

A tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da UFRJ (2008), é professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul e coordena, desde 2009, o Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à Cidade. Reeleita Diretora-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico para o biênio 2020/2021, é membro da Diretoria do IBDU desde 2011. *E-mail:* betaniaalfonsin@gmail.com.

Resumo: Este artigo analisa a centralidade do fenômeno urbano e da história da urbanização brasileira na determinação da desigual distribuição geográfica dos casos e óbitos por COVID-19 no Brasil. Além disso, a partir de uma pesquisa desenvolvida a partir do método sistêmico, apresenta um apanhado das contribuições que o Direito Urbanístico é capaz de oferecer para o enfrentamento da pandemia, justamente a partir das cidades, inegável território de contágio do coronavírus no Brasil. A partir de um diagnóstico de décadas de violação do direito à cidade no país, o artigo examina instrumentos de Direito Urbanístico capazes de mitigar os impactos perversos da crise sanitária sobre as populações mais vulneráveis, especialmente das periferias, analisando alternativas de políticas urbanas e medidas passíveis de serem adotadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário durante a pandemia.

Palavras-chave: Direito à cidade. Direito à moradia. COVID-19. Função social da propriedade. Política Urbana.

Sumário: 1 Introdução – 2 As violações do direito à cidade – 3 Função social da propriedade e suas aplicações durante a crise sanitária – 4 Justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização – 5 Direito à moradia e despejo zero – 6 Conclusões – Referências.

1 Introdução

No momento em que escrevo este artigo, o Brasil já contabiliza mais de 3.000.000 de casos de COVID-19 confirmados no país e ultrapassa a macabra cifra de 100.000 brasileiros e brasileiras vítimas do coronavírus.¹ Todas as medidas internacionalmente recomendadas pela Organização Mundial de Saúde,

¹ Dados de 10.08.2020.

para aumentar a tragédia particular do país, foram solenemente desprezadas por um governo federal que mais parece um propagador da doença do que o ente da Federação com competência para dar suporte nacional e coordenação federativa às políticas de saúde a serem desenvolvidas pelos entes da Federação no combate à pandemia.² Estados e municípios, abandonados à própria sorte, tomaram medidas muito diferentes entre si, considerando diversidades regionais, números de contágio, de internações hospitalares e de óbitos. Tais medidas consideraram também as correlações políticas locais, já que a desaceleração econômica imposta pelas medidas de isolamento social também geram fortes pressões regionais e locais.

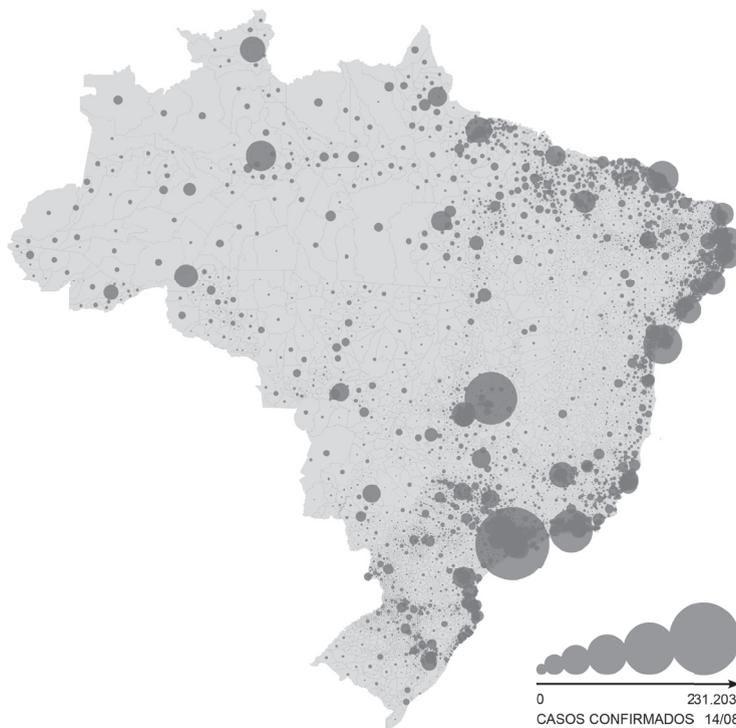
Como o Brasil concentrou uma boa parte de sua urbanização na região litorânea do país e, muito especialmente, no Sudeste, em função de opções de governos pretéritos para o Desenvolvimento Econômico do país,³ a rede urbana brasileira concentra suas principais cidades nessa região. Embora progressivamente se observe uma interiorização da doença no território nacional, os mapas mostram que o coronavírus tem, nesses ambientes urbanos, um *habitat* muito favorável para sua proliferação, como se observa no Mapa 1.

