

TRAGÉDIA DE PETRÓPOLIS EXPÕE AS MAZELAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Coluna Fiscal – JOTA – 24.2.2022

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/tragedia-petropolis-administracao-publica-24022022>

A tragédia que se abateu sobre a cidade de Petrópolis neste mês de fevereiro, em que o excesso de chuva causou destruição, transtornos, mortes e danos físicos e materiais que levaram a muito sofrimento da população, infelizmente não é novidade. Repete-se praticamente todos os anos nessa mesma época, quando o período de chuvas é mais intenso. Não faltarão exemplos de anos anteriores em que fatos semelhantes ocorreram, alguns até com maior intensidade, e ainda estão vivos na memória de todos. A própria cidade de Petrópolis já foi atingida gravemente outras vezes¹.

A pergunta que não pode deixar de ser feita permanece: há como evitar, ou ao menos minimizar, os efeitos desse tipo de tragédia?

É claro que, em se tratando de fatos da natureza, evitá-los é muito difícil, talvez até impossível. Mas não há como aceitar que não seja possível atenuar os danos de toda sorte, em especial a perda de vidas.

1 PITOMBO, João Pedro. Número de mortes em Petrópolis chega a 152 e supera desastres de 1988 e 2011 (*Folha de S.Paulo*, 20.2.2022 – https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/numero-de-mortes-em-petropolis-chega-a-146-e-supera-desastres-de-1988-e-2011.shtml?utm_source=sharenativo&origin=folha).

Já de início vê-se que tragédias como essa ocorrem de forma localizada, atingindo no mais das vezes um único, ou por vezes alguns, Municípios. No entanto, a competência para resolver a questão não se limita à administração pública municipal da área onde ocorreu a tragédia. O Brasil é uma federação e a repartição de atribuições e a partilha de recursos, bastante complexa, é um elemento que tende a complicar a gestão eficiente de crises agudas e graves como ocorre nessas situações.

A solução para essa questão, como se poderá constatar, é bastante complexa, e expõe em quase todas as suas formas as dificuldades pelas quais passam os gestores públicos, que têm de lidar com questões difíceis de superar, especialmente com a agilidade necessária em momentos em que a rapidez e a eficiência fazem toda a diferença. E entre elas as questões financeiras estão entre as mais relevantes. Falta de recursos, dificuldades de operacionalizar transferências, realizar compras e contratar serviços em caráter emergencial, não ultrapassar limites de despesas – são muitas as restrições e obstáculos.

Todas as esferas de governo têm ou podem ter responsabilidades nas diversas tarefas a serem executadas e no fornecimento de bens, serviços e recursos. Muitos setores e órgãos das administrações públicas envolvidas dividem responsabilidades. Defesa civil, corpo de bombeiros, habitação, abastecimento, recursos hídricos, saúde e tantos outros que qualquer enumeração pecará pela omissão. União, Estados e Municípios, Poderes, órgãos e instituições, públicas e privadas, precisam agir em cooperação e harmonia para tentar minimizar os danos e conseguir alcançar os melhores resultados em prazo exíguo, o que não é compatível com a burocracia da administração pública, cuja setorialidade e multiplicidade de órgãos em várias esferas de governo nessas horas em nada colaboram.

No âmbito do Direito Financeiro é possível vislumbrar, pela multiplicidade e variedade de instrumentos disponíveis, a complexidade na gestão de recursos em crises decorrentes de tragédias. Outrossim, também se constata a existência de soluções disponíveis, que, se bem e adequadamente utilizadas, podem colaborar em muito para mitigar os efeitos adversos dessas catástrofes naturais.

Já fiz referência a várias delas ao tratar da “calamidade financeira”, decretada, coincidentemente, pelo mesmo Estado do Rio de Janeiro quando, em 2016, utilizou-se, em interpretação bastante esdrúxula da legislação vigente, do regime jurídico previsto para hipóteses de desastres

naturais para usufruir dos benefícios financeiros, tendo como fundamento a “calamidade financeira” em que se encontravam suas finanças públicas².

É o caso do Fundo Nacional para Calamidades Públicas (Funcap), criado pelo Decreto-lei 950/1969, atualmente previsto na Lei federal 12.340/2010 e alterações posteriores. Conforme disposto no art. 8º de referido diploma legal, trata-se de um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, voltado a custear tanto as ações de prevenção em áreas de risco de desastre como as ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados em situação de emergência ou estado de calamidade pública.

