

ano 6 - n. 10 | janeiro/junho - 2020
Belo Horizonte | p. 1-212 | ISSN 2447-2026
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

**Revista Brasileira de
DIREITO URBANÍSTICO**

RBDU

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

Coordenadora-Geral

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Coordenador Adjunto

Rodrigo Iacovinni

Conselho Editorial

Dra. Adriana Nogueira Vieira Lima (UEFS)
<http://lattes.cnpq.br/1797614329766910>

Dr. Edésio Fernandes (University College London, Reino Unido)
<http://lattes.cnpq.br/8715939045729830>

Dr. Alex Ferreira Magalhães (UFRJ)
<http://lattes.cnpq.br/9383871504452656>

Dr. Emerson Gabardo (UFPR e PUC/PR)
<http://lattes.cnpq.br/3091904591160385>

Dr. Álvaro Sanchez Bravo (Universidad de Sevilla, Espanha)
<http://lattes.cnpq.br/5084987763906138>

Dra. Marinella Machado Araújo (PUC/MG)
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUC/RS)
<http://lattes.cnpq.br/2759534639224252>

Dra. Marise Costa de Souza Duarte (UFRN)
<http://lattes.cnpq.br/8614705824393576>

Dr. Claudio Oliveira de Carvalho (UESB)
<http://lattes.cnpq.br/8313743261334435>

Dr. Nelson Saule Junior (PUC/SP)
<http://lattes.cnpq.br/7226929140345329>

Dr. Daniel Gaio (UFMG)
<http://lattes.cnpq.br/3860243568106899>

Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (UNICEUB)
<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

Dra. Daniela Campos Libório (PUC/SP)
<http://lattes.cnpq.br/7582517839705764>

Dr. Thiago Marrara de Matos (USP)
<http://lattes.cnpq.br/5001783167154079>

Comitê de Pareceristas desta Edição

Marcelo Leão; Thanderson Sousa; Natalia Martinuzzi Castilho; Daniela Libório; Álvaro Sanchez Bravo; Alexandre Godoy Dotta; Harley de Sousa Carvalho

© 2020 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

R454 Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. – ano 1,
n. 1, (jul./dez. 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2015

Semestral
ISSN 2447-2026

1. Direito urbano. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 347.81
CDU: 349.44

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o
Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são
de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Sumário

DOCTRINA

ARTIGOS

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

Betânia de Moraes Alfonsin	11
1 Introdução.....	11
2 As violações do direito à cidade	15
3 Função social da propriedade e suas aplicações durante a crise sanitária	17
4 Justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização	18
5 Direito à moradia e Despejo Zero	19
6 Conclusões	22
Referências	23

A prestação de serviços públicos durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19): olhares sobre a perspectiva de preservação e da violação de direitos em alguns centros urbanos do país

Rosane de Almeida Tierno, Fernanda Carolina Costa	25
1 Introdução.....	25
2 O banco de dados – montagem e sistematização	26
3 Resultados parciais.....	28
4 Iniciativas paradigmáticas.....	30
5 Fornecimento de serviços essenciais durante da pandemia.....	32
6 Conclusões parciais	46
Referências	48

A proteção das populações excluídas e grupos vulneráveis frente à COVID-19 pelo direito internacional dos direitos humanos

Leticia Marques Osorio	51
1 Introdução.....	51
2 Os direitos humanos no centro das respostas à COVID-19	53
3 Proteção a grupos vulneráveis.....	57
4 Proteção ao direito à moradia e contra despejos forçados.....	61
5 Conclusão	65
Referências	67

A luta contra as remoções durante e depois do COVID-19: um panorama a partir das proposições legislativas estaduais

Flavia P. Pereira, Lara Caldas F. da Silveira, Mayara Souza, Patrícia F. de S. Koschinski, João Telmo de Oliveira Filho, Alex F. Magalhães	69
1 Introdução.....	70
2 Projetos de leis em tramitação nas Assembleias com indícios de respostas lentas por parte do Poder Legislativo	72

3	Projetos que receberam parecer contrário ou foram arquivados: a resposta negativa do Legislativo	75
4	As remoções “mobilizam” o Legislativo: muitos projetos apresentados, mas ainda não convertidos em lei	76
5	Os casos “vitoriosos”: houve aprovação do projeto pelo Legislativo ou ela está a ponto de acontecer	80
6	O uso de instrumentos alternativos aos PLs e a interação com os outros poderes ...	81
7	Considerações finais	85
	Referências	87

Políticas de morte *versus* redes pela vida: sociedade civil no enfrentamento à pandemia nas cidades

	Hanna Cláudia Freitas Rodrigues, Patrícia de Menezes Cardoso	91
1	Introdução	92
2	Políticas de morte nas cidades brasileiras em pandemia.....	94
3	Panorama geral das iniciativas da sociedade civil no enfrentamento à COVID-19.....	96
4	Políticas pela vida nas cidades brasileiras em pandemia.....	100
5	Defesa dos territórios tradicionais costeiros: o caso das comunidades caiçaras, quilombolas e guaranis em Ubatuba-SP, Paraty e Angra dos Reis-RJ	102
6	Considerações finais	106
	Referências	109

Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos

	Tarcyla Fidalgo Ribeiro, Marcelo Eibs Cafrune	111
1	Introdução: contexto da pesquisa, divisão temática	111
2	Metodologia	113
3	A falta de uniformidade das decisões judiciais sobre a temática da moradia no contexto da pandemia da COVID-19.....	115
4	Análise das decisões judiciais.....	117
5	Conclusão	126
	Referências	127

Iniciativas jurídicas em tempos de pandemia: procurando proteger a população em situação de rua

	Helena Duarte Marques, Lucas dos Santos Figueredo, Paulo Somlanyi Romeiro, Tatiana Cotta Gonçalves Pereira	129
1	Introdução	130
2	O fenômeno urbano e o direito: possíveis razões da ausência da população de rua nos estudos jurídico-urbanísticos	131
3	O Movimento Nacional de População em situação de Rua e as políticas públicas existentes	134
4	Descrição das iniciativas identificadas.....	137
5	Considerações finais e apontamentos para possíveis linhas de pesquisa.....	147
	Referências	148

Racismo e impactos da COVID-19 na população da cidade de São Paulo	
Vitor Coelho Nisida, Lara Aguiar Cavalcante	151
1 Introdução.....	151
2 Ajustando a régua.....	155
3 Gênero e raça da pandemia.....	159
4 As mortalidades no território.....	161
5 Avançando nas leituras.....	165
6 Invisibilização contínua.....	166
Referências.....	171

DECISÕES, RECOMENDAÇÕES, NOTAS TÉCNICAS

Apelo pela suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e despejos ante o avanço do vírus COVID-19 no país.....	175
Conflitos fundiários: recomendações em defesa do direito à moradia da população de baixa renda durante a pandemia do novo coronavírus.....	177
Rede nacional de conselhos de direitos humanos.....	185
Corte interamericana de derechos humanos inter-american court of human rights corte interamericana de direitos humanos. Cour interamericaine des droits de l'homme.....	189
Poder judiciário	
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia	191
Recomendação Administrativa nº 03/2020.....	197
Nota pública das Associações Comunitárias da Picinguaba – Ubatuba – SP, 20 de março de 2020.....	199
Processo Digital nº: 1001002-21.2018.8.26.0660.....	201
Sentença.....	205
Instruções para os autores.....	211

Apresentação

A Organização Mundial de Saúde declarou que a pandemia provocada pelo coronavírus constitui uma emergência de saúde pública de impacto internacional. Embora a doença afete diversas classes sociais em todo o mundo, é possível apontar que alguns grupos sociais são atingidos de forma diferenciada, sendo vulnerabilizado com maior intensidade o “Sul da Quarentena”, expressão utilizada por Boaventura de Sousa Santos¹ como metáfora em referência a grupos que suportam os efeitos da doença de forma ainda mais cruel em função da discriminação racial, discriminação sexual, condição de trabalho ou território que ocupam.

Como não poderia deixar de ser, a crise sanitária impacta diretamente o âmbito jurídico-legal brasileiro. Observamos uma intensa profusão de ações e decisões judiciais, notas públicas, recomendações e edição emergencial de legislações municipais, estaduais e federais, bem como diversas normas expedidas pelos organismos internacionais. É importante ressaltar que muitas dessas iniciativas decorreram de provocações de coletivos, comunidades, movimentos sociais e de entidades da sociedade civil, entre elas o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), e revelam experiências de solidariedade face à urgência de luta pela vida.

Nesse contexto, reconhecendo a urgência provocada pela crise sanitária, visando a mitigar seus impactos perversos sobre as populações mais vulneráveis, foi idealizado um número especial da *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, compondo o dossiê temático “O Direito Urbanístico e a COVID-19: urgência pela Vida”, dedicado à produção e difusão de um repertório jurídico baseado nos princípios norteadores do direito à cidade.

Os autores que participam deste número são pesquisadores do campo jurídico e do urbanismo, vinculados a universidades, gestão pública e organizações de todas as regiões do Brasil. Os artigos operam um forte diálogo com o material catalogado no seio do projeto intitulado “Banco de Iniciativas: Direito Urbanístico e COVID-19”, organizado em 2020, de forma colaborativa, por associados e associadas do IBDU.

O presente dossiê é composto por duas seções. Na parte geral, destacam-se oito artigos inéditos que têm como ponto de convergência a centralidade do direito à cidade, como condição para realização do direito à saúde e à vida no contexto pandêmico. São problematizados temas que compõem o amplo espectro do Direito Urbanístico e que ganham ainda mais emergência e urgência em decorrência da emergência pública gerada pela COVID-19. Em função do caráter de crise global,

¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Almedina, 2020.

os textos apresentados propõem uma abordagem interescalar e interdisciplinar, transitando entre espaços epistêmicos diferenciados, de modo a abordar a diversidade que brota das inúmeras situações jurídicas nas cidades do Brasil, mas sem prescindir de atenção especial à escala internacional, com foco nas orientações e normativas exaradas pelos organismos internacionais.

O dossiê reúne temas e experiências diversas de produção do direito, como o direito ao acesso à infraestrutura urbana – acesso à água, tratamento de esgoto, luz, equipamentos de saúde; saneamento ambiental; instrumento de direito urbanístico; e despejos forçados. Esse denso repertório analítico é transversalizado por recortes específicos, com atenção a sujeitos coletivos diversos, como população em situação de rua; população negra, mulheres, pessoas LGBTQIA; indígenas, quilombolas e caiçaras.

A segunda parte dedica-se à compilação de peças jurídicas paradigmáticas, incluindo decisões judiciais, recomendações de atores do sistema de justiça, notas públicas e representações da sociedade civil. As peças colacionadas são inspiradoras para a difusão de boas práticas que potencializem os sentidos e alcance da juridicidade diante da crise, ao mesmo tempo em que oferecem subsídios empíricos para os operadores do Direito e para a promoção da Justiça, mediante a construção de agendas que aliem as dimensões teórica e prática na defesa do direito à vida.

Desejamos a todos e todas uma excelente leitura, esperando que este número especial da *RBDU* possa contribuir para o fortalecimento de iniciativas no campo jurídico que tencionem o cumprimento das obrigações de direitos humanos fundamentais a serem adotadas pelos Estados para proteger os grupos ainda mais vulnerabilizados no contexto pandêmico.

Adriana Nogueira Vieira Lima

Conselheira de Ensino e Pesquisa do IBDU. Docente do Curso de Direito da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Pós-doutora em Direito pela UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA. *E-mail:* adriananvlima@gmail.com.

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Coordenadora da *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*. Coordenadora da Região Nordeste do IBDU. Docente do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará. Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUC/PR. *E-mail:* meloligia@gmail.com.

Artigos

DOCTRINA

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.

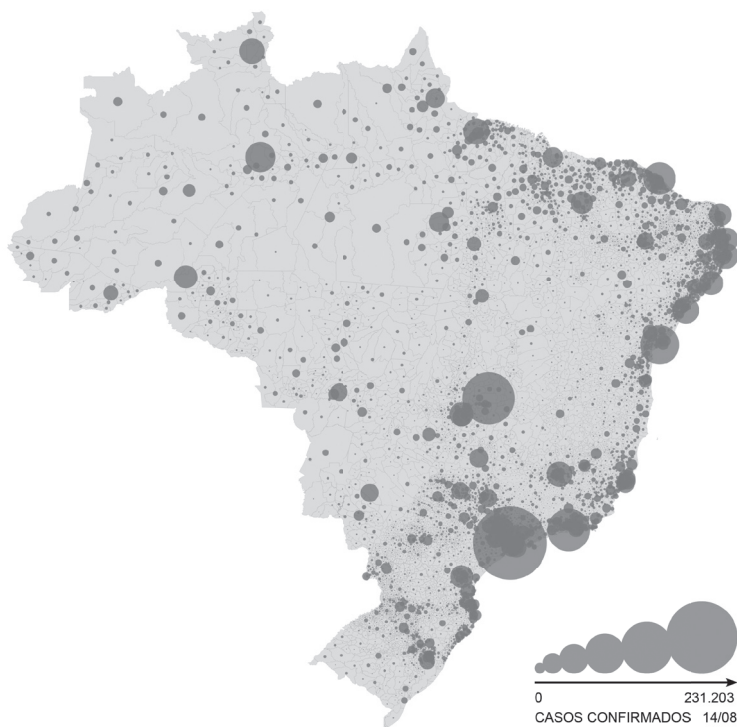
para aumentar a tragédia particular do país, foram solenemente desprezadas por um governo federal que mais parece um propagador da doença do que o ente da Federação com competência para dar suporte nacional e coordenação federativa às políticas de saúde a serem desenvolvidas pelos entes da Federação 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=KYvLOY0iWIE>. 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-profissionais-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/Apelos-remocoes-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_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.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_Resoluon10Resoluosobreconflitos-possessriosruraiseurbanos.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.

A prestação de serviços públicos durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19): olhares sobre a perspectiva de preservação e da violação de direitos em alguns centros urbanos do país

Rosane de Almeida Tierno

Advogada Urbanista. Conselheira de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. Coordenadora do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Mestre em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP – Universidade de São Paulo. *E-mail:* ratierno@gmail.com.

Fernanda Carolina Costa

Advogada Urbanista. Vice-Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. Especialista em planejamento e uso solo urbano pelo IPPUR/UFRJ e mestre em planejamento urbano e regional pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano MDU/UFPE. *E-mail:* fernandacarolinacosta@hotmail.com.

Resumo: O presente artigo busca registrar as análises iniciais do banco de dados criado pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), procurando catalogar iniciativas de diversos atores visando ao enfrentamento da COVID-19. No banco de dados, foram incluídas: (i) decisões judiciais; (ii) peças de ações propostas no contexto da pandemia e do direito à cidade; (iii) leis, projetos de lei e decretos nos três âmbitos federativos; (iv) recomendações de atores do sistema de justiça; e (v) representações de entidades da sociedade civil. O artigo também dá atenção especial às medidas adotadas, a fim de garantir a prestação de serviços urbanos essenciais – como o abastecimento de água e a energia elétrica.

Palavras-chave: COVID-19. Coronavírus. Banco de dados. Iniciativas.

Sumário: **1** Introdução – **2** O banco de dados – montagem e sistematização – **3** Resultados parciais – **4** Iniciativas paradigmáticas – **5** Fornecimento de serviços essenciais durante da pandemia – **6** Conclusões parciais – Referências.

1 Introdução

A pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, teve um impacto direto no âmbito jurídico-legal brasileiro, que pode ser observado por meio de ações e decisões judiciais, de recomendações e de edição de legislações municipais,

estaduais e federais. Muitas destas iniciativas, provenientes de atores do sistema de justiça, decorreram de provocações de coletivos, movimentos sociais e de entidades da sociedade civil.

Buscando ter uma melhor leitura dessas iniciativas, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) iniciou a montagem de um banco de dados composto por (i) decisões judiciais; (ii) peças de ações propostas no contexto da pandemia e do direito à cidade; (iii) leis e decretos nos três âmbitos federativos; (iv) recomendações de atores do sistema de justiça; e (v) representações de entidades da sociedade civil, aptos a mapear diversos aspectos dos comportamentos sociais e das tendências legislativas, jurisdicionais e recomendativas. O cadastramento dessas iniciativas terá duração de 12 meses e buscará registrar documentos editados de fevereiro de 2020 até janeiro de 2021. Iniciativas e insumos semelhantes (como leis ou regulamentos) produzidos em outros países, em especial na América Latina, poderão ser incorporados à pesquisa, ainda que não se pretenda que sejam sistematizados com o mesmo rigor.

O banco de dados está sendo montado pensando um recorte temático que sirva como um primeiro filtro de pesquisa, cujos temas são: (i) direito à moradia – remoções, despejos, reintegrações de posse e demandas relacionadas à produção, ao financiamento habitacional e à regularização fundiária; (ii) transporte e mobilidade; (iii) serviços e infraestrutura urbana – acesso à água, tratamento de esgoto, luz, equipamentos de saúde; (iv) espaço público – medidas de restrição de circulação; (vii) espaços de lazer; (viii) atenção à população em situação de rua; e (ix) legislação urbanística. Também tem como objetivo a visibilização dos sujeitos que estão sendo alvo dos atos jurídicos: (i) população vulnerável de moradores de rua; (ii) população encarcerada; (iii) mulheres e pessoas LGBTQIA+; (iv) indígenas e quilombolas; (v) negros; e (vi) locatários atingidos por despejos.

A partir dos recortes de análise propostos, a montagem do banco de dados objetiva: 1) traçar um quadro inicial a respeito de como as instituições jurídicas estão reagindo à emergência da pandemia; 2) produzir um mapeamento documental com grande potencial informativo, possibilitando a criação de métodos de análise dos dados; 3) contribuir com a disseminação de práticas, no campo do direito urbanístico, que possam minorar os impactos da pandemia (fomentar ações de incidência); 4) constituir-se, nacionalmente, como fonte complementar de pesquisa sobre iniciativas de enfrentamento à COVID-19 relacionadas ao uso e à ocupação do solo urbano; e 5) promover ensaio para uma futura rede de pesquisadores em direito urbanístico.

2 O banco de dados – montagem e sistematização

Para a montagem do banco de dados, o IBDU reuniu um grupo de pesquisadores e associados a fim levantar e analisar iniciativas de combate aos efeitos

da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) com conexões diretas ou indiretas em relação à violação ou à preservação dos direitos à cidade em suas diversas interfaces, em âmbito nacional, por meio de um formulário-instrumental que abrangesse a diversidade de iniciativas.

As *iniciativas*, nomenclatura utilizada nesse documento e na pesquisa, são gênero das diversas espécies de produções dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; das instituições do sistema de justiça, como Defensorias Públicas e Ministério Público; e de documentos produzidos pela sociedade civil.

A pesquisa, que ainda se encontra em curso, foi dividida em quatro grupos: Jurisdicional; Normativas; Sistema de Justiça; Iniciativas da Sociedade Civil. O grupo Jurisdicional vem levantando decisões judiciais que tratem do objeto da pesquisa, elencando decisões de primeiro e segundo grau de tribunais federais e estaduais, bem como dos tribunais superiores (STF – Supremo Tribunal Federal e STJ – Superior Tribunal de Justiça). O grupo de Normativas tem por escopo colecionar normas jurídicas, dentre elas leis, decretos, portarias e resoluções de todos os entes federativos cujo objeto tenha interface com a violação ou com a proteção do direito à cidade durante a pandemia do novo coronavírus. Já o grupo Sistemas de Justiça tem por objetivo o levantamento de ações judiciais dentro do enfoque da pesquisa. E, por último, o grupo Iniciativas da Sociedade Civil procura levantar documentos tais como recomendações e notas técnicas, buscando preservar os direitos à cidade durante o ciclo pandêmico da COVID-19.

Foram excluídos da pesquisa os inúmeros projetos de lei, mesmo que relevantes, dadas a ausência de executoriedade dos mesmos e a necessidade de conjugação de esforços para as iniciativas que efetivamente tivessem o condão de representar efetiva violação ou preservação dos direitos à cidade.

Importante salientar, ainda, que não se trata de uma pesquisa estatística e/ou amostral a partir de dados primários, isto porque não há fontes de dados que disponibilizem as iniciativas dentro do recorte perquirido. Um exemplo é a consolidação de dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. No bojo do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, o CNJ criou estudo específico sobre o coronavírus, por meio da Portaria CNJ nº 57, de 20 de março de 2020, ofertando publicamente uma gama de dados sobre diversas iniciativas de âmbito nacional. Estas foram coletadas a partir de um *template* elaborado pelo CNJ, cujos dados são preenchidos pelos órgãos judiciais de origem das decisões. Contudo, tal projeto centra-se basicamente em critérios processuais aptos a conhecer a natureza das ações e a movimentação específica do judiciário concernente a esse período judicial. Este, certamente, vem produzindo impacto de monta nas relações jurídicas nos diversos ramos do direito, e, portanto, vem aumentando a demanda judicial.

Nesse sentido, não oferece suporte para o recorte temático elencado pela pesquisa. Os tribunais regionais, em sua maioria, não disponibilizam dados públicos, de modo a individualizar decisões com especificidades exigidas pelo estudo.

Diante de todos esses entraves metodológicos, optou-se por eleger iniciativas de amplo conhecimento dos associados do IBDU e de militantes no campo do direito urbanístico, cuja atuação diária nas diversas unidades da federação vem permitindo acessar vasto material para análise.

As iniciativas são cadastradas através de um formulário elaborado pelo corpo de pesquisadores e associados do IBDU. Sua montagem buscou superar o desafio de incluir itens primários que dessem conta da diversidade, senão temática, da natureza dessas iniciativas, de modo a atender a suas especificidades. O formulário preenchido pelos pesquisadores envolvidos busca registrar: Nível federativo da iniciativa submetida; Região do país a que a iniciativa submetida se encontra circunscrita; Estado(s) a que a iniciativa submetida se encontra circunscrita; Cidade(s) a que a iniciativa submetida se encontra circunscrita; De quem partiu a iniciativa submetida; Espécie de iniciativa submetida; Se a iniciativa se tratar de ação judicial e/ou peça jurídica, com a indicação da classe do processo; Tema(s) a que se refere a iniciativa submetida; Palavras-chave referentes à iniciativa; Se a iniciativa menciona, enfoca ou prioriza algum grupo específico; Se a iniciativa menciona, enfoca ou prioriza algum território específico; Se a iniciativa possuir prazo de validade, indicando o horizonte temporal definido (data de início e previsão do término); Título da iniciativa submetida; Data da iniciativa; Ementa ou Síntese da iniciativa; Link através do qual a iniciativa pode ser encontrada; Link adicional; Upload de arquivo relativo à iniciativa; e Observações e/ou dúvidas.

3 Resultados parciais

O início da coleta de dados se deu em 19 de junho de 2020, incluindo iniciativas desde meados de março de 2020. A sistematização apresentada analisou as iniciativas cadastradas até 19 de julho de 2020, totalizando 172 atos cadastrados.

Das iniciativas cadastradas, o ente federativo que mais produziu atos foram os Estados, com 105 iniciativas (61,4%), seguidos pela União, com 34 iniciativas (19,9%). As iniciativas municipais correspondem a 10,3%, as intermunicipais a 1,2% e as metropolitanas a 2,9%. Já as iniciativas internacionais são 4,1% das cadastradas.

A região do país que mais editou iniciativas, tendo como base o banco de dados da pesquisa, foi o Sudeste, com 71 iniciativas (41,35%), seguido pelo Nordeste, com 41 iniciativas (24,7%). O Centro-Oeste tem 4,1% das iniciativas, o Norte 4,1% e o Sul 4,7%. Das iniciativas, 21,6% não estão restritas ou não foram

propostas em determinada região do país. O estado da federação que teve o maior número de iniciativas cadastradas foi São Paulo, seguido, na seguinte ordem, por Rio de Janeiro e Pernambuco. Estes estados obtiveram, respectivamente, 42, 25, e 24 iniciativas. Foram cadastradas iniciativas propostas no estados do Rio Grande do Sul, Tocantins, Pará, Santa Catarina, Paraná, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Bahia, Minas Gerais e Ceará.

Quanto à origem da iniciativa, o maior número delas provém de medidas que precisaram ser judicializadas pelo poder Judiciário e, na sequência, medidas propostas por instituições do sistema de justiça (Defensorias Públicas e Ministério Público), com 47 iniciativas cada, seguidas pela sociedade civil, com 23 iniciativas. Os municípios e estados também estão entre os atores que promoveram medidas, a exemplo dos decretos emitidos para regular o funcionamento das atividades. Conselhos de direitos e universidades também editaram iniciativas.

As espécies de iniciativas mais representativas do banco de dados são: recomendações (52), decisões judiciais (50), e decretos (12). Leis e projetos de lei também foram cadastrados. Notas técnicas, peças jurídicas e provimentos também integram o banco de dados.