² A prestação de serviços de cuidado com a saúde é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme artigo 23, II da Constituição Federal.

³ A maior parte da indústria automobilística brasileira, polo gerador de empregos diretos e indiretos, localizou-se, exemplificativamente, na região metropolitana de São Paulo. Ao mesmo tempo, o país abandonava políticas agrárias capazes de fixar populações nas zonas rurais do país. Esse processo atraiu milhões de brasileiros para a região de São Paulo, em um processo migratório notável em meados do século passado.

MAPA 1

Distribuição de casos confirmados de COVID-19 na rede urbana brasileira



Fonte: Secretarias de Saúde das Unidades Federativas, dados tratados por Álvaro Justen e equipe de voluntários Brasil.IO.

Para quem pesquisa a questão urbana no Brasil, esse mapa não apresentou nenhuma surpresa e, de fato, quando ainda contávamos nossos primeiros mortos, já era possível antecipar o massacre urbano que viria a ocorrer nos próximos meses.⁴ A pandemia do coronavírus chegou ao sul global tendo o Brasil como porta de entrada. A doença não encontrou, na Europa e na América do Norte, tipologias arquitetônicas e urbanísticas como as favelas brasileiras, que há décadas são produzidas informalmente pela população de baixa renda e incorporadas à paisagem urbana do país, em uma naturalização perversa do descaso com o direito à cidade de milhões de famílias. Em pouco tempo, a doença avançou nas periferias de São Paulo e do Rio de Janeiro, vitimando nesses territórios um

⁴ O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, ainda em março, alertava, através de sua Diretora-Geral, para a perversa evolução do contágio pelo Coronavírus nas periferias do Brasil. Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=KYvLOYOiWIE>. Acesso em: 12 out. 2020.

número assustador de pessoas. Dados do portal *G1*, no dia 21.05.2020, davam conta de que só as mortes contabilizadas nas favelas do Rio já somavam um número de óbitos superior ao de 15 estados brasileiros.⁵

Infelizmente, é a crônica de uma tragédia anunciada. As favelas brasileiras são uma tipologia que começa a se desenhar em fins do século XIX. O processo de urbanização brasileiro, apesar de ter sido iniciado anteriormente, acelera com a abolição da escravidão, período em que surgem as primeiras favelas, principalmente no Rio de Janeiro.⁶ Esse processo foi marcado por profunda iniquidade, e a lei que aboliu a escravatura, além de não incorporar formas de reparação do povo negro por 350 anos de práticas abomináveis que envolviam sequestro, escravização, coisificação, maus tratos e tortura da população africana para cá trazida, o Brasil aboliu a escravidão sem dizer uma palavra sobre onde a população descendente de escravos iria morar. Isso explica por que as primeiras favelas brasileiras são contemporâneas da abolição da escravatura. Coletando restos de material nas ruas, os ex-escravos e seus descendentes subiram os morros do Rio de Janeiro e aí construíram casas precárias, em áreas desprovidas de infraestrutura, de serviços e de habitabilidade. O processo se repetiu no conjunto das cidades brasileiras com a mesma perversidade.

