dimensões subjetivas e afetivas e reproduz práticas capacitistas nos sistemas de saúde, educação e assistência social. Com base em revisão bibliográfica e análise de marcos normativos, o estudo evidencia a invisibilidade estrutural desse grupo e propõe caminhos para políticas inclusivas fundadas na dignidade, na equidade e na integralidade do cuidado.

Título: MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: ANÁLISE DO PL N° 572/2022 E DIREITO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autora: Miriam Yanikian

Resumo: O artigo analisa o PL nº 572/2022 como lei-marco em Direitos Humanos e Empresas, destacando seu papel na transição do soft law para o hard law e na imposição de deveres de devida diligência às empresas. A partir de pesquisa qualitativa, baseada em documentos oficiais, notas técnicas e posicionamentos empresariais, demonstra-se como a pauta ingressa na agenda governamental em razão de desastres socioambientais e da atuação da sociedade civil. Conclui-se que o projeto representa avanço relevante, mas depende de arranjos institucionais sólidos e da superação de resistências para produzir efeitos concretos.

Título: UM OLHAR DISCRIMINATÓRIO DE GÊNERO: USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS EM PROCESSOS DE SELEÇÃO E RECRUTAMENTO

Autoras: Ana Carolina de Sá Juzo, Lais Faleiros Furuya

Resumo: O estudo investiga como o uso de ferramentas de inteligência artificial em processos de seleção e recrutamento pode reforçar discriminações de gênero. Com base em revisão narrativa de literatura e em dados sobre práticas empresariais, demonstra-se que algoritmos treinados com bases enviesadas tendem a replicar estereótipos e reduzir a diversidade. O trabalho sustenta que os ganhos de eficiência não podem obscurecer os impactos excludentes dessas tecnologias, apontando a necessidade de regulação, transparência e revisão crítica dos parâmetros utilizados pelos sistemas de IA.

Título: ECONOMIA CRIATIVA E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA CULTURAL NA ERA DIGITAL

Autores: Amanda Taha Junqueira, Beatriz Anceschi dos Santos, Gianpaolo Poggio Smanio

Resumo: A pesquisa discute os desafios regulatórios da economia criativa diante da centralidade das plataformas digitais. Partindo da cultura como direito fundamental, analisa-se como a plataformização da criatividade reconfigura a cidadania cultural e concentra poder econômico e simbólico. Com método qualitativo e análise bibliográfica e documental, o artigo propõe diretrizes para a atuação estatal capazes de equilibrar interesses econômicos e proteção de direitos, de modo a estruturar um ecossistema digital que fortaleça o bem comum e a diversidade cultural.

Título: POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: UMA EXPERIÊNCIA PARA A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL

Autor: Álick Henrique Souza Eduardo

Resumo: O artigo examina três precedentes paradigmáticos — a ADPF nº 976 e os casos Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Fazenda Brasil Verde — para compreender violações estruturais ao direito social ao trabalho e as respostas judiciais formuladas. Analisa-se como medidas determinadas nesses processos, muitas delas configurando verdadeiras políticas públicas, podem servir de modelo para processos estruturais na Justiça do Trabalho. O estudo conclui pela relevância do processo estrutural laboral como instrumento de enfrentamento de violações persistentes e de indução de políticas protetivas.

Título: A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES

Autores: Aline Rayane Vieira Maia, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira

Resumo: O trabalho discute a extensão da Lei de Acesso à Informação a instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que recebem recursos públicos indiretos, como ProUni e FIES. Utilizando método dedutivo, revisão bibliográfica e análise documental, os autores defendem que a natureza pública dos recursos e o interesse social da educação justificam a incidência da LAI sobre essas entidades. Conclui-se que tal interpretação fortalece o controle social, amplia a transparência e reforça a legitimidade democrática na gestão do ensino superior privado beneficiário de políticas públicas.

Título: JUDICIALIZAÇÃO PARA FORNECIMENTO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA): ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Autores: Carla Bertoncini, Carla Graia Correia, Isadora Ribeiro Correa

Resumo: A pesquisa analisa vinte julgados do TJPR sobre o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com TEA. À luz de instrumentos internacionais e da legislação interna, demonstra-se que a concessão judicial de professor ou profissional de apoio educacional especializado tem sido condição prática para a efetivação do direito. O estudo evidencia omissões administrativas e falhas estruturais, concluindo que a judicialização, embora necessária no contexto atual, revela a urgência de políticas orçamentárias, planejamento e capacitação para que a inclusão escolar deixe de depender do Judiciário.

Título: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CAMPO DE ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NO BRASIL

Autora: Silvia Campos Paulino

Resumo: O artigo argumenta que a implementação das cotas raciais consolidou um campo específico de estudo em Direito e Políticas Públicas Antirracistas. Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, resgata trajetórias de pioneiras negras, apresenta dados sobre o impacto das ações afirmativas e denuncia a falsa neutralidade do Direito. Sustenta-se que as cotas, mais do que políticas reparatórias, são instrumentos de transformação estrutural, capazes de confrontar a branquitude, desestabilizar o racismo institucional e redefinir o papel do Direito na promoção da justiça racial.

Título: O CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL LOCAL: UMA QUESTÃO SOCIO-ORÇAMENTÁRIA

Autora: Erica Antonia Bianco De Soto Inoue

Resumo: A autora discute o custo das políticas públicas a partir da construção de um conceito de mínimo existencial sensível às realidades locais. Amparada em referencial interdisciplinar, sustenta que a concretização de direitos sociais exige escolhas públicas fundadas em evidências, critérios de justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. A análise reforça a importância da avaliação de políticas e do controle social como instrumentos para definir prioridades, evitando uma compreensão abstrata do mínimo existencial dissociada das capacidades financeiras e das desigualdades territoriais.

Título: A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E O DEVER DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Autor: Alberto Lopes Da Rosa

Resumo: Com base na teoria de John Rawls, o artigo examina o direito ao mínimo existencial e a legitimação pragmática dos direitos humanos, relacionando-os às políticas de renda mínima, em especial ao Programa Bolsa Família. Por meio de pesquisa bibliográfica e abordagem hipotético-dedutiva, analisa-se a forma como a política de transferência condicionada de renda contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades. Conclui-se

que políticas de renda básica atreladas a condicionalidades podem constituir mecanismo adequado para assegurar liberdade real e dignidade material em sociedades marcadas por profundas assimetrias sociais.