Quanto às ações judiciais, considerando a classe do processo, o maior número delas são procedimentos cíveis, relacionados, especialmente, com a suspensão de medidas dentro de ações de despejo (20), seguidos das ações civis públicas (15).

O temas de destaques das iniciativas apresentadas foram: as suspensões de remoções e despejos, com 42 iniciativas; a manutenção da prestação de serviços urbanos (saneamento, fornecimento de água, energia elétrica e internet), com 17 iniciativas; os regramentos especiais relativos à mobilidade (transporte público, restrições ao trânsito em espaços públicos, *lockdown*, etc.), com 12 iniciativas; e a garantia do Direito à Moradia Adequada (abrigos provisórios, políticas habitacionais, etc.), com 11 iniciativas.

As palavras-chave mais presentes na pesquisa são: SUSPENSÃO, REINTEGRAÇÃO DE POSSE, COVID-19, DIREITOS SOCIAIS e ISOLAMENTO SOCIAL.

Em sua grande maioria, as iniciativas estudadas não são focadas em grupos sociais específicos (60,7%). Contudo, dois grupos se destacam dentre aqueles mencionados: população em situação de rua, com 17 iniciativas, e moradores de favelas e periferias, com 11 iniciativas. Outros grupos também são mencionados, mesmo que não de forma predominante, tais como pessoas negras, indígenas, comunidades tradicionais, presos e catadores de recicláveis. Grande parte das iniciativas não indica o foco em territórios específicos, mas, nos casos em que os mesmos são indicados, em suas maioria são as capitais (19 iniciativas).

As iniciativas se concentram em maior número no mês de março de 2020, quando se iniciou o marco regulatório da pandemia do novo coronavírus,

e aumentam novamente em junho do mesmo ano, quando se iniciaram os procedimentos de reabertura dos serviços e da cidade, com a ruptura gradual do isolamento.

4 Iniciativas paradigmáticas

No início de março de 2020, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA) subscreveram uma nota, ante o avanço do novo coronavírus no país, recomendando a suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais motivadas por reintegração, visando a evitar o agravamento da situação de vulnerabilidade em relação ao vírus, dada a exposição a risco de inúmeras famílias sujeitas a despejo.

Essa nota técnica com caráter de recomendação foi mencionada em 16 sentenças de ações possessórias e demolitórias e de despejos por falta de pagamento de aluguel. Obstante, estas decidiram pela procedência do despejo e determinaram o sobrestamento do cumprimento da decisão até a cessação das medidas excepcionais de prevenção à disseminação da pandemia do COVID-19. As decisões fazem parte do banco de dados são integrantes das seguintes ações: Ação Possessória nº 1001002-21.2018.8.26.0660, Foro de Viradouro, TJSP; Ação de Despejo por falta de pagamento nº 1000077-54.2020.8.26.0660, Foro de Viradouro, TJSP; Ação de Reintegração de Posse nº 1000579-95.2019.8.26.0120, Foro de Cândido Malta, TJSP; Ação de Reintegração de Posse nº 1003231-37.2018.8.26.0115, Foro de Cândido Malta, TJSP; Ação de Despejo por Falta de Pagamento nº 1003613-62.2020.8.26.0405, Foro de Osasco, TJSP; Ação de Despejo por Falta de Pagamento nº 1004043-14.2020.8.26.0405, Foro de Osasco, TJSP; Ação de Despejo por Falta de Pagamento nº 1015149-07.2019.8.26.0405, Foro de Osasco, TJSP; Ação de Despejo por Falta de Pagamento nº 1027730-54.2019.8.26.0405, Foro de Osasco, TJSP; Ação de Reintegração de Posse nº 1003231-37.2018.8.26.0115, Foro de Campo Limpo Paulista, TJSP; Ação de Despejo por Falta de Pagamento nº 1002292-57.2019.8.26.0136, Foro de Cerqueira César, TJSP; Ação de Despejo por Falta de Pagamento nº 1000399-42.2020.8.26.0024, Foro de Andradina, TJSP; Ação de Despejo por Falta de Pagamento nº 1005074-82.2019.8.26.0024, Foro de Andradina, TJSP; Ação de Reintegração de Posse nº 1004494-52.2019.8.26.0024, Foro de Andradina, TJSP; Ação de Rescisão Contratual nº 1000030-64.2020.8.26.0439, Foro de Pereira Barreto, TJSP; Ação Demolitória nº 1000030-64.2020.8.26.0439, Foro de São José dos Campos, TJSP; Ação Demolitória nº 1012980-50.2018.8.26.0577, Foro de São José dos Campos, TJSP.

Abaixo são reproduzidos trechos de uma dessas decisões:

Ante o fundamentado e por tudo mais que dos autos consta, resolvo o mérito da ação na forma do art. 487, inciso I do Código de Processo Civil e JULGO PROCEDENTE o pedido inicial para REINTEGRAR A PARTE AUTORA NA POSSE do imóvel descrito na inicial (...). Acolho a sugestão da nota técnica das entidades da sociedade civil (IAB, IBDU e Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas) de 20.03.2020 encaminhada pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e determino o sobrestamento do cumprimento da presente decisão até a cessação das medidas excepcionais de prevenção à disseminação da pandemia do COVID-19 previstas no Comunicado de 13 de março de 2020 (...).¹

O Conselho Nacional de Direitos Humanos e 21 Conselhos Estaduais de Direitos Humanos expediram a Recomendação Conjunta nº 01/2020, no dia 19 de março, que, entre outras medidas, recomenda expressamente ao Poder Judiciário a suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos, e remoções determinadas em processos judiciais. Isto pois os processos de remoção, além de gerarem deslocamentos de famílias e de pessoas que foram por eles impactadas, também obrigam que estes grupos se vejam em situações de maior precariedade e exposição ao vírus – como o compartilhamento de uma habitação com outras famílias e, em casos extremos, a incorporação da rua como moradia.

Em âmbito nacional, podemos afirmar que essas duas iniciativas foram as precursoras quanto ao alerta e à ênfase que eventuais despejos coletivos representariam diante das circunstâncias da crise pandêmica sanitária e social provocada pelo novo coronavírus.

O Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário RE 0000168-27.2009.4.04.7214 SC, foi instado a decidir – em um pedido de tutela provisória incidental, requerido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em desfavor do Instituto do Meio ambiente (IMA) de Santa Catarina – por uma nova denominação do FATMA e diversos *amici curiae* admitidos no processo, tendo por objeto a Comunidade Indígena Xokleng da Terra Indígena Ibirama La Klaño. O pedido requiría a determinação da suspensão de todos os processos judiciais em curso – notadamente ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação –, bem como dos recursos vinculados a essas ações até julgamento final da Repercussão Geral, nos termos do art. 1.035, §5º do CPC, excluindo-se

¹ Processo Digital nº 1001002-21.2018.8.26.0660. Foro de Viradouro, Vara Única, TJSP. Ação de Reintegração de Posse. Relator: Juiz Substituto Dr. Pedro Henrique Antunes Motta Gomes. 20 mar. 2020.

as ações judiciais movidas com a finalidade de reconhecer e efetivar os direitos territoriais dos povos indígenas.

O processo teve como relator o Ministro Edson Fachin, em 06 de maio de 2020, e decidiu pela suspensão de *todos os processos*, de natureza possessória, anulatória de processos administrativos de demarcação envolvendo comunidades indígenas, *a nível nacional*, na seguinte conformidade:

Assim, com base no artigo 1.035, §5º, do Código de Processo Civil, determino, nos termos do pedido, a suspensão nacional dos processos judiciais, notadamente ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas, modulando o termo final dessa determinação até a ocorrência do término da pandemia da COVID-19 ou do julgamento final da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.017.365 (Tema 1031), o que ocorrer por último, salvo ulterior decisão em sentido diverso. À Secretaria para as providências cabíveis, sobretudo a cientificação dos órgãos do sistema judicial pátrio. Remeta-se o feito à Procuradoria-Geral da República, para que apresente manifestação, no prazo de cinco dias. Após, retornem conclusos. Publique-se. Intime-se.²

5 Fornecimento de serviços essenciais durante da pandemia

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é a agência reguladora dos serviços de fornecimento de energia elétrica no país, cuja gestão é realizada por inúmeras empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Ela expediu a Resolução Normativa nº 878, em 24 de março de 2020, que estabelece *medidas para preservação do serviço de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de Coronavírus (COVID-19)* e prevê que as medidas previstas poderão ser reavaliadas a qualquer tempo.

A Resolução traz importantes elementos de conservação do direito de fornecimento de energia elétrica, em especial, em seu art. 2º, em que veda a suspensão de fornecimento de energia por inadimplemento de residências de baixa renda, entre outros grupos vulneráveis:

Art. 2º Fica vedada a suspensão de fornecimento por inadimplemento de unidades consumidoras:

I - relacionadas ao fornecimento de energia aos serviços e atividades considerados essenciais, de que tratam o Decreto nº 10.282, de 2020, o Decreto nº 10.288, de 2020 e o art. 11 da Resolução Normativa nº 414, de 2010;

² Recurso Extraordinário nº 0000168-27.2009.4.04.7214. Relator: Ministro Edson Fachin. Florianópolis, SC, 06 mai. 2020.

II - onde existam pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica;

III - residenciais assim qualificadas:

a) do subgrupo B1, inclusive as subclasses residenciais baixa renda; e

b) da subclasse residencial rural, do subgrupo B2;

IV - das unidades consumidoras em que a distribuidora suspender o envio de fatura impressa sem a anuência do consumidor; e

V - nos locais em que não houver postos de arrecadação em funcionamento, o que inclui instituições financeiras, lotéricas, unidades comerciais conveniadas, entre outras, ou em que for restringida a circulação das pessoas por ato do poder público competente. (Grifos nossos).³

Esta medida foi fundamental para garantia do isolamento domiciliar da população mais vulnerável durante um período de escassez de emprego e renda, no qual, deduz-se, o encargo com o pagamento de contas de fornecimento de energia elétrica certamente teria um impacto consideravelmente negativo no orçamento dessas pessoas.

De fato, observando-se informações disponibilizadas pela ANEEL sobre o faturamento das empresas distribuidoras, foi possível constatar que não houve perda da arrecadação. A menor participação das residências de baixa renda – que caracterizou uma perda de arrecadação em 10,45% – foi compensada pelo aumento de arrecadação de 12,92% referente ao fornecimento de energia elétrica ao poder público e à iluminação pública.

Nesse item, que trata da prestação de serviços públicos, algumas iniciativas regionais valem ser destacadas:

Estado do Amazonas

Por força de ação civil pública nº 0641120-85.2020.8.04.0001, proposta pela Defensoria Pública do Amazonas, a Justiça no Amazonas, em 24 de março de 2020, concedeu tutela de urgência, *proibindo as concessionárias Águas de Manaus e Amazonas Energia de suspender o fornecimento de água e energia elétrica aos consumidores inadimplentes*. Foi determinado, ainda, que as concessionárias restabeleçam o fornecimento nas unidades consumidoras que tiveram o serviço interrompido por inadimplência após o Governo do Amazonas decretar situação de emergência na saúde pública em 16 de março de 2020.

Assim, em 25 de março de 2020, foi editado pelo governo do estado o Decreto nº 4.791, que dispõe sobre a proibição de suspensão dos Serviços Públicos de

³ Resolução Normativa nº 878, de 24 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 mar. 2002. Seção 1.

Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário da Cidade de Manaus, em face da pandemia de COVID-19, pelo prazo de 60 (sessenta) dias:

DISPÕE sobre a proibição de suspensão dos Serviços Públicos de Abastecimento de *Água e de Esgotamento Sanitário* da Cidade de Manaus, em face da pandemia de COVID-19, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, e dá outras providências

O PREFEITO DE MANAUS, no uso da competência que lhe confere o art. 128, inc. I, da Lei Orgânica do Município de Manaus,

CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Poder Público garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, na forma do art. 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o disposto no art. 188 da Lei Orgânica do Município de Manaus;

CONSIDERANDO o Decreto nº 4.787, de 23 de março de 2020, que declarou estado de calamidade pública no Município de Manaus para enfrentamento da pandemia do COVID-19;

CONSIDERANDO que em 03 de fevereiro de 2020 o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), por meio da Portaria MS nº 188;

CONSIDERANDO a classificação pela Organização Mundial de Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, como pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença no Município;

CONSIDERANDO a Carta nº 000122/2020 da empresa Águas de Manaus, que reafirma seu compromisso com a prestação dos serviços públicos concedidos de abastecimento de água;

CONSIDERANDO o Parecer nº 16/2020 subscrito pelo Diretor Jurídico, acolhido pelo Despacho subscrito do Diretor Presidente da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN;

CONSIDERANDO o que consta nos autos do Processo nº 2020.130 00.13210.0.005488 (Siged) (Volume 1),

DECRETA:

Art. 1º Fica suspensa a interrupção do fornecimento dos serviços públicos de *água e esgotamento sanitário* prestados pela Concessionária Águas de Manaus, em função de inadimplemento do consumidor, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação deste Decreto.

Art. 2º As contas de abastecimento de água e esgotamento sanitário vencidas e não pagas, no período indicado no art. 1º, terão seu prazo de vencimento prorrogado por mais 30 (trinta) dias, sem a incidência de juros e multa, após o término do prazo de vigência deste Decreto.

Art. 3º Compete à Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN, na qualidade de órgão regulador do contrato de concessão, o acompanhamento e a fiscalização do presente Decreto, bem como o estabelecimento de regras especiais para parcelamento e pagamento, a ser definido em conjunto com a Concessionária.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Manaus, 25 de março de 2020.

ARTHUR VIRGÍLIO DO CARMO RIBEIRO NETO

Prefeito de Manaus

ARTHUR VIRGÍLIO DO CARMO RIBEIRO BISNETO

Secretário Municipal Chefe da Casa Civil. (Grifos nossos).⁴

Por meio do Decreto nº 4.834, de 25 de maio de 2020, foram prorrogados os efeitos dos Decreto anterior até 30.06.2020, sendo mais uma vez prorrogado até 31.07.2020, por meio do Decreto nº 4.858, de 30 de junho de 2020.

Distrito Federal

O Distrito Federal possui duas leis importantes no que concerne à proteção da população contra o corte de prestação de serviços públicos. A Lei nº 6.551, de 22 de abril de 2020, assegura, nas relações de consumo relativas aos serviços públicos essenciais remunerados que especifica, o direito à não interrupção, na vigência de estado de calamidade pública. Em seu art. 1º, especifica os serviços públicos abrangidos por ela: “Art. 1º Esta Lei cria, para o Distrito Federal, normas específicas sobre direito do consumidor usuário dos serviços públicos essenciais de *água, luz, internet e gás canalizado*, na vigência de situações de calamidade pública” (*Diário Oficial do Distrito Federal*, 2020, seção 1, grifos nossos). Mais adiante, no art. 2º, §2º, informa que os *serviços de internet* só são considerados essenciais, para os fins desta Lei, se forem necessários à saúde ou à educação do consumidor. Apenas os consumidores hipossuficientes são beneficiários dessa lei.

Outra lei de destaque nesse campo é Lei nº 6.603, de 28 de maio de 2020. Foi originada do legislativo distrital, vetada pelo governador, e teve o veto derrubado. Proíbe o corte de fornecimento dos serviços públicos de *energia elétrica, telefonia e água e esgoto* prestados aos consumidores do Distrito Federal durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional:

⁴ Decreto nº 4.791, de 25 de março de 2020. Manaus, AM.

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do §6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º Ficam as empresas concessionárias de energia elétrica, telefonia e água e esgoto proibidas de interromper a prestação de seus serviços aos consumidores do Distrito Federal em decorrência de atraso no pagamento das faturas desses serviços, no curso do reconhecimento de estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 1º de junho de 2020

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE – Presidente⁵

Estado de Pernambuco

Em 23 de abril de 2020, foi proferida decisão nos autos da Ação Civil Pública nº 0015970-08.2020.8.17.2001, proibindo o corte de energia elétrica de consumidores residenciais durante o período de isolamento. Ela foi proposta pela Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, da lavra do Juiz da 3ª Vara Cível da capital, em face da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), e imposta pelas normas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus. Ainda segundo a decisão da 3ª Vara Cível do Recife, as pessoas que ficaram sem luz por causa de falta de pagamento devem ter o serviço restabelecido em todo o estado. A decisão determinou, ainda, multa diária de R\$ 10 mil por consumidor afetado.

Em 24 de março de 2020, a Defensoria Pública de Pernambuco ajuizou a Ação Civil Pública nº 0016251-61.2020.8.17.2001, junto ao Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), a fim de impedir cortes de água pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) em casos de inadimplemento do consumidor, enquanto durar o período de pandemia. No dia seguinte, a 33ª Vara Cível da capital determinou que a Companhia Pernambucana de Saneamento de Água (Compesa) fica impedida de suspender o fornecimento de água dos consumidores residenciais por inadimplência ao longo do período de emergência de saúde relativo à transmissão do COVID-19. Ademais, ela determinou o restabelecimento dos cortes já efetuados, em virtude de não pagamento, e a adoção de providências para fornecimento de água nas localidades ainda não atendidas, seja pelo sistema ordinário de provimento de água, seja por meio de caminhões-pipa. O não cumprimento da decisão implica o pagamento de multa diária de R\$ 10 mil a cada consumidor afetado.

⁵ Lei nº 6.603, de 28 de maio 2020. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, 16 jun. 2020.

Em 29 de junho de 2020, foi sancionada a Lei nº 18.736/2020, que dispõe sobre a suspensão de corte de água e energia durante 120 dias no município do Recife, portanto, de âmbito municipal.

LEI Nº 18.736 /2020

DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO DE CORTE DE ÁGUA E ENERGIA DURANTE 120 DIAS NO MUNICÍPIO DO RECIFE.

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica suspenso o corte de água e energia no Município do Recife, durante o período de 120 dias, devido ao surto da pandemia do Covid-19 (Coronavírus).

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, através de Decreto no que for cabível.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Recife, 29 de junho de 2020”

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO

Prefeito do Recife

Projeto de Lei nº 35/2020 autoria do Vereador Rinaldo Júnior.⁶

Estado do Rio de Janeiro

Em 23 de março de 2020, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Estadual nº 8769/2020, que dispõe sobre medidas de proteção à população fluminense durante o plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde. Trata-se de uma norma que aborda diversos aspectos e procedimentos a serem preservados. Em seu art. 2º, a lei dispõe sobre a vedação de interrupção de serviços públicos por inadimplemento:

Art. 2º Fica vedada a interrupção de serviços essenciais por falta de pagamento, pelas concessionárias de serviços públicos.

§1º Entende-se como serviços essenciais para efeito do disposto no caput deste artigo, o fornecimento de água e tratamento de esgoto, gás e energia elétrica.

§2º Após o fim das restrições decorrentes do Plano de Contingência, as concessionárias de serviço público, antes de proceder a interrupção do serviço em razão da inadimplência anterior a março de 2020, deverão possibilitar o parcelamento do débito pelo consumidor.⁷

⁶ Lei nº 18.736, de 29 de junho de 2020. *Diário Oficial de Pernambuco*, Recife, PE, 03 jul. 2020.

⁷ Lei Estadual nº 8.769, de 23 de março de 2020. Rio de Janeiro, RJ, 30 mar. 2020.

Apesar da Resolução da ANEEL e do disposto no art. 2º da Lei Estadual nº 8769/20, a questão foi objeto da Ação Civil Pública nº 0069235-51.2020.8.19.0001 (ALERJ X Light). O conflito foi equacionado pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), que manteve a decisão de proibir a concessionária de interromper o fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento pelo prazo de 90 dias. No dia 9 de abril o presidente do TJRJ já havia decidido pela proibição do corte de energia:

Embora a interrupção do serviço de energia constitua, em princípio, exercício regular de direito, o corte do fornecimento de serviços essenciais deve ser evitado durante o prazo de 90 dias, assinalado tanto na Resolução da ANEEL quanto na Lei Estadual nº 8.769 de 2020, em homenagem aos princípios constitucionais da intangibilidade da dignidade da pessoa humana e da garantia à saúde e à vida, sem prejuízo da adoção, pela concessionária, das demais medidas previstas em lei para a cobrança de eventuais débitos.⁸

Na decisão, o presidente do TJRJ refutou a alegação da Light, conforme o que segue:

Ademais, ao contrário do alegado no pedido de reconsideração formulado pela concessionária, o art. 2º, III, da Resolução 878/20, não veda o corte de fornecimento para TODOS os consumidores residenciais do país. O aludido diploma legal é de improvável implementação, máxime no tocante aos mais humildes, diante da dificuldade de identificar e comprovar, na atual conjuntura, quem atende aos requisitos elencados em seu art. 2º.

Uma decisão do TJRJ em sentido contrário foi encontrada envolvendo a concessionária VLT, de transporte de veículos leves sobre trilhos, sentença esta abaixo ementada:

Direito Regulatório. Direito Civil. Energia elétrica. Pandemia COVID-19. Concessionária de transporte de veículos leves sobre trilhos – VLT que firmou, com a agravante, Contrato de Uso do Sistema de Distribuição (CUSD) com cláusula de demanda contratada. Norma obrigacional que é encontrada em todos os contratos firmados por grandes consumidores e que é disciplinada pela Agência Reguladora – ANEEL. No sistema de demanda contratada (take or pay) o consumidor se obriga a pagar pela energia colocada à sua disposição, independentemente de consumi-la no todo ou em parte. Princípio da liberdade contratual. Deferimento de medida antecipatória de tutela em ação em que a autora, alegando expressiva queda de receita em razão da

⁸ Ação Civil Pública nº 0069235-51.2020.8.19.0001. Rio de Janeiro, 09 abr. 2020.

pandemia, pretende a revisão de seu faturamento para que seja considerado tão-somente o custo pela energia efetivamente consumida. Agravo de Instrumento. Concessão de efeito suspensivo ao recurso da ré, em juízo de mera cognição sumária. Inexistência de probabilidade do direito invocado. A Agência Reguladora – ANEEL já no início da pandemia expediu a Resolução Normativa nº 878/2020 vedando a suspensão do fornecimento de energia elétrica para o caso de inadimplência de empresas ligadas a atividades essenciais como aquela desenvolvida pela autora-agravada. Periculum in mora inverso. A concessionária ré constitui um dos elos de uma complexa estrutura de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica que, de forma interdependente, integra o Sistema Elétrico Brasileiro – SEB. O desarranjo econômico-financeiro de uma concessionária do porte da Light tem efetivo potencial de impactar substancialmente todo o Sistema. Não por outro motivo, a ANEEL já se posicionou a respeito da impossibilidade de flexibilização contratual, apontando um risco sistêmico para o setor, com efeitos nocivos ao equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e graves consequências para a continuidade da prestação dos serviços de fornecimento de energia elétrica, em todo o país. Não parece ocioso destacar, outrossim, que a regulamentação sobre energia elétrica é matéria constitucionalmente atribuída à União (artigo 22, IV da Constituição Federal) que por força do disposto no artigo 3º, I da Lei nº 9.427/96 delegou competência regulatória para a ANEEL. Assim, ex vi desta autorização legislativa, recentemente (19/05/2020) a Agência Reguladora, de forma unânime, exarando o Despacho nº 1406, decidiu negar provimento ao pleito de consumidores do Grupo A (grandes consumidores), concluindo não ser possível a alteração do faturamento nos contratos de demanda contratada. No mais, embora o contrato firmado entre as concessionárias contenha previsão de suspensão de obrigação atingida por caso fortuito ou de força maior, isso não é fundamento bastante para o refaturamento temporário, tal qual alvitrado na decisão de 1º grau. A uma porque a ANEEL vedou expressamente a suspensão do fornecimento de energia elétrica no caso de inadimplência das empresas que prestam serviços essenciais (Resolução nº 878/2020); depois porque o refaturamento deferido importaria em supressão da contraprestação pecuniária a que faz jus a concessionária ré, com impacto negativo em seu direito de crédito com reflexos jurídicos e contábeis relevantes; por fim, há norma expressa na avença firmada entre as partes segundo a qual a disciplina do fortuito ou força maior exclui expressamente dificuldades econômicas ou alteração das condições de mercado. Possibilidade da restrição contratual. Doutrina. Inteligência do disposto no artigo 393 do Código Civil. Em que pese se reconhecer que a autora enfrenta graves dificuldades, não se mostra razoável que o Judiciário possa intervir em contratos que integram um intrincado sistema de atividades interdependentes que contam com custos fixos de impossível avaliação por normas do Código Civil ou do Código de Defesa do Consumidor. Para purgar os efeitos desastrosos da pandemia na saúde financeira do empresariado, o Governo Federal criou, através do BNDES e Caixa Econômica Federal, linhas de crédito que podem evitar

um colapso nas respectivas atividades. Efeito suspensivo concedido ao recurso. Artigo 995 do Código de Processo Civil.⁹

Estado do Rio Grande do Sul

A sentença da juíza da 2ª Vara do Trabalho de São Leopoldo foi exemplar. Determinou-se que a RGE Sul Distribuidora de Energia suspenda atividades não essenciais para a manutenção da distribuição de energia elétrica. A ordem atende a pedido de tutela provisória de urgência, em ação civil pública movida pelo Sindicato dos Assalariados Ativos, Aposentados e Pensionistas nas Empresas Geradoras, ou Transmissoras, ou Distribuidoras, ou afins de Energia Elétrica no Estado do Rio Grande do Sul e Assistidos por Fundações de Seguridade Privada Originadas no Setor Elétrico (SENERGISUL) contra a empresa.