É por meio do Funcap que se operacionaliza boa parte dos mais importantes instrumentos de nosso federalismo fiscal cooperativo, que são as transferências intergovernamentais, especialmente as de natureza voluntária e condicionada, viabilizando o aporte de recursos federais para Estados e Municípios nessas situações emergenciais – o que facilita a execução das ações governamentais necessárias para atender as necessidades da população.

Nessas horas vê-se surgirem ideias e sugestões de toda ordem. Elenquemos, a título ilustrativo, algumas dessas propostas, cujo conteúdo oscila entre aproximar-se, distanciar-se ou complementar-se em face dos princípios e normas já consagrados pelo Direito Financeiro.

Nos últimos dias, a mídia noticiou a iniciativa de políticos cogitando utilizar a “taxa do príncipe” como fonte de recursos para alocá-los nas despesas com a catástrofe. O valor refere-se a uma cobrança de natureza cível a título de laudêmio que é própria de algumas localidades, como é o caso da cidade de Petrópolis, devida em função da propriedade de imóveis por parte da família real brasileira no período imperial³.

Parlamentares rapidamente anunciam destinação de parte da “cota” de emendas parlamentares ao orçamento para alocar em transferências intergovernamentais destinadas aos locais atingidos.

2 “Crise leva as finanças públicas ao ‘estado de calamidade’”. In: CONTI, José Mauricio. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 439-442 – disponível gratuitamente em <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>.

3 SARTORI, Caio. Freixo quer usar “taxa do príncipe” para prevenir tragédias em Petrópolis (*Veja*, 18.2.2022 – <https://veja.abril.com.br/brasil/freixo-quer-usar-taxa-do-principe-para-prevenir-tragedias-em-petropolis/1/>).

O governo da Bahia, em face das fortes chuvas que atingiram o Estado recentemente, cogita uma transferência de renda individualizada, na forma de “auxílio-financeiro” às vítimas das inundações, além de contemplá-las com tarifa social de energia, pagando apenas o valor mínimo, e doação de geladeiras⁴.

Minas Gerais anuncia investimentos em infraestrutura e apoio às cidades afetadas pelas chuvas, bem como o plano “Recupera Minas”, que prevê o pagamento do “auxílio-desabrigado” a pessoas desalojadas; pretende ainda oferecer financiamento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) para a construção ou reconstrução de moradias e ajuda na construção de habitações e intervenções em rodovias, créditos subsidiados a micro e pequenas empresas, além de outros benefícios⁵.

O governo federal prepara uma Medida Provisória de quase R\$ 500 milhões para os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, os mais afetados pelas fortes chuvas nas últimas semanas, conforme divulgado pelo Ministro Rogério Marinho, e cujos investimentos podem atingir R\$ 1 bilhão⁶.

O Estado do Rio de Janeiro, que foi a vítima mais recente, expõe como a administração pública falha em sua missão de gerir os recursos e executar as políticas públicas necessárias com eficiência. A deputada estadual Mônica Francisco (Psol) informa ter feito um levantamento no orçamento e constatou a baixa execução dos recursos em programas de gestão ambiental e em outros que poderiam ter melhorado a situação, como o projeto “Recuperação da Região Serrana”, o mesmo ocorrendo com programas orçamentários, a exemplo do “Previsão de risco e recuperação de áreas atingidas”, com baixa execução e destinação de recursos em várias de suas ações. Denuncia ainda que os órgãos de monitoramento

4 *Veja*. Bahia: Rui Costa promete auxílio em dinheiro às vítimas das chuvas, 28.12.2021 (<https://veja.abril.com.br/brasil/bahia-rui-costa-promete-auxilio-em-dinheiro-as-vitimas-das-chuvas/3>).

5 MANSUR, Rafaela. Chuvas em MG: governo anuncia auxílio financeiro a desabrigados e desalojados e pacote de medidas para recuperação das cidades (*GI*, 18.1.2022 –<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/01/18/chuvas-em-mg-governo-anuncia-auxilio-financeiro-a-desabrigados-e-desalojados-e-pacote-de-medidas-para-recuperacao-das-cidades.ghtml>).