Título: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO GOVERNO FEDERAL: FORMAÇÃO DA AGENDA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Autores: Roberta Candeia Gonçalves, Thiago Arruda Queiroz Lima

Resumo: O artigo analisa a formação da agenda do Programa Minha Casa Minha Vida, comparando o período da Presidência de Michel Temer com o atual mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Com base em pesquisa bibliográfica, documental e em dados oficiais, demonstra-se que o programa, em certos momentos, foi orientado predominantemente por lógica de mercado, com baixa participação popular. A retomada do programa no governo Lula é examinada à luz da reativação de mecanismos de participação na política urbana federal, evidenciando disputas assimétricas entre agentes econômicos e movimentos sociais por habitação digna e cidade inclusiva.

Título: CATÁSTROFE DE PETRÓPOLIS (2022) E O DIREITO À HABITAÇÃO DIGNA: REFLEXÕES À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM

Autores: Aline dos Santos Lima Rispoli, Klever Paulo Leal Filpo

Resumo: A pesquisa parte da tragédia de Petrópolis (2022) para discutir a desvalorização do direito à moradia digna em um contexto de intensificação das mudanças climáticas. Com base em revisão bibliográfica e documental, analisa-se a omissão estatal na prevenção de desastres e na proteção de populações vulneráveis. À luz da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum, evidencia-se como a negação de direitos básicos compromete a possibilidade de uma vida digna. O estudo reforça a necessidade de políticas públicas de adaptação climática, planejamento urbano e proteção socioambiental integradas.

Título: OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: O CASO DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Autor: Nicholas Arena Paliologo

Resumo: O artigo examina o funcionamento dos comitês de monitoramento previstos no Novo Marco Legal do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro, identificando barreiras à efetivação do controle social. A partir de abordagem qualitativa, com análise documental e de procedimentos administrativos do Ministério Público, constata-se problemas de infraestrutura, assimetria de informação e desequilíbrio de poder entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige condições materiais, acesso à informação e mecanismos de participação que viabilizem a universalização do saneamento e a gestão sustentável dos recursos hídricos.

Título: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Autores: Cláudia Loeff Pógia, Álvaro Luiz Pógia

Resumo: O estudo analisa o desenho e a eficácia de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa idosa, especialmente no campo da segurança pública. A partir de documentos internacionais, legislação interna e dados sobre violência contra idosos, evidencia-se a existência de um arcabouço normativo robusto, mas insuficientemente implementado. A pesquisa, de caráter teórico-normativo e social, conclui que a ausência de políticas criminais específicas, de redes de proteção articuladas e de estrutura adequada perpetua vulnerabilidades e exclusão, em um contexto de acelerado envelhecimento populacional.

Título: POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESERVA DO POSSÍVEL

Autores: Rubens Alexandre Elias Calixto, Tarcisio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

Resumo: O artigo discute a implementação de políticas públicas à luz da teoria do Estado Social desenhado pela Constituição de 1988 e do debate em torno da chamada reserva do possível. Após reconstruir os fundamentos teóricos do dever estatal de concretização de direitos sociais, o estudo analisa decisões dos tribunais superiores que enfrentam a tensão entre judicialização de políticas e separação de poderes. Os autores sustentam que, quando pautadas em proporcionalidade, racionalidade e cooperação institucional, as intervenções judiciais podem ser legítimas e compatíveis com a discricionariedade administrativa.

Título: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ESTADUAL Nº 100/2007: IMPACTOS ADMINISTRATIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA ADI 4876

Autores: Valdenio Mendes De Souza, Ana Virginia Rodrigues de Souza, Eliane Venâncio Martins

Resumo: O artigo revisita a Lei Complementar nº 100/2007, do Estado de Minas Gerais, que buscou regularizar a situação de milhares de servidores temporários sem concurso, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF na ADI 4876. Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os impactos sociais, administrativos e jurídicos da promulgação e da anulação da norma, bem como a modulação de efeitos adotada pela Corte. Conclui-se que o julgamento reafirmou a centralidade do concurso público, reforçou a necessidade de práticas de compliance na gestão de pessoal e oferece lições relevantes para a governança e para a preservação de direitos fundamentais no âmbito da administração pública.

Em perspectiva acadêmica e científica, este conjunto de trabalhos convida o leitor a um mergulho cuidadoso em temas que atravessam a vida concreta das pessoas e a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito. A qualidade das pesquisas apresentadas, o rigor metodológico e a diversidade de enfoques atestam a importância do XXXII CONPEDI como espaço privilegiado de diálogo acadêmico, formação crítica e construção compartilhada de soluções para os desafios do presente e do futuro do Direito.

Que a leitura destas páginas inspire novas investigações, fortaleça redes de cooperação e contribua, em última análise, para um projeto de sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

Profa. Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF)

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio (UPM)

CATÁSTROFE DE PETRÓPOLIS (2022) E O DIREITO À HABITAÇÃO DIGNA: REFLEXÕES À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM

PETRÓPOLIS DISASTER (2022) AND THE RIGHT TO DECENT HOUSING: REFLECTIONS BASED ON NUSSBAUM'S CAPABILITIES THEORY

**Aline dos Santos Lima Rispoli
Klever Paulo Leal Filpo**

Resumo

O presente artigo busca promover reflexões acerca da forma como os Direitos Humanos, em especial o direito à moradia digna, vêm sendo gradativamente desvalorizados em meio ao crescente debate político sobre a urgência de respostas às mudanças climáticas. Parte-se do entendimento de que tais transformações ambientais não podem ser analisadas apenas como justificativa para as recentes catástrofes naturais que assolaram o país, mas devem ser compreendidas como fenômenos que exigem atuação concreta, planejada e eficiente do poder público. Isso porque, ao se omitir diante da iminência de novos eventos extremos, o Estado permite que as tragédias se repitam, com elevado custo humano e social, impactando sobretudo as populações mais vulneráveis, que são historicamente as mais atingidas. O objetivo central da pesquisa é, portanto, evidenciar a necessidade de políticas públicas inclusivas que assegurem condições dignas de habitação e proteção, em consonância com os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana. A investigação foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental, permitindo a análise crítica dos resultados à luz da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum, a qual fornece aporte teórico para compreender as privações impostas às pessoas quando lhes são negados direitos básicos. Assim, pretende-se contribuir para o fortalecimento do debate acadêmico e social em torno da responsabilidade estatal frente às mudanças climáticas e à garantia de direitos fundamentais. Ressalte-se que a pesquisa conta com financiamento da FAPERJ.

