

Covid-19: funções sociais da cidade e da propriedade e alterações na dinâmica urbana

Thais Trench Falcão

Mestranda em Direito Civil na Universidade de São Paulo (USP). Advogada. *E-mail:* thais@trenchfalcao.com.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1740289615770098>. ORCID: 0000-0002-3822-6078.

Resumo: Conforme dados divulgados pelo IBGE em 2015, quase 85% da população brasileira vivem em cidades. As alterações na dinâmica urbana foram notáveis desde o início da pandemia de covid-19 em março de 2020, em diversos setores: comércio e serviços, transporte, educação, saúde, trabalho, lazer etc. Todos os cidadãos da urbe sofreram, em maior e menor graus, impactos decorrentes das medidas sanitárias e de isolamento social implementadas durante o período de quarentena obrigatória. Atualmente, ainda no segundo semestre de 2021, essas mudanças continuam interferindo no cotidiano das cidades brasileiras, sobretudo nos grandes conglomerados urbanos como a cidade de São Paulo, sem previsão para retorno à normalidade. O presente artigo visa refletir sobre quais foram essas mudanças no âmbito da cidade, relacionando-as a conceitos jurídicos de Direito Civil e Direito Urbanístico, tais como: função social da propriedade, funções sociais da cidade e direito à cidade. Além disso, busca demonstrar como a pandemia deve ser vista sob o prisma da desigualdade social, levando-se em consideração a evolução histórica das cidades brasileiras. Por fim, elenca alguns mecanismos urbanísticos previstos em textos legais, capazes de promover as funções sociais da propriedade e da cidade em meio à crise sanitária gerada pela pandemia da covid-19.

Palavras-chave: Covid-19. Pandemia. Direito Urbanístico. Função social da propriedade. Funções sociais da cidade.

Sumário: **1** Introdução – **2** Conceitos e definições legais relevantes – **3** Problemática na pandemia – **4** Conclusão – Referências

1 Introdução

A pandemia da covid-19 trouxe alterações relevantes para as cidades. A vida na urbe foi profundamente impactada pela nova realidade: independentemente da classe social ou idade, em maior ou menor grau, todo cidadão experimentou mudanças em sua rotina. O presente trabalho tem como objetivo refletir sobre as principais alterações na dinâmica urbana durante este período de anormalidade, trazendo para o debate a relação dessas alterações com conceitos jurídicos já existentes, como as funções sociais da cidade, o direito à cidade e a função social da propriedade.

A primeira parte do trabalho analisará o conceito de cidade e a sua evolução no Brasil e no mundo. Após, será traçado breve panorama histórico do direito à cidade, seguido dos conceitos de função social da cidade e da propriedade. Nesse ínterim, serão estudadas algumas disposições legais previstas no ordenamento jurídico, principalmente na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A segunda parte do trabalho será desenvolvida trazendo aspectos práticos e dados relacionados à pandemia da covid-19. Inicialmente, será proposta uma solução para o conflito de direitos constitucionais posto no cenário pandêmico – notadamente aquele entre o bloco dos direitos relacionados à saúde e à integridade física e o bloco do direito de ir e vir. Após, serão diferenciados os tipos de isolamento social (DSA, DSS e *lockdown*) e quais foram os impactos das medidas restritivas para a vida dos cidadãos, nos mais diferentes setores da cidade (trabalho, saúde, educação, locomoção, deslocamento, setor imobiliário etc.). Em seguida, será apresentada uma visão da pandemia sob o prisma da desigualdade social e dos direitos sociais, explicando-se por que os menos favorecidos sofreram mais com os desdobramentos da pandemia. Também se refletirá qual o papel do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário no enfrentamento dessas dificuldades, bem como da própria comunidade em que o cidadão está inserido.

Ao final, serão propostas algumas soluções baseadas em instrumentos jurídicos de Direito Urbanístico e Direito Civil para a mitigação dos efeitos urbanos e sociais negativos decorrentes da pandemia da covid-19, sempre se tomando como base a efetividade dos conceitos de direito à cidade e as funções sociais da cidade e da propriedade.

2 Conceitos e definições legais relevantes

2.1 Cidade: conceito e história

A cidade é um espaço de convivência, em que as pessoas habitam, trabalham, se locomovem e usufruem de atividades de esporte e lazer. A noção de cidade é antiga, e sua formação decorre de inúmeros fatores históricos e socioeconômicos. Raquel Rolnik leciona que, “além de continente das experiências humanas, a cidade é também um registro, uma escrita, materialização de sua própria história”.¹ No mesmo sentido, Humberto Kzure-Cerquera entende que “na cidade se configuram e se definem as relações socioespaciais materializadas por intermédio de um tempo histórico-político e cultural”.²

¹ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 9.

² KZURE-CERQUERA, Humberto. A saúde da cidade sob suspeita. In: SILVEIRA, Carmen Beatriz et al. *Cidades saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*. São Paulo: Editora Fiocruz, 2014. p. 31-62.

A premissa para o surgimento da cidade é a *aglomeração de indivíduos*, oriunda do processo de sedentarização. Sem aglomerações sedentárias, não há cidades. A ocupação de cavernas pelo homem pré-histórico é a representação mais primitiva de aglomeração permanente. As cavernas atraíam humanos de diversas regiões para compartilhamento de crenças, culto aos antepassados e rituais com a natureza.³ Posteriormente, a evolução de técnicas agrícolas que possibilitaram o domínio do solo e a domesticação de animais estimularam a fixação humana. Com isso, houve o exponencial aumento da população e a criação de laços de comunidade duradouros, que, somados, possibilitaram a extensão da manutenção da vida humana.

Na Idade Antiga, a religião foi a principal base para a fixação do homem, conforme ensina Fustel de Coulanges. A cidade antiga, fundada sobre a religião, exercia grande influência sobre os cidadãos, mas com severas limitações à liberdade privada.⁴ As cidades antigas mais relevantes são a Babilônia, as cidades-estados gregas, e a cidade romana, herdeira das gregas.⁵

Na Idade Média, as cidades se disseminaram nos feudos. O campo passou a ter maior importância. Com o advento da religião católica, houve a perda da função cultural das cidades, praticamente monopolizada pela Igreja.⁶ No final da Idade Média, com a ascensão da burguesia viajante e do comércio, as cidades voltaram a ter importância comercial. A cidade propriamente dita somente aparece a partir do século XI, principalmente nos séculos XII e XIII.⁷

Posteriormente, o Renascimento proporcionou avanços na ciência e na tecnologia, além da retomada dos estilos grego e romano. A expansão comercial da Idade Moderna e o colonialismo deram importância à implantação de rotas comerciais, aumentando o intercâmbio de bens e pessoas. As cidades portuárias ganharam destaque.⁸ Quando se discute a cidade como um grande conglomerado urbano, a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra do século XVIII tem papel relevante: foram criadas novas técnicas para a agricultura, indústria e transporte – tornando as estruturas sociais e econômicas mais complexas.⁹ Negativamente, as fábricas se tornaram donas dos solos urbanos e a qualidade de vida diminuiu. A partir do

³ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana C. do R. F. Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 3.

⁴ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 246-252.

⁵ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana C. do R. F. Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p. 5-6.

⁶ VIEIRA, José Daniel *et al.* A urbanização no mundo e no Brasil sob um enfoque geográfico. *Cadernos de Graduação: Ciências Humanas e Sociais*, Aracaju, v. 3, n. 1, p. 99-100, out. 2015.

⁷ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana C. do R. F. Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p. 6-7.

⁸ VIEIRA, José Daniel *et al.* A urbanização no mundo e no Brasil sob um enfoque geográfico. Op. cit. p. 100.

⁹ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana C. do R. F. Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p. 9.

século XIX, o movimento se expandiu. As cidades latino-americanas começaram sua industrialização, apresentando diferentes características dos países europeus e norte-americanos.

O processo urbanístico brasileiro foi marcado por uma ocupação totalmente desorganizada. Iniciou-se na instituição do regime das capitânicas hereditárias e sesmarias, conferindo aos capitães donatários o direito de usufruto sobre as terras; posteriormente, com o aumento populacional, esse regime cedeu espaço à ocupação primária, decorrente da posse e da morada habitual. Até meados de 1930, o planejamento e a organização das cidades não eram uma prioridade para os legisladores, o que gerou os enormes problemas urbanísticos.¹⁰ Isso porque o Brasil, até o século XIX, era constituído por uma economia agropastoril baseada no trabalho escravo. Com a abolição da escravidão em 1888, os meios de produção rural foram substituídos pelos imigrantes assalariados, sobretudo europeus. A migração dessa população rural imigrante e dos escravos libertos para as cidades compõe as origens da urbe brasileira, marcado pela sua heterogenia. A falta de políticas sociais de distribuição de renda e de terras por parte do Poder Público resultou no acúmulo de pessoas vivendo de forma precária durante todo o século XX.¹¹

A urbanização nos moldes conhecidos, de modo geral, é consequência do capitalismo, que produz excedente visando à maximização do lucro e ao reinvestimento contínuo, culminando na expansão da produção de riquezas e da população. O sistema capitalista trouxe benefícios, como a diversificação de produtos e serviços, mas também inúmeros problemas sociais. O espaço de cidade simboliza a luta capitalista diária.

A evolução das cidades é um estudo complexo que envolve aspectos peculiares a cada território. No entanto, a doutrina urbanista é uníssona no sentido de posicioná-la como um espaço de desenvolvimento humano, que deve proporcionar a concretização da finalidade do homem e suas aspirações sociais. Na visão de Robert Park, conforme traduzido por Harvey, a cidade é “a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo”.¹²

2.2 Direito à cidade

A expressão *direito à cidade* foi criada por Henri Lefebvre em Paris, 1968, em meio ao movimento político conhecido como Maio de 1968. O autor analisou a influência do sistema capitalista no espaço urbano, difundindo-se a ideia de superação

¹⁰ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana C. do R. F. Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p. 10-11.

¹¹ KZURE-CERQUERA, Humberto. *A saúde da cidade sob suspeita*. in SILVEIRA, Beatriz Carmen; FERNANDES, Tania Maria; PELLEGRINI, Bárbara. *Cidades saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*. Editora Fiocruz, 2014.