Na fundamentação de sua decisão, a julgadora observou que a pandemia traz uma situação de conflito de valores fundamentais da República, tais como a proteção à saúde do trabalhador e a manutenção de atividades essenciais à comunidade para assegurar o desenvolvimento da cidadania. Ela referiu o Decreto Estadual nº 55.154, que garante o funcionamento das atividades essenciais, entre as quais estão a geração, a transmissão e a distribuição de energia elétrica.

Entretanto, a magistrada ponderou haver outros regramentos envolvidos. Um exemplo é a Constituição Federal, na qual, de acordo com a juíza, o direito de proteção à saúde do trabalhador encontra sua fundamentalidade material. Ela também cita a Convenção 155 da Organização Internacional do Trabalho, em que consta que “deverá ser protegido, de consequências injustificadas, todo trabalhador que julgar necessário interromper uma situação de trabalho por considerar, por motivos razoáveis, que ela envolve um perigo iminente e grave para sua vida ou sua saúde”.¹⁰ Ainda, mencionou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Culturais de 1966, cujos signatários comprometem-se a assegurar “a prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças”.¹¹

A RGE impetrou um mandado de segurança a fim de cassar a liminar, mas a decisão foi mantida pelos desembargadores Marcos Fagundes Salomão (plantonista) e Marcelo José Ferlin D’Ambroso (relator), na 1ª Seção de Dissídios Individuais do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (RS).

Outrossim, é importante destacar a Ação Civil Pública Cível nº 0020257-86.2020.5.04.0332. Trata-se de um pedido de tutela de urgência, movida pelo

⁹ Agravo de instrumento nº 0031265-20.2020.8.19.0000. Rio de Janeiro, 26 mai. 2020.

¹⁰ Art. 13 da 155ª Conferência da Organização Internacional do Trabalho.

¹¹ Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assembleia Geral Das Nações Unidas, Nova Iorque, 16 dez. 1966.

SENERGISUL em face da RGE Sul Distribuidora de Energia, em que o sindicato-autor busca a concessão de medida liminar para o fim de determinar que a requerida mantenha o trabalho presencial de seus empregados somente quando imprescindíveis à manutenção da distribuição de energia elétrica, visando a reduzir os riscos individuais e coletivos de contágio e propagação da COVID-19, com a suspensão temporária de tarefas correlatas que não prejudiquem a manutenção dos serviços essenciais. No corpo da peça inicial, o sindicato-autor cita como atividades não essenciais, exemplificativamente, as seguintes: leitura e entrega de medidores; inspeção em pontos de medição para fim de fiscalização de furtos de energia; ligação de energia em residências em construção ou não habitadas.

Estado de Rondônia – Lei nº. 4.735/2020

Em 22 de abril de 2020, o Estado de Rondônia sancionou lei que veda o corte de fornecimento de água e de energia elétrica por inadimplência por força da propagação do novo coronavírus. Frisa-se que tal norma não estabelece distinção entre as classes de consumidores de energia elétrica, alcançando todos os extratos econômicos e sociais:

LEI Nº 4.735, DE 22 DE ABRIL DE 2020

Veda o corte do fornecimento de água e de energia elétrica por inadimplência provocada em decorrência da propagação do novo Coronavírus – COVID-19.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam as Empresas Públicas e Privadas, Sociedades de Economia Mista, Concessionárias e Permissionárias que operam serviço de distribuição de Água e de Energia elétrica no Estado de Rondônia, proibidas de interromper a prestação do serviço, por motivo de inadimplência, durante o período de vigência do Decreto Estadual nº 24.871 de 16 de março de 2020 que decretou a situação de emergência, no âmbito da Saúde Pública no Estado de Rondônia em razão da pandemia do Coronavírus – COVID-19.

Art. 2º O descumprimento do disposto na presente Lei acarretará à distribuidora de serviço multa diária de 5.000 (cinco mil) UPF's/RO por infração, que será revertida ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

§1º Entende-se como serviços essenciais para efeito do disposto no caput deste artigo, o fornecimento de água e tratamento de esgoto, gás e energia elétrica.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 22 de abril de 2020, 132ª da República. MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS – Governador.¹²

¹² Lei nº 4.735, de 22 de abril de 2020. Porto Velho, RO, 22 abr. 2020.

Estado de Santa Catarina – Lei nº 17933/2020

Em 24 de abril de 2020, o estado de Santa Catarina sancionou a lei que veda o corte dos serviços de energia elétrica, água, esgoto e gás até 31 de dezembro de 2020, no âmbito do próprio estado, e estabelece outras providências, ante a emergência sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus. Essa norma também não estabelece distinção entre as classes de consumidores de energia elétrica, alcançando todos os extratos econômicos e sociais.

Interessante notar que a norma estabelece prazo até 31 de dezembro de 2020, o que confere segurança jurídica aos consumidores dos serviços públicos de energia elétrica, água, esgoto e gás naquele estado, superior à demais normas em comento:

Lei nº 17933 de 24 de abril de 2020

Veda o corte dos serviços de energia elétrica, água, esgoto e gás, até 31 de dezembro de 2020, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e estabelece outras providências, ante a emergência sanitária provocada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

O Governador do Estado de Santa Catarina

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica vedado o corte dos serviços de energia elétrica, água, esgoto e gás, até 31 de dezembro de 2020, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a contar da data da publicação do Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020.

Art. 2º As empresas distribuidoras de energia elétrica, água, esgoto e gás deverão postergar os débitos tarifários de todos os consumidores do Estado de Santa Catarina, referentes aos meses de março e abril de 2020.

Parágrafo único. Os débitos tarifários postergados serão cobrados dos consumidores a partir da conta de maio de 2020 em 12 (doze) parcelas iguais e sucessivas sem juros, encargos ou multas.

Art. 3º (Vetado)

Parágrafo único. (Vetado)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.¹³

Estado de São Paulo

Sobre o fornecimento de energia elétrica. O Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio do Comunicado nº 44/2020, apenas tornou público o teor da Resolução Normativa nº 878, em 24 de março de 2020, da ANEEL, na seguinte conformidade:

¹³ Lei nº 17.933, de 24 de abril de 2020. Florianópolis, SC, 27 abr. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJSP

SPR – SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA

14/04/2020

COMUNICADO Nº 44/2020

Espécie: COMUNICADO

Número: 44/2020

COMUNICADO Nº 44/2020

A PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, publica para conhecimento geral a Resolução Normativa nº 878/2020 da ANEEL:

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

ANEXO

REN – RESOLUÇÃO NORMATIVA 878/2020

AGÊNCIA DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 878, DE 24 DE MARÇO DE 2020.¹⁴

Sobre o fornecimento de gás canalizado. A Diretoria da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), por meio da Deliberação ARSESP nº 973, de 26 de março de 2020, autorizou as concessionárias de serviço público de distribuição de gás canalizado no Estado de São Paulo a suspenderem, até 31 de maio de 2020, as ações de interrupção de fornecimento de gás por conta de inadimplência, para os seguintes usuários: i) hospitais, casas de saúde e demais usuários dedicados às atividades médico-hospitalares envolvidos no esforço de combate à pandemia da COVID-19; ii) segmentos residenciais; e iii) segmento comercial de pequeno porte, assim entendido como usuários do segmento comercial com consumo de até 500/m³ por mês, considerando a média de consumo do primeiro bimestre de 2020. Contudo, os encargos e multas das contas de consumo emitidas para os usuários indicados nos incisos de I a III, estabelece a deliberação, devem ser cobradas somente depois de 31 de maio de 2020, mas continuarão a incidir desde eventual inadimplência. Essa deliberação foi estendida até 31 de julho de 2020 por meio da Deliberação ARSESP nº 999, de 29 de maio de 2020.

Sobre serviços de água e esgoto. Por meio do Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19 no âmbito de Estado de São Paulo, determinou-se que fosse providenciada a isenção de pagamento de contas/faturas de água e esgoto

¹⁴ Comunicado nº 44/2020 da Secretaria da Presidência (SPR) do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). São Paulo, SP, 14 abr. 2020.

vincendas de abril, maio e junho de 2020 relativas a usuários enquadrados na categoria residencial social:

Artigo 5º - A fim de mitigar as consequências econômicas da pandemia a que alude o artigo 1º:

(...)

II - os representantes da Fazenda do Estado adotarão as providências necessárias, observados os dispositivos legais e regulamentares, para que seja isento o pagamento de contas/faturas de água e esgoto vincendas de abril, maio e junho de 2020 relativas a usuários enquadrados na categoria residencial social, ficando suspensa, pelo mesmo período e para os mesmos beneficiários, a incidência dos artigos 18 e 19 do Regulamento a que se refere o Decreto nº 41.446, de 16 de dezembro de 1996.¹⁵

Sobre procedimentos judiciais: Ministério Público X SABESP. O Ministério Público do Estado de São Paulo, em 1º de abril de 2020, ingressou com Ação Civil Pública nº 1017519-11.2020.8.26.0053, em desfavor do Estado de São Paulo, requerendo:

a.1) a obrigação de fazer consistente em apresentar, conjunta ou separadamente, no prazo máximo de 48 horas, *cronograma de implementação das medidas que garantam o abastecimento diário de água potável* (por qualquer meio, caixas d'água, caminhões pipa ou outros), em quantidade não inferior ao mínimo por habitante (observados os parâmetros estabelecidos pelos organismos nacionais e internacionais de saúde) *em todas as favelas e aglomerados subnormais já mapeados pelos Municípios atendidos pela SABESP*, sem qualquer cobrança de taxa ou ônus;

a.2) a obrigação de fazer, consistente em implementar, conjunta ou separadamente, em prazo não superior a 72 horas, contado do vencimento do prazo para apresentação do cronograma referido na alínea da "a.1" supra, as medidas previstas no mencionado cronograma, demonstrando-se documentalmente nestes autos o efetivo abastecimento diário de água potável a todas as favelas e aglomerados subnormais já mapeados pelos Municípios atendidos pela SABESP, sem qualquer cobrança de taxa ou ônus financeiro aos seus moradores em situação de vulnerabilidade;

a.3) a obrigação de fazer, consistente em apresentar, conjunta ou separadamente, no prazo máximo de cinco dias, a relação de todas as favelas e aglomerados subnormais já mapeados pelos Municípios atendidos pela SABESP que não dispunham de água potável e que foram atendidos nos moldes dispostos das alíneas "a.1" e "a.2" supra;

¹⁵ Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020. São Paulo, SP, 21 mar. 2020.

a.4.) a obrigação de fazer, consistente na manutenção das providências previstas (...) pelo prazo que se fizer necessário, ou seja, enquanto vigorarem, a critério das autoridades sanitárias e governamentais, as medidas de quarentena e isolamento social

ora vigentes e

a.5. a obrigação de fazer, consistente na apresentação em juízo, a cada 15 (quinze) dias, de relatório acerca da efetivação das medidas previstas no (...) devendo tal relatório incluir as alterações e aperfeiçoamentos realizados com vistas à efetividade da implementação das providências em questão. (Grifos nossos).¹⁶

A juíza de primeiro grau deferiu a tutela de urgência, determinando:

1) Impor às Requeridas, de forma conjunta ou individual, a apresentação de cronograma de implementação de medidas que garantam o abastecimento diário de água potável, por qualquer meio, observado o padrão mínimo por habitante estipulado por autoridade de saúde, em todas as favelas e aglomerados subnormais presentes nos municípios atendidos pela SABESP, sem qualquer cobrança de taxas ou ônus aos habitantes atendidos. Prazo para atendimento desta determinação: 72 (setenta e duas) horas;

2) A implementação das medidas elencadas no atendimento do “item 1”, no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas, contadas a partir do vencimento do prazo do item anterior, com sua efetiva manutenção até o encerramento das medidas de quarentena e isolamento social declaradas pelas autoridades sanitárias competentes;

3) A apresentação de comprovação documental do efetivo cumprimento do item 2, com especificação de todas as favelas e aglomerados subnormais atendidos pelo cumprimento da determinação judicial. Prazo: 5 dias a contar do término do prazo do item 2.

4) Em caso de descumprimento das medidas, fixo desde já astreintes no importe de R\$ 100.000,00 (cem mil Reais) por dia, a ser direcionado ao Fundo Estadual de Reparação de Interesse Difusos Lesados.¹⁷

A SABESP e o Governo do Estado ingressaram com Mandado de Segurança nº 2070111-77.2020.8.26.0000 visando à reforma da decisão alegando, entre outros aspectos, a inexecuibilidade de atendimento das determinações contidas na decisão acima:

DA INEXEQUIBILIDADE DE ATENDIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NA R. DECISÃO NO PRAZO DE 72 HORAS

¹⁶ Ação Civil Pública Cível nº 1017519-11.2020.8.26.0053. São Paulo, SP, 02 abr. 2020.

¹⁷ Ação Civil Pública Cível nº 1017519-11.2020.8.26.0053. São Paulo, SP, 02 abr. 2020.

Conforme anteriormente informado, os moradores de todas as comunidades atendidas pela SABESP, sejam eles residentes em favelas ou em moradias subnormais, estão sendo abastecidos através de ligações regulares, irregulares ou clandestinas, sendo, portanto, desnecessárias, inviáveis e tecnicamente não recomendadas as medidas sugeridas pelo Ministério Público.¹⁸

Essa decisão foi objeto de revisão pelo estado, sendo que o Presidente do TJSP decidiu revogar a liminar sob o fundamento de que se trataria de intromissão indevida no Poder Judiciário junto ao Poder Executivo:

Forçoso reconhecer que a tutela de urgência proferida na ação civil pública especificada tem nítido potencial de risco à ordem administrativa, na medida em que revela caráter de irreversibilidade em tema de competência primordialmente atribuída ao Poder Executivo, além de criar embaraço e dificuldade ao adequado exercício das funções típicas da Administração pelas autoridades legalmente constituídas, comprometendo a condução coordenada e sistematizada das ações necessárias à mitigação dos danos provocados pela COVID-19.¹⁹

A íntegra da decisão teve por ementa:

Pedido de suspensão de tutela de urgência – Decisão a determinar a apresentação de cronograma para a implementação de medidas que garantam o abastecimento diário de água potável em todas as comunidades e aglomerados subnormais presentes nos municípios atendidos pela SABESP, no prazo de 72 horas, sob pena de multa – Presença de grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas – Pedido acolhido – Suspensão da liminar.

Esse processo ainda tramita, sendo que o Ministério Público protocolou agravo interno, requerendo a Retratação do Presidente do TJSP e, em caso de negativa deste, o julgamento do agravo pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

6 Conclusões parciais

O Direito à Cidade compõe uma gama de direitos que vêm sofrendo violações nos últimos anos no Brasil, sendo agora posto em xeque durante o estado de pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

¹⁸ Mandado de Segurança nº 2070111-77.2020.8.26.0000. São Paulo, SP, 15 abr. 2020.

¹⁹ Mandado de Segurança nº 2070111-77.2020.8.26.0000. São Paulo, SP, 15 abr. 2020.

Os territórios urbanos formados pela população de baixa renda, com moradias precárias, irregulares, insalubres e precariamente ou nada servidas por serviços públicos, aliados à crise do emprego e renda decorrente do estado pandêmico, têm sido os mais afetados.

Os conflitos pela terra e pela propriedade já vinham se acirrando quando da chegada da pandemia ao Brasil. Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça, os processos de disputa de propriedade aumentaram, de 2018 para 2019, de 74.591 processos abertos para 114.695:

TABELA 1

Novos Processos: Disputas de Propriedade 1º grau – Brasil

2014	2015	2016	2017	2018	2019
146.444	89.351	75.929	90.993	74.591	114.685

Fonte: <https://www.registrodeimoveis.org.br/portal-estatistico-registral>.

Acesso em: 19 jul. 2020.

Portanto, a tendência de aumento de litígios fundiários acirrados pelo estado da pandemia vem levando necessário alerta da sociedade civil e das instituições do sistema de justiça para a necessidade de tutela do direito à proteção do direito da população de se manter em isolamento, que se mostra como mais um desdobramento do direito à cidade nesse estado excepcional de uma pandemia de abrangência internacional.

No mesmo sentido, e como decorrência da proteção ao isolamento das comunidades vulneráveis, vem se mostrando imperiosa a necessidade de garantia à prestação de serviços vitais, tais como o fornecimento de água, energia elétrica, gás e saneamento de básico. Seja para contenção da propagação do vírus do COVID-19, seja como garantia efetiva ao isolamento residencial.

Nesse sentido, as recomendações, ações judiciais, e normas específicas visando à preservação desses direitos mostraram-se essenciais e oportunas, em especial a Resolução Normativa da ANELL e algumas leis regionais. Contudo, apesar dessas normas, se encontram ainda presentes litígios judiciais, sobretudo em áreas mais populosas, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Apesar das várias iniciativas normativas, há notícias diárias de violações desses direitos, tais como corte no fornecimento de água e energia elétrica, e inúmeros processos de despejos coletivos, cujas iniciativas estão em fase de coleta.

The provision of public services during the new coronavirus (COVID-19) pandemic: Views on the perspective of preservation and violation of rights in some Brazilian urban centers.

Abstract: This article aims to record the initial analyses of a database created by the Brazilian Institute of Urban Law (IBDU), seeking to catalog the initiatives of several actors through the confrontation of

the COVID-19. The database included: (i) court decisions; (ii) pieces of actions proposed in the context of the pandemic and the right to the city; (iii) laws, bills and decrees in the three federal spheres; (iv) recommendations from actors in the justice system (v) and representations of civil society entities. The article also pays special attention to the actions adopted to guarantee the provision of essential urban services – such as water supply and electric power.

Keywords: COVID-19. Coronavirus. Database. Initiatives.

Referências

AMAZONAS. Decreto nº 4.791, de 25 de março de 2020. Dispõe sobre a proibição de suspensão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário da Cidade de Manaus, em face da pandemia de COVID-19, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, e dá outras providências. *Leis Municipais*, Manaus, AM, 01 set. 2020. Disponível em: <http://leismunicipa.is/cjxuw>. Acesso em: 18 jul. 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova Iorque, 16 dez. 1966.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Resolução Normativa nº 878, de 24 de março de 2020. Medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de Coronavírus (COVID-19). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 mar. 2020. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-878-de-24-de-marco-de-2020-249621270>. Acesso em: 18 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.551, de 22 de abril de 2020. Assegura, nas relações de consumo relativas aos serviços públicos essenciais remunerados que especifica, o direito a não interrupção, na vigência de estado de calamidade pública. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, 23 abr. 2020. Seção 1. Disponível em: <http://sintse.tse.jus.br/documentos/2020/Abr/24/saude/lei-no-6-559-de-23-de-abril-de-2020-dispoe-sobre-a-obrigatoriedade-de-uso-e-fornecimento-de-mascaras>. Acesso em: 19 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.603, de 28 de maio 2020. Proíbe o corte de fornecimento dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia e água e esgoto prestados aos consumidores do Distrito Federal durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=396968>. Acesso em: 19 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. *Devido a epidemia de Corona Vírus, IBDU, IAB E FNA, assinam nota em apelo pela suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e despejos*. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/noticias/devido-a-epidemia-de-corona-virus-ibdu-iab-e-fna-assinam-nota-em-apelo-pela-suspensao-do-cumprimento-de-mandados-de-reintegracao-de-posse-e-despejos>. Acesso em: 14 jul. 2020.

OBSERVATÓRIO NACIONAL SOBRE QUESTÕES AMBIENTAIS, ECONÔMICAS E SOCIAIS DE ALTA COMPLEXIDADE E GRANDE IMPACTO E REPERCUSSÃO, *Atos normativos sobre o Coronavírus*. Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/coronavirus-covid19/federal>. Acesso em: 18 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Conferência 155, Art. 13. Genebra, 1981.

PERNAMBUCO. Lei nº 18.736, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a suspensão de corte de água e energia durante 120 dias no município do Recife. *Diário Oficial de Pernambuco*. Recife, PE, 03 jul. 2020. Disponível em: <http://leismunicipa.is/byqha>. Acesso em: 19 jul. 2020.

PERNAMBUCO. 33ª Vara Cível de Recife. *Ação Civil Pública nº 0016251-61.2020.8.17.2001*. Relatora: Juíza Karina Aragão. Recife, 24 mar. 2020. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/-/vara-civel-determina-que-fornecimento-de-agua-durante-disseminacao-do-novo-coronavirus-nao-pode-ser-interrompido>. Acesso em: 20 jul. 2020.

REDE NACIONAL DE CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS. *Recomendação Conjunta nº 01/2020*. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/COVID19/RecomendacaoConjuntaAgrario.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Ação Civil Pública nº 0069235-51.2020.8.19.0001*. Relator: Desembargador Claudio de Mello Tavares. Rio de Janeiro, 09 abr. 2020. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004DF6AA31D4C6F1B52E5AECF1D8DBDA48DC50C25183C27&USER=>. Acesso em: 02 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Agravo de instrumento nº 0031265-20.2020.8.19.0000*. Relator: Desembargador Marco Antonio Ibrahim. Rio de Janeiro, 26 mai. 2020. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/858192881/agravo-de-instrumento-ai-312652020208190000/inteiro-teor-858192891?ref=juris-tabs>. Acesso em: 02 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 8.769, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre medidas de proteção à população fluminense durante o plano de contingência do novo Coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391904>. Acesso em: 22 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Ação Civil Pública Cível nº 0020257-86.2020.5.04.0332*. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, 2ª Vara Trabalhista. Relatora: Juíza Janaina Saraiva Da Silva. São Leopoldo, 06 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto Estadual 55.154, de 1ª de abril de 2020*. Reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. Porto Alegre, RS, 01 abr. 2020.

RONDÔNIA. Lei nº 4.735, de 22 de abril de 2020. Veda o corte do fornecimento de água e de energia elétrica por inadimplência provocada em decorrência da propagação do novo Coronavírus – COVID-19. Porto Velho, RO, 22 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Lei nº 17.933, de 24 de abril de 2020. Relator: Carlos Moisés Da Silva. Florianópolis, SC, 27 abr. 2020. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2020/17933_2020_lei.html. Acesso em: 06 ago. 2020.

SANTA CATARINA. *Recurso Extraordinário nº 0000168-27.2009.4.04.7214*. Relator: Ministro Edson Fachin. Florianópolis, SC, 06 mai. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Deliberação ARSESP nº 973, de 26 de março de 2020. Relator: Hélio Luiz Castro. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. São Paulo, SP, 27 mar. 2020. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/IdI9732020.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020. Reconhece o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19, que atinge o Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. Relator: João Doria. São Paulo, SP, 21 mar. 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64879-20.03.2020.html>. Acesso em: 14 ago. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Foro de Viradouro, Vara Única, TJSP. Processo Digital nº 1001002-21.2018.8.26.0660. *Ação de Reintegração de Posse*. Relator: Juiz Substituto Dr. Pedro Henrique Antunes Motta Gomes. Viradouro, 20 mar. 2020.

SÃO PAULO (Estado). *Ação Civil Pública Cível nº 1017519-11.2020.8.26.0053, de 02 de abril de 2020*. Ministério Público do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Comarca de São Paulo. Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes, 13ª Vara De Fazenda Pública. São Paulo, SP, 02 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Gabinete da Presidência. *Mandado de Segurança nº 2070111-77.2020.8.26.0000*. Relator: Pinheiro Franco. São Paulo, SP, 15 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Secretaria da Presidência (SPR). Comunicado nº 44/2020. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. São Paulo, SP, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.portaldori.com.br/2020/04/15/tjsp-comunicado-no-442020/>. Acesso em: 06 ago. 2020.

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

TIERNO, Rosane de Almeida; COSTA, Fernanda Carolina. A prestação de serviços públicos durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19): olhares sobre a perspectiva de preservação e da violação de direitos em alguns centros urbanos do país. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 25-50, jan./jun. 2020.

A proteção das populações excluídas e grupos vulneráveis frente à COVID-19 pelo direito internacional dos direitos humanos

Leticia Marques Osorio

Advogada, mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), doutora em Direito (University of Essex), coordenadora de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). *E-mail:* ticia.osorio@gmail.com.