Palavras-chave: Direitos humanos, Habitação digna, Catástrofe socioambiental, Políticas públicas, Martha nussbaum

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to promote reflections on how Human Rights, particularly the right to adequate housing, have been gradually devalued amid the growing political debate on the urgent need to respond to climate change. It is based on the understanding that such environmental transformations cannot be analyzed merely as a justification for the recent natural disasters that have struck the country, but must be understood as phenomena that require concrete, planned, and effective action from public authorities. By failing to act in the face of imminent extreme events, the State allows tragedies to recur, with high human and social costs, disproportionately affecting the most vulnerable populations, who are

historically the most impacted. The main objective of this research is, therefore, to highlight the need for inclusive public policies that ensure dignified housing conditions and protection, in line with the fundamental principles of human dignity. The study was carried out through bibliographical and documentary review, enabling a critical analysis of the results in light of Martha Nussbaum's Capabilities Approach, which provides theoretical support to understand the deprivations imposed on individuals when basic rights are denied. Thus, this work aims to contribute to strengthening the academic and social debate on state responsibility in the face of climate change and the guarantee of fundamental rights. It should be noted that the research is funded by FAPERJ.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Decent housing, Socio-environmental catastrophe, Public policies, Martha nussbaum

INTRODUÇÃO

Petrópolis, Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, viveu em 2022, a maior tragédia socioambiental de sua história. Nos dias 15 de fevereiro e 20 de março daquele ano, um total de 242 vítimas fatais, além de uma cidade fortemente devastada, deixaram na sociedade petropolitana o sentimento de medo e inconformismo contínuos. Foram muitos os moradores da cidade que buscaram em outros municípios um refúgio para reconstruírem as suas vidas.

Petrópolis é reiteradamente acometida por catástrofes naturais. Mas os eventos climáticos de grande impacto não atingem apenas a região serrana do estado do Rio de Janeiro. Meses antes do episódio acima referido, em dezembro de 2021, cento e dezesseis municípios baianos foram atingidos por fortes chuvas com gravíssimas consequências¹; em novembro de 2022, seis cidades da Região dos Lagos do estado do Rio de Janeiro ficaram submersas em meio a temporais²; em abril deste ano, o Rio Grande do Sul, teve diversas cidades atingidas pelos temporais que deixou cidades inteiras sob as águas³.

É possível atribuir apenas à ira da natureza e ao aquecimento global a responsabilidade por essas tragédias e suas graves consequências? O presente artigo, apesar de tomar como ponto de partida o caso petropolitano, denuncia que o agravamento das questões climáticas tem reverberado intensamente e, por isso, deve ser tomada em conta para a adoção de políticas públicas que minimizem ou estanquem os impactos dos extremos naturais. Tal assertiva se aplica não apenas ao caso Petrópolis, mas a todos os locais em que, por qualquer característica específica e já conhecida, possam colocar a vida em risco. No caso deste artigo, o foco é o direito à habitação digna, o qual, quando menosprezado, amplia sobremaneira os riscos e potencializa os impactos das ações prejudiciais da natureza.

A presente pesquisa está em andamento e é desenvolvida em um Programa de Pós-graduação em Direito sediado na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro, o que justifica o recorte espacial aqui proposto. Com efeito, o presente artigo tomará em consideração esse município como ponto de partida das reflexões aqui propostas. A pesquisa é fomentada com recursos da FAPERJ, especialmente provenientes do Programa Jovem Cientista do Nosso Estado.

¹Chuvas na Bahia já deixam 20 mortos; mais de 470 mil pessoas foram afetadas – Reportagem CNN de 27/12/2021 – acessada [neste link](#).

²Chuvas fortes provocam ocorrências em seis cidades da Região dos Lagos – Reportagem do G1 de 27/11/2022 – acessada [neste link](#).

³Maior desastre climático do Rio Grande do Sul em imagens – Reportagem do G1 de 29/05/2024 – [acessada neste link](#).

Metodologicamente, a pesquisa foi desenvolvida utilizando-se, em um primeiro momento, revisão bibliográfica e documental sobre o desastre ocorrido em Petrópolis no verão de 2022, incluídos dados divulgados pela Defesa Civil, e também sobre a evolução histórico-geográfica da ocupação desordenada e movimentos de massa no município de Petrópolis, nas últimas décadas. Em um segundo momento, os dados obtidos são objeto de reflexão sob a ótica da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum.

A filósofa americana defende que uma sociedade justa e moralmente adequada é aquela que se esforça para garantir que todas as pessoas tenham a oportunidade de desenvolver e exercer suas liberdades. Os elementos metodológicos e teóricos de Nussbaum levam à defesa de que a dignidade humana perpassa pela moradia digna e pelo incentivo e adoção de práticas de cuidado com a natureza. Sem essas iniciativas os Direitos Humanos são marginalizados e, por consequência disso, os desastres naturais tomam proporções sociais, ambientais e políticas.

Nesse contexto a catedrática elenca dez capacidades que devem ser desenvolvidas para promover a justiça social e a dignidade humana, especialmente para os mais vulneráveis. Ela enfatiza a importância de garantir que todos tenham acesso a um conjunto mínimo de capacidades essenciais para uma vida digna e plena. No que toca a presente pesquisa, o direito à habitação está englobado no que a autora denomina de “capacidade da saúde física”, por ela definida como “ser capaz de ter boa saúde, incluindo a saúde reprodutiva; de receber uma alimentação adequada; de dispor de um lugar adequado para viver” (2013, p. 91). A catástrofe que ocorreu em 2022 em Petrópolis colocou em xeque as ações do poder público, já que a ausência de políticas públicas capazes de enfrentar o eterno problema das habitações em áreas de risco é algo que contribui imensamente para a significativa quantidade de vítimas dos desastres.

A pertinência do debate é urgente e se funda no fato de que o aquecimento global já é uma realidade que gera fortes chuvas; alagamentos; deslizamentos; danos patrimoniais; perda de vidas; ampliação da vulnerabilidade social. Os grupos mais atingidos diante desses desastres são os mais pobres que fixam suas moradias em locais de risco. Por esse motivo, o debate acadêmico amplia os espaços de denúncia e enfrentamento do problema sócio ambiental apresentado, e é essa, especialmente, a pretensão do presente artigo.

1. A OCUPAÇÃO URBANA E OS DESASTRES DE PETRÓPOLIS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Petrópolis foi fundada em 1843 e, desde, então em muitos momentos históricos, foi cenário de graves ocorrências atreladas às chuvas intensas. A cidade, originalmente projetada

para receber a corte de D. Pedro II, cresceu muito além do planejado, especialmente nas últimas décadas (Blaudt; Alvarenga; Garin, 2023).