De lá para cá, pouca coisa mudou, e o processo de urbanização se intensificou, aprofundando a hierarquia social do espaço.⁷ As favelas brasileiras são, em 2020, um espaço de alta densidade demográfica, majoritariamente povoado pelos descendentes dos africanos sequestrados e escravizados nos períodos colonial e imperial, em sua grande maioria privado da presença do Estado, de infraestruturas básicas, dos equipamentos e dos serviços públicos, e local privilegiado de violação do direito à cidade e, agora, de contágio crescente pelo coronavírus.

Nesse cenário adverso, no entanto, é notável o processo de auto-organização das populações moradoras de periferias, na tentativa de prevenir o contágio pelo coronavírus de suas comunidades, bem como de garantir segurança alimentar para os mais vulneráveis, construindo redes de solidariedade e apoio mútuo nas áreas nas quais o estado tem Estado absolutamente ausente.⁸ Diante de uma imensa precariedade social, comunidades inteiras descobrem que “a condição

⁵ Para acesso aos dados, ver: <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: 12 out. 2020.

⁶ ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Orgs.) *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

⁷ BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (Org.) *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2011.

⁸ Sendo que é justamente na pandemia que o Estado deveria se fazer mais presente, a fim de garantir a boa governança e administração pública, através do adequado atendimento dos direitos fundamentais. Ver, a propósito: MUNIZ, Veizon Campos Muniz. Desenvolvimento sustentável e boa Administração Pública em tempos de pandemia e além. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain. *Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. Disponível em: <https://editorial.tirant.com/br/libro/E000020005493>. Acesso em: 12 out. 2020. *E-book*.

de precariedade é diferencialmente distribuída, e tanto a luta contra quanto a resistência à precariedade têm que estar baseadas na reivindicação de que as vidas sejam tratadas igualmente e que sejam igualmente vivíveis”.⁹ Os resultados desse processo de organização popular das periferias têm sido muito impressionantes e, se não fosse por tal sorte de movimento, o número de casos e de óbitos no Brasil seria ainda maior.¹⁰

O presente texto procura fazer uma leitura de cidade capaz de sistematizar as características do urbano brasileiro, bem como as relações estabelecidas pelo Direito com esse processo, sublinhando o giro paradigmático representado pela promulgação do Estatuto da Cidade, suas diretrizes e instrumentos. Aqui, procuramos apresentar um conjunto de contribuições que podem ser dadas pelo Direito Urbanístico para enfrentar a COVID-19 nas cidades brasileiras, ainda que em um cenário adverso de crise sanitária e de graves violações de direitos humanos.

2 As violações do direito à cidade

A primeira contribuição que o Direito Urbanístico pode dar para o enfrentamento da crise sanitária em que estamos é apoiar uma análise do que acontece no Brasil, pensando nessas conexões entre o Direito e o processo de produção de cidades. Em boa medida, como já foi bem analisado em trabalhos de juristas e urbanistas,¹¹ o Direito deu uma parcela importante de contribuição para que tenhamos hoje cidades tão segregadas quanto as brasileiras. O próprio direito individual de propriedade não foi relativizado no país nem com a introdução do princípio da função social da propriedade, que só veio a ter efeitos jurídicos concretos há muito pouco tempo, já na Nova República.

O acesso à terra, nesse cenário, foi muito desigual para ricos e pobres ao longo do século XX. Para a população de maior renda, título pleno de propriedade e cidadania. Para a população de baixa renda, como povos tradicionais da floresta, povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e favelados, a mera posse e todas as dificuldades de exercer uma cidadania plena para quem não tem sequer um endereço no mapa da cidade. Assentamentos autoproduzidos, com habitações

⁹ BUTLER, Judith. *Corpos em Aliança e a política das ruas*: notas para uma teoria performativa de assembleia. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2018. p. 76.