Resumo: O presente artigo apresenta e analisa as resoluções e recomendações dos organismos de direitos humanos das Nações Unidas e do Sistema Interamericano relacionadas à prevenção e ao combate do coronavírus. O foco recai na abordagem de direitos humanos, colocados na linha de frente de proteção ao direito à vida e à moradia das populações que vivem nas cidades, sobretudo os grupos vulneráveis e excluídos. As diretrizes e recomendações para enfrentamento da COVID-19 emitidas por esses organismos, especialmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a Corte e a Comissão Interamericanas de Direitos Humanos, colocam as pessoas e comunidades afetadas pela pobreza no centro da atenção e resposta, frente ao perigo de omissão, exclusão ou desigualdade na oferta de informação e serviços públicos de prevenção ou tratamento da doença. Ao colocar as pessoas no centro das atenções, as respostas que protegem os direitos humanos colhem melhores resultados no combate à pandemia, garantindo cuidados de saúde a todos e preservando a dignidade humana.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos. Direito à Moradia. COVID-19.

Sumário: 1 Introdução – 2 Os direitos humanos no centro das respostas à COVID-19 – 3 Proteção a grupos vulneráveis – 4 Proteção ao direito à moradia e contra despejos forçados – 5 Conclusão – Referências.

1 Introdução

O mundo está enfrentando uma crise sem precedentes. Em seu cerne está uma emergência global de saúde pública em uma escala não vista há um século, exigindo uma resposta global com consequências de longo alcance para nossas vidas econômicas, sociais e políticas. A prioridade é salvar vidas. Dada a situação excepcional e para preservar a vida, os países não têm outra escolha a não ser adotar medidas extraordinárias.

Garantir os direitos humanos para todos representa um desafio para todos os países do mundo em graus diferentes. A crise de saúde pública está

rapidamente se tornando uma crise econômica e social e uma crise de proteção e direitos humanos ao mesmo tempo. O problema da COVID-19 exacerbou a vulnerabilidade dos indivíduos e grupos mais excluídos da sociedade. Está expondo profundas desigualdades econômicas e sociais e sistemas inadequados de saúde e de proteção social que requerem atenção urgente como parte da resposta de saúde pública.

A necessidade e a obrigatoriedade dos Estados de protegerem as pessoas e comunidades afetadas pela pobreza extrema, frente à COVID-19, têm sido reafirmadas por diversas recomendações expedidas por organismos internacionais multilaterais de direitos humanos. Em 23 de março o Secretário-Geral das Nações Unidas lançou o Plano de Resposta Humanitária Global COVID-19¹ demandando ajuda humanitária global no valor de 2 bilhões de dólares, com foco nos ultravulneráveis – milhões e milhões de pessoas que são menos capazes de proteger si mesmos.

Que Nadie Quede Rezagado (Que Ninguém fique para Trás) é o mote das Diretrizes da Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para a COVID-19.² Muitas pessoas marginalizadas enfrentam dificuldades de acesso a informações e serviços públicos, muitas das quais devido à discriminação arraigada ou divergência política. Nas informações relacionadas à pandemia e aos esforços para combatê-la, cuidado especial deve ser tomado para identificar pessoas em risco de omissão, exclusão ou desigualdade, tais como afrodescendentes, membros de minorias étnicas ou religiosas, povos indígenas, migrantes, refugiados, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, membros da comunidade LGBTQI+ e pessoas afetadas pela pobreza extrema.

O presente artigo apresenta resoluções e recomendações dos organismos de direitos humanos das Nações Unidas e do Sistema Interamericano relacionadas à prevenção e ao combate do coronavírus. Devido à limitação de espaço, o foco recai na abordagem de direitos humanos, colocados na linha de frente de proteção ao direito à vida e à moradia das populações que vivem nas cidades, sobretudo os grupos vulneráveis e excluídos. As diretrizes e recomendações para enfrentamento da COVID-19 emitidas por estes organismos, especialmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a Corte e a Comissão Interamericanas de Direitos Humanos, colocam as pessoas e comunidades afetadas pela pobreza entre aquelas que precisam de especial atenção, frente ao perigo de omissão, exclusão

¹ UNITED NATIONS. *Global Humanitarian Response Plan*. United Nations Coordinated Appeal. Abr./dez. 2020. Disponível em: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

² NACIONES UNIDAS. Oficina del Comisionado de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos en el Centro de la Respuesta: Directrices Relativas a la Covid-19*. 8 maio 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance_SP.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

ou desigualdade na oferta de informação e serviços públicos de prevenção ou tratamento da doença. Os direitos humanos são fundamentais para moldar as respostas à pandemia, tanto para a emergência de saúde pública quanto para os impactos mais amplos nas vidas e meios de subsistência das pessoas e comunidades. Ao colocar as pessoas no centro das atenções, as respostas que respeitem aos direitos humanos colhem melhores resultados no combate à pandemia, garantindo cuidados de saúde a todos e preservando a dignidade humana.

2 Os direitos humanos no centro das respostas à COVID-19

A pandemia tem impactos negativos profundos no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente o direito à saúde dos grupos mais vulneráveis. Os Estados têm a obrigação de tomar medidas para prevenir, ou pelo menos mitigar, esses impactos. No entanto, se os Estados não agirem dentro de um quadro de direitos humanos, existe um risco claro de que as medidas tomadas possam violar esses direitos e aumentar ainda mais o sofrimento dos mais marginalizados.

A crise colocou luzes sobre o papel crucial que a proteção e promoção dos direitos econômicos e sociais exercem como parte da resposta urgente à pandemia. Nunca antes a responsabilidade dos governos de proteger as pessoas, garantindo seus direitos econômicos e sociais, foi tão claramente demonstrada. E há uma lição importante que precisa ser aprendida quando isso acabar: os países que investiram e investirem na proteção dos direitos econômicos e sociais provavelmente serão mais resilientes. Esses direitos devem ser vistos, portanto, como essenciais e parte de uma estratégia de prevenção e preparação.

Os desafios para os direitos humanos frente ao impacto da crise nas vidas e meios de subsistência da população são imensos: o desemprego e a insegurança alimentar aumentaram para níveis sem precedentes em muitos países em um curto espaço de tempo, o fechamento generalizado de escolas interrompeu a educação de mais de 1 bilhão de crianças, o fechamento de instituições de cuidado e serviços de saúde dirigidas a crianças aumentou a vulnerabilidade e exposição à violência e ao abuso. As estratégias para conter o vírus – distanciamento físico, autoisolamento e lavagem frequente das mãos – são difíceis para quem não tem moradia adequada, para os sem-teto e moradores de favelas. A COVID-19 está varrendo assentamentos informais populosos de alta densidade, campos de refugiados e imigrantes, onde o distanciamento físico é desafiador, o acesso a serviços de saúde é limitado e as populações são especialmente vulneráveis a doenças.

A última crise econômica global (2008-2009) teve um impacto de larga escala nos direitos humanos de indivíduos e comunidades. A resposta à crise consistiu na adoção de pacotes de resgate para “salvar a economia”, direcionados

para instituições financeiras privadas em vez de indivíduos. Medidas de mitigação foram adotadas para reduzir os impactos financeiros, ao invés de fornecer medidas de alívio para os indivíduos garantirem o gozo de seus direitos humanos, como a moratória de hipotecas e a suspensão de despejos.³

Embora os governos tenham apoiado as economias nacionais por meio de pacotes de estímulo fiscal e endividamento público, políticas de austeridade ortodoxas foram adotadas em um estágio muito inicial. Essas políticas têm durado mais de uma década, e cerca de dois terços dos países ao redor do mundo consideraram a adoção de medidas de austeridade nos últimos anos.⁴ Entretanto, a austeridade como política para enfrentar as consequências de uma crise econômica não contribui para a recuperação da economia, mas para a ampliação das desigualdades, a fragilização dos mais vulneráveis e das redes públicas de segurança social dos Estados, comprometendo a capacidade de resposta adequada às obrigações de direitos humanos.⁵ Ela também prejudica a capacidade dos Estados de responderem a choques futuros de maneira adequada e oportuna, para prevenir e mitigar impactos adversos sobre os direitos humanos.

Alguns governos promovem uma abordagem que consiste em salvar a economia a qualquer custo, inclusive colocando em risco a saúde e a vida da maioria de suas populações. Essa abordagem é frequentemente acompanhada pela falta de iniciativas para reduzir as desigualdades, garantir a realização dos direitos econômicos e sociais de todos e reduzir mortes ou problemas de saúde decorrentes da poluição e das mudanças climáticas. A abordagem “economia em primeiro lugar” não deve significar deixar as pessoas sozinhas para lidar com a pandemia; milhões de mortes não soam como grande contribuição para a economia. A implementação de políticas públicas robustas que salvem vidas e evitem o colapso dos sistemas de saúde deve ser complementada por ações que tornem possível que o sistema econômico produza e forneça bens e serviços para assegurar os direitos humanos básicos, minimizando os efeitos econômicos negativos de longo prazo da pandemia.⁶ Conforme o direito internacional dos direitos humanos, os direitos

³ UNITED NATIONS. JP Bohoslavsky. United Nations Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. *COVID-19: Urgent appeal for a human rights response to the economic recession*. Genebra, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414_IEDebt_urgent_appeal_COVID19_EN.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

⁴ ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matheu; KARUNANETHY, Kalaivani. *Fiscal space for social protection and the SDGs: options to expand social investments in 187 countries*. Genebra, ILO, 2017. ESS Working Paper No. 48. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537>. Acesso em: 10 set. 2020.

⁵ UNITED NATIONS. Annual thematic report of the UN Independent Expert on foreign debt. *Responsibility for complicity of IFIs in human rights violations in the context of retrogressive economic reforms*. Genebra, 2019. A/HRC/74/178.

⁶ UNITED NATIONS. *COVID-19: Urgent appeal for a human rights response...* p. 6-7.

humanos são indivisíveis e universais, e os indivíduos não devem escolher entre alcançar um de seus direitos humanos básicos em detrimento de outro.⁷

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas emitiu recomendações relativas aos impactos da pandemia nos direitos humanos. É essencial que as medidas adotadas pelos Estados sejam razoáveis e proporcionais para garantir a proteção de todos direitos humanos. Dentre as recomendações do Comitê, destacam-se:

12. Em resposta à pandemia, a dignidade inerente a todas as pessoas deve ser respeitada e protegida, e as obrigações essenciais mínimas impostas pelo Pacto [Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais] devem ser priorizadas.⁸ Neste contexto difícil, o acesso à justiça e a recursos legais eficazes é elemento essencial para proteger os direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente dos grupos mais vulneráveis e marginalizados.

14. Os Estados Partes têm a obrigação de dedicar o máximo de seus recursos disponíveis à plena realização de todos os direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à saúde. Como esta pandemia e as medidas adotadas para combatê-la tiveram um impacto negativo desproporcional sobre os grupos mais marginalizados, os Estados devem fazer todos os esforços para mobilizar os recursos necessários para combater a Covid-19 da forma mais equitativa, a fim de evitar a imposição de carga econômica adicional sobre esses grupos marginalizados. A alocação de recursos deve priorizar as necessidades especiais desses grupos.

24. A Covid-19 evidenciou o papel crítico dos investimentos adequados em sistemas de saúde pública, programas abrangentes de proteção social, trabalho decente, moradia, alimentação, água, sistemas de saneamento e instituições para promover a igualdade de gênero. Esses investimentos são cruciais para responder de forma eficaz às pandemias globais de saúde e para combater múltiplas formas de desigualdade, incluindo as profundas desigualdades de renda e riqueza, dentro e entre os países⁹ (...).¹⁰

Por sua vez, a Corte Interamericana emitiu, em 9 de abril, a declaração 01/2020¹¹ sobre COVID-19 e Direitos Humanos – em tradução livre, “Problemas

⁷ UNITED NATIONS. *Vienna Declaration and Programme of Action*. World Conference on Human Rights, 1993. UN Doc. A/ CONF.157/ 24.

⁸ COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Comentário Geral nº 3: A natureza das obrigações dos Estados Parte*, 1990. p. 10-11.

⁹ Conforme o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10.

¹⁰ UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*. 17 abr. 2020. E/C.12/2020/1. Disponível em: <https://undocs.org/E/C.12/2020/1>. Acesso em: 10 set. 2020.

¹¹ OEA. *Declaración 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Covid-19 y Derechos Humanos – los Problemas y Desafíos deben ser Abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales*. Costa Rica, 9 abr. 2020. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

e Desafios devem ser Abordados desde uma Perspectiva de Direitos Humanos e Respeitando as Obrigações Internacionais” – na qual considera que:

a) Dada a natureza da pandemia, os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, devem ser garantidos sem discriminação a todos os que estão sob a jurisdição do Estado, especialmente aos grupos que são desproporcionalmente afetados por estarem em situação de maior risco de vulnerabilidade, como as comunidades indígenas [dentre outros];

b) Nesses momentos, ênfase especial deve ser dada à garantia dos direitos à vida e à saúde de todas as pessoas sob a jurisdição do Estado, sem qualquer discriminação, incluindo idosos, migrantes, refugiados e apátridas, e membros de comunidades indígenas.¹²

Adotar os direitos humanos como parte integrante das respostas de saúde pública à pandemia não apenas fornece orientação ética nesses tempos difíceis, como também estabelece as bases para que o mundo responda às futuras crises. É urgente que os governos e os atores privados fortaleçam o multilateralismo e a cooperação internacional, em um espírito de solidariedade global e responsabilidade compartilhada.

Neste sentido, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas recomenda que:

23. As pandemias são exemplo cruciais da necessidade de cooperação científica internacional para enfrentar ameaças transnacionais. Os vírus e outros patógenos não respeitam fronteiras. E se medidas adequadas não são tomadas, uma epidemia local pode rapidamente se tornar uma pandemia, com consequências devastadoras. O papel da Organização Mundial da Saúde (OMS) neste campo é fundamental e deve ser apoiado. O combate eficaz às pandemias requer compromissos mais fortes dos Estados com a cooperação internacional, pois as soluções nacionais são insuficientes. O reforço da cooperação internacional deve aumentar a preparação dos Estados e de organizações internacionais, especialmente a OMS, para responder a pandemias. *É necessário aperfeiçoar* mecanismos de alertas por meio da provisão de informações tempestivas e transparentes fornecidas pelos Estados sobre epidemias emergentes com potencial para se tornarem pandemias. Isso permitiria intervenções precisas, baseadas em evidências científicas, visando o controle das epidemias e evitando que se tornem uma pandemia.¹³

¹² OEA. *Declaración 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos...* [n.p.], tradução nossa.

¹³ UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Statement on the coronavirus disease (COVID-19)*... p. 5, tradução nossa.

Enfatizando que qualquer política pública com abordagem de direitos humanos, visando à prevenção, atenção e a contenção da pandemia, requer uma abordagem ampla e multidisciplinar, baseada no fortalecimento dos mecanismos de cooperação internacional entre os Estados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomenda:

É urgente avançar na coordenação regional e global para enfrentar a pandemia, a fim de alcançar eficácia regional, global e sustentável nas políticas públicas e medidas de diferente natureza que sejam adotadas.

81. Cumprir com eficácia o compromisso de adoção de medidas, tanto internamente como por meio da cooperação internacional, para garantir a realização do direito à saúde, dos direitos econômicos, sociais e culturais e todos os direitos humanos, no contexto de uma pandemia, de acordo com as regras gerais do direito internacional e interamericano.

82. Incentivar e promover o desenvolvimento de espaços amplos e eficazes para o diálogo internacional a fim de estabelecer e consolidar canais de intercâmbio de boas práticas na área de políticas públicas com enfoque de direitos humanos, informação oportuna, bem como os desafios para enfrentar a crise global da Covid-19. Esses espaços devem promover a plena participação dos grupos e setores mais afetados pela pandemia, sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos, acadêmicos e entidades especializadas em direitos econômicos, sociais e culturais, saúde pública, e o direito ao desenvolvimento, dentre outros.¹⁴

A cooperação internacional com vistas ao apoio técnico e financeiro a nações e comunidades vulneráveis pode salvar vidas e meios de subsistência. A curto e a longo prazo, as respostas da comunidade internacional devem ser guiadas pelos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento. Por meio da cooperação e solidariedade internacional, o direito ao desenvolvimento contribuirá para uma melhor reconstrução social e econômica, por meio de políticas nacionais e globais de comércio, investimentos e finanças, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.¹⁵

3 Proteção a grupos vulneráveis

As pessoas mais severamente afetadas pela crise são aquelas que já enfrentam enormes desafios na luta diária para sobreviver. Para mais de 2,2 bilhões

¹⁴ OEA. *Declaración 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos...* [n.p.], tradução nossa.

¹⁵ NACIONES UNIDAS. Oficina del Comisionado de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos en el Centro de la Respuesta...* p. 10.

de pessoas no mundo, lavar as mãos regularmente não é uma opção, pois elas não têm acesso adequado à água. Para 1,8 bilhões de desabrigados ou com moradias inadequadas e superlotadas, o distanciamento físico é uma quimera. A pobreza em si já é um fator de risco enorme. Os pobres e vulneráveis em nossas sociedades não estão apenas mais vulneráveis ao vírus em si; eles são mais gravemente afetados pelos impactos negativos das medidas para controlá-lo. Os empregados no setor informal, especialmente as mulheres, têm pouco ou nenhum acesso à proteção social ou assistência ao desemprego, por exemplo.

Os estados têm a responsabilidade de garantir que todos sejam protegidos contra o vírus e seu impacto. Isso pode exigir a adoção de medidas especiais de proteção para grupos de maior risco ou desproporcionalmente impactados. A resposta à crise deve levar em consideração as formas múltiplas de discriminação e desigualdade, incluindo a desigualdade de gênero e de raça. É necessário também o compromisso de prevenção caso persistam após o término da crise.

A marginalização cria vulnerabilidade. A crise está revelando como certos grupos são afetados de forma desproporcional – por exemplo, por meio da super-representação em números de infecções e mortes. As próprias medidas de contenção têm um impacto desproporcional sobre as populações mais pobres que não podem trabalhar em casa e vivem em níveis de subsistência. Os grupos mais impactados são os trabalhadores da saúde, que arriscam suas vidas na linha de frente de combate à doença; as mulheres, sujeitas ao aumento da violência doméstica e na linha de frente como cuidadoras e profissionais de saúde; os idosos, com taxas mais altas de infecção e mortalidade; as minorias raciais, étnicas e religiosas, muitas vezes relegadas a um *status* socioeconômico inferior e sujeitas à discriminação estrutural; os migrantes, refugiados e deslocados internos, vulneráveis ao estigma, xenofobia, discurso de ódio e intolerâncias correlatas; os povos indígenas, que enfrentam desigualdades, estigmas e discriminação, incluindo o acesso precário aos cuidados de saúde e outros serviços essenciais; as pessoas com deficiência, especialmente aqueles com problemas de saúde subjacentes ou vivendo em instituições; as pessoas privadas de liberdade, adultos e crianças, vulneráveis à rápida propagação do vírus em penitenciárias superlotadas; pessoas LGBTQI+, muitas das quais enfrentam discriminação quando procuram atendimento médico e são mais vulneráveis à violência e outros abusos dos direitos humanos.¹⁶

¹⁶ UNITED NATIONS. Sustainable Development Group. *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together*. Abr. 2020. Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID-19-and-Human-Rights.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020; NACIONES UNIDAS. Oficina del Comisionado de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos en el Centro de la Respuesta...*

Na América Latina, os povos indígenas e os afrodescendentes (que conformam 10% e 21% da população da região, respectivamente) são afetados de forma desproporcional, devido a suas más condições socioeconômicas em comparação com o resto da população, ao acesso limitado à proteção social e aos elevados níveis de discriminação no mercado de trabalho. Eles também são mais propensos a viver em áreas com acesso limitado à saúde, infraestrutura, água e saneamento. Seu acesso às informações também é restrito, pois muitas vezes falam outras línguas que não a oficial ou idiomas de majorias. Os povos indígenas têm quase três vezes mais chances de viver em extrema pobreza, com acesso limitado a recursos.¹⁷

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no que tange a grupos em especial situação de vulnerabilidade, faz as seguintes recomendações aos governos dos Estados Membros:

38. Considere as abordagens diferenciadas ao adotar medidas para garantir os direitos de grupos em situação especial de vulnerabilidade, medidas de cuidado, tratamento e contenção da Covid-19, bem como mitigar os impactos diferenciados que estas medidas podem gerar.

39. Promover, desde as autoridades, a eliminação de estigmas e estereótipos negativos que podem atingir certos grupos de pessoas no contexto da pandemia.¹⁸

A pandemia exacerba as desigualdades de gênero, uma vez que a responsabilidade de cuidar dos filhos, da casa e dos familiares doentes ou idosos recai desproporcionalmente sobre as mulheres, levando-se em consideração os estereótipos e papéis sociais. Em circunstâncias de confinamento ou quarentena para as famílias, as mulheres estão mais vulneráveis à violência doméstica e os recursos disponíveis para elas nessas circunstâncias são limitados. Respostas eficazes à COVID-19 devem levar em consideração e abordar todas as perspectivas e necessidades específicas de mulheres, meninas e membros da comunidade LGBTQI+, assegurando que as medidas tomadas discriminem com base no gênero. Em todo o mundo, as mulheres perfazem 70% da força de trabalho do setor de saúde, incluindo parteiras, enfermeiras, farmacêuticas e trabalhadoras comunitárias que estão na linha de frente da luta contra o vírus, aumentando sua exposição e risco de contágio. As mulheres também enfrentam riscos desproporcionais no local de

¹⁷ UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *Indigenous peoples & the COVID-19 pandemic: considerations*. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/COVID19_IP_considerations.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁸ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución n.º 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Washington, 10 abr. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020. p. 15, tradução nossa.

trabalho, especialmente as do setor informal, e podem ser as primeiras a perder o emprego, muitas vezes carecendo de previdência social, seguro-saúde ou licença remunerada. E, para as que são mães, a suspensão dos serviços escolares e de creches limitam ainda mais sua capacidade de trabalhar e gerar renda.

Membros da comunidade LGBTIQ+ também enfrentam maiores riscos na pandemia e, para mitigar seus impactos, medidas específicas precisam ser incorporadas nos planos de resposta. Os dados disponíveis indicam que os membros deste grupo são mais propensos a trabalhar no setor informal e sofrem maiores taxas de desemprego e pobreza. Frente às medidas de isolamento social, alguns jovens da comunidade LGBTIQ+ ficam expostos a contextos hostis, junto com familiares ou colegas que não os apoiam, aumentando sua exposição à violência, à ansiedade e à depressão.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos recomenda que:

Os serviços de apoio e abrigos para vítimas de violência de gênero devem permanecer uma prioridade, bem como orientação eficaz, disponibilidade e acessibilidade de meios para trasladar as vítimas aos lugares seguros. As mensagens relacionadas a Covid-19 devem incluir informações sobre os serviços de emergência;

Os serviços de saúde sexual e reprodutiva devem ser considerados uma prioridade para salvar vidas e como parte integrante da resposta à pandemia, incluindo acesso a métodos anticoncepcionais, cuidados maternos e cuidados perinatais, tratamento de doenças sexualmente transmissíveis, aborto seguro e centros de referência seguros, incluindo as *vítimas de violência de gênero*. *Os recursos alocados para serviços essenciais de saúde sexual e reprodutiva* não devem ser desviados para outros fins, o que acarretaria repercussões específicas sobre os direitos e a vida de meninas e mulheres.

Os serviços de saúde que são de particular importância para a comunidade LGBTI devem continuar a funcionar durante a crise, em particular os serviços de análise e tratamento ligados ao HIV.

Os líderes políticos e outras figuras influentes devem se pronunciar contra discursos de ódio dirigidos contra a comunidade LGBTI no contexto da pandemia.

Os Estados devem garantir que abrigos e serviços de apoio a jovens LGBTI permaneçam aberto para eles durante este período.¹⁹

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomenda incorporar a perspectiva de gênero desde um enfoque intersetorial em todas as respostas do

¹⁹ NACIONES UNIDAS. Oficina del Comisionado de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos en el Centro de la Respuesta...* p. 8, tradução nossa.

Estado para conter a pandemia. Há diferentes contextos e condições que potencializam a vulnerabilidade a que as mulheres estão expostas, tais como precariedade econômica, idade, *status* de migrante, deficiência, privação de liberdade, origem étnico-racial, orientação sexual, identidade e/ou expressão de gênero, e entre outras. As recomendações compreendem:

51. Fortalecer os serviços de resposta à violência de gênero, em particular a violência intrafamiliar e sexual no contexto do confinamento. Reformular os mecanismos tradicionais de resposta, adotando canais de comunicação alternativos e fortalecendo redes comunitárias para expandir os meios de notificação e ordens de proteção no âmbito do período de confinamento. Desenvolver protocolos de atendimento e fortalecer a capacidade dos agentes de segurança e atores da justiça envolvidos na investigação e punição de atos de violência doméstica, bem como realizar a distribuição de materiais de orientação sobre o manejo desses casos pelas instituições estatais.