A cidade foi projetada pelo engenheiro alemão Julio Frederico Koeler e, segundo as informações disponibilizadas pelo Instituto Histórico de Petrópolis, o projeto urbanístico de Koeler vislumbrava criar uma cidade de estilo europeu, acompanhando “o curso dos rios e córregos com indicações claras de zoneamento, hierarquização viária, normas de ocupação e construção, parcelamento diferenciado, proteção ao meio ambiente, abastecimento de água e retirada de esgotos” (IHP, 2025).

Ao longo dos anos a cidade de Petrópolis foi sendo ocupada desordenadamente de forma que, atualmente, “as construções são frequentemente encontradas em encostas íngremes, às vezes sem camada de solo, ou abaixo de encostas rochosas onde ocorrem deslocamentos e rolamentos de blocos” (Blaudt; Alvarenga; Garin, 2023, p. 62). Entender as catástrofes ocorridas em Petrópolis é tarefa que demanda levar em consideração fatores como clima, vegetação natural, geomorfologia, entre outros aspectos das ciências naturais. Contudo, esses mesmos pesquisadores aproximam essa pesquisa da busca de compreensão dos fenômenos de urbanização desordenada que ocorreram no município nas últimas décadas.

Segundo Guerra; Gonçalves; Lopes (2007) em artigo científico publicado na Revista Brasileira de Geomorfologia, intitulado “Evolução histórico-geográfica da ocupação desordenada e movimentos de massa no município de Petrópolis, nas últimas décadas”, é preciso compreender o que aconteceu no município em 2022 olhando o fenômeno sob múltiplas perspectivas. São pertinentes, até mesmo, os fatores históricos determinantes que levaram à ocupação da cidade de Petrópolis. Esse esforço, segundo os autores, “pode ser dividido em quatro períodos: de 1845 até 1945; de 1945 até 1964; de 1964 até 1976, e a partir de 1976” (Guerra; Gonçalves; Lopes, 2007, p. 38).

Na primeira fase, a ocupação estava bastante atrelada e próxima ao curso dos rios devido a menor densidade urbana. Entre 1945 e 1964, é iniciado o processo de ocupação das encostas com menor declive. A partir de 1964, a ocupação começou a adentrar trechos com alta declividade. Esse período de expansão ficou marcado pelo comprometimento cada vez mais acentuado da cobertura vegetal com desmatamento em larga escala. A partir de 1976, as invasões de áreas com alto grau de declividade marcaram a ocupação da cidade, de forma que as propriedades constituídas pela posse, via de regra, restaram no que hoje são identificadas como áreas de risco (Guerra; Gonçalves; Lopes, 2007, p. 39). Anota-se que os lugares mais arriscados acabam sendo ocupados por pessoas em situação de vulnerabilidade social, e que, nesse caso, ingressam em uma situação de vulnerabilidade ambiental.

Analisando os dados referentes à ocupação do território petropolitano, torna-se perceptível a falta de políticas de fiscalização no processo de expansão urbana. Ou seja, a negligência sempre foi a postura adotada pelo poder público, mesmo depois do início dos registros das grandes chuvas. A esse respeito, Guerra; Gonçalves e Lopes (2023) observam o seguinte:

A ocupação urbana em Petrópolis se deu de maneira não planejada pelo poder público e, como consequência, áreas geologicamente instáveis foram ocupadas pela população de menor renda. Os levantamentos realizados pelo PLHIS e pelo PMRR revelaram que, somente no primeiro distrito, existem 96 assentamentos urbanos precários, totalizando, aproximadamente, 20 mil imóveis. Destes, cerca de 7 mil estão em áreas de risco alto e muito alto para a ocorrência de movimentos de massa. (BLAUDT; ALVARENGA; GARIN, 2023, p. 61).

Novamente, recorrendo aos levantamentos históricos, mas dessa vez sobre os índices pluviométricos, é preciso considerar que o conhecimento sobre as condições climáticas de Petrópolis, também não foi preponderante para que o poder público iniciasse um acompanhamento mais rigoroso das intervenções humanas em lugares de risco, inclusive para agravá-lo, como ocorre com a retirada da cobertura vegetal para a criação de novas construções, execução de aterros, utilização de cobertura asfáltica nas ruas dificultando a absorção da água pelo solo, dentre outros. Queremos dizer: os altos índices pluviométricos não são uma novidade em Petrópolis.

Nesse particular, Blaudt; Alvarenga e Garin (2023) fazem um apanhado de notícias de jornal, em diferentes épocas, dando conta de que as chuvas intensas e os alagamentos são uma característica da cidade de Petrópolis. Vejamos:

Os primeiros registros de chuvas intensas e alagamentos em Petrópolis são da época do Império, com relatos para os anos de 1862, 1863, 1873, 1875 e 1882. D. Pedro II escrevia sobre as chuvas frequentes na cidade, inclusive fazendo solicitações para apoio na sua reconstrução (O Globo, 29/11/2013).

Dentre todos os desastres ocorridos no município antes do ano de 2022, os mais marcantes e destrutivos ocorreram nos anos de 1966, 1988 e 2011. Em março de 1966, uma das áreas mais atingidas foi o chamado Loteamento Vai Quem Quer, na Rua Vital Brasil. Lá foram registrados onze óbitos devido a ocorrência de um deslizamento que atingiu alguns imóveis. No total foram registrados 80 óbitos. Demais bairros atingidos foram Quissamã, Floresta, Duchas e Estrada da Saudade (O Globo, 28/03/1966, p. 1 Acervo o Globo).

No ano de 1988, no dia 5 de fevereiro, dois temporais ocorreram na cidade. O primeiro, pela manhã, provocou alagamentos na cidade; o segundo, a noite, ainda mais intenso, levou a ocorrência de diversos deslizamentos. Foram 171 vítimas fatais, mais de 600 feridos, cerca de 1000 desalojados e de 4000 desabrigados (O Globo, 08/02/1988, p. 1 Acervo O Globo).

No ano de 2011 ocorreu a maior tragédia climática da história do Brasil, afetando sete municípios serranos, dentre eles Petrópolis. As chuvas da madrugada do dia 12 de janeiro atingiram a região do Vale do Cuiabá, distrito de Itaipava, levando ao óbito 71 pessoas (O Globo, 14/01/2011, p.1 Acervo O Globo).

Ainda no ano de 2011, o desastre ocorrido impulsionou o desenvolvimento de discussões quanto à resposta dos governos aos desastres. A resposta do Governo Federal foi a criação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e da Política de Proteção e Defesa Civil, através da Lei 12.608/12 (BRASIL, 2012).