¹² HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.

das cidades como mero *locus* de reprodução do sistema capitalista e refutando-se a vida monótona do trabalhador, sem possibilidades de lazer.¹³ Posteriormente, publicou a obra *The Urban Revolution*. Para ele, o *direito à cidade* significava a população comandar a evolução de todo o processo de desenvolvimento urbano.¹⁴

Retomando o trabalho de Lefebvre, David Harvey ressalta que mudar a cidade significa mudar a nós mesmos. De acordo com ele, o direito à cidade

[...] é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.¹⁵

Inicialmente, a teoria de Lefebvre, apesar de relevante no debate sobre direito à cidade, restringiu-se ao campo político-filosófico. Edésio Fernandes traz à tona a aplicação do conceito no Direito Urbanístico, defendendo ser necessária a complementação da teoria através do estudo da estrutura legal, com o fim de determinar a origem e as causas do padrão excludente de desenvolvimento urbano, causado pelo sistema capitalista. Para o autor, é preciso se debruçar sobre as leis de determinado território, as quais dispõem sobre a ocupação do solo e o planejamento urbano, com a finalidade de investigar o cerne dos problemas urbanos daquele território.¹⁶ Nos países latino-americanos, essa discussão se torna ainda mais relevante, considerando historicamente o papel do ordenamento jurídico como um dos fatores de reprodução das desigualdades sociais.¹⁷ Nota-se, portanto, a relevância do Direito Urbanístico como mecanismo de compreensão e prevenção das injustiças causadas pelo sistema capitalista.

A preocupação dos autores que estudam o direito à cidade é semelhante: impedir o crescente domínio do capital no espaço urbano de forma desenfreada, evitando o aumento das desigualdades sociais. Além do debate acadêmico, o conceito foi aderido por movimentos sociais e ONGs, além de ter sido tutelado juridicamente, como no Estatuto da Cidade no Brasil. Ele também foi admitido em discussões de Fóruns Sociais Mundiais, culminando na Carta Mundial do Direito

¹³ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

¹⁴ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução: Sérgio Martins; revisão técnica: Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

¹⁵ HARVEY, David. O direito à cidade. Op. cit. p. 74.

¹⁶ FERNANDES, Edésio. Constructing the 'right to the city' in Brazil. *Social & Legal Studies*, v.16, n. 2, p. 201-219, 2007.

¹⁷ TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

à Cidade em 2005, ganhando ainda mais ênfase com a formação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade em 2014.¹⁸

2.3 Função social da propriedade

O direito de propriedade é garantido pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inciso XXII). Tal direito é assegurado em sentido amplo, mas apresenta limitações em prol do interesse comum. Uma dessas limitações é a *função social*, prevista expressamente no art. 5º, inciso XXIII, do diploma constitucional: “A propriedade atenderá a sua função social”. Os arts. 170, II e III, da Constituição Federal de 1988 classificam a propriedade e sua função social como *princípios da ordem econômica*, havendo previsão de sanções em caso de descumprimento, especialmente nos casos de imóveis urbanos e rurais (arts. 182 a 191). O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) também prevê expressamente o conceito no art. 39, referindo-se ao Plano Diretor como o principal mecanismo para dispor sobre as exigências ao direito de propriedade.

Em linhas gerais, o conceito de *função social da propriedade* é o dever do proprietário de destinar o bem ou fazê-lo servir ao bem comum, não podendo deixá-lo sem produzir ou destruí-lo, tampouco utilizá-lo de forma lesiva ao interesse comum. Trata-se de uma limitação ao irrestrito exercício do direito de propriedade. Essa ideia apareceu pela primeira vez no século XIX, nos tratados jurídicos de Duguit e Hauriou, mas tomou força a partir do término da Primeira Guerra Mundial, sendo um dos princípios fundamentais na elaboração das constituições do pós-guerra. Sua primeira positivação ocorreu na Constituição de Weimar em 1919, no art. 153: “A propriedade é garantida pela Constituição. Seu conteúdo e seus limites serão fixados em lei. A propriedade acarreta obrigações. Seu uso deve ser igualmente no interesse geral”. Sua existência justifica-se pela necessidade de substituição da concepção clássica de propriedade, de bases romanísticas e francesas, por uma concepção mais humana e de conteúdo social.¹⁹

Parte da doutrina, como a de José Afonso da Silva, entende que essa regulamentação constitucional da propriedade descaracterizaria seu caráter privado e individual originário, aproximando-a de um instituto de direito público.²⁰ Por outro

¹⁸ FREDIANI, Alexandre Apsan *et al.* Reflexões: as múltiplas visões do ‘Direito à Cidade’. In: WALKER, Julian *et al.* *Urban claims and the Right to the City: grassroots perspectives from Salvador da Bahia and London*. UCL Press, 2020. p. 23.

¹⁹ MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade: de acordo com o Código Civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 73-75.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 239-240.

lado, José Acir Lessa Giordani²¹ e Carlos Alberto Maluf²² entendem que, apesar de a função social incidir sobre o conteúdo do direito de propriedade, ela não teria força suficiente de desvirtuar o caráter individual e privado dessa instituição. Este segundo posicionamento parece o mais apropriado, pois, embora a função social seja uma obrigação *propter rem*, impondo ônus ao proprietário visando à manutenção do interesse social, o direito de propriedade ainda tem caráter *erga omnes* e absoluto, o que se sobrepõe aos seus deveres.²³ A função social da propriedade deve ser aplicada a depender da análise do caso concreto, de acordo com as circunstâncias fáticas do local e do contexto social no qual o bem está inserido.

2.4 Funções sociais da cidade

Como mencionado anteriormente, a cidade não deve ser apenas palco de desenvolvimento desenfreado do sistema capitalista. Os cidadãos devem ter condições dignas e pleno acesso a todos os recursos que a cidade oferece, no que tange a moradia, trabalho, transporte, lazer, cultura etc. Em paralelo ao conceito de direito à cidade e analogamente à função social da propriedade, surgem as funções sociais da cidade, elencadas pela doutrina tradicional – *vide* exemplo de Hely Lopes Meirelles²⁴ – como as funções do espaço urbano originalmente previstas na Carta de Atenas de 1933, aprovada no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna.

As funções sociais da cidade são aquelas que devem guiar a forma de utilização dos recursos urbanos pelos cidadãos que ali moram ou convivem. A Carta de Atenas de 1933 coloca a cidade como “parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região”²⁵ e assenta quatro funções básicas da cidade: habitação, trabalho, recreação e circulação. Em 2003, foi aprovada a nova Carta de Atenas, que expandiu tais funções básicas e previu diversas outras: multiculturalidade, mobilidade, proteção intergeracional, identidade social, direito de equipamento e serviços urbanos, dentre outras. O manifesto foi elaborado em um contexto de mudança de paradigmas, questionando-se a noção de cidade sob uma

²¹ GIORDANI, José Acir Lessa. Propriedade imóvel: seu conceito, sua garantia e sua função social na nova ordem constitucional. *RT*, São Paulo, v. 669, jul. 1991. p. 48 e ss.

²² MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*: de acordo com o Código Civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade. Op. cit. p. 100-101.

²³ GOMES, Luiz Roldão de Freitas. O estatuto da propriedade perante o novo ordenamento constitucional brasileiro. *RF*, Rio de Janeiro, v. 309, 1990. p. 25 e ss.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito urbanístico*. São Paulo: Malheiros, 1993.

²⁵ CARTA de Atenas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA – CIAM, nov. 2013. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021.

perspectiva desenvolvimentista, sustentável e ligada aos interesses subjetivos de diferentes comunidades.²⁶

Alguns autores, como José dos Santos Carvalho Filho,²⁷ não consideram as diretrizes dos manifestos urbanísticos como as funções sociais em si, mas um conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito que assegurarão a implementação da política urbana e o desenvolvimento das funções sociais. Emerson Affonso da Costa Moura também considera inadequado que as funções sociais da cidade se confundam com os próprios instrumentos previstos de política urbana ou se limitem às finalidades previstas nas Cartas de Atenas; de acordo com ele, as funções sociais devem abranger a implementação de ações e programas estatais, além da observância dos interesses coletivos pelos proprietários do solo urbano.²⁸

Pautando-se no entendimento de que as funções sociais da cidade devem atender amplamente aos mais diversos interesses do grupo social urbano, a doutrina recente elaborou diferentes agrupamentos de funções sociais, de forma a organizar tais funções de acordo com a sua finalidade: *funções urbanísticas* (habitação, trabalho, lazer, mobilidade); *funções de cidadania* (educação, saúde, segurança, proteção); *funções de gestão* (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, sustentabilidade urbana).²⁹ As funções sociais não têm hierarquia entre si e representam objetivos que devem ser igualmente perseguidos na gestão da urbe.³⁰

2.5 Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

Até meados de 1930, o Brasil não apresentava legislação robusta no campo do Direito Urbanístico. Nessa década, com o início do processo de industrialização impulsionado pelo Governo Vargas, conseqüentemente, iniciou-se o processo de urbanização como é conhecido hoje, voltando-se os interesses dos legisladores para o desenvolvimento das cidades. A primeira menção à propriedade urbana foi feita no Decreto-Lei nº 58/1937, que regulava o parcelamento do solo.³¹

²⁶ MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Funções sociais da cidade: teoria e espécies à luz da Constituição Federal de 1988*. Coordenação: Emerson Affonso da Costa Moura *et al.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 20-21.

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 27.

²⁸ MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Funções sociais da cidade: teoria e espécies à luz da Constituição Federal de 1988*. Op. cit. p. 21.

²⁹ Tabela extraída do seguinte artigo: GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 4, 2008. p. 9.

³⁰ MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Funções sociais da cidade: teoria e espécies à luz da Constituição Federal de 1988*. Op. cit. p. 22.

³¹ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana C. do R. F. Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Op. cit. p. 11-12.

Na década de 1970, com o avanço da urbanização, surgiram demandas concretas por habitação, infraestrutura e transporte. A partir de 1980, iniciou-se um movimento de reivindicação pela ampliação da cidadania e da participação política, fruto do processo de redemocratização. Foi nesse contexto que houve a aprovação da Constituição Federal de 1988, que garantiu o acesso à terra e à moradia, a função social da propriedade e o combate à especulação imobiliária e a gestão democrática das cidades. A partir da promulgação do diploma constitucional, novos modelos de gestão pública com viés participativo e políticas voltadas para a implementação de direitos sociais emergiram. Portanto, é possível afirmar que o direito à cidade no Brasil está ligado à luta pela ampliação de direitos democráticos e políticos, reconhecendo-se a importância de uma política urbana eficaz a partir do final do século XX.