52. Oferecer atendimento diferenciado às mulheres profissionais de saúde que atuam na linha de frente de resposta a Covid-19. Em particular, alocar recursos adequados para a execução de suas obrigações, cuidados de saúde mental e meios para reduzir a dupla carga de trabalho, acumulando a função profissional e as tarefas domésticas (...).²⁰

É necessário garantir que todas as comunidades, incluindo os grupos vulneráveis, tenham acesso a informações importantes relacionadas à COVID-19 em idiomas e formatos acessíveis. É também fundamental incentivar e promover o desenvolvimento de espaços amplos e eficazes para o diálogo internacional, a fim de estabelecer e consolidar canais de intercâmbio de boas práticas na área de estratégias e políticas públicas com enfoque de direitos humanos. Esses espaços devem promover a plena participação dos grupos e setores mais afetados pela pandemia, sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos, academia e especialistas e entidades especializadas em saúde pública e global, direito ao desenvolvimento, entre outras.

4 Proteção ao direito à moradia e contra despejos forçados

A moradia tornou-se a primeira linha de defesa contra o coronavírus. Para evitar a disseminação, países em todo o mundo estão ordenando que as pessoas “fiquem em casa”. E ainda, ao mesmo tempo, muitas famílias e comunidades continuam a ser ameaçadas de despejo de suas casas e terras.

²⁰ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución n.º 1/2020...*, p. 17, tradução nossa.

Os despejos não são apenas inconsistentes com a política de “ficar em casa”, são uma violação ao direito internacional dos direitos humanos, incluindo o direito à moradia, assim como qualquer despejo que resulte em indivíduos e comunidades sem moradia.²¹ Diante da pandemia, ser despejado de sua casa é uma potencial sentença de morte.

A Organização Mundial da Saúde enfatiza que as medidas de quarentena devem ser implementadas apenas como parte de um pacote abrangente de medidas de saúde e sociais e, de acordo com o art. 3 do Regulamento Internacional de Saúde,²² seja totalmente respeitoso com a dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas.²³ As considerações de direitos humanos em relação a tais medidas são ainda articuladas no Comentário Geral nº 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas²⁴ e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas. Os Princípios de Siracusa²⁵ estabelecem que quaisquer medidas restritivas devem ser adotadas de acordo com a lei, perseguir um objetivo legítimo e ser proporcionais, não arbitrárias ou discriminatórias.

Quando as pessoas são solicitadas a permanecer em suas casas, é essencial que os governos adotem medidas urgentes para dar assistência às pessoas que carecem de moradias adequadas. As medidas de isolamento domiciliar e distanciamento social devem levar em conta que sua aplicação é muito difícil para pessoas que vivem em moradias em condições de superlotação, para os sem-teto e moradores de rua e para os não têm acesso à água e saneamento. As melhores práticas para lidar com os sem-teto incluem a provisão de abrigos de emergência acessíveis (incluindo o uso de casas vazias e abandonadas e aluguel de apartamentos por curto prazo), com prestação de serviços para quem está infectado com o vírus e precisa ser isolado.

A Relatora Especial das Nações Unidas para a Moradia Adequada, Leilani Farha elaborou, em abril, três notas de orientação sobre a COVID-19 no que

²¹ Ver o Comentário Geral nº 7 sobre despejos forçados, parágrafo 16, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

²² Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf;jsessionid=B76ECC14C1E0A1F3543A961CD6319C8D?sequence=1>. Acesso em: 14 out. 2020.

²³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Considerations for quarantine of individuals in the context of containment for coronavirus disease (COVID-19): Interim guidance*. Mar. 2020. Disponível em <https://www.who.int/emergencies/diseases/novelcoronavirus-2019/technical-guidance/infection-preventionand-control>. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁴ UNITED NATIONS. Committee On Economic, Social And Cultural Rights. *General Comment 14: The Right to Health*. Genebra, 11 ago. 2000. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/2000/4&Lang=en. Acesso em: 14 out. 2020.

²⁵ UNITED NATIONS. Economic and Social Council. *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. U.N. Doc E/CN.4/1985/4, Annex (1985). Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html> Acesso em: 10 set. 2020.

tange à proibição de despejos²⁶ e à proteção de moradores de assentamentos informais,²⁷ locatários e pagadores de hipotecas.²⁸ Recomenda aos Estados a adoção de medidas urgentes em conformidade com suas obrigações e de acordo com as normas de direitos humanos:

Declarar o fim de todos os despejos contra qualquer pessoa, em qualquer lugar, por qualquer motivo, até o fim da pandemia e por um período de tempo razoável. As únicas exceções a esta política geral são quando alguém deva ser removido de sua casa por estar causando danos a outras pessoas ou em situação de grave ameaça à vida – por exemplo, para evitar mortes provocadas por desabamentos de moradias ou por desastres naturais, como inundações. Qualquer pessoa evacuada para evitar danos deve receber alojamento alternativo seguro e decente.²⁹

(...)

Os estados devem atender às necessidades de habitação de acampamentos e assentamentos informais em uma base urgente e prioritária para garantir sua proteção igual contra o vírus e a proteção da população em geral. Isso exigirá cooperação entre níveis nacionais e subnacionais governos, de modo que os recursos e capacidades necessários estejam disponíveis para garantir todos os esforços realizadas para combater a pandemia são eficazes (...).³⁰

(...)

Os Estados devem garantir que todas as medidas de emergência tomadas para conter o vírus e prevenir indivíduos e famílias de perderem suas casas, estabeleçam as bases para a realização do direito à moradia após o fim da pandemia. Esta é uma oportunidade para garantir sistemas de habitação sustentáveis e resilientes em face da próxima crise global.³¹

A Relatora lista uma série de obrigações de direitos humanos a serem adotadas pelos Estados para proteger os moradores dos assentamentos informais e os inquilinos contra despejos forçados durante a pandemia: declarar o fim dos

²⁶ UNITED NATIONS. Special Rapporteur on Adequate Housing. Leilani Farha. *COVID-19 Guidance Note: Prohibition of Forced Evictions*. Genebra, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁷ UNITED NATIONS. Special Rapporteur on Adequate Housing. Leilani Farha. *COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements*. Genebra, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁸ UNITED NATIONS. Special Rapporteur on Adequate Housing. Leilani Farha. *COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers*. Genebra, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁹ *COVID-19 Guidance Note: Prohibition of Forced Evictions*, *op. cit.*, p. 2, tradução nossa.

³⁰ *COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements*, *op. cit.*, p. 1, tradução nossa.

³¹ *COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers*, *op. cit.*, p. 1, tradução nossa.

despejos forçados e garantir os recursos necessários para implementar esta decisão de forma eficaz, incluindo recursos para monitorar e prevenir despejos extrajudiciais; proibir processos de emergência visando a “desdensificar” os assentamentos informais, que envolvam a remoção forçada de grande número de pessoas; assegurar a consulta das pessoas afetadas; garantir aos moradores de rua e de assentamentos informais acesso a água potável, banheiros, chuveiros, serviços de saneamento, sabonete, desinfetantes e máscaras; proibir o corte dos serviços de água e eletricidade nas residências cujos moradores não têm capacidade de pagar as respectivas contas; implementar o congelamento dos valores dos aluguéis, proibindo aumentos e reajustes durante a pandemia e por um período razoável após seu término; garantir acesso à justiça para indivíduos, famílias ou comunidades que experimentaram um despejo e buscam acesso a soluções eficazes.³² Forçar moradores para fora de suas terras, moradias e comunidades contribui para fragilizar a segurança e saúde dos mais vulneráveis.³³

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas sobre a proteção de grupos excluídos e vulneráveis recomenda que:

15. Todos os Estados Partes devem, com urgência, adotar medidas especiais direcionadas, inclusive por meio da cooperação internacional, para proteger e mitigar o impacto da pandemia em grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência, refugiados e populações afetadas por conflitos, bem como comunidades e grupos sujeitos à discriminação. Essas medidas incluem, dentre outras, o fornecimento de água, sabão e desinfetante para comunidades que não os possuem; implementação de programas direcionados a proteger empregos, salários e benefícios dos trabalhadores, incluindo os migrantes sem documentos trabalhadores; imposição de moratória a despejos e execuções de títulos hipotecários durante a pandemia; suporte a programas de renda para garantir segurança alimentar e renda mínima a todos os necessitados; adotar medidas especiais para proteger a saúde e os meios de subsistência de grupos minoritários vulneráveis, como

como os ciganos e s povos indígenas; garantir preços acessíveis e equitativos a serviços de Internet para fins educacionais (...).³⁴

A Resolução do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre diretrizes para a pandemia estabelece que as autoridades devem tomar medidas específicas para evitar que mais pessoas fiquem desabrigadas – por

³² *COVID-19 Guidance Note: Prohibition of Forced Evictions, op. cit.*

³³ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719591>. Acesso em: 14 out. 2020.

³⁴ UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*. 17 abr. 2020. E/C.12/2020/1. Disponível em: <https://undocs.org/E/C.12/2020/1>. Acesso em: 10 set. 2020. p. 3, tradução nossa.

exemplo, quando as pessoas enfrentam o despejo frente à impossibilidade de pagar hipotecas, aluguéis e propriedade. Boas práticas, como moratórias sobre despejos e adiamentos de pagamentos de hipotecas, devem ser amplamente reproduzidas.³⁵

Em relação às pessoas com COVID-19, a Resolução 4/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos prevê que:

43. Os Estados devem garantir o abastecimento de água e alimentos em quantidades adequadas para pessoas que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza com Covid-19, principalmente para quem não tem acesso à água, nem à aquisição de alimentos de primeira necessidade. Da mesma forma, recomenda-se prever a adequação de espaços temporários dignos para o isolamento ou cuidado de pessoas com Covid-19 que o necessitem, particularmente aqueles em situação de pobreza, que vivem nas ruas ou em assentamentos informais ou precários. Dentre outras medidas, também podem implementar a suspensão de despejos, de pagamentos de aluguel ou hipotecas, ou qualquer forma de alívio para que as pessoas com Covid-19 possam cumprir com as disposições sanitárias correspondentes (...).³⁶

Os Estados deveriam aproveitar esta oportunidade para eliminar o déficit habitacional e melhorar as condições de moradia da população de baixa renda e de grupos vulneráveis de acordo com suas obrigações internacionais de direitos humanos e seus compromissos no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os governos dos países deveriam estabelecer órgãos de supervisão para garantir que essas medidas sejam implementadas de forma consistente com os direitos humanos e com a participação dos afetados.

5 Conclusão

As crises de saúde pública devem, antes de mais nada, ser abordadas por meio de um enfoque de direitos humanos, com informações, recursos e decisões direcionados para apoiar as pessoas que enfrentam dificuldades econômicas, sociais e psicológicas em decorrência do vírus. A educação em saúde pública frente à emergência de saúde global ajudaria a combater a disseminação da desinformação e forneceria ao público as ferramentas para se manter seguro. A

³⁵ NACIONES UNIDAS. Oficina del Comisionado de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos en el Centro de la Respuesta...*

³⁶ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución n.º 4/2020: Derechos Humanos de las Personas con Covid-19*. Washington, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020. p. 11, tradução nossa.

provisão de assistência econômica, médica e psicológica e de serviços essenciais permite que os indivíduos sigam as regras com segurança. Com melhor infraestrutura e uma população mais bem preparada, haveria menos necessidade de medidas de segurança quando ocorrer uma emergência de saúde pública.

No período de recuperação, será fundamental consolidar sistemas universais de proteção aos direitos básicos à saúde, moradia, água e saneamento, com caráter redistributivo e solidário, baseado em uma abordagem de direitos humanos para evitar discriminação ou qualquer efeito desproporcional em populações excluídas e grupos vulneráveis. Devem também ser definidas garantias universais e bem-estar social de acordo com as capacidades dos Estados nacionais e em consonância com padrões internacionais de direitos humanos.³⁷

Os investimentos em recuperação devem focar na infraestrutura pública básica, como redes de comunicação e internet, transporte sustentável e saneamento mais inclusivos e sustentáveis. A pandemia serviu de lembrete sobre a importância dos investimentos em serviços e em atenção às necessidades básicas. É preciso fazer todo o possível para fortalecer a regulamentação pública e prover acesso universal efetivo à saúde, água potável, ar limpo, saneamento e habitação adequada. São investimentos para alcançar uma recuperação com inclusão e redução das desigualdades. A curto prazo, medidas de mitigação devem ser tomadas para reforçar esses direitos básicos. A recuperação pós-pandemia exigirá a participação de toda a sociedade, transparência, responsabilidade, parcerias e diálogos entre as várias partes interessadas. Para serem eficazes, as políticas que enfatizam uma abordagem proativa de direitos humanos devem estar no centro das respostas durante e após o fim da crise do coronavírus.

The Protection of Excluded Populations and Vulnerable Groups against COVID-19 by International Human Rights Law

Abstract: This article analyzes the resolutions and recommendations of the human rights bodies of the United Nations and the Interamerican System related to the prevention and fight against coronavirus. It focuses on how a human rights-based approach can help countries tackle the devastating social and economic impacts and protect the rights to life and housing of the populations living in cities, especially the vulnerable and marginalized groups. The guidelines and recommendations issued by these bodies, especially the United Nations High Commissioner for Human Rights, the Inter-American Court and Commission of Human Rights, place people and communities affected by poverty at the center of the responses and attention, given their proneness to discriminatory provision of information and public services for the prevention or treatment of the disease. By putting people at the core, the responses which protect human rights achieve the best results in combating the pandemic, ensuring health care for all and preserving human dignity.

Keywords: International Human Rights Law. The Right to Housing. COVID-19.

³⁷ Em particular, ver: a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, a *Recomendação sobre Níveis de Proteção Social nº 202/2012* da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a *Agenda Regional para o Desenvolvimento Social Inclusivo*. Disponíveis em: <https://repositorio.cepal.org/>. Acesso em: 14 out. 2020.

Referências

- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Comentário Geral nº 3: A natureza das obrigações dos Estados Parte*, 1990.
- NACIONES UNIDAS. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe. *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo fue aprobada por los Estados miembros de la CEPAL*. Ciudad de México, 1-3 out. 2019. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45324> Acesso em: 10 set. 2020.
- NACIONES UNIDAS. Oficina del Comisionado de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos en el Centro de la Respuesta: Directrices Relativas a la Covid-19*. 8 maio 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance_SP.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.
- OEA. *Declaración 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Covid-19 y Derechos Humanos – los Problemas y Desafíos deben ser Abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales*. Costa Rica, 9 abr. 2020. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.
- OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución nº 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Washington, 10 abr. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.
- OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución nº 4/2020: Derechos Humanos de las Personas con Covid-19*. Washington, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.
- ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Mattheu; KARUNANETHY, Kalaivani. *Fiscal space for social protection and the SDGs: options to expand social investments in 187 countries*. Genebra, ILO, 2017. ESS Working Paper No. 48. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537>. Acesso em: 10 set. 2020.
- UNITED NATIONS. Annual thematic report of the UN Independent Expert on foreign debt. *Responsibility for complicity of IFIs in human rights violations in the context of retrogressive economic reforms*. Genebra, 2019. A/HRC/74/178.
- UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*. 17 abr. 2020. E/C.12/2020/1. Disponível em: <https://undocs.org/E/C.12/2020/1>. Acesso em: 10 set. 2020.
- UNITED NATIONS. Committee On Economic, Social And Cultural Rights. *General Comment 14: The Right to Health*. Genebra, 11 ago. 2000. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/2000/4&Lang=en. Acesso em: 14 out. 2020.
- UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*. 17 abr. 2020. E/C.12/2020/1. Disponível em: <https://undocs.org/E/C.12/2020/1>. Acesso em: 10 set. 2020.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *Indigenous peoples & the COVID-19 pandemic: considerations*. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/COVID19_IP_considerations.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.
- UNITED NATIONS. Economic and Social Council. *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. U.N. Doc E/CN.4/1985/4, Annex (1985). Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/siracusaprinciples.html> Acesso em: 10 set. 2020.
- UNITED NATIONS. *Global Humanitarian Response Plan*. United Nations Coordinated Appeal. Abr./dez. 2020. Disponível em: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

UNITED NATIONS. JP Bohoslavsky. United Nations Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. *COVID-19: Urgent appeal for a human rights response to the economic recession*. Genebra, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414_IEDebt_urgent_appeal_COVID19_EN.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

UNITED NATIONS. Special Rapporteur on Adequate Housing. Leilani Farha. *COVID-19 Guidance Note: Prohibition of Forced Evictions*. Genebra, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

UNITED NATIONS. Special Rapporteur on Adequate Housing. Leilani Farha. *COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements*. Genebra, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

UNITED NATIONS. Special Rapporteur on Adequate Housing. Leilani Farha. *COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers*. Genebra, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

UNITED NATIONS. Sustainable Development Group. *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together*. Abr. 2020. Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID-19-and-Human-Rights.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020

UNITED NATIONS. *Vienna Declaration and Programme of Action*. World Conference on Human Rights, 1993. UN Doc. A/ CONF.157/ 24.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Considerations for quarantine of individuals in the context of containment for coronavirus disease (COVID-19): Interim guidance*. Mar. 2020. Disponível em <https://www.who.int/emergencies/diseases/novelcoronavirus-2019/technical-guidance/infection-preventionand-control> \. Acesso em: 10 set. 2020.

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

OSORIO, Leticia Marques. A proteção das populações excluídas e grupos vulneráveis frente à COVID-19 pelo direito internacional dos direitos humanos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 51-68, jan./jun. 2020.

A luta contra as remoções durante e depois do COVID-19: um panorama a partir das proposições legislativas estaduais

Flavia P. Pereira

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFAL) e em Direito (IESB). Servidora do Ministério da Economia. Doutoranda em Planejamento Urbano no PPG/FAU/UnB. *E-mail:* flaviapereira09@gmail.com.

Lara Caldas F. da Silveira

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UnB). Mestre em História e Teoria da Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Groningen, Holanda (2018). Doutoranda em Ciência Política no IPOL/UnB. *E-mail:* lara.cfsilveira@gmail.com.

Mayara Souza

Graduada em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Membro do Grupo de pesquisa DIÁLOGOS (UFRRJ/CNPq), na linha “Direito Civil além do Judiciário” (DiCAJ), e do Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental (CnPQ/UFRRJ). *E-mail:* mayara_souza_de_oliveira@yahoo.com.br.

Patrícia F. de S. Koschinski

Advogada. Procuradora Municipal. Mestre em Desenvolvimento Regional na Universidade do Contestado (2017). *E-mail:* pfinamori@gmail.com.

João Telmo de Oliveira Filho

Graduado em Direito (PUCRS). Professor Adjunto na UFSM. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRRGS (2009). Tem pós-doutorado em Direito pela Universidade de Coimbra (2013). Pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2020). *E-mail:* joaotelmofilho@gmail.com.

Alex F. Magalhães

Jurista. Professor Associado na UFRJ/IPPUR. Doutor em Planejamento Urbano (2010). Tem pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (2020). *E-mail:* alexmagalhaes@ippur.ufrj.br.

Resumo: Entendendo que o direito à moradia é um direito fundamental para a vida, e dada a sua centralidade no enfrentamento de pandemias que exigem o isolamento social, o presente artigo objetivou oferecer um panorama de como a questão das remoções foi tratada pelas assembleias legislativas estaduais brasileiras durante a pandemia de COVID-19. O método utilizado foi a análise de conteúdo e de tramitação de projetos de lei, indicações e requerimentos legislativos encontrados a partir de pesquisa com palavras-chave nas páginas eletrônicas das assembleias. Considerou-se as iniciativas parlamentares entre março e agosto de 2020, abrangendo projetos já votados ou não, aprovados ou rejeitados, em tramitação ou já arquivados, que tratassem das remoções em territórios urbanos. Conclui-se que

houve considerável produção legislativa sobre o tema, tendo sido encontrados projetos de lei (ou outro instrumento legislativo) em 17 estados e no Distrito Federal. Apesar de diferenças na abordagem do tema e redação, a maioria dos projetos veio de parlamentares da esquerda e abordam a moradia como direito humano. Avalia-se que houve lentidão e dificuldades na aprovação das proposições, na maioria dos estados, evidenciando as resistências políticas a esta pauta. O artigo é um primeiro passo na direção de avaliar o desempenho institucional frente à pandemia e aponta para a necessidade de outros estudos sobre processos legislativos e conflitos políticos relacionados a pautas não só de interesse da população, mas cruciais para o Estado Democrático.

Palavras-chave: Remoções. Direito Urbanístico. COVID-19. Projeto de lei. Direito à moradia.

Sumário: **1** Introdução – **2** Projetos de leis em tramitação nas Assembleias com indícios de respostas lentas por parte do Poder Legislativo – **3** Projetos que receberam parecer contrário ou foram arquivados: a resposta negativa do Legislativo – **4** As remoções “mobilizam” o Legislativo: muitos projetos apresentados, mas ainda não convertidos em lei – **5** Os casos “vitoriosos”: houve aprovação do projeto pelo Legislativo ou ela está a ponto de acontecer – **6** O uso de instrumentos alternativos aos PLs e a interação com os outros poderes – **7** Considerações finais – Referências.

1 Introdução

O presente artigo é fruto de um grupo de trabalho criado no seio do projeto “Banco de iniciativas: direito urbanístico e COVID-19”, de iniciativa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). O grupo dedica-se ao levantamento de atos normativos relacionados ao tema geral do referido projeto e é composto pelas coautoras do artigo.¹

O artigo decorre de levantamento em que o grupo buscou identificar, especificamente, leis e projetos de lei estaduais que visem a impedir remoções em territórios urbanos, sob quaisquer das formas em que elas podem se manifestar, abrangendo proposições já votadas ou não, aprovadas ou rejeitadas, em tramitação ou já arquivadas.

O texto exprime uma síntese dos resultados do levantamento e de um primeiro esboço de análise destes, desenvolvidas pelo grupo, e visa a oferecer um panorama do estado da arte das proposições legislativas sobre o tema, em escala nacional, reunindo informações tanto a respeito do conteúdo das proposições, como sobre seu processo de tramitação, além de avaliar os percalços que as proposições enfrentaram.

A questão inicial que move a análise consiste na avaliação da qualidade da resposta do Poder Legislativo diante do quadro de permanentes – por vezes, graves – ameaças de remoção durante o período da pandemia, considerando variáveis como rapidez, consistência normativa do projeto, avanço no trâmite legislativo

¹ Todas as informações contidas neste artigo foram atualizadas até 10.09.2020, data do fechamento de sua redação.

(no limite, sua conversão ou não em lei em vigor), resistências enfrentadas em sua discussão no âmbito do parlamento e principais argumentos jurídicos e políticos acionados nessa discussão, notadamente nos pareceres que receberam nas comissões encarregadas de os apreciar. Complementarmente, interessa-nos também a variável da autoria, na medida em que também é significativo saber de quem partiu a iniciativa de pautar o tema no debate público local. Trata-se, portanto, de um trabalho que integra a avaliação do desempenho das instituições do Estado em face das emergências aprofundadas a partir do advento da pandemia, no primeiro trimestre de 2020.

Segundo os resultados do levantamento realizado, identificaram-se 9 unidades federativas onde não ocorreu a edição de qualquer ato normativo a fim de suspender as remoções em áreas urbanas.² Com poucas exceções, tratam-se de unidades federativas onde o processo de urbanização é menos intenso e, logo, o número de conflitos envolvendo o direito à moradia tenderia a ser baixo, o que é uma das possíveis razões para que o tema não tenha dado ensejo a iniciativas legislativas nessas localidades. Descartada a hipótese de eventual falha no trabalho de levantamento, as outras possibilidades explicativas que vislumbramos, a princípio, seriam: (1) as medidas em questão foram adotadas por outros órgãos do Estado;³ (2) os agentes sociais que poderiam politizar essa questão não reuniram condições de fazê-lo.

De outro lado, nas demais 18 unidades federativas encontramos proposições legislativas, além de outros atos normativos de natureza variada, que buscaram estabelecer alguma proteção da moradia diante da ameaça de remoções, no período da pandemia e do estado de emergência sanitária que, desta vez sem exceções, foi decretado em todas as referidas unidades. Tais proposições encontram-se em estágios diferenciados de tramitação e enfrentaram maiores ou menores percalços, conforme o caso. É esse panorama que o presente artigo busca precisar, avançando numa avaliação abrangente sobre a produção de instrumentos normativos de proteção da moradia, num contexto em que as ameaças que pairam sobre ela tornam-se especialmente graves.