¹⁰ Ver, a propósito das iniciativas da sociedade civil, o excelente trabalho de Rebecca Abers e Marisa Von Bülow: ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. A sociedade civil das periferias urbanas frente à pandemia (março-julho 2020). Relatório de Pesquisa 1 do Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia do Grupo de Pesquisa Resocie. Universidade de Brasília, Brasília, 30 de junho. Disponível em: <https://resocie.org/relatorios-de-pesquisa-do-repositorio/>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹¹ Ver, por exemplo, o importante trabalho de Edesio Fernandes a respeito do tema: FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3.

precárias e ocupação desordenada do solo, sem qualquer infraestrutura, são, sem alternativa, o *habitat* de milhões de famílias brasileiras e, agora, o lugar onde o coronavírus mais se prolifera no país.

Enquanto as autoridades sanitárias recomendam isolamento social e que se lave as mãos com frequência, as famílias moradoras das periferias amontoam-se em barracos em que chegam a viver mais de 6 pessoas em um único cômodo. Além do adensamento excessivo, há milhares de assentamentos, favelas e vilas no Brasil que não possuem fornecimento regular de água potável, sendo abastecidas por carro-pipa. Segundo o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2013, apenas 39% das moradias brasileiras tinham acesso a tratamento de esgoto.¹² É evidente que esse cenário é ideal para o coronavírus ampliar o espectro da contaminação e incrementar o número de óbitos no Brasil, enquanto a área médica intensifica a pesquisa científica em busca da cura da doença COVID-19.

Em um artigo como este, é imprescindível sublinhar que essa realidade urbana ofende o direito à cidade tal como positivado no Brasil, como uma diretriz da política urbana, tal como inscrito no inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Pode-se dizer que o direito à cidade está no coração do Direito Urbanístico enquanto disciplina, sendo, ao mesmo tempo, o objeto da disciplina, um princípio reitor da política urbana e um direito coletivo dos habitantes das cidades.¹³ Quando se verifica o conteúdo implicado no direito à cidade, percebe-se que ele enfeixa vários direitos urbanos, e é assim mesmo que ele também foi compreendido pelas Nações Unidas na HABITAT III, que assim mencionou o direito à cidade no documento preparatório à Conferência: “o Direito à Cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura alternativa para repensar a urbanização e as cidades. Tem

¹² IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para o HABITAT III*. Brasília: Concidades/IPEA, 2016. p. 104

¹³ ALFONSIN, Betânia De Moraes; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 12 out. 2020.

como perspectiva o cumprimento eficaz de todos os direitos humanos acordados internacionalmente [no território das cidades]”.

Assim, é fácil perceber que a situação atual das favelas brasileiras é resultado de décadas de violação do direito à cidade pelos governantes brasileiros de todos os entes da Federação. Da mesma forma, fica fácil entender por que o contágio pelo coronavírus é tão elevado nesses territórios. Vamos ver agora como é possível, durante o período da crise sanitária que atravessamos, usar dos instrumentos de Direito Urbanístico para apoiar o enfrentamento da crise.

3 Função social da propriedade e suas aplicações durante a crise sanitária

Uma das principais recomendações das autoridades sanitárias e da Organização Mundial da Saúde para o enfrentamento da pandemia é o isolamento social, no entanto, como vimos, boa parte da população do país vive em favelas e a densidade dos assentamentos impede esse isolamento. Para que populações vulneráveis possam fazer uma quarentena adequadamente, o Direito Urbanístico recomenda a utilização de instrumentos que garantam a função social da propriedade.

O poder público municipal pode lançar mão da requisição administrativa de imóveis abandonados para que sejam utilizados por populações vulneráveis, como é o caso dos moradores de rua e dos idosos que vivem em favelas, para que possam ter uma quarentena adequada. A requisição administrativa é um instrumento que se fundamenta na função social da propriedade e, segundo o artigo 5º da Constituição Federal, “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. A requisição administrativa pode se dirigir a imóveis já identificados como imóveis não utilizados pelo poder público municipal, bem como pode ser direcionada a quartos de hotel, especialmente nas capitais brasileiras mais atingidas pela pandemia.