Como dito, a evolução das cidades brasileiras não seguiu um processo uniforme e ordenado. Após o *boom* econômico desde o início da industrialização, no início da década de 1990 era facilmente possível visualizar polos de marginalidade e pobreza nos conglomerados urbanos, em oposição aos bairros nobres, juntamente com a poluição, o tráfego desenfreado de veículos, a violência e outros problemas urbanos.

A Constituição Federal de 1988 trouxe mecanismos para enfrentar esse cenário desfavorável e a ausência de políticas públicas eficazes nas décadas antecedentes, tais como a positividade das funções sociais da cidade (art. 182) e da função social da propriedade (art. 5º, XXIII). Também previu que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, §1º). Após mais de onze anos de tramitação e seguindo o ímpeto social e democrático existente com a promulgação da nova Constituição Federal, foi promulgada a Lei nº 10.257, em 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. A lei regulamenta os arts. 182 e 183 do diploma constitucional, estabelecendo diretrizes para a política urbana.

O Estatuto da Cidade foi um marco no processo legislativo urbanístico. A lei prevê um sistema de proteção do meio ambiente e dos interesses sociais e inibe a ocupação desordenada em prol dos interesses dos mais desfavorecidos. Seu art. 2º estabelece dezenove diretrizes para o planejamento urbano, sendo as mais relevantes: o direito a cidades sustentáveis; a positividade das funções sociais da cidade e da propriedade; a gestão democrática; a distribuição espacial e das atividades econômicas; orientação e uso do solo; a justa distribuição dos benefícios e ônus; proteção do meio ambiente e regularização fundiária.

Apesar de estabelecer diretrizes ao planejamento municipal, o Estatuto da Cidade, por si só, não é suficiente para ordenar o desenvolvimento urbano. O Brasil é um país de diferentes realidades. Para a aplicação dos preceitos constitucionais e adoção de políticas urbanísticas eficazes em um ambiente tão complexo, cada

município precisa se dedicar à elaboração de um plano diretor específico, visando ao atendimento das necessidades locais, o qual deverá ser sempre revisto.

O plano diretor é o mecanismo básico da política de organização e ordenação do espaço urbano (art. 182, §1º, da Constituição Federal/1988 e art. 40, *caput*, do Estatuto da Cidade), sendo obrigatório para cidades que se enquadram em um ou mais dos seguintes requisitos: mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; dentre outros requisitos (art. 41, incisos I a VI, do Estatuto da Cidade).³²

3 Problemática na pandemia

3.1 Um conflito de direitos: necessária atuação do Estado

Em uma coleta de dados apurada pelo IBGE em 2015, apurou-se que quase 85% da população brasileira vivem em cidades.³³ Conforme se verá, a pandemia da covid-19 alterou drasticamente a dinâmica urbana. Se a alteração se deu em caráter definitivo ou temporário, ainda não é possível afirmar, porque até hoje se vive em um cenário de anormalidade. Contudo, fato é que todos os cidadãos experimentaram notáveis alterações em suas rotinas, algumas mais drásticas, outras mais amenas. As recomendações dos órgãos mundiais e governamentais da saúde, no sentido de distanciamento social e implementação de medidas de higiene, afetaram o cotidiano das cidades em praticamente todas as funções sociais que ela deve cumprir, como transporte, mobilidade, lazer, esporte, trabalho, geração de emprego e renda, saúde pública, educação etc.

O cerne do problema surgido com a pandemia reside em um conflito de direitos: de um lado, um bloco composto pelos *direitos à saúde, à integridade física, à vida* (arts. 196 e ss. da Constituição Federal/1988 e art. 2º da Lei nº 8.090/1990); de outro, os *direitos à liberdade de locomoção, de ir e vir, à liberdade, ao transporte* (art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal/1988). Os dois blocos entram em conflito na medida em que as regras de distanciamento social não permitem o deslocamento urbano em determinados horários e setores, com a exceção de serviços essenciais; com isso, os cidadãos ficam limitados, pois não podem acessar determinados recursos e serviços que a cidade oferece, tais como: cinemas, praças públicas, teatros, escolas, universidades, restaurantes, bares, eventos culturais e esportivos etc.

³² SOUZA, Washington Peluso Albino de. O estatuto da cidade e o planejamento. *Revista da Faculdade Direito*, v. 46, p. 343-360, 2005. p. 343-360.

³³ CONHEÇA o Brasil – população rural e urbana. *IBGE Educa*, 2015. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 22 abr. 2021.

Muito se discutiu sobre a preponderância de um grupo de direitos sobre o outro, com opiniões divergentes de diversas áreas do conhecimento. Esse conflito, no entanto, parece ser adequadamente decidido através da aplicação do princípio da concordância prática e da harmonização, conforme preceitua Alexandre de Moraes:

[...] quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar ou combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.³⁴

Na esmagadora maioria dos territórios atingidos pela pandemia, prevaleceu o primeiro bloco de direitos, relativo ao direito à saúde. Isso porque a liberdade de locomoção, apesar de ser um direito fundamental, pode sofrer restrições, não sendo considerado um direito absoluto.³⁵

Adriane Garcel e José Laurindo de Souza Netto entendem que a crise da covid-19 não autorizaria isoladamente a suspensão da aplicação do direito como um todo, mas diante do cenário de calamidade pública, é necessária maior flexibilidade sobre a impossibilidade de restrição do exercício dos princípios constitucionais de liberdade de locomoção e ir e vir, até a restauração da normalidade.³⁶ Tal equilíbrio é necessário para proteger a saúde pública. Para proteger esse direito, os países adotaram diferentes medidas, de acordo com a sua realidade. No Brasil, apesar de alguns criticarem a suposta ausência de medidas eficazes para a priorização do direito à saúde e à vida na pandemia por parte do Governo Federal, fato é que, em todas as esferas, foi necessária a ampla atuação do Estado, através da promulgação de leis, medidas provisórias, normas e decretos administrativos com o fim de regulamentar essa nova realidade.

Sobre o tema, o Superior Tribunal Federal (STF) decidiu no julgamento da ADI nº 6.341 que as diferentes esferas do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal) têm competência concorrente para legislar sobre saúde pública, com fulcro no art. 23, inc. II, da Constituição Federal de 1988, ao analisar as Leis nºs 13.979/2020, 14.019/2020 e 14.035/2020, desde que preservada a autonomia

³⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 71.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 1-46, 2001.

³⁶ GARCEL, Adriane; NETTO, José Laurindo de Souza. Do “stay home” ao “lockdown” – o impacto das medidas de distanciamento no Brasil e no Mundo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Encontro Virtual. v. 6, n. 2, p. 98-118, jul./dez. 2020.

de cada uma.³⁷ A decisão do STF parece acertada, considerando a necessidade de medidas legais centralizadas no âmbito nacional, que versem sobre alterações de leis federais, abertura de fronteiras e distribuição de vacinas, por exemplo, bem como de outras mais específicas que devem ser tomadas no âmbito estadual e, sobretudo, municipal – baseando-se nas diferentes realidades locais.

3.2 DSA, DSS e *lockdown*: diferenças e tecnologias de mapeamento de dados

Houve inúmeras medidas governamentais implementadas para fins de restrição de circulação de pessoas, as quais são impossíveis de detalhar uma a uma. Contudo, as mais importantes podem ser agrupadas em três diferentes classificações gerais: *distanciamento social ampliado (DSA)*, *distanciamento social seletivo (DSS)* e *lockdown*, nos termos das definições adotadas pelo Ministério da Saúde.³⁸

O *distanciamento social ampliado (DSA)* visa reduzir a velocidade da propagação do vírus, restringindo ao máximo o contato humano ao determinar que as pessoas permaneçam em suas residências e somente saiam para atividades essenciais, ou seja, aquelas necessárias para o abastecimento da população e acolhimento de enfermos (hospitais, supermercados, farmácias etc.). São adotados protocolos de higiene rígidos, evitando-se aglomerações. Quando implementado de forma eficaz, evita o contágio desenfreado do vírus; sua principal desvantagem é o impacto econômico, sobretudo aos serviços não essenciais e àqueles que estão impossibilitados de realizar trabalho remoto.³⁹

No *distanciamento social seletivo (DSS)*, ou *isolamento vertical*, apenas alguns grupos sociais ficam isolados, como pessoas sintomáticas e os que tiveram contato com elas; além daqueles que são mais suscetíveis ao contágio do vírus, seja por serem portadores de comorbidades ou pela idade avançada, por exemplo. No caso da pandemia da covid-19, de início alguns acreditaram que esse tipo de distanciamento seria ideal, considerando que a taxa de mortalidade era substancialmente maior nos idosos e portadores de comorbidades – o que inclusive influenciou a ordem da fila de vacinação. No entanto, com a disseminação da pandemia, verificou-se que jovens e adultos saudáveis também poderiam ser gravemente acometidos pelo vírus, motivo pelo qual o DSA foi amplamente adotado mundialmente.⁴⁰

³⁷ STF RECONHECE competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. *Portal STF*, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 23 abr. 2021.

³⁸ GLOSSÁRIO de distanciamento social. *Fiocruz*, 2020. Disponível em: <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/48730>. Acesso em: 23 abr. 2021; MINISTÉRIO da Saúde define critérios de distanciamento social. *ACM*, 2020. Disponível em: <https://www.acm.org.br/ministerio-da-saude-define-criterios-de-distanciamento-social/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

³⁹ *Ibid.*, item 39.

⁴⁰ *Ibid.*, item 39.