Além disso, foram criados o Centro Nacional de Gerenciamento de Desastres (CENAD) e o Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN), com o objetivo de gerenciar ações estratégicas de preparação e resposta aos desastres.

(Conferir Blaudt; Alvarenga; Garin, 2023, p. 62).

Essa retomada da história mostra que as chuvas intensas, os alagamentos e os deslizamentos de terra são um elemento previsível na cidade e região, sobre o qual os gestores públicos devem se debruçar no momento de formular políticas habitacionais. Sobretudo em defesa dos menos favorecidos. A questão tampouco é uma novidade no cenário jurídico e política brasileiro como escreveu, há anos, Sarmiento (2016):

Apesar do seu reconhecimento normativo, o mínimo existencial não é de fato assegurado a parcelas expressivas da população brasileira, que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna. Legiões de pessoas ainda vivem na mais absoluta miséria, expostas à insegurança alimentar, sem acesso à moradia adequada, ao saneamento básico, à saúde e à educação de mínima qualidade. À margem das conquistas civilizatórias do Estado democrático de direito, ainda existe um “Brasil de baixo” – do qual nos falou Patativa do Assaré – em que a regra é a privação, e onde os direitos não são “para valer”. Além de acarretar injusto sofrimento às suas vítimas, esse quadro acaba também comprometendo a capacidade de tais pessoas de exercerem, de forma plena e consciente, os seus direitos civis e políticos (SARMENTO, 2016, p. 1647).

O diagnóstico se confirma no *case* Petrópolis onde a política pública adotada de forma prevalente em resposta às tragédias climáticas de Petrópolis, quando famílias perdem ou são obrigadas a saírem de suas casas, parece estar limitada à concessão do benefício do aluguel social. Política essa que, mesmo implementada, traz uma série de inconsistências, como dificuldade no acesso, distribuição de valores distintos entre às vítimas; falta de divulgação e esclarecimentos sobre funcionamento à sociedade civil. Ademais, se trata de uma medida

assistencial de resposta a tragédia que, segundo vem sendo observado, padece de dois defeitos: acaba se perpetuando ante à ausência de políticas de habitação de caráter permanente que venham a sucedê-la e não contempla a prevenção, mas sim a resposta, ainda incompleta, para a situação de crise habitacional emergencial (FILPO *et al*, 2023).

Mesmo no cenário nacional não se trata de um novo problema. Sarlet (2006) há quase duas décadas, em alentado estudo sobre o direito à moradia, já apontava dificuldades de efetivação do assim denominado Direito à Moradia.

(...) antes de iniciarmos o estudo propriamente dito, vale consignar que o acesso à moradia, ainda mais uma moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana, segue constituindo um dos problemas mais relevantes a serem superados em termos de efetividade dos direitos sociais, seja no Brasil, seja em tantos outros Países marcados pela desigualdade. Precisamente no que diz respeito à efetiva concretização do direito à moradia digna no plano nacional, os índices, embora hoje significativamente melhores do que há vinte anos, ainda seguem alarmantes, visto que 54 milhões de brasileiros ainda residem em moradias sem a adequada infra-estrutura, o que, em 2007, representava 34,5% da população urbana brasileira. (...) De outra parte, considerando os critérios para que uma moradia seja considerada adequada ou condigna (como, por exemplo, a existência de instalações sanitárias adequadas, disponibilidade de água potável, acesso aos meios de transporte coletivos, entre outros), também se verifica o quanto a questão do direito à moradia não pode ser dissociada do contexto geral dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de outros direitos fundamentais, como a tutela da vida privada, o livre desenvolvimento da personalidade, entre outros, tudo a demonstrar a necessidade de uma tutela ampla e integrada (SARLET, 2006, p. 8).

Com efeito, aproveitando essa lição, pode-se tentar estabelecer uma distinção entre o direito à moradia o direito à habitação digna, escolhido para o título do presente artigo. O primeiro é o direito fundamental-social, previsto na Constituição brasileira, de ter um lugar para viver, um lar. Já o direito à habitação digna vai além, incluindo condições de moradia adequadas, seguras e saudáveis, com acesso a serviços essenciais e respeito à identidade cultural, aquilo que Sarlet denominou de “moradia adequada ou condigna” no trecho acima transcrito.

De volta a Petrópolis, mais recentemente, em 15 de fevereiro de 2022, a combinação de uma frente fria com a queda súbita na pressão atmosférica provocou chuvas intensas sobre Petrópolis, resultando em três horas de precipitação severa que causaram deslizamentos e inundações graves. Esse cenário se repetiu em 20 de março de 2022, quando a cidade registrou o maior índice pluviométrico diário de sua história, com 534 mm em 24 horas. A infraestrutura urbana e os sistemas de drenagem, já comprometidos, não conseguiram lidar com o volume de

água, exacerbando os danos e as consequências desses eventos climáticos extremos. Os dados (Blaudt; Alvarenga; Garin, 2023, p. 60).

A Secretaria de Defesa Civil utiliza um Sistema de Gestão de Ocorrências para registrar e gerenciar pedidos de vistoria feitos pelos moradores através do telefone 199. Além dessa base de dados, foram realizadas etapas adicionais de reconhecimento dos movimentos de massa e mapeamento de áreas de risco com o apoio do Núcleo de Análise e Diagnóstico de Deslizamentos do Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro (NADE/DRM-RJ) e de engenheiros e geólogos voluntários de outros municípios. A defesa civil registrou mais de 6.000 ocorrências entre 15 de fevereiro e o final do mês de março de 2022 (Blaudt; Alvarenga; Garin in Geociências, 2023, p. 60).

2. A TRAGÉDIA DE PETRÓPOLIS E A PERSPECTIVA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM

A tragédia que assolou Petrópolis em 2022, teve um alto grau de complexidade que envolveu fatores naturais, sociais e políticos. As abordagens que tentem responder a qualquer questão suscitada sobre precedentes ou consequências de tamanho caos, precisam também apresentar uma perspectiva ampla e multifacetada. Embora as mudanças climáticas sejam frequentemente apontadas como a causa principal de eventos extremos, é imperativo considerar outros fatores igualmente significativos, como o mau uso do solo, a ocupação desordenada das encostas, o desmatamento e a ausência de políticas públicas eficazes para mitigar esses riscos.