Já existe uma iniciativa importante nesse sentido, a campanha “Quartos da quarentena”,¹⁴ que dá visibilidade à proposta de requisição administrativa especificamente de quartos de hotel. Há campanhas nesse sentido em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Recife. O Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção RS, inclusive, propõe que o poder público utilize estes instrumentos especificamente para que profissionais da área da saúde como médicos, enfermeiros e trabalhadores em hospitais façam isolamento, durante a pandemia de coronavírus, em

¹⁴ Ver os termos da campanha “Quartos da quarentena” no *site*: <https://www.quartosdaquarentena.org/>. Acesso em: 12 out. 2020.

hotéis que hoje estão ociosos pela baixa demanda durante o período.¹⁵ Em uma segunda etapa, o IAB pretende ampliar a campanha para abranger imóveis públicos ociosos, que poderiam abrigar populações que vivem em vilas precárias das cidades gaúchas.

Tais campanhas demonstram o quanto o princípio da função social da propriedade, central para o Direito Urbanístico, pode ser importante na motivação de atos administrativos direcionados ao enfrentamento da crise sanitária.

4 Justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização

O Estatuto da Cidade prevê, entre suas diretrizes para a Política Urbana, a “justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização”. Essa diretriz orienta o poder público a utilizar instrumentos como as operações urbanas consorciadas, por exemplo, para redistribuir a renda gerada pela cidade e pela ação do poder público. Conhecida na literatura de Direito Urbanístico como políticas de “recuperação de mais-valias urbanas”, tal diretriz é acompanhada de outra ainda mais explícita em relação às possibilidades de atuação do poder público nesta área, determinando a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.¹⁶

Mesmo a legislação de licenciamento ambiental e urbanístico já prevê que contrapartidas possam ser solicitadas aos empreendedores pela implantação de projetos que sobrecarregam a infraestrutura urbana e/ou são potencialmente causadoras de impactos ambientais e de vizinhança.

Em período de normalidade, é comum que os municípios solicitem contrapartidas que compensem ou mitiguem os danos causados pelo empreendimento, muitas vezes, na própria região da cidade em que se dá o impacto ambiental ou urbanístico. Pois bem: durante a pandemia do coronavírus, o Direito Urbanístico pode contribuir com o direcionamento de recursos oriundos desse processo de licenciamento urbano ambiental para a melhoria da infraestrutura nas periferias brasileiras.

Nesse processo redistributivo, é possível solicitar do empreendedor que instalar um *shopping center* na região mais nobre da cidade que, em contrapartida pela sobrecarga da infraestrutura, o empreendimento implante a canalização

¹⁵ Sobre a campanha do RS, ver: <http://www.iab-rs.org.br/noticia/quartos-de-quarentena-preve-que-profissio-nais-da-saude-facam-isolamentos-em-quartos-vagos-de-hotéis.aspx>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹⁶ Ver artigo 2º, incisos IX e XI do Estatuto da Cidade: BRASIL. *Lei nº 10257/01, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

necessária para o fornecimento de água potável em assentamentos desprovidos do acesso regular à água, recurso tão necessário durante a pandemia. Além da água potável, infraestruturas emergenciais de coleta de esgoto e de resíduos sólidos também podem ser solicitadas.

Nesse jogo, duas questões devem ser sublinhadas: o incremento do volume de recursos públicos existentes para combater a pandemia, potencializando a participação da iniciativa privada no financiamento do desenvolvimento urbano e, por outro lado, o papel redistributivo que o poder público assume, ao identificar possíveis fontes de recursos e assentamentos carentes e candidatos naturais a destinatários desses recursos.