Por fim, o *lockdown*, ou bloqueio total, é o nível mais alto de restrição de locomoção e abertura de serviços, sendo implementado sempre que os índices de contágio do vírus, ocupação de leitos hospitalares e número de mortos ultrapassarem níveis de estabilidade, ou seja, sempre que a saúde pública estiver imediatamente ameaçada, colocando em risco a possibilidade de atendimento médico dos enfermos. Durante esse período, que costuma ser mais curto do que os de DSS ou DSA, todas as entradas e saídas do território são bloqueadas por trabalhadores de segurança; é determinado o fechamento de todos os serviços não essenciais; e os serviços essenciais podem funcionar apenas em determinados horários e condições.⁴¹

Uma pesquisa do Mapa covid-19, organizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), analisou dados de mais de 24 países: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, China, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, Irã, Israel, Itália, Japão, Líbano, México, Nova Zelândia, Reino Unido, Rússia, Singapura, Suécia e Turquia – não incluindo o Brasil – e concluiu que 96% dos países analisados adotaram medidas de restrição à livre circulação, sendo que 20 deles (83%) adotaram *lockdown* e três (13%) o isolamento vertical. A implementação de mecanismos para frear a disseminação do vírus até que houvesse uma vacinação eficaz e ampla foi bastante desafiadora, sobretudo porque nenhum país estava devidamente preparado para acolher uma pandemia tão repentina e letal. Utilizando-se tecnologias desenvolvidas nos últimos anos, além dos mecanismos de restrição de circulação em si, os países também precisaram implementar meios de rastreamento da população e verificação do cumprimento das medidas determinadas. O estudo da FGV menciona alguns deles: o aplicativo *CoTrack* na Argentina, que indica zonas com alta incidência de covid-19, orientando que se evitem tais lugares; e o aplicativo *Self-quarantine Safety Protection*, na Coreia do Sul, cuja instalação era obrigatória para todos os cidadãos que desembarcaram da Europa ou dos Estados Unidos, permitindo o monitoramento via GPS das duas semanas de isolamento social.⁴²

No Brasil, o *lockdown* nunca chegou a ser implementado em nível federal ou estadual, mas várias cidades precisaram adotar esse rigoroso isolamento, tais como: São Luís e outras três cidades do Maranhão; cidades do interior do Amazonas;

⁴¹ Ibid., item 39.

⁴² OLIVEIRA, Elida. 83% dos principais países afetados pelo coronavírus adotaram 'lockdown', aponta levantamento. *G1 [on-line]*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/18/83percent-dos-principais-paises-afetados-pelo-coronavirus-adotaram-lockdown-aponta-levantamento.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.

Belém e outras 16 cidades do Pará; 30 cidades do Tocantins; Batatais, Ribeirão Preto, Bebedouro, Franca e Araraquara no interior do Estado de São Paulo.⁴³

O Brasil também adotou tecnologias de rastreamento através da análise de dados baseado em técnicas algorítmicas em nível estadual, como nos Estados do Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre e São Paulo. Esse último adotou o Sistema de Monitoramento Inteligente do Estado de São Paulo (Simi-SP), instituído pelo Decreto Estadual nº 64.963/2020. O Simi-SP foi viabilizado a partir de uma parceria com quatro grandes operadoras de telefonia do país (Vivo, Claro, Oi e Tim), e sua finalidade é a consulta de informações georreferenciadas de mobilidade urbana, em tempo real, visando à análise de dados sobre o tráfego da população e índices de isolamento social. José Luiz de Moura Faleiros Jr. e Guilherme Spillari Costa questionam a idoneidade desse sistema, considerando a falta de transparência sobre as técnicas de segurança de dados utilizadas em seu desenvolvimento.⁴⁴

Apesar de questionável em alguns aspectos, é incontestável que as tecnologias de rastreamento e manipulação de dados foram protagonistas no mapeamento da pandemia, não só para o tráfego de pessoas; mas, em um país de território tão extenso e diferentes realidades pandêmicas, a interligação de dados estaduais e municipais para verificação do número de casos, de mortes e de vacinados muito contribuiu para a adoção de medidas efetivas pelo Poder Público e para a transmissão de informações coerentes à população. O Estado de São Paulo, por exemplo, publica em tempo real o número de vacinados,⁴⁵ tanto em primeira como em segunda dose, indicando o percentual da população vacinada.

3.3 Alterações na dinâmica urbana e impactos das medidas restritivas

A pandemia causou severas consequências na mobilidade em escala mundial. Uma delas é denominada *mobilizações de choque* (ou *shock mobilities*), caracterizada por movimentos humanos repentinos ocorridos em resposta a interferências agudas no transporte de pessoas. São exemplos desses movimentos: quando 300 mil residentes deixaram Wuhan, na China, nas oito horas subsequentes ao anúncio de *lockdown* do governo em 23 de janeiro de 2020; logo após o epicentro global da pandemia se deslocar da China para a Europa, em março de 2020, milhares

⁴³ APÓS Araraquara, mais duas cidades do interior de SP decretam lockdown para conter a Covid. *O Globo* [s. l.], [on-line], 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/apos-araraquara-mais-duas-cidades-do-interior-de-sp-decretam-lockdown-para-conter-covid-19-24927796>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴⁴ FALEIROS JR., José Luiz de Moura; COSTA, Guilherme Spillari. A proteção de dados como vetor dos sistemas de inteligência artificial: o controle de aglomeração por algoritmos durante a pandemia. *Revista dos Tribunais*, v. 1.026/2021, p. 149-178, abr. 2021.

⁴⁵ VACINA já. *Governo do Estado de São Paulo*, [2021]. Disponível em: <https://vacinaja.sp.gov.br/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

de residentes de Milão fugiram da cidade para evitar o cordão sanitário; sete milhões e meio de migrantes internos voltaram para casa após o governo da Índia anunciar *lockdown* em todo o país em 24 de março de 2020; no Peru, terminais de ônibus de Lima estavam lotados de multidões de migrantes que voltavam para suas famílias em cidades rurais; pelo menos 68 mil venezuelanos retornaram à Venezuela entre março e maio de 2020. Esse tipo de deslocamento pode salvar vidas, mas, ao mesmo tempo, trazer graves consequências para a disseminação do vírus em escala global, além de colocar em cheque as precárias condições de migrantes e imigrantes.⁴⁶

Um documento intitulado *Strengthening Preparedness for covid-19 in Cities and Urban Settings*, elaborado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2020, ressaltou que qualquer medida de saúde pública implementada pelos governos locais deveria sê-la de forma que a população tivesse vontade de cumprir. Especialmente nos grandes conglomerados urbanos, a disseminação da covid-19 se torna ainda mais facilitada, considerando o alto fluxo nas rotas de transporte público, calçadas com grande circulação de pessoas, supermercados, grandes eventos culturais, esportivos e religiosos, como focos de transmissão. Além disso, as grandes cidades precisam de uma atenção ainda mais especial, considerando as diferentes subpopulações dentro de uma única cidade e bairros com necessidades socioeconômicas contrastantes. Portanto, a implementação de medidas de distanciamento pelo governo não é suficiente: tais medidas também devem vir acompanhadas de alto índice de efetividade em sua implementação, por conta da dinâmica urbana apresentada nas grandes cidades.⁴⁷

A principal grande alteração na dinâmica das cidades durante a pandemia, conforme mencionado, foi o fechamento dos serviços chamados *não essenciais* através de ordens governamentais, ou seja, aqueles que não são essenciais para a sobrevivência da população na pandemia, notadamente aqueles que estão fora dos serviços básicos de subsistência. São exemplos de serviços não essenciais: *shopping centers*, salões de beleza, eventos culturais, cinemas, bares e restaurantes. Já os serviços *essenciais* são aqueles que precisam ser mantidos em funcionamento mesmo diante das circunstâncias excepcionais da pandemia, como é o caso de supermercados, hospitais, farmácias, transporte de cargas e serviços funerários. No âmbito federal, a lista dos serviços essenciais foi elencada no Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.⁴⁸ Contudo, os estados e municípios gozam

⁴⁶ XIANG, Biao; SØRENSEN; Ninna Nyberg. *Shock mobility: long-term impacts of the covid-19 pandemic and lock-down*. *DIIS Policy Brief [on-line]*, [s. l.], 4 p., August 2020.

⁴⁷ WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Strengthening preparedness for covid-19 in cities and urban settings interim guidance for local authorities*. 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331896>. Acesso em: 2 jul. 2021.

⁴⁸ SERVIÇOS essenciais – Covid-19. *Portal da Legislação*, [2021]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/imagens/servicos-essenciais-covid-19>. Acesso em: 3 jul. 2021.

de autonomia para prever o fechamento ou a abertura de determinados serviços e enquadrá-los como essenciais, a depender da realidade local, que é bastante híbrida no caso brasileiro.

No Estado de São Paulo, durante mais de um ano da pandemia, houve muita divergência sobre a caracterização de determinados serviços como não essenciais ou essenciais, pois, na chamada *fase vermelha* do plano de contingência para controle da pandemia – ou seja, quando os índices de contágio, internação e mortes estavam elevados –, apenas os serviços essenciais tinham autorização para funcionar. Por pressão da população e dos diversos representantes dos ramos de serviços, a lista de serviços essenciais foi atualizada com o passar do tempo. Por exemplo, no início da pandemia, escolas e atividades religiosas não eram incluídas como essenciais, o que foi posteriormente alterado, em 27 de março de 2021, quando o governador assinou decreto para incluir a Educação Básica como serviço essencial;⁴⁹ e, em 2 de março de 2021, quando o mesmo governador incluiu as atividades religiosas na lista de serviços essenciais, também através de decreto.⁵⁰

Além do fechamento de serviços não essenciais, a população também precisou implementar medidas de higiene, etiqueta respiratória e distanciamento social, lavagem de mãos, uso de álcool gel, máscaras de proteção, organização de mesas e lugares em fila com distância de pelo menos 1,5 m. O problema maior ocorreu em áreas de aglomeração informal, tais como as favelas no Brasil – problema que será tratado em seção adiante –, onde se apresentava maior dificuldade de implementação dessas medidas de higiene, em razão do grande contingente de pessoas e do baixo nível socioeconômico da população. Essa realidade desafiou os governantes locais, de modo que a comunicação e a instrução desse público se tornaram também prioridades durante a pandemia.