Nesse contexto, a teoria das capacidades de Martha Nussbaum oferece uma abordagem valiosa, ao enfatizar a importância de garantir condições que permitam aos indivíduos viverem vidas dignas e seguras. Para Nussbaum, o desenvolvimento de capacidades humanas está intrinsecamente ligado à proteção dos direitos e ao fornecimento de um ambiente seguro, o que inclui, neste caso, a implementação de ações corretivas e preventivas que levem em conta os fatores naturais e sociais envolvidos, buscando assim maior segurança para as populações vulneráveis.

A teoria das capacidades, proposta por essa filósofa contemporânea, tem uma íntima relação com a efetivação dos direitos humanos, seja sob o ponto de vista jurídico, seja pela propositura de políticas públicas ou pela adoção de práticas pela sociedade civil.

A alternativa, portanto, é o “enfoque das capacidades”, uma abordagem que tem sido desenvolvida por Amartya Sen, na economia, e, de forma um pouco diferente, por mim, na filosofia. A versão de Sen, concentra-se na mensuração comparativa da qualidade de vida, apesar de também estar interessado na questão de justiça social. Eu, por outro lado, tenho usado essa abordagem para

fornecer a base filosófica para a explicação das garantias humanas centrais que devem ser respeitadas e implementadas pelos governos de todas as nações, como o mínimo do que o respeito pela dignidade humana requer (NUSSBAUN, 2013, p. 84).

Para Bühring e Borile (2019), observa-se em relação aos seres humanos que há um dever de respeito e consideração que decorre não somente de um valor moral ou estima da dignidade do sujeito passivo, o destinatário que sofre ação, mas sim de uma nova moralidade do agente proativo, consubstanciadora do ato justo. O desenvolvimento das capacidades em Nussbaum, seria portanto o postulado capaz de fundamentar os direitos humanos e, conseqüentemente, a razão de se dever respeito a eles, de modo que os humanos possam integrar como personagens sua teoria da justiça.

Martha Nussbaum (2013) elenca dez capacidades que precisam ser desenvolvidas para atingir uma vida digna. Parece pouco, porém cada uma dessas capacidades é apresentada de forma abrangente. Para melhor aceção do conceito consideremos que cada capacidade elencada por Nussbaum se refere a um ou mais direitos: (i) direito à vida, (ii) à saúde; (iii) à integridade física; (iv) à educação e à cultura; (v) à valorização das relações humanas; (vi) ao livre pensamento; (vii) à criação de grupos sociais por identificação de seus pertencentes; (viii) ao meio ambiente saudável com práticas sustentáveis; (ix) ao lazer, e (x) direito à participação da vida pública, seja na esfera política, seja em sua vida particular.

O seu enfoque das capacidades corresponde ao conjunto de requisitos mínimos para uma vida digna, que preze pelo contínuo desenvolvimento humano, convergindo para a efetivação dos direitos humanos como premissa para a dignidade. Pretende-se perceber tudo que as pessoas podem ser e o que elas são capazes de fazer quando a elas é entregue uma gama infundável de possibilidades para que elas coloquem em prática a sua liberdade de escolha (NUSSBAUM, 2013, p. 84).

É bem verdade que cada um dos conceitos apresentados pode, a seu modo, ser encontrado na Carta Magna de 1988, no rol dos direitos fundamentais. Contudo, quando Nussbaum desnuda os conceitos e sua aplicabilidade, ela acrescenta humanidade a eles, além de propor o desdobramento de capacidades que são essencialmente humanas como necessárias ao alcance de uma vida plena. Por exemplo, a Constituição brasileira assegura o direito à vida, mas não especifica preocupações com relação à longevidade. Nussbaum, por sua vez, busca estabelecer relação entre ambos como um requisito de qualidade de vida levando em conta muitos fatores que interagem entre si e convergem para a garantia de uma vida decente.

Na proposta deste artigo, atenção especial deve ser dada ao conteúdo das capacidades voltadas para a saúde e para o meio ambiente. A abordagem das capacidades, conforme proposta por Martha Nussbaum, sublinha que o conceito de saúde transcende a simples disponibilidade de tratamentos médicos, abrangendo uma série de condições essenciais para a vida digna, como o acesso à alimentação adequada, saneamento básico, e habitação salubre. Nesse sentido, é preciso destacar o alinhamento da moradia digna como linear ao direito/necessidade de saúde, dos cidadãos.

Além disso, independentemente da teoria das capacidades ser ponto chave da discussão aqui proposta, é inegável que o direito à moradia é fundamental para garantir o que recorrentemente o direito brasileiro nomeia como "mínimo existencial". Referimo-nos às condições básicas para uma vida digna. Esse direito é visto como um pré-requisito para que as pessoas possam exercer outros direitos, especialmente os direitos políticos e individuais. Segundo Sarmento (2016):

Ao longo da história, a garantia de condições básicas de vida para os setores mais vulneráveis da população decorreu, muitas vezes, não de preocupações morais com os seus direitos ou bem-estar, mas do medo de convulsões sociais que pudessem abalar o status quo. Foi assim, por exemplo, com a rede de proteção social construída pelo chanceler conservador Otto von Bismarck, na Alemanha do final do século XIX (ZAMBITTE, 2011, p. 72-77). Nada obstante, neste momento o foco está centrado nos fundamentos que justificam o mínimo existencial, e não nas causas históricas que ensejaram o seu reconhecimento. Na contemporaneidade, existe razoável convergência entre as mais variadas teorias políticas no sentido da necessidade de garantia das condições materiais básicas de vida para todos. Há, contudo, significativas diferenças a propósito não só da justificativa para essa garantia, como também da sua extensão e forma de proteção. Na minha leitura, os fundamentos para reconhecimento do direito ao mínimo existencial podem ser instrumentais ou independentes. Os fundamentos instrumentais apontam que o mínimo existencial deve ser assegurado para que, algum outro princípio ou objetivo, seja promovido (ABRAMOVICH; COURTIS, 2004, p. 200-220). Os princípios mais frequentemente invocados são a liberdade e a democracia. Já os fundamentos independentes postulam que o mínimo existencial deve ser garantido porque a sua denegação representa, em si mesma, uma grave injustiça, independentemente dos efeitos que possa ter sobre outros valores. A seguir, passo a examinar as referidas linhas argumentativas. (SARMENTO, 2016, p. 1648).

Trata-se de uma teoria bastante antiga e consolidada, que teve como um dos seus maiores expoentes, no Brasil, o professor Ricardo Lobo Torres (1989). Ela atribui ao poder público a responsabilidade de providenciar para que todos tenham acesso a esse mínimo, nas melhores condições possíveis. No dizer do autor, em lição já bastante conhecida, “há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do

Estado e que ainda exige prestações estatais positivas” (TORRES, 1989, p. 1). E mais: “deve-se procurá-lo na idéia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão” (TORRES, 1989, p. 1).