5 Direito à moradia e Despejo Zero

A COVID-19 é uma doença que se distribui de forma desigual na população, atingindo de forma muito mais dura os mais pobres, que vivem em condições precárias de moradia e, na maior parte dos casos, em locais desprovidos de infraestrutura. Além disso, uma das vulnerabilidades da população que vive em assentamentos informais é a insegurança da posse, já que é frequente a ausência de títulos que lhes garantam a segurança no exercício do direito de morar. Assim, para além das privações decorrentes da inexistência de serviços públicos, as populações das periferias estão muitas vezes sujeitas a despejos determinados por processos de reintegração de posse, muitas vezes em áreas coletivamente ocupadas e coletivamente despejadas.

Os despejos podem ser bastante violentos, e as Nações Unidas têm uma preocupação com a violação de direitos humanos nesses eventos, tanto é assim que o Comitê dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU expediu o *Comentário Geral nº 7*, que recomenda aos países signatários do Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais que se abstenham de promover despejos forçados, realizados com violência. Esta já seria uma razão suficiente para que o país passasse a observar uma maior moderação na realização de despejos, todavia, a prática persiste e há casos recentes bastante preocupantes, como foram os despejos da favela Pinheirinho em São José dos Campos¹⁷ e da ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre.¹⁸

¹⁷ KONZEN, Lucas P. Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: el caso Pinheirinho. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ange (Coords). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. Mexico: PAOT, 2014. p. 223.

¹⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes; D'AVILA, Daniele Ferron. Reflexões sobre o direito à moradia a partir do caso Lanceiros Negros: da barbárie à concertação. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, p. 185-203, 2018. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/639/356>. Acesso em: 12

Durante o período de contágio pelo coronavírus, é muito importante que nenhum despejo se realize, tendo em vista que a vulnerabilidade da população de baixa renda se acentuaria, esta ficando sem os precários abrigos que possuem nos assentamentos alvo das ações de reintegração de posse. Nesse sentido, entidades como o IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e o IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil¹⁹ lideraram um movimento dirigido ao Conselho Nacional de Justiça e a vários Tribunais de Justiça estaduais no Brasil, para que, durante a pandemia de COVID-19, nenhum despejo ocorra no Brasil. A Campanha Despejo Zero teve grande adesão das Defensorias Públicas e mesmo do Ministério Público Federal, que aderiram às razões esboçadas pelo IBDU para requerer, também, a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse, ou de qualquer despejo no território brasileiro, já que o tempo é de isolamento e não de ficar exposto ao relento.

A Campanha do Despejo Zero, em que pese o apelo racional ao bom senso, lembrando aos operadores jurídicos que “para ficar em casa é preciso ter casa”, no entanto, não foi capaz de sensibilizar o conjunto dos atores do sistema de Justiça e membros do Poder Judiciário que, muito especialmente, protagonizaram casos de escandalosos despejos em plena pandemia, tanto na área rural quanto urbana.

Um dos casos mais rumorosos de despejo durante a pandemia foi o caso do Quilombo Campo Grande, em Minas Gerais. A área de 450 hectares estava ocupada pelo Movimento Sem Terra há muitas décadas. Ali as 450 famílias produziam café orgânico. A ordem de reintegração de posse encontrou resistência dos trabalhadores da fazenda e, durante 56 horas de muita tensão, as famílias resistiram ao despejo, que acabou acontecendo no dia 14.08.2020, sob forte aparato policial.²⁰ O despejo acabou sendo palco de muita violência, e a repercussão das violações ao direito à moradia chegaram ao Relator das Nações Unidas pelo direito humano à moradia adequada, Dr. Balakrishnan Rajagopal, pelas mãos das entidades articuladas em torno da Campanha Despejo Zero.²¹

Da mesma forma truculenta, um despejo em um imóvel público situado sob um viaduto, em uma estrada da região metropolitana de São Paulo, foi promovido pela ECOVIAS em 18.08.2020. O uso de bombas de gás lacrimogênio pela Polícia

out. 2020.