O principal impacto decorrente do cenário descrito é, sem dúvidas, o econômico, incontestemente: muitos setores da economia foram prejudicados com essa realidade, marcada pela incerteza e pelo medo. No Brasil e em outros países em desenvolvimento, também foi possível notar o aumento do desemprego e do trabalho informal em condições insalubres. No cenário mundial, especialistas afirmam que os efeitos da pandemia sobre a economia são de longo prazo, e a retomada é lenta, muito dependente da vacinação. Em uma coluna gravada para o jornal da Universidade de São Paulo em outubro de 2020, Rubens Barbosa afirmou que a economia global retrocederá cerca de 4,4% em 2020, e 5,2%, em 2021; e que o

⁴⁹ LAUAND, Soraya. Dória assina decreto que torna educação básica serviço essencial no estado de SP. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/03/27/doria-assina-decreto-que-torna-educacao-basica-servico-essencial-no-estado-de-sp>. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁵⁰ ESTADÃO CONTEÚDO. Dória assina decreto que classifica as igrejas como atividades essenciais em SP. 2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/doria-assina-decreto-que-classifica-as-igrejas-como-atividades-essenciais-em-sp/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

mundo emergirá em uma crescente competição entre China e Estados Unidos.⁵¹ Em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil caiu em 4,1%, sendo o pior resultado em 24 anos.⁵²

Foi possível notar várias consequências no âmbito imobiliário, tais como: o despovoamento de regiões centrais e o aumento de imóveis comerciais disponíveis – na cidade de São Paulo, por exemplo, as regiões da Faria Lima, Paulista, Berrini e Centro Histórico experimentaram uma diminuição severa no adensamento populacional. Grandes empresas foram responsáveis por 30% das devoluções de imóveis locados; dessas devoluções, 70% deixaram totalmente o prédio comercial, enquanto 30% reduziram a área locada.⁵³ Também houve notável migração de parte da população urbana para imóveis localizados no interior ou litoral, o que causou especulação imobiliária severa em alguns locais, notadamente aos setores com maior potencial aquisitivo. Em janeiro de 2020, de 100 imóveis procurados no Estado de São Paulo, 40 eram para moradia na capital e 17 no litoral. Já em dezembro de 2020, desses 100, 19 eram para moradia na capital, e 28, no litoral.⁵⁴

3.4 Pandemia sob o prisma da desigualdade social

Partindo-se da premissa que as grandes cidades brasileiras já são marcadas por abismos espaciais decorrentes do processo desenfreado de urbanização, a pandemia agravou ainda mais essa realidade. Dependentes de empregos informais e inseridos no espaço social da favela ou de aglomerações precárias, muitas vezes esses brasileiros se viram em um beco sem saída, ao dependerem da proteção do Estado. A precariedade se mostrou visível quando o auxílio emergencial arbitrado pelo Governo Federal, no irrisório valor de R\$600,00 mensais – correspondente a 57% do salário-mínimo vigente em 2020 –, mostrou-se a única alternativa para muitos. A situação se torna ainda pior considerando aqueles que, por falta de acesso a tecnologias e falta de informação, não conseguiram ter acesso ao benefício.

É dever do Estado responder às demandas sociais que emergem em situação de calamidade pública. Em análise do conteúdo e do tempo de resposta das principais políticas emergenciais de proteção social editadas nos países da América Latina

⁵¹ BARBOSA, Rubens. Efeitos da pandemia na economia global serão de longa duração. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/efeitos-da-pandemia-na-economia-global-serao-de-longa-duracao/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁵² JIMÉNEZ, Carla. PIB de 2020 no Brasil cai 4,1% com pandemia, o pior resultado em 24 anos. *El País [on-line]*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-03-03/pib-de-2020-fecha-em-queda-de-41-no-brasil-com-pandemia-de-covid-19.html>. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁵³ ALMEIDA, Marília. Vacância de escritórios em SP atinge 19% e impacta fundos imobiliários. 2020. Disponível em: <https://invest.exame.com/mf/vacancia-de-escritorios-em-sao-paulo-atinge-19-e-impacta-fiis>. Acesso em: 24 abr. 2021.

⁵⁴ GOEKING, Weruska. Pandemia provoca aumento na procura e na compra de imóveis na praia. 2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/imoveis/noticia/2021/02/13/pandemia-provoca-aumento-na-procura-e-na-compra-de-imoveis-na-praia.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2021.

(Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru), em reação à crise sanitária e socioeconômica causada pela covid-19, constatou-se que Chile e Argentina foram aqueles que mais tiveram sucesso no controle da pandemia, em razão da agilidade das medidas de proteção social tomadas pelos governos federais, mitigando-se o impacto no emprego e na produção – o que estimulou a adesão da população às medidas de isolamento. Por outro lado, Brasil e México adotaram políticas mais tardias, destacando-se negativamente em termos de curva de contágio e número de mortes. O mesmo estudo ainda concluiu que o auxílio emergencial de R\$600,00 foi insuficiente para manter os trabalhadores isolados sem trabalhar, porque estaria abaixo do salário-mínimo. Outra dificuldade apresentada pelo estudo é a falta de coordenação entre os diferentes níveis federativos no Brasil, ou seja, a dificuldade de articulação das diferentes esferas do Poder Executivo, que divergem com relação às medidas de controle da pandemia.⁵⁵

A universalização do princípio da dignidade humana foi colocada à prova durante a pandemia. A população mais vulnerável sofreu exponencialmente em maior grau com relação à população mais rica. Os principais motivos disso são: os menos favorecidos têm maior dificuldade para se isolar, pois normalmente convivem com um grande número de pessoas em uma mesma habitação, normalmente precária; são os que mais correm risco de morte pela doença, devido à falta de acesso aos serviços de saúde e por se dedicarem menos ao cuidado à saúde, apresentando comorbidades e doenças preexistentes que muitas vezes não são tratadas; e são os que menos têm acesso a recursos básicos de saneamento, tais como água potável e esgoto.⁵⁶

Existem inúmeros dados que escancaram essa realidade. Por exemplo, já em 21 de maio de 2020, menos de dois meses desde o decreto de calamidade pública no Brasil, foi divulgado que as favelas do Rio de Janeiro somavam mais mortes por covid-19 do que 15 estados do Brasil.⁵⁷ Saindo do eixo Sudeste, o acesso à rede geral de água é muito menor nas capitais das Regiões Norte e Nordeste – como Porto Velho (38%), Rio Branco (63,8%), Macapá (55,4%), Manaus (84,8%) e Belém (75,2%), São Luís (77,4%) e Recife (89%) – enquanto, nas demais capitais do país, a proporção de domicílios com acesso à água potável é superior a 94%,

⁵⁵ TAVARES, Amarílis Busch; SILVEIRA, Fabrício; PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção social e covid-19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. *Revista NAU Social*, v. 11, n. 20, p. 111-129, maio/out. 2020.

⁵⁶ CEBES – CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE *et al.* *O combate à pandemia Covid-19 nas periferias urbanas, favelas e junto aos grupos sociais vulneráveis: propostas imediatas e estratégias de ação na perspectiva do direito à cidadania e da justiça social.* 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/04/Documento-pol%C3%ADtico-unificado-vFINAL-3.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁵⁷ BARREIRA, Gabriel. Favelas do Rio somam mais mortes por Covid-19 do que 15 estados do Brasil. *G1 [online]*, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/21/favelas-do-rio-somam-mais-mortes-por-covid-19-do-que-15-estados-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 3 jul. 2021.

atingindo 99% dos domicílios das capitais do Sudeste. Mas isso não significa que o acesso à água é indiscriminado e abundante. Denúncias mostram que em muitas favelas de São Paulo e Rio de Janeiro há racionamento permanente de água para as comunidades.⁵⁸

Outro exemplo dessa realidade é com relação à educação e métodos educacionais disponíveis para os mais e menos favorecidos. Para aqueles que estudam em escolas particulares, em sua maioria a inclusão dos alunos no ambiente digital não apresentou grandes desafios. Já aqueles menos favorecidos, sobretudo os que estudam em escolas públicas, sofreram com a adoção do ensino à distância obrigatório, pois muitos desses alunos sequer tinham computadores ou celulares adequados a esse tipo de ensino. Além disso, muitos deles não tinham espaço físico para estudar adequadamente em suas casas. De acordo com o IBGE, 4,3 milhões de estudantes não têm acesso à internet no Brasil, sendo eles 95,9% da rede pública.⁵⁹ Outros dados mostram que a educação experimentou um retrocesso de 8 a 10 anos na América Latina.⁶⁰

Essas informações são pequenas amostras de que os reflexos da pandemia são discrepantes dentro do próprio ambiente urbano, e que as favelas e aglomerações irregulares sofreram mais com os efeitos causados pelo vírus. Ao se discutirem temas como direito à cidade e funções sociais da propriedade e da cidade, é necessário se ter em mente esse cenário desigual, marcado pela hipossuficiência socioeconômica das populações vulneráveis frente ao Estado. Nos países em desenvolvimento como o Brasil, que ainda apresentam altos índices de vulnerabilidade e falta de acesso a recursos básicos de subsistência, com alto número de populações inseridas em grandes conglomerados urbanos irregulares, os problemas sociais se escancararam no contexto pandêmico. Nesse cenário, é dever da sociedade como um todo – e principalmente da lei e do Estado – promover mecanismos eficazes para remediar a situação.

⁵⁸ RODRIGUES, Rute Imanishi. *A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil*. [S. l.]: IPEA; Diest: 2020. (Nota técnica, n. 39). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10109/1/NT_39_Diest_A%20Covid_19%20a%20falta%20de%20agua%20nas%20favelas.pdfbidem. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁵⁹ CARNEIRO, Lucianne; ROSAS, Rafael. IBGE: estudantes sem acesso à internet somam 4,3 milhões. *Valor [on-line]*, 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/14/ibge-estudantes-sem-acesso-a-internet-somam-43-milhoes.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2021.

⁶⁰ COVID: educação tem retrocesso de 8 a 10 anos na América Latina. *R7*, 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/educacao/covid-educacao-tem-retrocesso-de-8-a-10-anos-na-america-latina-27042021>. Acesso em: 28 abr. 2021.

3.5 Solidariedade na pandemia: a importância de laços comunitários

Diante do cenário apresentado e dos conceitos jurídicos propostos, passa-se a apresentar os possíveis remédios para essa realidade nas cidades. Como mencionado, é dever da lei e do Estado a implementação de mecanismos que promovam a igualdade na pandemia, garantindo os direitos básicos a todos os cidadãos, conforme será tratado em seção adiante. No entanto, também é possível amenizar os efeitos do cenário de calamidade através do engajamento social, da solidariedade e de medidas adotadas pela comunidade. Felizmente, há vários exemplos dessa solidariedade. No âmbito brasileiro, o principal exemplo é a comunidade de Paraisópolis, situada na cidade de São Paulo.