6 *Correio do Povo*. Chuvas: governo prepara MP de quase R\$ 500 milhões para estados, 18.2.2022 (<https://www.correiodopovo.com.br/noticias/politica/chuvas-governo-prepara-mp-de-quase-r-500-milhoes-para-estados-1.773995>).

avisaram sobre a iminência do problema⁷. O fato foi admitido pelo governador Cláudio Castro, que para atenuar o problema sancionou duas leis, sendo uma para realocar recursos oriundos do Fundo Especial da Assembleia Legislativa para a Prefeitura de Petrópolis e outra para prorrogar o prazo de pagamento de IPVA e ICMS na cidade, além de se comprometer a doar recursos emergenciais para reconstrução.

Agir na reconstrução, ao invés de prevenção, é um equívoco recorrente, sendo sempre o que traz mais custos e menos benefícios. Difícilmente se consegue reverter essa tendência, e fazer com que o planejamento se imponha à execução. Há mais de dez anos, dados da ONG Contas Abertas já mostram ter havido oito vezes mais gastos em obras de reconstrução do que com a prevenção de desastres⁸.

Como se pode constatar, são inúmeros os instrumentos fiscais e financeiros à disposição do poder público, pelo que é preciso conhecê-los e utilizá-los. O planejamento orçamentário mostrou-se presente, com programas orçamentários específicos voltados à proteção e reconstrução de áreas afetadas, muitos dos quais se verificou não terem sido devidamente utilizados. Benefícios fiscais, como remissões, anistias, diferimentos no pagamento de tributos, vêm sendo também utilizados, da mesma forma que benefícios creditícios, com a criação e utilização de linhas de crédito subsidiadas para favorecer a reconstrução e recuperação que atingiu os entes federados e os particulares. Aporte de recursos por transferências intergovernamentais a entes federados, ou mesmo transferências direta de renda a pessoas necessitadas, mostram-se fundamentais em situações dessa natureza. E ainda gastos diretos, com a compra e entrega de bens de consumo essenciais, como geladeiras, permitem melhores condições para garantir a sobrevivência com mais dignidade às pessoas vitimadas por essas calamidades.

Mas não é somente o Direito Financeiro que tem instrumentos úteis para colaborar com a solução para os problemas causados por essas tragédias que maltratam a população praticamente todos os anos em diferentes partes do país. Observar as normas de planejamento no âmbito do

7 *Brasil de Fato*. Estado do Rio reduziu em até 99% orçamento destinado à prevenção de tragédias, afirma deputada, 18.2.2022.

8 ALVES, Cida. Chuvas: por que o Brasil não consegue evitar essa tragédia (*Veja*, 7.12.2012 – <https://veja.abril.com.br/politica/chuvas-por-que-o-brasil-nao-consegue-evitar-essa-tragedia/>).

Direito Urbanístico é fundamental, sendo talvez as mais importantes, por atuarem na prevenção dos acontecimentos, evitando a ocupação de áreas potencialmente sujeitas a desastres naturais.

Fato é que soluções existem, tanto aquelas próprias do Direito Financeiro quanto de outros ramos do Direito – e obviamente de outras áreas do conhecimento –, os quais são fartos em oferecê-las e colocá-las à disposição de todos. Assim, reitera-se: é preciso conhecê-las e delas fazer uso.

Não há como deixar de reconhecer que a administração pública é altamente complexa. As soluções nunca são simples e nem sempre os gestores estão preparados para superar as dificuldades existentes. Nunca é demais lembrar que, como diz a sabedoria popular, para todo problema complexo existe uma solução simples – e errada. Se estamos diante de um problema complexo, as soluções exigidas são igualmente complexas – e elas existem.

É preciso melhorar a gestão pública para que sejam usadas, aperfeiçoadas e, sobretudo, planejadas. A pressa e o imprevisto não são bons instrumentos. A “administração-bombeiro”, que só age para “apagar incêndios”⁹, jamais foi a técnica recomendada pelos estudiosos de gestão pública. As inúmeras e frequentes tragédias que abalaram o país já foram mais do que suficientes para ensinar as lições, e não há mais tempo para protelar sejam aprendidas.

9 Ou por vezes, como nesse caso, “enxugar inundações”...