A idéia do mínimo existencial é informada pela igualdade de chances ou oportunidades, por meio da qual são asseguradas as condições mínimas de liberdade, necessárias para o florescimento da igualdade social. Este mínimo, definido pelo jurista como o "direito à prestação mínima de segurança social abaixo do qual o homem não sobrevive com as suas características da humanidade" (TORRES, 2003, p. 37), confere aos indivíduos duas formas de proteção: a negativa, que consiste na não incidência de tributos; e a positiva, que consiste na garantia de prestações materiais em favor dos pobres – no caso em análise, os sem teto, os desabrigados pelas tragédias, os deslocados ambientais. Apesar de ser noção antiga, ainda é uma promessa que não se concretizou em toda a sua potencialidade, no Brasil, especialmente no tocante aos Direitos Sociais.

Retomando a defesa sobre a teoria das capacidades, o meio ambiente é visto por Nussbaum (2013) não apenas como um recurso a ser utilizado, mas como uma parte integrante do desenvolvimento humano. A filósofa inclui o meio ambiente saudável como uma das capacidades centrais necessárias para uma vida digna. Por isso, quando o meio ambiente é desrespeitado essa capacidade é diretamente comprometida. Exemplo dessa afirmativa pode ser considerada no cerne deste estudo: não com o propósito de destruir a vegetação, mas com a necessidade de buscar soluções para os problemas habitacionais, as encostas e áreas de alta declividade começaram a ser habitadas pela parcela mais carente da população de Petrópolis. Ao mesmo tempo, a urbanização dessas áreas se tornou fator determinante para que os eventos da natureza ganhem *status* de tragédias graves com vítimas fatais.

O desrespeito ao meio ambiente por meio da construção em áreas de risco é realizada em sua maioria, por pessoas em situação de vulnerabilidade, logo, por uma questão de necessidade e sobrevivência, pois somente encontram na posse irregular dessas áreas uma forma de garantir moradia. É nessa esfera que o poder público deve gerir a situação de crise, na promoção de habitação digna, com a implementação de programas sociais que se mostrem capazes, a um só tempo, de remover populações de áreas de risco histórico e entregar condições para que possam acessar moradia em locais adequados. Na pesquisa em Petrópolis tem sido levantado que o pagamento de aluguel social (destinado a prover moradia em condições emergenciais para pessoas desabrigadas em função de tragédias, por exemplo), propenso a estender-se por períodos curtos e de modo emergencial, acaba se tornando permanente ante à

ausência de outras políticas que deveriam sucedê-lo. Para citar um exemplo, há em Petrópolis famílias vitimadas nas chuvas de 2011 que até hoje, em 2025, ainda percebem o aluguel social.

A perspectiva do caso petropolitano também exemplifica o encadeamento das capacidades que Nussbaum elencou, já que uma vez percebido o desrespeito ao regramento básico de conservação da natureza, impede que as pessoas desenvolvam plenamente outras capacidades como o acesso à habitação segura em que se possa ter uma vida saudável.

3. PARA ONDE AS CONTRIBUIÇÕES DE NUSSBAUM PODEM APONTAR

No contexto descrito, a questão da habitação para as camadas mais vulneráveis da população petropolitana é extremamente preocupante. As políticas públicas insuficientes e a falta de fiscalização adequada resultaram em uma expansão urbana desordenada, forçando as populações mais pobres a ocuparem áreas de risco, como encostas íngremes e regiões sujeitas a deslizamentos e inundações. Essas áreas, muitas vezes sem infraestrutura adequada e sem a devida cobertura vegetal, expõem essas comunidades a graves perigos, especialmente durante períodos de chuvas intensas.

A situação é ainda mais complexa em razão da falta de opções seguras e financeiramente viáveis às camadas mais pobres que optam por construir suas moradias em locais inadequados, aumentando a vulnerabilidade a desastres naturais. O aluguel social, uma medida paliativa implementada após essas tragédias, não resolve os problemas estruturais e deixa as famílias em uma situação de incerteza e precariedade, com o repasse do benefício bastante defasado com relação à realidade dos valores praticados na locação de imóveis na cidade, dentre outras questões. Trata-se, ademais, de uma política de caráter provisório e emergencial, em resposta à tragédia. Há necessidade de dar maior atenção às políticas de prevenção dos riscos e, após a tragédia, àquelas que possam ter caráter permanente, conferindo dignidade e segurança às famílias.

A ausência de um planejamento urbano inclusivo, que contemple a construção de habitações seguras e acessíveis para as populações de baixa renda, perpetua a exposição dessas comunidades aos riscos ambientais e sociais, contribuindo para a perpetuação das desigualdades na cidade. Problema este que se apresenta também em outras cidades e regiões do país.

A Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum enfatiza a importância de garantir que todos os indivíduos tenham a oportunidade de desenvolver e exercer suas capacidades fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à integridade física, e a viver em condições dignas. Tais capacidades são, também, apresentadas com argumento em favor dos vulneráveis na busca

por tratamento mais justo no contexto da sociedade, mesmo em moldes liberais. Assim no trecho seguinte:

As capacidades são, então, apresentadas como a fonte de princípios políticos para uma sociedade liberal pluralística; elas são colocadas no contexto de um tipo de liberalismo político que as torna objetivos especificamente políticos e as apresenta livres de qualquer fundamentação metafísica específica. Apresentadas e recomendadas dessa maneira, as capacidades, argumento, podem se tornar objeto de um consenso sobreposto entre pessoas que de resto possuem concepções amplas de bem muito diferentes entre si. Argumento, além disso, mais uma vez apoiando-me na ideia intuitiva da dignidade humana, que as capacidades em questão devem ser perseguidas por toda e qualquer pessoa, cada uma sendo tratada como um fim e nenhuma como mero instrumento dos fins dos outros (NUSSBAUM, 2013, p. 85).

No contexto de Petrópolis, a expansão desordenada da área urbana, sem a devida atenção ao planejamento e à proteção ambiental, contraria esses princípios ao expor as populações mais vulneráveis a riscos extremos. Utilizar essa teoria para pensar o caso Petrópolis, diante da discussão evidenciada no “pós tragédia de 2022”, permite uma análise crítica de como a falta de planejamento urbano e políticas públicas adequadas compromete essas capacidades, especialmente para as populações mais vulneráveis que já são marginalizadas.