A favela de Paraisópolis é vinculada ao G10 Favelas, uma organização de lideranças das maiores favelas do país. Paraisópolis é um organismo vivo. Tem governantes próprios, eleitos dentro da comunidade, e apresenta alto índice de organização, em paralelo às estruturas municipais e governamentais. O objetivo dessa autonomia é a construção de uma comunidade com maiores níveis de qualidade de vida e desenvolvimento, comparando-se a outras favelas similares. O exemplo de Paraisópolis não é único, mas serve para ilustrar o elevado nível de organização de grandes comunidades no Brasil afora.⁶¹

Durante a pandemia, os moradores de Paraisópolis se organizaram em um comitê de crise, liderados por 655 *presidentes de rua* – desse número, 90% eram mulheres. Essas pessoas auxiliavam as famílias dentro da comunidade, amparando os doentes e aqueles que precisavam sair de casa durante a pandemia para trabalhar, em sua maioria em empregos informais.⁶² Foram criados diversos movimentos dentro da comunidade, tais como “Mãos de Maria” e “Costurando Sonhos”, que costuravam máscaras de tecido e levavam suprimentos, como marmitas e cestas básicas, para acolhimento da população. Houve ainda o movimento “Adote uma Diarista”, que arrecadava doações para as profissionais que se ausentaram de seus trabalhos durante a pandemia.⁶³

O Instituto Pólis divulgou estudo afirmando que Paraisópolis tem melhor controle da pandemia do que o próprio município de São Paulo. De acordo com a pesquisa, a implementação de mecanismos de solidariedade e ajuda mútua

⁶¹ SOARES, Giselle Silva. A urgência do direito à cidade e as alternativas de enfrentamento à Covid-19 em territórios vulnerabilizados. *Serviço social em perspectiva*, Montes Claros, v. 5, n. 1, jan./jun. 2021.

⁶² DI BELLA, Gabi. Em Paraisópolis, presidentas de rua cuidam do lar, dos filhos e dos vizinhos. 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/cultura/2020/08/paraisopolis-presidentas-de-rua-coronavirus-pandemia>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁶³ DE CHIARA, Márcia. Paraisópolis cria rede de solidariedade para conter danos do coronavírus. *O Estado de S. Paulo [on-line]*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,paraisopolis-cria-rede-de-solidariedade-para-conter-danos-do-coronavirus,70003270413>. Acesso em: 3 jul. 2021.

entre os membros da comunidade fez com que em 18 de maio de 2020, a taxa de mortalidade por covid-19 em Paraisópolis fosse de 21,7 pessoas por 100 mil habitantes, enquanto a Vila Andrade – distrito em que a comunidade está inserida – como um todo registrava 30,6 mortes a cada 100 mil habitantes. O índice também estava abaixo da média municipal de São Paulo, que era de 56,2 a cada 100 mil habitantes na época.⁶⁴

Saindo da realidade brasileira, também foi possível notar exemplos de solidariedade em diversas partes do mundo. Em Kerala, na Índia, foram abertas cozinhas comunitárias e a população tem entregado comida por um preço baixo, para garantir que ninguém fique faminto durante o *lockdown*.⁶⁵ Em estudo divulgado pelo Centro de Estudos Geográficos de Lisboa, apesar da pandemia ter esvaziado o centro turístico de Lisboa e ter causado alto grau de desemprego, o fortalecimento de laços de ajuda dentro das comunidades foi um importante mecanismo de mitigação dos efeitos da pandemia naquela cidade, além do empenho dos movimentos sociais – como a associação Habita e a Stop Despejos, que denunciaram casos de despejos ilegais e apoiaram os que perderam suas casas; ou o MeL, que organizou debates *on-line* com associações locais e membros da academia com a finalidade de resolver os problemas dos migrantes e pessoas sem abrigo.⁶⁶

Os laços comunitários, portanto, subsidiariamente ao papel principal da lei e do Estado, desempenharam uma importante função na mitigação dos efeitos da pandemia no âmbito particular de cada comunidade, pois, nas situações em que os entes legais e governamentais falharam em prover de forma eficaz a proteção dos cidadãos, uma boa organização interna das comunidades é capaz de apresentar resultados favoráveis, mediante a oferta de recursos básicos e ajuda aos mais prejudicados, de acordo com a realidade daquela região, amenizando os impactos do cenário de calamidade.

3.6 Mecanismos urbanísticos de promoção das funções sociais da propriedade e da cidade em meio à crise sanitária

Encaminhando-se à parte final deste estudo, é importante não se tratar a situação da pandemia no âmbito urbano com ceticismo, caracterizando-a como demasiadamente complexa ou insolúvel. As atuações da lei e do Poder Público

⁶⁴ PARAISÓPOLIS tem melhor controle da pandemia que o município de São Paulo. *Instituto Pólis*, 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/paraisopolis/>. Acesso em: 2 jul. 2021.

⁶⁵ WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. Strengthening preparedness for covid-19 in cities and urban settings interim guidance for local authorities. 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331896>. Acesso em: 2 jul. 2021.

⁶⁶ PAVEL, F. Em que casa fico? Reflexões acerca do direito à cidade e à habitação em tempo de covid-19. *Finisterra*, [s. l.], v. 55, n. 114, p. 203-206, 2021. DOI: 10.18055/Finis19764. p. 203-206.

são essenciais para proteção dos doentes e das populações mais vulneráveis, sobretudo aquelas desprovidas de recursos financeiros, que não têm condições de se isolar adequadamente ou trabalhar em regime de *home office*. Para tanto, quando se fala sobre o Direito brasileiro, existem alguns mecanismos urbanísticos presentes em leis que versam sobre a matéria, os quais são capazes de solucionar – ou ao menos amenizar – a situação pandêmica descrita nas páginas anteriores, em prol das funções sociais da propriedade e da cidade, e do bem-estar dos cidadãos vulnerabilizados. Para fins deste estudo, cinco diferentes soluções jurídicas serão propostas.

A primeira delas é a *requisição administrativa* de imóveis abandonados ou desocupados para utilização por moradores de rua, idosos ou populações vulneráveis em favelas, prevista no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal de 1988, na Lei Municipal nº 17.340, de 30 de abril de 2020, e no Decreto nº 59.396, de 5 de maio de 2020. Existem alguns requisitos para tal requisição pela Municipalidade, qual seja a divulgação de edital com requisitos objetivos. A grande dificuldade desse mecanismo não é a sua previsão legal, mas, sim, que o Poder Público leve a sério a sua implementação e se empenhe no cumprimento rápido e eficaz de tais requisitos. Por exemplo, no caso da Prefeitura de São Paulo, foi divulgado na mídia em julho de 2020 que, mesmo após a divulgação de três editais, o projeto para oferecer vagas em hotéis aos sem-teto e idosos não teria se concretizado: “os dois primeiros editais receberam propostas que foram recusadas por não atenderem a requisitos da gestão municipal, e o terceiro sequer teve interessados”.⁶⁷ Após pressões dos grupos vulnerabilizados, o Prefeito de São Paulo disponibilizou naquele mês 100 vagas em hotéis no centro da cidade para idosos em situação de rua.⁶⁸ Até o momento, não foi possível apurar dados concretos de que essa medida tenha surtido grandes efeitos em larga escala no populoso Município de São Paulo, restando evidente a importância do comprometimento do Poder Público e dos demais setores envolvidos, para que essa solução não se torne letra morta.

Outra saída que poderia surtir efeitos na mitigação dos efeitos da pandemia na urbe é o *direcionamento de recursos* provenientes da política urbanística – como aqueles oriundos de operações urbanas consorciadas, previstas nos arts. 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade – exclusivamente para a melhora de infraestrutura de comunidades periféricas vulneráveis, mais atingidas pela pandemia. Dessa forma, a

⁶⁷ PAULO, Paula Paiva. Após 3 editais, projeto da Prefeitura de SP para oferecer vagas em hotéis a sem-teto idosos não sai do papel. *G1 [on-line]*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/03/apos-3-editais-projeto-da-prefeitura-de-sp-para-oferecer-vagas-em-hotéis-a-sem-teto-idosos-nao-sai-do-papel.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2021.

⁶⁸ REIS, Vivian. Em meio a protesto, Covas abre vagas para 100 idosos sem-teto em hotéis no Centro de São Paulo. *G1 [on-line]*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/08/em-meio-a-protesto-covas-abre-vagas-para-100-idosos-sem-teto-em-hotel-no-centro-de-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 27 abr. 2021.

renda gerada em prol da Municipalidade poderia ser redistribuída de forma funcional e de acordo com as necessidades impostas pela situação pandêmica. Um exemplo disso seria imputar ao empreendedor que constrói um *shopping center* em região nobre da cidade que, em contrapartida ao impacto gerado pelo empreendimento, implantasse a estrutura necessária para o fornecimento de água potável em determinada comunidade periférica desprovida desse recurso. Essa distribuição de ônus poderia ser implementada pela Prefeitura, conforme permitido pelo Estatuto da Cidade, que, em suas diretrizes, prevê a distribuição equitativa dos ônus e benefícios do processo de urbanização.⁶⁹

Um terceiro mecanismo relevante – e que tem causado bastante polêmica na doutrina e na jurisprudência – é a *garantia do direito à moradia* durante a pandemia, notadamente a proibição do despejo (Lei nº 14.010/2020 – Regime Jurídico Emergencial e Transitório, conhecido como “RJET”, art. 9º) e de reintegrações de posse liminarmente em áreas de ocupação coletiva ou caso aquele seja o único imóvel do possuidor. No âmbito estadual, algumas leis foram criadas para proibir esse tipo de ordem judicial – Lei nº 9.020/2020 (RJ), Lei nº 9.212/2021 (PA), Lei nº 5.429/2021 (AM), Lei nº 6.657/2020 (DF) e Lei nº 11.676/2020 (PB). Muitos julgadores têm decidido no sentido de proteger o direito à moradia dos mais vulneráveis durante a pandemia e, como bem sintetizado pelo Des. Marrey Uint, “o direito à vida e à saúde se sobrepõem ao direito de propriedade, o qual poderá ser plenamente exercido ao fim da pandemia”.⁷⁰

Ainda em junho de 2021, mesmo após a promulgação do RJET, o tema ainda é polêmico. Em decisão de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, no julgamento da medida cautelar nos autos da ADPF nº 828, datado de 3 de junho de 2021, foi deferida a suspensão por seis meses de medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, ocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse coletivas em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, data que marca o início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); e com relação a ocupações posteriores a tal data, as pessoas deverão ser levadas para abrigos públicos ou de outra forma lhes deverá ser assegurada a moradia adequada. Ainda com relação ao despejo liminar sumário, foi suspensa por seis meses a possibilidade de sua concessão sem oitiva da parte contrária, nos casos de locações residenciais em

⁶⁹ ALFONSIN, Betânia. A tutela do direito à cidade em tempos de covid-19. 2020. Disponível em: www.justificando.com/2020/06/12/a-tutela-do-direito-a-cidade-em-tempos-de-covid-19/. Acesso em: 6 jul. 2021.