À guisa de orientação de leitoras e leitores, vale consignar o conceito de “remoções”, que é central no contexto do presente artigo. Com essa categoria, desejamos significar todo tipo de processo conducente à saída do imóvel ocupado

² São eles: Acre, Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

³ É o caso do estado do Amapá, cujo Tribunal de Justiça expediu o ofício Circular nº 013/2020-CGJ, encaminhando aos juízes de primeira instância a Recomendação Conjunta nº 01/2020, do Conselho Nacional e Estaduais de Direitos Humanos, que recomenda a suspensão, por tempo indeterminado, do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos, e remoções determinadas em processos judiciais. Em Mato Grosso do Sul e Sergipe, registrou-se iniciativas similares, por parte da Defensoria Pública dos respectivos estados.

para fins de moradia, contra a vontade dos seus ocupantes, seja ela feita por qualquer meio – judicial, administrativo ou privado –, independentemente do que venha a ocorrer depois dessa perda. Trata-se, portanto, de categoria abrangente de diversas formas em que esse fato pode se exprimir, tais como os chamados *despejos*, as reintegrações de posse, os atos de força praticados por agentes do Estado ou por particulares, etc. Nas remoções, em síntese, localizamos a principal ameaça sobre o direito à moradia, ameaça essa que tem pairado insistentemente sobre os bairros populares em escala mundial, e que, no contexto da pandemia, assume contornos especialmente perversos.

Esta pesquisa estrutura-se em cinco sessões, nas quais buscamos analisar aquilo que percebemos e classificamos como os cinco cenários típicos em que se encontra o debate nos estados a respeito da questão central objeto do trabalho. Em seguida, apresentaremos, nas considerações finais, algumas questões gerais que emergem do panorama desenhado, bem como o primeiro rascunho de hipóteses nas quais esboçamos nossa compreensão do aludido cenário.

2 Projetos de leis em tramitação nas Assembleias com indícios de respostas lentas por parte do Poder Legislativo

A pesquisa realizada identificou 9 estados brasileiros que apresentam projetos de lei em trâmite nas mais diversas etapas, com maior ou menor avanço e que, contudo, ainda não obtiveram aprovação nas Assembleias Legislativas. Verifica-se, nestes 9 casos, muito embora possuam particularidades regionais, que as respostas dos respectivos poderes legislativos não acompanharam a característica de emergencialidade imposta pela pandemia, sobretudo por se tratar de projetos que abordam o direito fundamental à moradia digna.

O projeto de lei (PL) 207/2020, que tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Pará – com a ementa “Dispõe sobre a suspensão, durante a Pandemia da Covid-19, de ações de despejo, desocupações ou remoções forçadas em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, que sirvam para a moradia ou que tenham se tornados produtivos pelo trabalho individual ou familiar no Estado do Pará” – ingressou apenas em 25.08.2020 e foi proposto pelo deputado Carlos Bordalo, do Partido dos Trabalhadores (PT), com a previsão de regime de tramitação de matéria normal. Depreende-se, no caso em análise, que a resposta do Poder Legislativo foi lenta, apresentada somente após transcorridos 165 (cento e sessenta e cinco) dias de decretação do estado de pandemia pela Organização Mundial da Saúde – OMS.

No Estado do Amazonas foi apresentado o PL 169/2020, de iniciativa do deputado Saullo Viana (PPS), em 14.04.2020, com a ementa de criar “garantias

adicionais ao direito de moradia pelo tempo em que durar o plano de contingência do novo Coronavírus da secretaria de estado de saúde”. A proposta visa à vedação da exigência de desocupação de imóveis residenciais, entre outras. O PL conta com um requerimento de regime de urgência, do dia 30.04.2020, pelo deputado autor da matéria, e recebeu parecer favorável da deputada Joana Darc (Partido Liberal) em 17.08.2020. Transcorreu-se o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a emissão do parecer, destoando, portanto, do caráter emergencial do projeto.

No caso do Estado do Ceará, foi apresentado o PL 102/2020, com apenas dois artigos e a ementa: “Dispõe sobre medida emergencial de prevenção à propagação da infecção pelo novo Coronavírus (Covid-19) por meio da suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais no âmbito do Estado do Ceará”. Proposto pelo deputado Nizo Costa (Patriota), ingressou na Assembleia no dia 15.04.2020 e, dois dias depois, foi encaminhado ao Departamento Legislativo, não obtendo nenhuma outra tramitação após essa data. No entanto, cumpre mencionar que os deputados cearenses realizaram uma sessão remota, em 17.04.2020, para a leitura dos projetos propostos, incluído o PL 102, sob o argumento de que se tratariam de “medidas de proteção social” e que, no entanto, não recebeu a devida atenção na continuidade dos trabalhos legislativos.

No Estado de Pernambuco foi apresentado o Projeto de Lei Ordinária nº 1010/2020 – com a ementa: “Dispõe sobre medida emergencial de prevenção à propagação da infecção pelo novo Coronavírus (COVID-19) por meio da suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais no âmbito do Estado de Pernambuco” – em 24.03.2020, pela “Mandata Juntas” (PSOL), composta por cinco codeputadas que compartilham o mandato na Assembleia. A experiência inovadora de compartilhamento de mandatos pode ter contribuído para a rápida resposta das representantes legislativas na apresentação do PL, em apenas 10 (dez) dias após a decretação da pandemia pela OMS. Contudo, observa-se que a tramitação do projeto na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE) não avançou com a mesma rapidez, considerando que o projeto foi enviado à Secretaria Geral da Mesa Diretora no dia 05.04.2020 e que, desde então, não houve avanço na sua tramitação.

No Maranhão, o PL 123/2020, que versa sobre a suspensão de processos judiciais, pedido de ordem de despejo, cobrança e execução de valores oriundos de contrato com garantia hipotecária, alienação fiduciária, aluguel ou dívida dessa natureza durante o estado de calamidade decorrente da pandemia, foi proposto pela deputada Thaiza Hortegal (PP) no dia 04.05.2020. A deputada fez uso da palavra no expediente da Assembleia do dia 18.08.2020, no entanto, não fez

qualquer menção à tramitação do projeto, que não teve os devidos encaminhamentos após sua propositura.⁴

Na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO), da mesma forma, foi apresentado o PL 1953/2020, pelo deputado Humberto Aidar (MDB), visando a proteger os locatários de ações de despejo durante o período de pandemia. O parlamentar defendeu a proposta como uma tentativa de equilibrar a relação entre os proprietários e locatários: “É preciso observar que, neste momento de crise, ambas as partes precisam ceder direitos e observar novas obrigações. Adotamos, no entanto, um viés protetivo, a fim de evitar que a parte mais fraca, representada pelos inquilinos, sofra dano excessivo”. O PL foi encaminhado à Comissão de Constituição e Redação em 23.04.2020 e, desde então, não há notícias disponíveis no *site* da ALEGO acerca do avanço na sua tramitação. Embora o deputado Humberto Aidar tenha apresentado cerca de 12 projetos de lei decorrentes da situação da pandemia, é possível constatar que a Assembleia não priorizou o trâmite do PL em questão, uma vez que há publicações na imprensa local do mês de julho indicando que o projeto foi apresentado, porém sem menção a pareceres ou votação.

Em São Paulo, que possui a maior metrópole brasileira e conflitos de posses urbanas de maneira evidenciada, apenas 1 (um) projeto de lei acerca da suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse durante o período de pandemia encontra-se em tramitação. O PL 146/2020, de autoria da deputada Leci Brandão (PCdoB), ingressou na Assembleia em 24.03.2020, porém recebeu regime de tramitação ordinária. De acordo com o *site* da Assembleia, o PL foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça somente no dia 29.06.2020 e ainda encontra-se em análise. Em que pese a rapidez da iniciativa da deputada Leci Brandão, o projeto não avançou em seu trâmite na Assembleia paulista, embora se trate de medida social relevante à população de São Paulo, sobretudo, pelas características de intensa urbanização e concentração demográfica do estado.

No Estado do Paraná, o PL 191/2020 apresenta proposta de suspensão de despejos enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia. Proposto pelo deputado Boca Aberta Júnior (PROS), em 25.03.2020, o projeto não recebeu regime de urgência na Assembleia e continua tramitando na Diretoria Legislativa. De todo modo, o Tribunal de Justiça do Paraná publicou o Decreto Judiciário nº 172/2020, em 31.03, salvaguardando os direitos dos locatários durante a pandemia.

⁴ A deputada Thaiza Hortegal foi acometida de COVID-19 e internada em estado grave em 22.05.2020. Recebeu alta da UTI apenas em 08.06.2020.

Por fim, a pesquisa localizou, no Estado do Rio Grande do Sul, um projeto de lei em tramitação que estabelece a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais, enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus. O PL 63/2020 foi proposto em 20.03.2020, pela deputada Luciana Genro (PSOL), e sua situação é de espera por parecer do deputado Tenente Coronel Zucco (PSL), desde o dia 13.05.2020. No caso do estado gaúcho, questões político-partidárias podem ter se apresentado como obstáculos à tramitação do projeto, uma vez que há três meses aguarda pelo parecer do deputado relator.

Os dados levantados nos Estados em análise indicaram um número razoável de projetos em tramitação nas Assembleias, com proposição de medidas variadas de garantia da continuidade da posse da moradia no período de pandemia. Ocorre que, embora as propostas, na sua maioria, tenham sido apresentadas no início da propagação do coronavírus, os 9 estados analisados não demonstraram a celeridade necessária para aprovação de legislações de proteção em face das medidas de remoções.

3 Projetos que receberam parecer contrário ou foram arquivados: a resposta negativa do Legislativo

No que tange aos projetos propostos, mas que receberam pareceres contrários, temos os estados de Santa Catarina, Mato Grosso e Piauí.

Em Santa Catarina, o projeto de lei foi proposto pelo deputado Carlito Merss (PT), que justifica sua proposição relatando que despejos, remoções, reintegração de posse e afins, em tempos de pandemia, colocam as pessoas em exposição ao vírus e que existem recomendações internacionais para suspensão dessas ações.

O projeto recebeu regime de tramitação prioritária e o relator a quem se distribuiu foi o deputado Fabiano da Luz (PT), que emitiu parecer favorável ao projeto. No entanto, ao ser enviado para a Comissão de Constituição e Justiça, o parecer do relator foi rejeitado por maioria, sendo 6 votos contrários e 1 favorável. Vencido o voto do relator original, designou-se novo relator, o deputado João Amin, que, em seu parecer, rejeita o projeto sob justificativa de que a suspensão de todos os mandados de reintegração e imissão de posse, despejo e remoções seriam de competência da União, baseando-se no art. 22, I, da Constituição Federal, que dispõe que compete à União legislar sobre direito civil e processual. Vale dizer que a Constituição também estabelece competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre direito urbanístico, conforme art. 24, I, sendo esse um outro possível enquadramento para o tema em debate. Em 12.05.2020 o projeto foi arquivado, estágio em que se encontra atualmente, o que demonstra uma

resposta negativa do Legislativo. Nota-se que houve resistência do parlamento para aprovação do projeto, visto que, numa comissão composta por 7 deputados, houve 6 votos contrários ao projeto, e apenas 1 a favor.

No Mato Grosso, o projeto de lei foi proposto pelo deputado João Batista (PROS), que justificou que a pandemia traria dificuldades econômicas para pagamentos de aluguéis e prestações de casas e que, dessa forma, muitas famílias estariam ameaçadas por despejos e remoções, ficando expostas ao vírus. Alega, ainda, que estas seriam hipóteses de caso fortuito e força maior, presentes no Código Civil.

Enviado para a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária, o parecer de mérito foi desfavorável ao projeto de lei, sob o argumento de que poderia causar desequilíbrio econômico, em desfavor do locador, que poderia ter o aluguel como sua única, ou maior, fonte de renda. No que concerne a essa justificativa, existe uma pesquisa realizada pela Instituição de Ensino Superior e de Pesquisa sem fins lucrativos (INSPER, 2020), que analisa quem paga e quem recebe aluguel no Brasil com base nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE 2018, concluindo que poucos seriam os locadores penalizados por eventual lei contra despejos.

O relator do PL acrescentou que a suspensão da aplicação e cobranças de multas contratuais poderia incentivar o não pagamento por parte dos inquilinos, no entanto, a boa-fé deve reger todas as relações contratuais, conforme art. 422 do Código Civil. Observa-se, nesse caso, que o projeto nem chegou a ser discutido e votado pelo plenário.

No Estado do Piauí, o Projeto de Lei nº 77/2020, de autoria de Deuzinho Filho (Republicanos) determina a suspensão do cumprimento dos mandados de reintegração e imissão de posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais no período da pandemia. Foi apresentado em 23.04.2020 e arquivado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em 27.04.2020. No caso analisado, a rejeição do projeto não foi por veto do Governador, mas pela própria CCJ da Assembleia Legislativa.

4 As remoções “mobilizam” o Legislativo: muitos projetos apresentados, mas ainda não convertidos em lei

No contexto desta pesquisa, verificou-se que os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais foram os que mais produziram PLs relacionados ao enfrentamento às ameaças de remoção durante a pandemia. No Rio de Janeiro, apresentaram-se 6 PLs e, em Minas Gerais, foram 3 projetos, todos no âmbito das respectivas Assembleias Legislativas Estaduais. A característica em comum relativa a essas duas unidades

da federação, entretanto, é justamente que nenhuma iniciativa no formato de PL prosperou de forma a se apresentar nos dias de hoje como uma lei vigente. Apesar da característica em comum, o conteúdo das proposições e os caminhos trilhados foram diversos. A seguir, traçamos uma abordagem que permite verificar as características desses projetos, procurando identificar a qualidade da resposta do Poder Legislativo diante do quadro de ameaças de remoção durante o período da pandemia.

No Rio de Janeiro, 5 dos PLs apresentados foram anexados ao PL nº 2.022, de 05.06.2020. Originalmente, 2 desses PLs (nº 2127/2020 e nº 2300/2020) tratavam principalmente da questão da suspensão de mandados de reintegração e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto durasse à pandemia; e os outros 3 (nº 2367/2020, nº 2340/2020 e nº 2243/2020) propunham sobretudo medidas relativas à redução dos aluguéis no período da pandemia, portanto, com característica de alcance mais restrito.

A iniciativa dos PLs, quando os analisamos sob o aspecto do partido político dos deputados proponentes, é bem variada. Uma curiosidade é que os PLs de alcance mais restrito (PL nº 2367/2020, PL nº 2340/2020 e PL nº 2243/2020), que apenas abordam a questão da redução dos valores dos aluguéis, com foco em imóveis comerciais e em templos religiosos, partiram de deputados filiados a partidos de caráter mais liberal e/ou conservador, como o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Social Liberal (PSL), Republicanos (REPP) e Solidariedade (SDD). Diferentemente, os PLs de alcance mais abrangente (PL nº 2127/2020 e PL nº 2300/2020), que tratam de medidas antidespejos e também abordam os assuntos das reduções dos aluguéis para todos os tipos de imóveis, foram propostos por deputados que representam uma visão progressista ou de esquerda, a exemplo do Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido dos Trabalhadores (PT).

De maneira geral, os PLs analisados não apresentam problemas formais, estando de acordo com a boa técnica legislativa. Foram identificados 2 PLs que possuem características que merecem ser destacadas. O PL nº 2300/2020, de autoria do deputado Carlos Minc (PSB), além abordar as questões dos despejos e dos aluguéis, traz também a proposta para suspensão do cumprimento dos mandados de reintegração de posse de apart-hotéis, hotéis-residência ou equiparados, utilizados para fins de moradia, por descumprimento do pagamento do aluguel e encargos, no prazo ajustado.

O outro PL com característica que o diferencia dos demais é o de nº 2127/2020, de autoria da deputada Enfermeira Rejane (PCdoB). É uma proposição que busca criar, conforme disposto na própria ementa, garantias adicionais ao direito de moradia durante a pandemia. Em apenas sete artigos, trata da vedação de exigir desocupações em imóveis locados para fins de moradia, da suspensão dos mandados

de despejo pelo Poder Judiciário e também dos registros de adjudicação compulsória, da proibição ao Poder Executivo para realizar desapropriação de imóveis residenciais e da suspensão da cobrança de parcelamentos dos financiamentos concedidos pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro.

Conforme mencionado anteriormente, são PLs com características diversas, mas que foram todos anexados ao PL nº 2.022, de 17.03.2020. Tratando especificamente deste último PL, que prosperou em termos de tramitação, foi proposto por 12 deputados, sendo 10 deles do PSOL, PT, PSD; um do Cidadania, e um do PSL.⁵ Portanto, algo bem heterogêneo em termos de partidos dos deputados proponentes. Em 01.04.2020, houve republicação do projeto, com coautoria do plenário. O PL conta com quatro artigos bastante sucintos que, apesar de não darem conta de todos os aspectos tratados nos PLs a ele apensados, abordam as questões-chave, quais sejam: suspensão de todos os mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais e suspensão da aplicação e cobrança de multas contratuais e juros de mora em casos de não pagamento de aluguel ou das prestações de quitação dos imóveis residenciais. O PL tramitou inicialmente de forma ordinária, tendo sido convertido em regime de urgência por solicitação do deputado Flávio Serafini (PSOL). Durante a tramitação, foi distribuído a cinco Comissões.⁶ A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou o parecer do relator pela constitucionalidade, com emenda, do Projeto de Lei. A emenda proposta foi pela modificação da redação do art. 3º, em decorrência da necessidade de deixar expreso que as medidas a que se referem o PL somente seriam válidas enquanto vigorasse o estado de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do novo coronavírus. As demais Comissões emitiram pareceres favoráveis ao PL, considerando a emenda proposta pela CCJ.

Durante a discussão do PL, em turno único, foram propostas mais 9 Emendas de Plenário. O parecer da CCJ foi favorável a 3 destas emendas. O substitutivo foi votado e aprovado. No *site* da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, entretanto, não foi possível localizar o texto de cada uma dessas 9 Emendas de Plenário, o que impediu uma análise individualizada delas, encontrando-se apenas o parecer seguido pelo texto do substitutivo, considerando as emendas aprovadas.

Em 14.04.2020, o PL foi encaminhado ao Executivo para sanção ou veto. No dia 11.05.2020, ou seja, quase um mês depois, o Governador do Estado do

⁵ Segundo informação do *site* de notícias *G1*, o deputado proponente do PSL, Gil Vianna, de 54 anos, morreu com COVID-19 no dia 19.05.2020 em um hospital particular de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense.

⁶ Comissões de Constituição e Justiça, Saúde, Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários, Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, Economia Indústria e Comércio e Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle.

Rio de Janeiro, Wilson Witzel, comunica o veto total ao PL. Como principal argumento para o veto, menciona que o PL se caracterizaria como inconstitucional, por invadir a reserva de competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil, bem como a atividade jurisdicional, típica do Poder Judiciário, o que culmina em violação ao princípio federativo e a separação dos poderes. Nesse sentido, o governador argumentou que o Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro não possui competência para legislar sobre suspensão de mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais, bem como sobre a suspensão da aplicação e cobrança de multas contratuais e juros de mora em casos de não pagamento de aluguel ou das prestações de quitação dos imóveis residenciais.

O veto foi pautado para ser apreciado pelos deputados, mas foi retirado de pauta por falta de acordo político quanto à sua manutenção ou não. Por fim, expirou o prazo para derrubada do veto e o projeto foi arquivado. Neste processo, verifica-se uma resposta e tramitação rápida da Assembleia Legislativa na aprovação do projeto, o demorado veto total do projeto pelo governador do Estado e a falta de acordo para a derrubada do veto, em que prevaleceu a resistência da bancada conservadora, sob o argumento de que o projeto fomentaria as chamadas “invasões”.

Ao partir para a análise dos PLs em Minas Gerais (PL nº 1643/2020, PL nº 2128/2020 e PL nº 1623/2020), percebe-se, logo de início, diferentemente do que ocorreu no Rio de Janeiro em termos de autoria, que dois dos PLs (PL nº 1643/2020 e PL nº 2128/2020) foram propostos por deputadas do Partido dos Trabalhadores (PT), e um deles (PL nº 1623/2020) por deputada do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Ou seja, as proponentes foram todas mulheres integrantes de partidos de esquerda. Dois dos PLs (PL nº 1643/2020 e PL nº 2128/2020) possuem conteúdo muito semelhante e não apresentam problemas formais, estando de acordo com a técnica legislativa.

O foco de ambos reside na suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas durante a pandemia. Não há menção sobre a questão da redução dos valores ou suspensão de cobrança de aluguéis. No que se refere ao PL nº 1623/2020, este possui uma abordagem mais restrita em relação aos outros 2, tendo em vista que requer a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos em áreas urbanas e rurais. Nesta proposição, foram identificados alguns problemas formais na redação.

Os 3 PLs, entretanto, apesar de terem sido propostos em datas diferentes (o PL nº 1643, publicado em 17.03.2020; o PL nº 2128/2020, publicado em 13.08.2020; e o PL nº 1623/2020, publicado em 27.03.2020), apresentam

situação idêntica quanto à tramitação. Foram recebidos pela Mesa da Assembleia, numerados, publicados e encaminhados às Comissões para análise. Desde então, a tramitação não prosperou e todos permanecem aguardando parecer. Uma tramitação extremamente lenta, como se pode perceber.

Ao analisar as proposições feitas no âmbito das Assembleias Legislativas desses dois estados, o que há em termos de maior semelhança é justamente não haver lei aprovada que assegure a permanência das pessoas nos seus locais de moradia em tempos de pandemia. Isso em unidades da federação onde se observam constantes conflitos fundiários e territoriais, sobretudo quando se trata da população de baixa renda. Ou seja, a população permanece sem garantias de que não acontecerão remoções durante o estado de emergência decorrente da pandemia de COVID-19. As iniciativas do Legislativo, nesse sentido, “nadaram, nadaram e morreram na praia”. Algumas mais cedo, outras mais tarde.

5 Os casos “vitoriosos”: houve aprovação do projeto pelo Legislativo ou ela está a ponto de acontecer

No contexto desta pesquisa, analisando os Estados onde projetos de lei sobre despejos no período da pandemia de COVID-19 foram aprovados ou estão em fase final de tramitação legislativa, ou seja, em Estados em que o Poder Legislativo concluiu ou aparentemente deu resposta rápida e efetiva aos projetos encaminhados, até o momento temos leis aprovadas ou em fase de aprovação sobre o tema no Distrito Federal, Rio Grande do Norte e Paraíba.

No caso da Paraíba, o projeto de lei de autoria dos deputados Wilson Filho (PTB) e Adriano Galdino (PSB) foi aprovado por unanimidade e convertido na Lei nº 11.676/2020. O artigo 4º da lei proíbe a realização de despejos por falta de pagamento enquanto durar o período de anormalidade. A lei proíbe as empresas de concessão de serviços públicos de água e tratamento de esgoto, gás, energia elétrica e telefonia de interromper o fornecimento de seus serviços nas unidades domiciliares cuja renda familiar não ultrapasse o valor de 5 (cinco) salários mínimos, em face de atrasos no pagamento da fatura, na hipótese de decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, pelo prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis ou enquanto durar o referido período de anormalidade (Art. 1º). Esta é uma lei de efeito amplo e atinge diretamente os consumidores com renda até 5 (cinco) salários mínimos, mas também atinge os processos reacionistas, que ficam suspensos no período de emergência.

No caso do Distrito Federal, o PL nº 1075/2020, de autoria do deputado Fábio Felix (PSOL), foi aprovado, convertendo-se na Lei nº 6.657, de 17.08.2020, publicada quatro dias depois. No artigo 1º, estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da COVID-19 nas áreas ocupadas por

população de baixa renda, regularizadas ou não. No artigo 2º, I, estabelece a proibição de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde. No inciso II, amplia o direito ao Benefício Excepcional da Política de Assistência Social do Distrito Federal a pessoa que integre grupo de risco e não possua residência, ou que resida em imóvel que não ofereça condições de autoisolamento sanitário; apresente sintomas ou tenha sido diagnosticada com a COVID-19 e resida com pessoas que integrem grupo de risco em imóveis que não ofereçam condições de autoisolamento sanitário. Alternativamente à concessão do Benefício Excepcional, o poder público requisita serviços de hospedagem de hotéis e pousadas. Os serviços de hospedagem podem ser requisitados para a garantia do direito ao isolamento, ao acolhimento e à proteção de mulheres em situação de violência doméstica e de seus dependentes, em caso de insuficiência de vagas em acolhimento institucional. No artigo 3º, estabelece a proibição da interrupção do fornecimento de energia elétrica, saneamento básico e telefonia, inclusive internet; a distribuição gratuita de cestas básicas, sabonete, detergente, álcool em gel e água sanitária. A lei tem vigência enquanto durar a emergência sanitária. Cumpre destacar que o projeto foi vetado pelo governador e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, com a derrubada do veto. É uma norma de iniciativa do Legislativo, de ampla repercussão social, pois não trata apenas da proibição de remoções, mas estabelece uma série de outras garantias importantes à moradia.