¹⁹ Leia a íntegra da nota do IBDU e do IAB aqui: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Apeloremocoes-covid-19.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁰ Veja mais informações sobre o despejo do Quilombo Grande aqui: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/acao-de-despejo-em-meio-a-pandemia-leva-tensao-a-acampamento-sem-terra-em-mg.shtml?origin=uol>. Acesso em: 12 out. 2020.

²¹ Ver informações sobre a denúncia das violações de direitos humanos no despejo do Quilombo Campo Grande aqui: <https://www.brasildefatombg.com.br/2020/08/14/despejo-do-quilombo-campo-grande-em-minas-e-denunciado-para-relator-especial-da-onu>. Acesso em: 12 out. 2020.

Militar, a fim de remover as famílias do local, em plena pandemia, é objeto de perplexidade, já que o país vive uma situação de emergência sanitária e não se pode considerar um despejo uma “atividade essencial” ao interesse público, e, menos ainda, como uma atividade que contribua para a promoção da saúde pública.²²

Esses processos de despejo, em plena crise sanitária da COVID-19, são absolutamente contrários ao Direito e, sem sombra de dúvida, violadores de direitos humanos. Já o seriam em tempos normais, quem dirá no atual momento. O próprio Conselho Nacional de Direitos Humanos, ainda em outubro de 2018, expediu a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018,²³ dispondo “sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos”. Tal Resolução elenca dezenas de documentos de Direito Internacional e de normas brasileiras em seus “considerandos”, até dizer, de forma expressa, em seu artigo 1º:

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

§1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.

§3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

§4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.

²² Ver mais informações sobre o despejo promovido pela concessionária de rodovias ECOVIAS aqui: <https://revistaforum.com.br/brasil/em-novo-despejo-na-pandemia-pm-de-doria-ataca-com-bombas-e-deixa-40-familias-desabrigadas-em-diadema/>. Acesso em: 12 out. 2020.

²³ Ver a íntegra da Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos no *site* do Conselho: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resolucao10Resolucoesobreconflitospossessoriesruraiseurbanos.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

Chama-se atenção para o §1º, que recomenda textualmente que se busquem soluções alternativas e mediadas para os conflitos fundiários envolvendo populações vulneráveis, e para o §3º, que diz o óbvio: a vida deve prevalecer em relação ao direito patrimonial de propriedade. Espera-se que tais normas protetivas do direito humano à moradia adequada e à segurança da posse passem a ser mais conhecidas e difundidas a partir destes casos traumáticos ocorridos durante a pandemia.

6 Conclusões

A pandemia do coronavírus é vivenciada de maneira dramática pelas cidades brasileiras, em boa medida em função de razões históricas e relacionadas ao processo de produção de cidades no país, marcado por intensas desigualdades socioespaciais. Nesse cenário, as favelas e periferias serão as áreas mais atingidas, devido à densidade populacional excessiva e à precariedade da infraestrutura nessas áreas.

A violação do direito à cidade a que a população das periferias brasileiras está exposta, há décadas, revela-se agora como uma parte importante da explicação para os números assustadores da contaminação no país. Sem deixar de levar em conta a (ir)responsabilidade das políticas conduzidas pelo Governo Federal, é certo que a “questão urbana” pesou para a rápida expansão do vírus nas cidades brasileiras e, muito especialmente, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. O epicentro da epidemia é também o epicentro das violações ao direito à cidade.

Nesse cenário, o Direito Urbanístico tem uma grande contribuição a dar para o enfrentamento da pandemia, propondo uma agenda urbana para a COVID-19 que se concentra em três pontos centrais que recapitulamos agora. Em primeiro lugar, se propõe que os municípios tratem de gerar efeitos jurídicos concretos do princípio da função social da propriedade, com a aplicação de instrumentos como a requisição administrativa de imóveis abandonados, tanto públicos quanto privados. Além de medida de justiça social, que pode ser medida sanitária de impacto para evitar novos contágios.