⁷⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Agravo de Instrumento nº 2065508-58.2020.8.26.0000*. Terceira Câmara de Direito Público. Relator: Desembargador Marrey Uint. Julgado em 28.04.2020.

que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade de ação com observância do rito normal e contraditório.⁷¹

A doutrina entende que a decisão do STF não busca tão somente estender o prazo de vigência do RJET, que, em tese, seria até 30 de outubro de 2020, mas recorrer àquela disposição legal por analogia.⁷² Relembre-se que, quando da elaboração do RJET, os legisladores jamais imaginariam que a pandemia duraria tanto. A interpretação do STF parece acertada, considerando que a situação de calamidade pública ainda se mantém, com elevados números de mortes, casos e prejuízos à economia brasileira como um todo. Ainda é cedo para estimar o fim da pandemia, mesmo com o tímido avanço da vacinação. E, na ausência de leis vigentes sobre a matéria, é trabalho dos julgadores analisar as circunstâncias do caso concreto, recorrendo-se não só às disposições do RJET por analogia, mas, também, aos princípios da função social da propriedade, da cidade e do direito à moradia, garantidos pelo diploma constitucional, pelo Estatuto da Cidade e Código Civil, em prol da população vulnerável, coibindo abusos e injustiças, sobretudo nos casos em que o locador ou legítimo proprietário for desproporcionalmente mais favorecido financeiramente do que o ocupante do imóvel.

Uma quarta saída para a mitigação dos efeitos negativos da pandemia seria a *proibição de interrupção no fornecimento de recursos básicos e sanitários*, como água, gás e energia elétrica por inadimplência durante a pandemia. Uma possibilidade seria flexibilizar o corte de recursos básicos em caso de inadimplência, fornecendo uma maior possibilidade de negociação de dívidas em benefício do consumidor. Há projeto de lei (PL nº 783/2020) de autoria do Senador Jaques Wagner (PT/BA) nesse sentido, proibindo as empresas concessionárias de energia elétrica, telefonia, gás e água e esgoto de interromper a prestação de serviços durante o estado de calamidade pública. O STF já se manifestou sobre a matéria no julgamento da ADI nº 6.588, que analisava a Lei Estadual nº 5.145/2020 do Amazonas, questionada pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), a qual afirmou que seria competência da União Federal legislar sobre a matéria. A Corte Suprema validou a lei e, considerando a crise sanitária, decidiu ser constitucional a legislação estadual que veda o corte do fornecimento residencial de serviços de energia elétrica. O mesmo entendimento ocorreu no julgamento das ADIs nºs 6.432 e 6.406, que analisaram leis semelhantes nos Estados de Roraima e do Paraná, respectivamente.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 – Distrito Federal*. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 03.06.2021.

⁷² CYSNEIROS, Aline; COSTA FILHO, Venceslau Tavares. Porque é acertada a suspensão de despejos durante a pandemia. *Consultor Jurídico [on-line]*, [s. l.], 14 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-14/direito-civil-atual-porque-acertada-suspensao-despejos-durante-pandemia>. Acesso em: 6 jul. 2021.

Por fim, o quinto mecanismo possível para mitigar os efeitos da pandemia, sobretudo àqueles que necessitam se deslocar, pois seus trabalhos por natureza não permitem o *home office*, é o *aumento de frotas e reforços nas linhas de transporte*, com o objetivo de evitar aglomerações de pessoas em locais fechados; além do estímulo ao *ciclismo e caminhadas ao ar livre*, desde que todas as medidas respeitem os protocolos de distanciamento social e uso de máscaras. Parecem desarrazoadas as decisões governamentais em sentido contrário, ou seja, de reduzir frotas de transporte público. Isto porque a população que depende desse tipo de transporte não deixará de usá-lo apenas por conta da situação pandêmica. Existem inúmeras críticas de especialistas os quais entendem que a redução das frotas de transporte é arriscado e somente causa aglomerações, sobretudo em horários de pico.⁷³

Em tese, os ônibus e trens deveriam funcionar com apenas 50% da sua capacidade total de passageiros. Apesar da diminuição da demanda – e, conseqüentemente, do faturamento –, as concessionárias de transporte público não devem flexibilizar o número de veículos. Na cidade do Rio de Janeiro, um ano após o decreto da pandemia, a frota de ônibus e BRT correspondia a 40% da capacidade total, sendo que o contrato de concessão prevê circulação mínima de 80% da frota. Diminuição semelhante, mas menos acentuada, também ocorreu nas capitais de São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba.⁷⁴

4 Conclusão

Ainda é bastante questionável o êxito do Brasil com relação à mitigação dos efeitos da pandemia nas cidades. Existem inúmeras medidas – algumas já previstas na legislação urbanística, outras que dependem de decretos governamentais ou novas leis – que poderiam ter sido adotadas para diminuir o sofrimento diário e a exposição ao vírus do cidadão que vive na urbe. E mesmo as medidas que foram efetivamente adotadas, estas pecaram no quesito efetividade, como os editais para oferecimento de vagas em hotéis a idosos e moradores de rua na cidade de São Paulo. Durante a pesquisa realizada para fins deste estudo, foi possível apurar que poucas foram as soluções que obtiveram êxito no Brasil afora.

Nesses momentos de dificuldade impostos pela pandemia da covid-19, o Poder Executivo e o Poder Legislativo deveriam empregar todos os esforços possíveis para

⁷³ ALESSANDRA, Karla. Especialistas criticam redução da frota de transporte público na pandemia. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/753610-especialistas-criticam-reducao-da-frota-de-transporte-publico-na-pandemia/>. Acesso em: 6 jul. 2021.

⁷⁴ COUTO, Marlen; CAETANO, Guilherme. Frota reduzida amplia riscos na pandemia para quem depende do transporte público. *O Globo* [s. l.], 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/frota-reduzida-amplia-riscos-na-pandemia-para-quem-depende-do-transporte-publico-24999509>. Acesso em: 6 jul. 2021.

implementação dessas medidas. Mas não foi isso o que aconteceu nos últimos meses. Infelizmente, o que se nota é um enorme fardo imputado ao Poder Judiciário e à própria comunidade como um todo, que precisam sanar as omissões incorridas pelos órgãos governamentais, através da prolação de decisões em processos judiciais e do fortalecimento de laços de solidariedade, respectivamente. Nesse sentido, é possível dizer que os tribunais desempenharam papel muito relevante para impedir que injustiças foram cometidas – o mesmo se pode dizer da ajuda solidária entre os cidadãos, seja dentro da própria comunidade, como no caso de Paraisópolis, seja através de trabalhos voluntários e doações privadas.

Esse cenário não é novidade em nosso país. O Poder Público respondeu de forma muito defasada aos desmembramentos e exigências sociais relacionadas à pandemia e o Brasil se mostrou mais uma vez desestruturado para encarar uma grande crise sanitária e econômica. O próprio RJET, por exemplo, somente entrou em vigor em junho de 2020, após mais de três meses dolorosos marcados por muita incerteza nas famílias que corriam o risco de serem despejadas. Outro exemplo é o notório aumento da população de rua, enquanto se observa o constante despoamento das regiões centrais e dos prédios comerciais. O amplo cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, na prática, ainda se mostra ilusório. A exemplo da cidade de São Paulo, são incontáveis prédios vazios na região da Faria Lima, com seus funcionários de classe média/alta vivendo o romantismo do *home office* – enquanto inúmeras vidas estão perambulando no Centro Histórico, muitas delas sem ter o que comer e outras inseridas em ônibus lotados, em busca de empregos informais. Se já se discutiu sobre universalização de direitos fundamentais, infelizmente esse conceito parece estar ainda mais distante de ser implementado no cenário da covid-19.

A pandemia no Brasil veio para escancarar as fragilidades sociais já visivelmente notadas no ambiente das cidades. Os abismos entre as diferentes classes sociais se aprofundaram ainda mais: os mais favorecidos foram pouco prejudicados financeiramente e em sua qualidade de vida, enquanto os vulneráveis foram privados de recursos e espaços que já eram escassos. Nota-se uma verdadeira polarização na distribuição de riqueza e poder, tal como já ensinado por David Harvey:

Os resultados dessa crescente polarização na distribuição de riqueza e poder estão indelevelmente inscritos nas formas espaciais de nossas cidades, que cada vez mais se transformam em cidades de fragmentos fortificados, de comunidades muradas e de espaços públicos mantidos sob vigilância constante.⁷⁵

⁷⁵ HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 48.

Após mais de um ano e quatro meses desde o início desse cenário ímpar em que a sociedade está inserida, talvez seja tarde demais para tentar mitigar os profundos impactos já sofridos pelos mais vulneráveis desde março de 2020 nas cidades. No entanto, espera-se que este estudo certamente sirva como uma reflexão sobre as fragilidades sociais brasileiras e possíveis medidas fornecidas pelo Direito Urbanístico para o enfrentamento de futuras crises no ambiente urbano.

Covid-19: social functions of the city and property and changes in urban dynamics

Abstract: According to data released by IBGE in 2015, almost 85% of the Brazilian population live in cities. The changes in urban dynamics have been notable since the beginning of the covid-19 pandemic in March 2020, in several sectors: commerce and services, transport, education, health, work, leisure etc. All citizens of the city suffered, in a greater or lesser degree, the impact caused by the sanitary and social isolation measures implemented during the mandatory quarantine period. Currently, even in the second half of 2021, these changes continue to interfere in the daily life of Brazilian cities, especially in large urban conglomerates such as the city of São Paulo, with no prediction of return to normality. This article aims to reflect what are these changes in the scope of the city, relating them to legal concepts of Civil Law and Urban Law, such as: social function of property, social functions of the city and right to the city. Furthermore, it seeks to demonstrate how the pandemic should be viewed from the perspective of social inequality, considering the historical evolution of Brazilian cities. Finally, it lists some urbanistic mechanisms provided in legal texts, which can promote the social functions of property and the city during the health crisis generated by the covid-19 pandemic.

Keywords: Covid-19. Pandemic. Urban Law. Social function of property. Social functions of the city.