Investir em habitação digna que respeite o meio ambiente é uma ação que se alinha diretamente com a teoria das capacidades, pois assegura que a moradia não comprometa a saúde das pessoas ou o equilíbrio ecológico. Políticas públicas eficazes devem garantir que as construções sejam maximamente sustentáveis, localizadas em áreas seguras, com infraestrutura adequada e respeitando as características naturais do terreno.

Outra proposta que se pode pensar, é a ampliação do trabalho que hoje é desempenhado pela Defesa Civil, com relação à vistoria das moradias construídas em áreas de risco. O reforço dessa estrutura pode contribuir para a regularização dessas construções quando possível, através do acesso gratuito a engenheiros, geólogos, geógrafos e demais profissionais competentes a atestar a liberação ou condenação de um imóvel específico.

Adentrando possibilidades de iniciativas públicas, ressalta-se ainda que devem ser pensadas políticas de financiamento, realocação das famílias, demolição das construções inabitáveis, replantio e cultivo da vegetação nativa, obras de dragagem, contenção, fomento para iniciativas de investimento nos setores da economia local, adoção dos modelos de cidades-esponja e etc.

Outra potencialidade a ser observada é promoção de resiliência comunitária que, na teoria de Nussbaum, pode ajudar na construção de uma identidade mais empática e politicamente consciente nessas comunidades, através da capacitação e empoderamento. Melhorar o acesso a recursos e oportunidades contribui para que as comunidades não apenas se recuperem dos desastres, mas também se tornem mais preparadas para enfrentar futuros desafios.

É preciso ter em mente que as mudanças climáticas têm exacerbado a frequência e a intensidade de catástrofes naturais. Esse é um fato. A partir dessa conscientização, é possível entender que por consequência da marginalização e falta de acesso às melhores oportunidades, esses eventos afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis, que frequentemente vivem em áreas de risco e em condições habitacionais precárias.

4. CONCLUSÕES

Petrópolis, fundada em 1843 e planejada para abrigar a corte de D. Pedro II, foi projetada com cautela, incluindo planos de zoneamento e proteção ambiental. No entanto, ao longo do tempo, a cidade cresceu de forma desordenada, com ocupações em áreas de risco e sem fiscalização adequada, aumentando sua vulnerabilidade a desastres naturais.

A história recorrente de tragédias relacionadas a chuvas intensas deixou uma marca bastante traumática na população petropolitana após o verão de 2022, quando ficou evidenciada a negligência das autoridades em enfrentar os problemas estruturais que ultrapassam a quebra de limites imposta pelas mudanças climáticas; a falta de um planejamento urbano adequado; e também de políticas públicas eficazes de prevenção e de resposta às tragédias. A inércia, isto sim, contribui para potencializar os efeitos desses desastres. Para mitigar futuros riscos, é essencial reconhecer a interdependência entre fatores naturais, ações humanas e ação imediata do poder público.

Por isso, a discussão que se promove não é meramente climática, já que transita sobre a efetividade de garantir os direitos humanos, e o desenvolvimento das capacidades defendidas por Nussbaum. Trata-se de uma pauta social, pois tem como ponto de partida a constatação das desigualdades na distribuição de recursos e na proteção contra riscos.

A catástrofe expôs a fragilidade das populações mais pobres que vivem em áreas de risco de Petrópolis, situação que é também encontrada nos mais diferentes cantos do país. Refletir sobre a teoria em foco ajuda a evidenciar a necessidade de políticas mais justas e inclusivas que promovam uma melhor qualidade de vida para todos. Trazer essas temáticas ao debate ajuda a garantir que a prevenção e a resposta aos desastres seja mais

compreensiva e voltada para a justiça social e para a proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos. Sem essas iniciativas os Direitos Humanos são marginalizados e, por consequência disso, os desastres naturais tomam proporções sociais, ambientais e políticas indesejáveis. Nunca foi tão urgente mudar esse estado de coisas.

REFERÊNCIAS

BLAUDT, Larissa Mozer; ALVARENGA, Thomas Wunsch; GARIN, Yuri. Desastreo ocorrido em Petrópolis no verão de 2022: aspectos gerais e dados da defesa civil. *Revista Geociências*. São Paulo, UNESP, v. 41, n. 4, p. 59 - 71, 2023.

BRUM, João Vitor. Chuvas fortes provocam ocorrências em seis cidades da Região dos Lagos. *G1 on-line*. Cabo Frio. 27/11/2022. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2022/11/27/chuvas-fortes-provocam-ocorrencias-em-cinco-cidades-da-regiao-dos-lagos.ghtml>. Acesso em 05 ago. 2024.

FILPO, Klever Paulo Leal; LOBATO, José Danilo Tavares; PIRES, Yeda Ferreira; ARAÚJO, Fábio Santos. Desastres naturais, omissões do poder público e judicialização: reflexões a partir do caso cidade de Petrópolis-2022. *Revista De Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 12(1), 2024. DOI: <https://doi.org/10.5585/2023.25610>.

GUERRA, Antônio José Teixeira; GONÇALVES, Luiz Fernando Hansen; LOPES, Patrícia Batista Melo. Evolução histórico-geográfica da ocupação desordenada e movimentos de massa no município de Petrópolis, nas últimas décadas. *Revista Brasileira de Geomorfologia*. São Paulo, V.8, n.1, p. 35-43, 2007.

INSTITUTO HISTÓRICO DE PETRÓPOLIS. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO KOELER. Disponível em: <https://ihp.org.br/consideracoes-sobre-o-plano-koeler/>. Acessado em 29 jul. 2024.

NUSSBAUM, Martha C. Fronteiras da justiça. Deficiência, Nacionalidade, Pertencimento à Espécie. Trad. CASTRO, Suzana de. São Paulo. WMFmartinsfontes. 2013.

NUSSBAUM, Martha C. Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano. Trad.: MOSQUERA, Albino Santos. Barcelona: Espasa Libros, S.L.U., 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Ano 2, n. 8, outubro/dezembro de 2008, p. 55-92.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial / The right to basic conditions of life. *Revista De Direito Da Cidade* (2016), 8 (4), 1644–1689 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034>

SOUZA, Cleber. Chuvas na Bahia já deixam 20 mortos; mais de 470 mil pessoas foram afetadas. *CNN on-line*. São Paulo. 27/12/2021. Disponível em

<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/chuvas-na-bahia-ja-deixam-20-mortos-mais-de-470-mil-pessoas-foram-afetadas/>, em 05/08/2024. Acesso em 10 out. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista De Direito Administrativo*, 177, 1989, 29–49. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v177.1989.46113>

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1-46, p. 37.