No caso do Rio Grande do Norte, projeto de lei de autoria do deputado Ubaldo Fernandes (PL), protocolado em 30.03.2020, está em fase de final de tramitação, já tendo sido aprovado na Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Social, em 08.08.2020, de onde segue para a votação final no plenário virtual. O projeto dispõe sobre a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse; despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais; cobranças de multas contratuais e juros de mora em casos de não pagamento do aluguel, prestação de quitação do imóvel residencial e da taxa condominial, enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus.

6 O uso de instrumentos alternativos aos PLs e a interação com os outros poderes

Além de projetos de lei, a pesquisa identificou outros instrumentos dentro e fora do âmbito legislativo, com caráter normativo, que foram utilizados para enfrentar a questão das remoções. Esse panorama de multiplicidade de soluções institucionais indica a complexidade do problema, mas também certo grau de

incerteza quanto a quem compete a responsabilidade de responder à crise humanitária decorrente de remoções forçadas durante uma pandemia.

A opção do Legislativo por fazer Indicações ou Requerimentos, ao invés de Projetos de Lei, pode indicar que: 1) os deputados entendem que não é competência da assembleia legislativa estadual criar uma normativa a esse respeito; ou 2) os deputados entendem que um projeto de lei para impedir despejos não tem condições de tramitar com sucesso em seus estados. A deputada Luciana Rafagnin (PT),⁷ do Paraná, e o deputado Hilton Coelho (PSOL),⁸ da Bahia, expressaram-se nesse sentido ao afirmarem que ação eficaz contra os despejos exige a colaboração do Poder Judiciário.

O deputado Hilton Coelho apresentou uma proposta de Indicação (IND/24.034/2020, em 31.03.20), dirigida ao presidente do Tribunal de Justiça da Bahia, a fim de que este determinasse a suspensão das execuções de mandados de reintegração de posse e despejos em todo o Estado, enquanto durassem os efeitos da pandemia do coronavírus. Apesar da aprovação da Indicação, as remoções continuaram acontecendo nos meses seguintes, como indica a cobertura de veículos de imprensa,⁹ com eventuais reverses no Tribunal de Justiça da Bahia.¹⁰ Neste último caso, de acordo com a decisão do Tribunal a respeito da reintegração de posse de um assentamento em terreno da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA), foi acatada uma recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para que não sejam expedidas liminares ou ordens de desocupação, despejo e reintegração de posse até 31.10.2020.¹¹ O fato de a decisão mencionar a recomendação do CNJ e não da Assembleia Legislativa levanta o questionamento acerca da efetividade da Indicação Legislativa em, de fato, influenciar o trâmite das remoções no Estado.

No Paraná, a deputada Luciana Rafagnin protocolou um Requerimento (1695/2020 em 22 de abril), no qual solicita ao governador, Carlos Massa Ratinho Junior, a suspensão das reintegrações de posses no estado não apenas enquanto o estado de calamidade pela pandemia estiver vigente, mas ainda pelo período de

⁷ Em entrevista à comunicação da Assembleia Legislativa do Paraná, publicada em 22.04.2020: “deputada defende a suspensão dos despejos no Paraná”.

⁸ Em artigo do portal de notícias da Assembleia Legislativa da Bahia, em 16.04.2020: “Hilton reivindica ao presidente do TJ-BA a suspensão de despejos durante crise”.

⁹ Conforme notícia no portal do *G1*, publicada em 21.07.2020: “Em meio à pandemia, 200 famílias de pré-assentamento em Porto Seguro recebem ordem de despejo” e no portal *Metro1* em 28.08.2020: “Em plena pandemia, juiz emite ordem de despejo contra indígenas de aldeia pataxó na Bahia”. Portal *G1*, 21.07.2020.

¹⁰ De acordo com a Defensoria Pública da Bahia, em matéria publicada em 28.07.2020: “Justiça suspende desocupação em Santo Antônio de Jesus por conta da Covid-19 após atuação da Defensoria”.

¹¹ O ato do CNJ que mais se aproxima dessa referência é a Recomendação nº 63, de 31.03.2020. Nela os magistrados foram expressamente orientados a avaliar “com especial cautela o deferimento de medidas de urgência, decretação de despejo por falta de pagamento (...)”, isso, porém, em desfavor de empresas e demais agentes econômicos no contexto pandêmico.

1 (um) ano após o fim deste, para que as famílias possam se recuperar economicamente. O requerimento pede, ainda, que sejam feitas negociações a fim de que soluções alternativas à remoção possam ser encontradas. Em sua justificativa, a deputada observou que, em 20.03.2020, o Tribunal de Justiça do Paraná havia publicado uma normativa (nº 172/2020), determinando a suspensão imediata das reintegrações de posse, mas a medida tinha um prazo de vigência de apenas 40 dias, não contemplando a duração do estado de calamidade. A medida contou com o apoio dos parlamentares Tadeu Veneri (PT), Professor Lemos (PT), Goura (PDT) e Arilson Chiorato (PT).

No texto, chama a atenção o pedido de um prazo de 1 (um) ano sem despejos para além do período da pandemia, reconhecendo que os efeitos desta serão duradouros. Tal consideração, realista para com a situação de famílias em situação de risco, é matéria rara nas proposições legislativas analisadas. O requerimento da deputada petista encontrou apoio na Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social, da Casa Civil, órgão do governo estadual paranaense.

No estado do Amazonas, há um projeto de lei em tramitação para impedir remoções durante a pandemia, porém, quem vem atuando com efetividade nesse sentido é o Ministério Público Federal (MPF). A iniciativa partiu da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do MPF, que solicitou ao CNJ a emissão de Recomendação formal de suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos em áreas urbanas e rurais já no dia 17.03.2020, mesma data da publicação da Recomendação CNJ nº 62, que padronizou medidas que podem ser adotadas pelo Judiciário para prevenir a propagação da COVID-19. Após manifestação do MPF, a Justiça Federal do Amazonas já suspendeu 3 ações de reintegração de posse movidas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).¹² Neste caso, evidencia-se a agilidade da ação da PFDC, que possibilitou uma reação efetiva do Judiciário no sentido de proteger o direito à moradia ao menos enquanto durar o estado de calamidade no Estado. Nota-se, contudo, que a medida só é aplicável a mandados coletivos, deixando casos individuais desprotegidos.

Pernambuco também agiu em proteção ao direito à moradia por meio do sistema judiciário, com a Recomendação Conjunta nº 02, de 03.06.2020. A recomendação, assinada pelo presidente do Tribunal de Justiça, pede

a todos os magistrados do TJPE, caso entendam viável, que se abstenham de encaminhar à CEMANDO, durante o período excepcional

¹² Ações 1012496-18.2019.4.01.3200, 1014704-72.2019.4.01.3200 e 1008436-02.2019.4.01.3200. De acordo com o divulgado pelo site do MPF no artigo "MPF consegue suspensão de reintegrações de posse no Amazonas durante pandemia de COVID-19".

da pandemia do Covid-19, mandados de reintegração de posse individuais e coletivos em áreas urbanas e rurais bem como mandados de imissão na posse decorrentes de ações petitorias.

O texto também teve como base a Recomendação nº 62 do CNJ, além da Recomendação nº 01/2020, da Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos. Neste caso, apesar de reconhecer em seu teor que o direito à habitação é imprescindível ao combate do coronavírus, o texto é pouco incisivo, mesmo a título de recomendação, deixando ampla margem interpretativa. Observa-se ainda que houve uma considerável demora na resposta do Tribunal, que veio apenas quase 2 (dois) meses após o decreto de calamidade pública no Estado.¹³

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo também usou de Indicações Legislativas para solicitar que medidas de proteção ao direito à moradia fossem tomadas, dessa vez visando a prevenir o despejo por inadimplência, por meio da suspensão da cobrança das prestações de mutuários dos programas habitacionais geridos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Duas Indicações similares foram feitas, a primeira de nº 932/2020, de autoria da deputada Beth Sahão (PT), tendo sido apresentada e encaminhada com relativa agilidade, já entre os dias 19 e 30.03.2020. Em 02.04.2020, o deputado Cezar (PSDB) protocolou a Indicação nº 1176, de mesmo teor. Em sua justificativa, ambos deputados apontam a iminente perda de renda de uma grande parte da população, cujo sustento vem da informalidade, e a urgência de proteção à moradia advinda da necessidade do isolamento social durante a pandemia. Apesar das indicações, a CDHU manteve inalterados os prazos de pagamento, mas afirmou que novas cobranças dos já inadimplentes seriam suspensas, assim como as ações de reintegração de posse, em caso de falta de pagamento.¹⁴

Vale notar, por fim, que o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) autorizou tardiamente, em setembro, que os agentes financeiros que respondem por esses financiamentos suspendam os pagamentos ao Fundo até o fim do ano. A medida foi tomada a pedido da Caixa Econômica Federal, que apontou que vários agentes financeiros dos sistemas habitacionais estaduais já estavam concedendo pausas para os mutuários em razão da pandemia.¹⁵

¹³ Conforme informação disponível no *site* da Assembleia Legislativa de Pernambuco: “plenário acata estado de calamidade pública em mais 30 municípios”.

¹⁴ Conforme notícia veiculada em 31.05.2020 no *Diário de Suzano* – SP: “CDHU mantém sistema de cobrança a mutuários durante a pandemia”.

¹⁵ Conforme informado pelo *Correio Braziliense* em matéria do dia 07.09.2020: “FGTS autoriza pausa nos pagamentos da habitação”.

Conclui-se que, apesar da evidente variedade de alternativas de instrumentos e ações institucionais, a velocidade de resposta dos seus representantes foi bastante variada, assim como a abrangência das ações. No âmbito Legislativo, dentre os casos estudados, houve predominância de ações por representantes de partidos de esquerda. Destas ações, apenas o Amazonas impõe restrições somente a mandatos coletivos de reintegração de posse, o que evidencia a particularidade do tipo de conflito por terras e moradia da região.

7 Considerações finais

O panorama nacional que o artigo buscou esboçar sugere, à primeira vista, duas tendências razoavelmente claras: 1) a generalização do debate a respeito de proposições normativas voltadas à prevenção das remoções, em escala nacional; 2) os escassos resultados práticos da atuação dos legislativos estaduais no tocante a essa mesma problemática. Assim, de um lado, é um tanto alvissareiro descobrir que em pelo menos $\frac{2}{3}$ das unidades federativas – e naquelas com maiores índices de urbanização – a problemática do presente artigo encontrou ressonância num determinado universo de parlamentares, propiciando a elaboração de proposições legislativas que podem vir a se constituir num precedente a ser retomado em futuras lutas sociais. De outro, as vitórias e avanços concretos obtidos são, até aqui, muito tímidos, de modo que temos não mais do que 3 das 27 unidades federativas com legislação aprovada e em vigor limitando ou impedindo as remoções, em que pese muitos processos ainda estarem em curso, o que pode produzir algumas alterações do cenário aqui desenhado, no médio prazo.

Além do problema da pequena contribuição do Poder Legislativo – aquele que, por vezes, é chamado de “a casa do povo” – para uma pauta tão decisiva quanto a da moradia, chama atenção o modo como este mesmo corpo político se autolimita em seu espaço de atuação, nele se reproduzindo entendimentos que amesquinham o campo de produção normativa e de contrabalanço dos demais poderes que ele, em tese, poderia ocupar. Na discussão dos inúmeros projetos de lei que buscam pôr cobro ao recrudescimento das remoções – duplamente perversas em períodos como o da pandemia –, lança-se mão, nos debates parlamentares, de argumentos bastante distanciados do que pode ser razoavelmente entendido como o raio de atuação próprio dos Estados, dentro de um regime federativo. Ao contrário de um Parlamento cioso e zeloso de suas competências e que lutasse mesmo por sua ampliação e fortalecimento, tem-se um cenário em que estas ou não são exercidas em sua plenitude ou ainda são compreendidas como essencialmente subordinadas às disposições normativas de matriz nacional.

Por certo que emergem, rapidamente, algumas linhas explicativas para o descompasso aqui assinalado: o sistema político não funciona a despeito dos

agentes que o compõem; na arena do Legislativo, recriam-se as contradições e conflitos estruturais da sociedade; a ideologia da propriedade atua de modo latente na inibição de iniciativas mais arrojadas no sentido da socialização do usufruto da terra. Todas essas variáveis são reais e assaz perceptíveis nos casos trazidos ao presente estudo, e traduzem o que muitos consideram os limites inerentes ao “mundo institucional”.

Em que pesem esses argumentos, não pode deixar de ser registrado o aprofundamento do déficit entre o desempenho efetivo dos órgãos de Estado, traduzido nos resultados sociais concretos de sua atuação, e as urgentes necessidades e expectativas sociais, para as quais a questão da proteção da moradia, a partir do Poder Legislativo, diante das inúmeras e potentes ameaças de remoção que pairam historicamente sobre ela, constitui um exemplo eloquente e ilustrativo.

Não há como deixar de registrar, de outro lado, que nem mesmo um evento novo e ameaçador – representado pela pandemia do COVID-19 e seu espectro de centenas de milhares de mortos e milhões de infectados – foi capaz de sobrepujar, nem mesmo a título temporário, a dinâmica de expulsões e segregações socioespaciais que configuram o “antigo normal” da sociedade brasileira. Importante registrar, nesse passo, que se há resultados a serem contabilizados, estes resultam de um somatório de pequenas vitórias colhidas em diversas arenas distintas, além daquela do Legislativo, foco prioritário do presente trabalho.

As lutas sociais de resistência às remoções e em prol do direito de moradia, analisadas a partir do cenário dos legislativos estaduais, defrontam-se com um cenário em que se abrem importantes espaços de disputa e de elaboração prática e política a respeito das implicações da garantia da moradia num contexto de emergência sanitária. Contudo, as contradições e as limitações desses espaços foram razoavelmente mapeadas e identificadas a partir dos elementos sistematizados no presente estudo. Vemos, em ambos os aspectos, um fértil material para revisitas, aprofundamentos e para o exercício da necessária imaginação política, a fim de produzir novos capítulos para os duros embates que aqui buscamos explicitar.

The fight against evictions during and after COVID-19: an overview of propositions from states legislatures

Abstract: Understanding that the right to housing is a fundamental right for life, and given its centrality in facing pandemics that demand social isolation, this article aimed to offer an overview of how the issue of forced evictions was addressed by legislative assemblies during the COVID-19 pandemic. The method used was the analysis of legal bills, indications and legislative requirements found on the websites of states assemblies through the use of keywords. We considered the activity between March and August 2020, covering bills which may or may not have been voted, those approved or rejected, in progress or already filed, that dealt with evictions in urban territories. We conclude that there was an intense legislative production on the subject, with legal bills (or other legislative instruments) being

found in seventeen states and in the Federal District. Despite differences in approach and wording, most of the projects came from parliamentarians on the left and approached housing as a human right. We identified that there was slowness and difficulty in passing bills in most states where they were presented, showing that there is political resistance to this agenda. This article is a first step towards evaluating the institutional performance in responding to the pandemic, and points to the need for further studies about the legislative procedures and political conflicts related to agendas that are not only of interest to the population, but crucial for the democratic State.

Keywords: Evictions. Urban Law. COVID-19. Legal Bill. Right to Housing.

Referências

BAHIA. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 24.034/2020*. Indica ao Presidente do Tribunal de Justiça da Bahia, Dr. Lourival Trindade, que suspenda as execuções dos mandados de reintegrações de posse e despejos em toda a Bahia enquanto durarem os efeitos da pandemia do coronavírus. Autor: Hilton Coelho. 31 mar. 2020. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/IND-24.034-2020>. Acesso em: 14 out. 2020.

BARBOSA, Marina. FGTS autoriza pausa nos pagamentos da habitação popular. *Correio Braziliense*, 08 set. 2020. <https://www.correio braziliense.com.br/economia/2020/09/4873990-fgts-autoriza-pausa-nos-pagamentos-da-habitacao-popular.html>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRANDÃO, João. Em plena pandemia, juiz emite ordem de despejo contra indígenas de aldeia pataxó na Bahia. *Metro 1*, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/bahia/96611,em-plena-pandemia-juiz-emite-ordem-de-despejo-contraindigenas-de-aldeia-pataxona-bahia>. Acesso em: 15 out. 2020.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 120/2020*. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/ultimas-noticias/item/89092-1704gs-expediente>. Acesso em: 14 out. 2020.

COMISSÃO de Educação aprova dois projetos na linha de combate à Covid-19. Notícias da Assembleia. Rio Grande do Norte, Assembleia Legislativa, Notícias da Assembleia, 06 ago. 2020. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias/19155/comisso-de-educacao-aprova-dois-projetos-na-linha-de-combate-covid-19>. Acesso em: 15 out. 2020.

CORES, Tunísia. Justiça suspende desocupação em Santo Antônio de Jesus por conta da COVID-19 após atuação da defensoria. *Portal da Defensoria Pública da Bahia*, 28 jul. 2020. <https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-justica-suspende-desocupacao-em-santo-antonio-de-jesus-por-conta-da-covid-19-apos-atuacao-da-defensoria/>. Acesso em: 15 out. 2020.

DEPUTADA defende a suspensão dos despejos no Paraná, *Portal da Assembleia Legislativa do Paraná*, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/deputada-defende-a-suspensao-dos-despejos-no-parana#>. Acesso em: 15 out. 2020.

DEPUTADO ESTADUAL Gil Vianna morre com Covid-19 em hospital particular de Campos, no RJ. *G1*, 20 maio 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2020/05/20/deputado-estadual-gil-vianna-morre-com-covid-19-em-hospital-particular-de-campos-no-rj.ghtml>. Acesso em: 15 out. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.657, de 17 agosto de 2020. Altera a Lei nº 6.315, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre a criação da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal – Jucis–DF e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, 27 ago. 2020 Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2020/08_Agosto/DODF%20163%2027-08-2020/DODF%20163%2027-08-2020%20INTEGRA.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

EM MEIO À PANDEMIA, 200 famílias de pré-assentamento em Porto Seguro recebem ordem de despejo. *G1*, 21 jul. 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/07/21/em-meio-a-pandemia-familias-de-pre-assentamento-em-porto-seguro-recebem-ordem-de-despejo.ghtml>. Acesso em: 15 out. 2020.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 1953/2020*. Autores: Perpétua Almeida e Marcon. Institui o Programa de Complementação Emergencial da Renda do Caminhoneiro e a suspensão das parcelas dos financiamentos de veículos para os Transportador Autônomo de Cargas - TAC durante o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2249339>. Acesso em: 15 out. 2020.

HILTON REIVINDICA ao presidente do TJ-BA a suspensão de despejos durante crise. *Portal ALBA*, 16 abr. 2020. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/midia-center/noticias/44763>. Acessado em: 15 out. 2020

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 240/2020*, de 30 de março de 2020. Autor: João Batista. Dispõe sobre a suspensão do cumprimento demandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20200330093044158100.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 1643/2020. Autora: Marília Campos. Dispõe sobre a suspensão temporária do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais, como medida de prevenção ao contágio e de contenção da pandemia de COVID-19. *Diário Legislativo*, 21 mar. 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=1643&t=PL. Acesso em: 14 out. 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 2128/2020. Autora: Beatriz Cerqueira. Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas enquanto durarem os efeitos o Decreto de Estado de Calamidade Pública no âmbito de todo o território do Estado, em razão dos impactos decorrentes da pandemia causada pelo agente Coronavírus (Covid-19). *Diário Legislativo*, 21 mar. 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=2128&t=PL. Acesso em: 14 out. 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 1623/2020. Autora: Andréia de Jesus. Dispõe sobre medida preventiva à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 – por meio da suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos em áreas urbanas e rurais. *Diário Legislativo*, 21 mar. 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2020&n=1623&t=PL. Acesso em: 14 out. 2020.

MPF CONSEGUE SUSPENSÃO de reintegrações de posse no Amazonas durante pandemia de covid-19. Procuradoria da República do Amazonas, *Portal do MPF*, 14 maio 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-consegue-suspensao-de-reintegracoes-de-posse-no-amazonas-durante-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 15 out. 2020.

PANDEMIA amplifica desafios para a segurança de moradia. INSPER, Notícias, 03 jun. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/pandemia-desafios-moradia/>. Acesso em: 15 out. 2020.

PARAÍBA. Lei nº 11.676, de 15 de abril 2020. Altera e acresce dispositivos na Lei nº 9.316, de 30 de dezembro de 2010, reestruturando a Diretoria de Tecnologia da Informação. *Diário Oficial do Estado da Paraíba*, 16 abr. 2020 Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/janeiro/abril/diario-oficial-16-04-2020-suplemento.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

PARANÁ. Assembleia legislativa. *Requerimento nº 1695/2020*. Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?cod=2222&tipo=NA. Acesso em: 14 out. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. *Decreto judiciário nº 172/2020-D.M.* Dispõe sobre a prevenção à pandemia da Covid-19 no âmbito do Poder Judiciário do Paraná em substituição ao Decreto Judiciário nº 161/2020-D.M. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/32915431/DEC_JUD_172_2020_DM.pdf.pdf/19557fc2-d2c4-2fcf-116d-1d69d58bf48f. Acesso em: 14 out. 2020.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. *Recomendação conjunta nº 02*, de 03 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.unicap.br/catedradomholder/wp-content/uploads/2020/08/RECOMENDAC%CC%A7A%CC%830-CONJUNTA-N%C2%BA-02-2020-TJPE-CGJ-Pub.-DJe-04.06.2020-1.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

PIAUÍ. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei Ordinário, 14 abr. 2020. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/15539/plo_no_77-2020_-_dep_oliveira_netto_-_alugueis_eeTSJyH.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

PLENÁRIO acata estado de calamidade pública em mais 30 municípios. *Portal ALEPE*, 16 abr. 2020. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/2020/04/16/plenario-acata-estado-de-calamidade-publica-em-mais-30-municipios/>. Acesso em: 15 out. 2020.

POBRES concentram despesas com aluguel no Brasil. *INSAPER, INSAPER Conhecimento*, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/pobres-concentram-despesas-com-aluguel/>. Acesso em: 15 out. 2020.

SANTA CATARINA. *Projeto de Lei nº 0088.3/2020*. Autor: Carlito Merss. Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-16). Disponível em: <http://visualizador.alesc.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/paginas/visualizadorDocumentos.jsf?toke n=02b84c1472154b4c4fc3211196f5a3b47c54cfa26d64da554b4a0b64e8fde7fb422e20fe0d55e4dc104d41676dba2093>. Acesso em: 05 set. 2020.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 1176*, de 04 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000321725>. Acesso em: 14 out. 2020.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. *Indicação nº 932*, de 19 de março de 2020. Autora: Beth Sahão. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000320839>. Acesso em: 14 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 2022/2020*, de 17 de março de 2020. Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/74bd55baaf190cd70325852e0069581b?OpenDocument&Highlight=0,20200302022&ExpandSection=1>. Acesso em: 14 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 2127/2020*, de 24 de março de 2020. Autora: Deputada Enfermeira Rejane. Cria garantias adicionais ao direito de moradia pelo tempo em que durar o plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/dd1694c2cb130fda0325853500535cb7?OpenDocument&Highlight=0,20200302127&ExpandSection=1>. Acesso em: 14 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 2300/2020*. Autor: Carlos Minc. Institui medidas temporárias sobre despejo, locação e pagamentos em geral, enquanto durar as medidas de isolamento ou quarentena, prevista na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, na forma que menciona. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/1f993b4ba03bd55903258542007a200c?OpenDocument&Highlight=0,2300>. Acesso em: 15 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 2367/2020*. Autor: Deputado Marcelo Cabeleireiro. Assegura aos locatários de imóveis para o funcionamento de templos religiosos, o abatimento proporcional de valores de locação em razão da determinação de fechamento e interrupção das atividades religiosas para atendimento das medidas de combate à Covid-19, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/19f58792ebb78cea0325854a0057909b?OpenDocument&Highlight=0,2367>. Acesso em: 15 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 2340/2020*. Autores: Deputados Alana Passos; Anderson Moraes; Capitão Paulo Teixeira; Renato Zaca. Dispõe sobre a redução proporcional dos aluguéis comerciais no Estado do Rio de Janeiro durante o plano de contingência do novo coronavírus determinado pela Secretaria de Estado de Saúde e da outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/3ffe0e06163b475703258544006eeb23?OpenDocument&Highlight=0,2340>. Acesso em: 15 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 2243/2020*. Autor: Jorge Felipe Neto. Assegura aos locatários de imóveis comerciais, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o abatimento proporcional de valores de locação em razão da determinação de fechamento e interrupção das atividades comerciais para atendimento das medidas de combate à Covid-19, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/7b6ca5147acb2a4b0325853c005f6f0a?OpenDocument>. Acesso em: 15 out. 2020.