Em segundo lugar, é necessário redistribuir a renda urbana gerada pela cidade, direcionando as contrapartidas do licenciamento urbano e ambiental para a implantação imediata de infraestruturas de emergência nos assentamentos periféricos. Esta medida ataca a crise fiscal dos municípios e permite um enfrentamento mais eficaz à pandemia, chamando os agentes do mercado imobiliário a contribuírem com o financiamento da infraestrutura urbana necessária para abreviar a crise.

Finalmente, o Direito Urbanístico contribui com a superação da crise do coronavírus propondo a suspensão humanitária de todos os mandados de reintegração

de posse e de despejos coletivos no Brasil, evitando, assim, que a crise sanitária se agrave e seja também uma crise que aguce os conflitos fundiários no país. Ao dar esta contribuição, os juristas que trabalham com Direito Urbanístico no país esperam que a crise sanitária na COVID-19 sirva de lição ao poder público e à sociedade acerca da necessidade da construção de políticas públicas permanentes e capazes garantir o direito à cidade sustentável para todos e todas no país.

The tragedy of COVID 19 in Brazilian cities: analysis and alternatives for coping with the pandemic from the perspective of Urban Law

Abstract: This article analyzes the centrality of the urban phenomenon and the history of Brazilian urbanization in determining the uneven geographical distribution of cases and deaths by COVID-19 in Brazil. In addition, based on a research developed using the systemic method, it presents an overview of the contributions that Urban Law is able to offer to face the pandemic, precisely starting from the cities, undeniable territory of contagion of the coronavirus in Brazil. Based on a diagnosis of decades of violation of the right to the city in the country, the article examines instruments of Urban Law capable of mitigating the perverse impacts of the health crisis on the most vulnerable populations, especially in the peripheries, analyzing alternatives of urban policies and measures to be taken by the Executive, Legislative and Judiciary Powers during the pandemic.

Keywords: Right to the city. Housing rights. COVID-19. Social function of property. Urban Policy.

Referências

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. A sociedade civil das periferias urbanas frente à pandemia (março-julho 2020). Relatório de Pesquisa 1 do Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia do Grupo de Pesquisa Resocie. Universidade de Brasília, Brasília, 30 de junho. Disponível em: <https://resocie.org/relatorios-de-pesquisa-do-repositorio/>. Acesso em: 12 out. 2020.

ALFONSIN, Betânia De Moraes; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 12 out. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; D'AVILA, Daniele Ferron. Reflexões sobre o direito à moradia a partir do caso Lanceiros Negros: da barbárie à concertação. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, p. 185-203, 2018. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/639/356>. Acesso em: 12 out. 2020.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (Org.) *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2011.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 06 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10257/01, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018*. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resolucao10Resolucoesobreconflitospossessoresruraisurbanos.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL.IO. Disponível em: <https://brasil.io/home/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BUTLER, Judith. *Corpos em Aliança e a política das ruas*: notas para uma teoria performativa de assembleia. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2018.

DOCUMENTO de Políticas da Habitat III. 1 – Direito à cidade e cidade para todos. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. *Anais...* Quito: ONU, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-Portugue%CC%82s.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para o HABITAT III*. Brasília: Concidades/IPEA, 2016.

KONZEN, Lucas P. Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: el caso Pinheirinho. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ange (Coords). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. Mexico: PAOT, 2014.

MUNIZ, Veizon Campos Muniz. Desenvolvimento sustentável e boa Administração Pública em tempos de pandemia e além. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain. *Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. Disponível em: <https://editorial.tirant.com/br/libro/E000020005493>. Acesso em: 12 out. 2020. *E-book*.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Orgs.) *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

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

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 11-24, jan./jun. 2020.