Referências

- ALESSANDRA, Karla. Especialistas criticam redução da frota de transporte público na pandemia. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/753610-especialistas-criticam-reducao-da-frota-de-transporte-publico-na-pandemia/>. Acesso em: 6 jul. 2021.
- ALFONSIN, Betânia. A tutela do direito à cidade em tempos de covid-19. 2020. Disponível em: www.justificando.com/2020/06/12/a-tutela-do-direito-a-cidade-em-tempos-de-covid-19/. Acesso em: 6 jul. 2021.
- ALMEIDA, Marília. Vacância de escritórios em SP atinge 19% e impacta fundos imobiliários. 2020. Disponível em: <https://invest.exame.com/mf/vacancia-de-escritorios-em-sao-paulo-atinge-19-e-impacta-fiis>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- APÓS Araraquara, mais duas cidades do interior de SP decretam lockdown para conter a Covid. *O Globo* [s. l.], [on-line], 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/apos-araraquara-mais-duas-cidades-do-interior-de-sp-decretam-lockdown-para-conter-covid-19-24927796>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BARBOSA, Rubens. Efeitos da pandemia na economia global serão de longa duração. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/efeitos-da-pandemia-na-economia-global-serao-de-longa-duracao/>. Acesso em: 3 jul. 2021.
- BARREIRA, Gabriel. Favelas do Rio somam mais mortes por Covid-19 do que 15 estados do Brasil. *G1* [on-line], Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/21/favelas-do-rio-somam-mais-mortes-por-covid-19-do-que-15-estados-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 – Distrito Federal*. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 03.06.2021.

CARNEIRO, Lucianne; ROSAS, Rafael. IBGE: estudantes sem acesso à internet somam 4,3 milhões. *Valor [on-line]*, 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/14/ibge-estudantes-sem-acesso-a-internet-somam-43-milhoes.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2021.

CARTA de Atenas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA – CIAM, nov. 2013. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. São Paulo: Atlas, 2013.

CEBES – CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE *et al.* *O combate à pandemia Covid-19 nas periferias urbanas, favelas e junto aos grupos sociais vulneráveis*: propostas imediatas e estratégias de ação na perspectiva do direito à cidadania e da justiça social. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2020/04/Documento-pol%C3%ADtico-unificado-vFINAL-3.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

CONHEÇA o Brasil – população rural e urbana. *IBGE Educa*, 2015. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 22 abr. 2021.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

COUTO, Marlen; CAETANO, Guilherme. Frota reduzida amplia riscos na pandemia para quem depende do transporte público. *O Globo [s. l.]*, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/frota-reduzida-amplia-riscos-na-pandemia-para-quem-depende-do-transporte-publico-24999509>. Acesso em: 6 jul. 2021.

COVID: educação tem retrocesso de 8 a 10 anos na América Latina. *R7*, 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/educacao/covid-educacao-tem-retrocesso-de-8-a-10-anos-na-america-latina-27042021>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CYSNEIROS, Aline; COSTA FILHO, Venceslau Tavares. Porque é acertada a suspensão de despejos durante a pandemia. *Consultor Jurídico [on-line]*, [s. l.], 14 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-14/direito-civil-atual-porque-acertada-suspensao-despejos-durante-pandemia>. Acesso em: 6 jul. 2021.

DE CHIARA, Márcia. Paraisópolis cria rede de solidariedade para conter danos do coronavírus. *O Estado de S. Paulo [on-line]*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,paraisopolis-cria-rede-de-solidariedade-para-conter-danos-do-coronavirus,70003270413>. Acesso em: 3 jul. 2021.

DI BELLA, Gabi. Em Paraisópolis, presidentas de rua cuidam do lar, dos filhos e dos vizinhos. 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/cultura/2020/08/paraisopolis-presidentas-de-rua-coronavirus-pandemia>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. Doria assina decreto que classifica as igrejas como atividades essenciais em SP. 2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/doria-assina-decreto-que-classifica-as-igrejas-como-atividades-essenciais-em-sp/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

FALEIROS JR., José Luiz de Moura; COSTA, Guilherme Spillari. A proteção de dados como vetor dos sistemas de inteligência artificial: o controle de aglomeração por algoritmos durante a pandemia. *Revista dos Tribunais*, v. 1.026/2021, p. 149-178, abr. 2021.

FERNANDES, Edésio. Constructing the ‘right to the city’ in Brazil. *Social & Legal Studies*, v.16, n. 2, p. 201-219, 2007.

- FREDIANI, Alexandre Apsan *et al.* Reflexões: as múltiplas visões do 'Direito à Cidade'. In: WALKER, Julian *et al.* *Urban claims and the Right to the City: grassroots perspectives from Salvador da Bahia and London*. UCL Press, 2020.
- GARCEL, Adriane; NETTO, José Laurindo de Souza. Do "stay home" ao "lockdown" – o impacto das medidas de distanciamento no Brasil e no Mundo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Encontro Virtual. v. 6, n. 2, p. 98-118, jul./dez. 2020.
- GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 4, 2008.
- GIORDANI, José Acir Lessa. Propriedade imóvel: seu conceito, sua garantia e sua função social na nova ordem constitucional. *RT*, São Paulo, v. 669, jul. 1991.
- GLOSSÁRIO de distanciamento social. *Fiocruz*, 2020. Disponível em: <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/48730>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- GOEKING, Weruska. Pandemia provoca aumento na procura e na compra de imóveis na praia. 2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/imoveis/noticia/2021/02/13/pandemia-provoca-aumento-na-procura-e-na-compra-de-imoveis-na-praia.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- GOMES, Luiz Roldão de Freitas. O estatuto da propriedade perante o novo ordenamento constitucional brasileiro. *RF*, Rio de Janeiro, v. 309, 1990.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.
- JIMÉNEZ, Carla. PIB de 2020 no Brasil cai 4,1% com pandemia, o pior resultado em 24 anos. *El País [on-line]*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-03-03/pib-de-2020-fecha-em-queda-de-41-no-brasil-com-pandemia-de-covid-19.html>. Acesso em: 3 jul. 2021.
- KZURE-CERQUERA, Humberto. A saúde da cidade sob suspeita. In: SILVEIRA, Carmen Beatriz *et al.* *Cidades saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*. São Paulo: Editora Fiocruz, 2014. p. 31-62.
- LAUAND, Soraya. Dória assina decreto que torna educação básica serviço essencial no estado de SP. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/03/27/doria-assina-decreto-que-torna-educacao-basica-servico-essencial-no-estado-de-sp>. Acesso em: 3 jul. 2021.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução: Sérgio Martins; revisão técnica: Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade: de acordo com o Código Civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana C. do R. F. Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Atlas, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito urbanístico*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MINISTÉRIO da Saúde define critérios de distanciamento social. *ACM*, 2020. Disponível em: <https://www.acm.org.br/ministerio-da-saude-define-criterios-de-distanciamento-social/>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Funções sociais da cidade: teoria e espécies à luz da Constituição Federal de 1988*. Coordenação: Emerson Affonso da Costa Moura *et al.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

OLIVEIRA, Elida. 83% dos principais países afetados pelo coronavírus adotaram 'lockdown', aponta levantamento. *G1 [on-line]*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/18/83percent-dos-principais-paises-afetados-pelo-coronavirus-adotaram-lockdown-aponta-levantamento.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.

PARAISÓPOLIS tem melhor controle da pandemia que o município de São Paulo. *Instituto Pólis*, 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/paraisopolis/>. Acesso em: 2 jul. 2021.

PAULO, Paula Paiva. Após 3 editais, projeto da Prefeitura de SP para oferecer vagas em hotéis a sem-teto idosos não sai do papel. *G1 [on-line]*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/03/apos-3-editais-projeto-da-prefeitura-de-sp-para-oferecer-vagas-em-hotéis-a-sem-teto-idosos-nao-sai-do-papel.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2021.

PAVEL, F. Em que casa fico? Reflexões acerca do direito à cidade e à habitação em tempo de covid-19. *Finisterra*, [s. l.], v. 55, n. 114, p. 203-206, 2021. DOI: 10.18055/Finis19764.

REIS, Vivian. Em meio a protesto, Covas abre vagas para 100 idosos sem-teto em hotéis no Centro de São Paulo. *G1 [on-line]*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/08/em-meio-a-protesto-covas-abre-vagas-para-50-idosos-sem-teto-em-hotel-no-centro-de-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 27 abr. 2021.

RODRIGUES, Rute Imanishi. *A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil*. [S. l.]: IPEA; Diest: 2020. (Nota técnica, n. 39). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10109/1/NT_39_Diest_A%20Covid_19%20a%20falta%20de%20agua%20nas%20favelas.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense, 1995.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Agravo de Instrumento nº 2065508-58.2020.8.26.0000*. Terceira Câmara de Direito Público. Relator: Desembargador Marrey Uint. Julgado em 28.04.2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 1-46, 2001.

SERVIÇOS essenciais – Covid-19. *Portal da Legislação*, [2021]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/imagens/servicos-essenciais-covid-19>. Acesso em: 3 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SOARES, Giselle Silva. A urgência do direito à cidade e as alternativas de enfrentamento à Covid-19 em territórios vulnerabilizados. *Serviço social em perspectiva*, Montes Claros, v. 5, n. 1, jan./jun. 2021.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O estatuto da cidade e o planejamento. *Revista da Faculdade Direito*, v. 46, p. 343-360, 2005.

STF RECONHECE competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. *Portal STF*, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 23 abr. 2021.

TAVARES, Amarílis Busch; SILVEIRA, Fabrício; PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção social e covid-19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. *Revista NAU Social*, v. 11, n. 20, p. 111-129, maio/out. 2020.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

VACINA já. *Governo do Estado de São Paulo*, [2021]. Disponível em: <https://vacinaja.sp.gov.br/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

VIEIRA, José Daniel *et al.* A urbanização no mundo e no Brasil sob um enfoque geográfico. *Cadernos de Graduação: Ciências Humanas e Sociais*, Aracaju, v. 3, n. 1, p. 99-100, out. 2015.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. Strengthening preparedness for covid-19 in cities and urban settings interim guidance for local authorities. 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331896>. Acesso em: 2 jul. 2021.

XIANG, Biao; SØRENSEN; Ninna Nyberg. *Shock mobility*: long-term impacts of the covid-19 pandemic and lock-down. *DIIS Policy Brief [on-line]*, [s. l.], 4 p., August 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FALCÃO, Thais Trench. Covid-19: funções sociais da cidade e da propriedade e alterações na dinâmica urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 165-195, jan./jun. 2022.