ROCHA, Carolina. CDHU mantém sistema de cobrança a mutuários durante a pandemia. *Diário de Suzano*, 31 maio 2020. disponível em: <https://www.diariodesuzano.com.br/cidades/cdhu-mantem-sistema-de-cobranca-a-mutuarios-durante-a-pandemia/53809/>. Acesso em: 15 out. 2020.

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

PEREIRA, Flavia P.; SILVEIRA, Lara Caldas F. da; SOUZA, Mayara; KOSCHINSKI, Patrícia F. de S.; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; MAGALHÃES, Alex F. A luta contra as remoções durante e depois do COVID-19: um panorama a partir das proposições legislativas estaduais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 69-90, jan./jun. 2020.

Políticas de morte *versus* redes pela vida: sociedade civil no enfrentamento à pandemia nas cidades

Hanna Cláudia Freitas Rodrigues

Doutoranda na Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Comunicação – Mídia e Formatos Narrativos, pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), especializada em Filosofia Contemporânea pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), graduada em Direito pela Faculdade Social da Bahia (FSBA). *E-mail:* hannacr@gmail.com.

Patrícia de Menezes Cardoso

Doutoranda do Programa Pós-Colonialismos e Cidadania Global do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Bolsista da Fundação Ciência e Tecnologia/FCT e Fundo Social Europeu/FSE da União Europeia. Graduada e mestre em Direito Urbanístico e Ambiental pela PUC/SP. Membro da Coordenação Internacional do IBDU (2020/2021) e da Comissão de Direito Urbanístico da OAB-SP. *E-mail:* patriciamenezescardoso@gmail.com.

Resumo: O presente artigo investiga as relações entre as políticas de morte promovidas pelo Estado e as políticas de cuidado com a vida, articuladas via iniciativas da sociedade civil para o enfrentamento à pandemia da COVID-19 nas cidades brasileiras. A abordagem teórica da ação dos sujeitos coletivos no contexto de crise é articulada à visão geral da “Biblioteca de iniciativas: Direito Urbanístico e COVID-19” do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e ao aprofundamento das experiências da Articulação do Centro Antigo de Salvador, no estado da Bahia, e do Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba no litoral fluminense e paulista. Iniciativas que articulam o centro e periferia de cidades das maiores regiões metropolitanas do Brasil. Os casos são analisados a partir da caracterização de seus territórios, dos atores envolvidos, instrumentos jurídicos acionados e interface com o direito urbanístico, indicando que a reivindicação do direito à cidade durante a pandemia amplia o espaço público para além do estatal a partir das práticas e lutas comunitárias.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. COVID-19. Sociedade Civil. Movimento Social. Comunidades.

Sumário: **1** Introdução – **2** Políticas de morte nas cidades brasileiras em pandemia – **3** Panorama geral das iniciativas da sociedade civil no enfrentamento à COVID-19 – **4** Políticas pela vida nas cidades brasileiras em pandemia – **5** Defesa dos territórios tradicionais costeiros: o caso das comunidades caiçaras, quilombolas e guaranis em Ubatuba-SP, Paraty e Angra dos Reis-RJ – **6** Considerações finais – Referências.

1 Introdução

A pandemia do COVID-19 explodiu nas cidades brasileiras, ultrapassando mais de 100 mil pessoas mortas (EBC)¹ em menos de cinco meses.² Junto à crise sem precedentes, uma enorme produção jurídica busca remediar, prevenir e dar resposta no âmbito jurisdicional, normativo, das organizações do Sistema de Justiça e da sociedade civil, às necessidades e conflitos que emergem e são agravados no estado de emergência de enfrentamento da pandemia no Brasil.

É o que evidencia a “Biblioteca de Iniciativas: Direito Urbanístico e COVID-19” do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU,³ que, em 05 de setembro desse ano, já reunia 234 peças jurídicas, tratando de temas relevantes para a vida urbana.

Este artigo trata das iniciativas da sociedade civil que compõem esse banco de dados enquanto experiência de produção do direito à cidade por comunidades vulnerabilizadas face a urgência da luta pela vida, articulada ao direito estatal e para além dele. Esse deslocamento do olhar investiga o papel das práticas e inovação social jurídica protagonizadas por atores como as associações de moradores, movimentos sociais, redes da sociedade civil organizadas em torno da defesa dos direitos sociais como a moradia e o saneamento ambiental.

Sujeitos coletivos cujas práticas criam e fortalecem redes de solidariedade durante a crise sanitária, social, ambiental, cultural e econômica causada pelo coronavírus no país. A concepção de sujeito coletivo de direito, posta por José Geraldo de Sousa Júnior,⁴ faz-se cara nesse sentido, por elucidar a possibilidade de reconfigurações sociais pautadas na elaboração de práticas políticas, reivindicações e soluções oriundas da ação coletiva dos atores da sociedade civil envolvidos. O autor parte da contribuição de Vera da Silvia Telles para formular tal noção:

Hoje, descobrem-se os trabalhadores como sujeitos autônomos, dotados de impulso próprio de movimentação, sujeitos de prática cujo

¹ MELO, Karine. Brasil registra mais de 100 mil mortes por Covid-19. *Agência Brasil*, 08 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/brasil-registra-mais-de-100-mil-mortes-por-covid-19>. Acesso em: 15 out. 2020.

² Com a subnotificação dos dados oficiais, o número de mortos seria, na realidade, aproximadamente 500 a 600 mil vidas perdidas, segundo o cientista Miguel Nicolelis Ver: TEIXEIRA, Lucas Borges. 100 mil vidas perdidas. *UOL Notícias*, 08 ago. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/brasil-tem-100-mil-mortes-para-covid-especialistas-temem-efeito-bumerangue/#page30>. Acesso em: 15 out. 2020.

³ IBDU. *Biblioteca de iniciativas: Direito Urbanístico e Covid-19*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2020. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/noticias/biblioteca-de-iniciativas-em-relacao-ao-direito-urbanistico-e-covid-19>. (O banco de dados completo está em processo de publicização na página eletrônica).

⁴ SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. *Movimentos Sociais: Emergência de novos Sujeitos – O Sujeito Coletivo de Direito*. In: *Sociologia Jurídica: Condições Sociais e Possibilidades Teóricas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

sentido político e dinamismo não é derivado dos espaços cedidos pelo Estado e cujas reivindicações não são o reflexo automático e necessário das ‘condições objetivas’ mas passam por formas de solidariedade e de sociabilidade coladas na vida cotidiana e que não são redutíveis às determinações estruturais ou às tendências do modo de produção capitalista (TELLES *apud* SOUSA JÚNIOR, 2002, p. 56).

A ação coletiva desses sujeitos sociais de direito é articulada neste artigo ao debate sobre o comum. Para além da teoria institucionalista dos bens comuns, que tem Garret Hardin⁵ como precursor, e a neoinstitucionalista, focada na teoria da ação coletiva da gestão dos recursos de uso comum, liderada por Elinor Ostrom,⁶ entendemos o comum enquanto práticas de lutas e cuidado que sustentam a (re)apropriação e a (re)produção coletiva da vida e da cidade. Isto, considerando as desigualdades produzidas pela produção capitalista do espaço e pelo cercamentos dos comuns – seja pela privatização seja pela estatização. Segundo Pierre Dardot e Christian Laval, o comum enquanto princípio político se refere à práxis instituinte do uso coletivo do indisponível e do inapropriável por sujeitos que participam da “coprodução de normas jurídicas não estatais”.⁷ Abordagem que explicita a dimensão pública para além da estatal da ação dos sujeitos coletivos de direito, a partir da relação comum-comunidade que é estrutural.⁸ De tal forma que, “não há comuns sem comunidades”,⁹ como nos ensina Silvia Federici.

A partir dessas lentes teóricas, o artigo se dedica ao estudo empírico do direito produzido na pandemia. Está organizado em uma visão geral das iniciativas de Direito Urbanístico do Banco do IBDU e no aprofundamento sobre as iniciativas da sociedade civil, com especial atenção às experiências da Articulação do Centro Antigo de Salvador, no estado da Bahia, e dos povos e comunidades tradicionais do litoral paulista e fluminense. Casos que serão analisados a partir da caracterização dos territórios e atores envolvidos, instrumentos jurídicos acionados e interface com o direito urbanístico.

O estudo das iniciativas da organização social mobilizada em nossas cidades, para a garantia de componentes fundamentais do direito à cidade dos quais dependem para a prevenção ao contágio da COVID-19, ganha relevância

⁵ HARDIN, Garrett. A tragédia dos comuns. *Revista Science*, n. 162, p. 1243-1248, 1968. Tradução de Jose Roberto Bonifacio, 2011.

⁶ OSTROM, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Tradução de Corina Calvo e Adriana Sandoval. México, UNAM-CRIM-FCE, 2000 [1. ed. 1990].

⁷ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*. Rio de Janeiro: Estado de Sítio, 2017. p. 220.

⁸ GIBSON, Katherine; GRAHAM, Julie. *A postcapitalistic politics*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2006. p. 81.

⁹ FEDERICI, Silvia. O feminismo e as políticas do comum em uma era de acumulação primitiva. In: MORENO, Renata (Org.) *Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres*. São Paulo: SOF, 2014. p. 154.

face à reiterada política da morte e menosprezo pela vida praticada pelo Estado brasileiro, tragicamente simbolizado por um Presidente da República do Brasil e uma equipe de governo que pratica por ação e omissão criminosa o negacionismo da crise mundial. Situação dramática que, junto com a desdemocratização do país, democratiza apenas o direito de matar pelo contágio da COVID-19, ampliando o poder e a capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer, o que Achille Mbembe denomina de “necropolítica”.

2 Políticas de morte nas cidades brasileiras em pandemia

A nova crise instaurada pela COVID-19 trouxe à evidência as já arcaicas mazelas sociais oriundas de um *status quo* brasileiro marcado pelo processo colonizatório. Se os centros urbanos já eram cenários de acirradas disputas pela sobrevivência, no contexto de calamidade pública, o Direito Urbanístico faz-se não mero instrumento, mas urgência pela defesa da vida nas cidades. Isso especialmente no que tange aos direitos sociais à moradia, à saúde e à alimentação dos excluídos, num estado de emergência de combate e prevenção ao contágio pelo vírus.

De tal modo, se na ordem social pré-pandêmica as negligências do Estado relativas à acentuada precarização dos serviços públicos já denunciavam a operação de aniquilamento de grupos minoritários na lógica urbana, no contexto de crise sanitária, concedem ao vírus letalidade e virulência excedentes e direcionadas às populações já vulnerabilizadas.

Nos grandes centros urbanos, o constante crescimento de uma tecnologia criminal voltada para a guerra fortalece o Estado Penal e seus aparatos mais repressivos quando de encontro à população periférica, majoritariamente negra. A violência institucional, combinada com o racismo estrutural, acentua as violências imaculadas sob as máscaras dos cortes orçamentários, da privatização do saneamento básico, junto com a precarização (das condições e das regulações) ambientais, fundiárias, laborais, previdenciárias e assistencialistas, engendrando, igualmente, minuciosas armas letais revestidas pela soberania da legalidade.

Consoante essa lógica, o filósofo Achille Mbembe faz uma profunda leitura da política como o trabalho da morte e da soberania expressa como o direito de matar, sobre o controle político, no campo biológico, da divisão entre os que devem viver ou morrer. Nesse sentido e a termos foucaultianos, afirma o autor ser o racismo, na economia do biopoder, a regulamentação da distribuição de morte pelo Estado. Assim, a ideia de que a diferença é princípio em prol da exclusão e do extermínio (de que a morte de uns significa a vida e segurança de outros) é um dos muitos imaginários da soberania, o que revela:

(...) as formas contemporâneas que subjugam a vida ao poder da morte (necropolítica) reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror (...) a noção de necropolítica e necropoder [explica] as várias maneiras pelas quais, em nosso mundo contemporâneo, armas de fogo são implantadas no interesse da destruição máxima de pessoas e da criação de “mundos de morte”, formas novas e únicas de existência social nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de “mortos-vivos”.¹⁰

Para ele, um dos mais requintados mecanismos da neocolonização do século XXI é o controle cada vez mais rígido da mobilidade. Este controle se dá sob o corpo em sua forma prática e expressiva: o movimento. A própria noção de progresso e segurança confabulada pelo pensamento neoliberal dá-se a partir da lógica do encarceramento. Desde muito no Brasil, território, habitação e mobilidade ocupam espaço de luta e não de direitos assegurados.

Neste momento de crise sanitária, política e social no país, justamente os povos moventes, em condição ambulante e informal de trabalho, desterritorializados, em situação de rua, os que dependem do transporte público coletivo, as comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, costeiras e ribeirinhas, as famílias populosas nas zonas periféricas, estão todos do lado de fora, seja em relação ao ideal isolamento, seja em relação a alternativas que não os empurre à morte caso parem de trabalhar.

A política da morte conforma a quarentena mais como um privilégio do que um direito. É o que se explicita no caso de grupos sociais marginalizados como trabalhadoras domésticas e trabalhadores da construção civil, considerados como “serviços essenciais” por decretos estaduais – o que indica que a mentalidade escravocrata de nossa sociedade é tão antiga quanto atual.

A estas comunidades, os remédios orçamentários, os planos emergenciais e os projetos de lei em trâmite para conterem o avanço da pandemia têm temporalidade e eficácia destoantes da irremediável urgência em que se encontram. Territórios que, por vezes, a única política de estado que chega é a repressiva. É nesse contexto que os sistemas organizacionais que até hoje os mantiveram sobreviventes, são ainda mais vitais: a coletividade, a construção de redes de solidariedade, a luta como instauração do comum, seja para acionarem ao Estado na demanda por políticas públicas, seja para construírem mutirões em prol da vida, autônomos a ele.

¹⁰ MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018. p. 51.

A partir da aposta de Boaventura de Sousa Santos,¹¹ no contexto do coronavírus, se não há de fato alternativas, deve ser porque o sistema político e a malha social em que estamos envolvidos foram, desde suas bases constituintes, omissos quanto a discuti-las. Possível que seja a democracia, no que se refere aos direitos à cidade, algo que, assim como a alternativa ao modo de vida hipercapitalista, precise ser inventada, construída coletivamente e arduamente.

Indaga Boaventura: “(...) no início do século XXI a única maneira de evitar a cada vez mais iminente catástrofe ecológica é por via da destruição massiva da vida humana? Teremos perdido a imaginação preventiva e a capacidade política para a pôr em prática?”.¹² Diante dessa lógica de extermínio, os atores da sociedade civil, representantes populares, associações de moradores, povos e comunidades, têm apresentado recomendações, cartas abertas, representações cobrando a atuação positiva estatal, ao mesmo tempo em que inventam ações coordenadas de contenção da pandemia, desenvolvidas pelas próprias comunidades.

3 Panorama geral das iniciativas da sociedade civil no enfrentamento à COVID-19

A disseminação da COVID-19 foi declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) por seu impacto simultâneo na população mundial. Devido à enorme desigualdade social e espacial brasileira, as mortes pelo novo coronavírus se concentram nas regiões onde habitam a população mais pobre e periférica. A população negra, em razão da precariedade das condições de vida e trabalho, é a que mais morre. Segundo recente estudo do Instituto Pólis, na capital paulista, por exemplo, a taxa de mortalidade pela COVID-19 é 60% maior entre negros do que brancos.¹³

A hipótese apontada por diversos estudos é a de que a disseminação do vírus tem relação direta com condições habitacionais e urbanísticas precárias da população urbana de menor renda, mas o contágio do novo coronavírus também impacta de diferente forma o modo de vida comunitário de muitos povos tradicionais de nossas cidades. O adensamento excessivo e coabitação são fatores que dificultam ou impossibilitam o isolamento social no contexto da pandemia,

¹¹ SANTOS, Boaventura de Souza. Vírus: Tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo (Orgs.). *Quarentena: Reflexões sobre a pandemia e depois*. Bauru: Canal 6, 2020. Disponível em: http://editorap Praxis.com.br/quarentena/ebook_quarentena_1ed_2020.pdf. E-book.

¹² SANTOS, Boaventura de Souza. Vírus: Tudo o que é sólido desmancha no ar, *op. cit.*, p. 47.

¹³ BOEHM, Camila. Mortalidade por Covid-19 é maior entre a população negra em São Paulo. *Agência Brasil*, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/mortalidade-por-covid-19-e-maior-entre-populacao-negra-em-sao-paulo>. Acesso em: 15 out. 2020.

ao reunir pessoas com diferentes graus de vulnerabilidade ao vírus no mesmo espaço familiar ou comunal.

No âmbito jurídico, o IBDU implementou diversas ações para a defesa do direito à vida e à saúde na sua interface com o direito à moradia e direito à cidade. Ações que visam a defender condições mínimas para a população aderir à quarentena e ter direito ao isolamento para prevenção do contágio da COVID-19, abrangendo: (i) Nota conjunta do IBDU,¹⁴ o Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB e a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA pela suspensão do cumprimento de mandatos de reintegração de posse e despejos durante a pandemia; (ii) elaboração de recomendações e notas técnicas conjuntas para incidência no Poder Legislativo, Poder Judiciário, Organizações do Sistema de Justiça e Poder Executivo pela suspensão de todo e qualquer processo de despejo e reintegração de posse urbana; (iii) participação na “Campanha Despejo Zero – Pela Vida no Campo e na Cidade”, “Campanha Renda Básica Emergencial” e no “Manifesto e Recomendações Coletivas: Direito à Água e à Segurança Sanitária”, entre diversas outras articulações locais, regionais, nacionais e internacionais, e, (iv) construção de biblioteca de iniciativas jurídicas com foco nos direitos urbanos para a defesa da vida durante a pandemia.

O Instituto é uma associação civil, com atuação nacional desde 2005, que reúne mais de 300 profissionais, pesquisadores e estudantes para discutir, pesquisar e divulgar temas do Direito Urbanístico em 21 estados brasileiros. É uma rede que atua como produtora de conhecimento, principal fonte de pesquisa e capacitação técnica na área no país, com ênfase na promoção do direito à cidade sustentável e à moradia digna.

A inédita Biblioteca do IBDU reúne 234 iniciativas¹⁵ sobre Direito Urbanístico produzidas entre março e agosto de 2020 no Brasil. A análise do banco de dados aponta que o principal tema enfrentado foi a questão dos despejos e remoções (reintegração de posse, demolitória, etc.), correspondendo a 60 iniciativas, ou a 25% dos registros. Seguida dos conflitos relacionados à provisão do direito à moradia adequada (abrigos provisórios, políticas habitacionais, bolsa ou auxílio aluguel, etc.), com 20% dos registros no repositório; e sobre mobilidade (transporte público, restrições ao trânsito em espaços públicos, *lockdown*, etc.), com 13% de incidência. Peças jurídicas sobre as temáticas dos espaços públicos (restrições a atividades de lazer, realização de eventos, etc.), serviços urbanos (energia

¹⁴ Disponível em: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Apelo-remocoes-covid-19.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

¹⁵ Número de registros de iniciativas no banco de dados no marco temporal desta análise: 05 de setembro de 2020. A biblioteca segue sendo alimentada pelos associados pesquisadores e está sendo compartilhada com organizações do Sistema de Justiça.

elétrica, água, saneamento, internet, etc.) e diversas outras temáticas relativas à vida na cidade também foram compiladas.

As experiências reunidas indicam o protagonismo das organizações do Sistema de Justiça, mediante a expedição de recomendações e interposição de ações judiciais pelas Defensorias Públicas e Ministérios Públicos, correspondendo a 92 iniciativas ou cerca de 40% dos registros. Demandas, por vezes, provocadas por comunidades, associações, movimentos e redes da sociedade civil no acesso à justiça. Na sequência, destaca-se a produção jurisdicional, com decisões judiciais e provimentos de diversos tribunais do país (57 decisões, equivalente a 25% das iniciativas). Destas, a maior parte das decisões cadastradas são do Sudeste, tratando do tema dos despejos e remoções durante a pandemia.

Ao mesmo tempo, chama a atenção a Biblioteca IBDU reunir maior número de iniciativas da sociedade civil organizada (11% ou 26 iniciativas) do que dos Poderes Legislativos ou Executivos. As novas leis e os novos decretos e portarias correspondem, cada uma, a cerca de 8% dos registros ou 20 iniciativas. As experiências normativas de iniciativa do Legislativo e Executivo, somadas, correspondem a 17% ou 40 iniciativas.

Este artigo aprofunda a análise sobre as iniciativas da sociedade civil, correspondentes às representações, recomendações, notas públicas de comunidades, associações, institutos, movimentos e redes. Os registros dessas experiências aparecem em 10 estados do Brasil (BA, DF, MG, PE, RJ, RN, RS, SC, SP, TO), em todas as regiões, assim como notas técnicas nacionais articuladas por redes como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, IBDU, FNA, IAB e Br Cidades.

Já as iniciativas municipais, intermunicipais e estaduais da organização social foram mobilizadas diretamente por associações, movimentos e redes representativas de sujeitos coletivos de direitos caracterizados como moradores de favela, pessoas negras, mulheres, população em situação de rua e povos e comunidades tradicionais. O tema com maior incidência foi a provisão do Direito à Moradia, com 30% ou 8 iniciativas das 26 registradas. E as iniciativas dos estados de Pernambuco e Rio de Janeiro, seguidas pelas de âmbito nacional foram a maior parte.

A compilação contém também resoluções de conselhos, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos, e iniciativas de âmbito internacional, como das Nações Unidas – de autoria da Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada, Comitê de Direitos Econômicos e Sociais, Corte e Comissão Interamericana de Direitos Humanos – e Banco Mundial.

A partir de um olhar regional, verificamos que, além das iniciativas de abrangência nacional (17,44%), foram reunidas experiências situadas em 19 estados da federação, de todas as regiões do país, com destaque para o Sudeste (44,68%) e Nordeste (22,12%). No Sudeste, as experiências cadastradas dizem respeito

predominantemente a decisões do Poder Judiciário (42% ou 45 iniciativas), notadamente em São Paulo e Rio de Janeiro, e à atuação da Defensoria Pública e Ministério Público (42% ou 44 iniciativas), predominantemente em São Paulo e Espírito Santo.

No Nordeste, os cadastros referentes às iniciativas referentes à atuação das organizações do Sistema de Justiça, especialmente Defensoria Pública e Ministério Público, correspondem a 57% ou 30 iniciativas das 52 registradas na região, seguidas pelas iniciativas da sociedade civil, Poder Executivo e Legislativo, consecutivamente. Entre os sujeitos coletivos, percebe-se a ênfase nos direitos e garantias da população em situação de rua no Nordeste.

As regiões Centro-Oeste, Sul e Norte contêm, cada uma, cerca de 10 iniciativas cadastradas. Na região Norte, predominaram iniciativas de Recomendações e Ações Cíveis Públicas movidas pela Defensoria Pública e Ministério Público e decisões do Poder Judiciário, especialmente em Belém (PA) e Palmas (TO). Na região Sul, a maior parte dos registros foram de atos normativos do Poder Executivo, especialmente do estado do Rio Grande do Sul e município de Porto Alegre (RS). Já no Centro-Oeste, concentram-se em iniciativas do Poder Legislativo e Executivo do Distrito Federal e Goiás, além da atuação da Defensoria Pública em conjunto com Coletivo de Advogadas e Advogados Populares Luiz Gama e a Comissão de Direitos Humanos da OAB-GO para a interrupção de despejos pela prefeitura de Goiânia (GO).

Um dos principais resultados identificados na visão das iniciativas compiladas na Biblioteca IBDU é o da suspensão de reintegrações de posse e despejos durante a pandemia. No âmbito estadual, são relevantes as recomendações das Corregedorias e Presidências dos Tribunais de Justiça aos magistrados no Amapá, Bahia, Pernambuco e São Paulo para a prevenção às reintegrações de posse durante a pandemia. No primeiro caso, a Corregedoria do Tribunal de Justiça de Amapá, provocada pela Defensoria Pública acerca da suspensão das remoções, encaminhou cópia da recomendação conjunta nº 01, de 19 de março de 2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos aos magistrados. Em Pernambuco, o presidente do Tribunal de Justiça e o presidente da Corregedoria expediram a Recomendação conjunta nº 02, de 03 de julho de 2020, para que os magistrados se abstenham de encaminhar mandados de reintegração durante a pandemia. Na Bahia, pelo Ofício nº 422/2020, a Corregedoria da Presidência do Tribunal de Justiça encaminhou o Ofício nº 01/2020 da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – Bahia (RENAAP-BA) aos magistrados para que os argumentos sejam levados em consideração; especialmente, chama atenção para o artigo 5º, inciso XI, XXIII, LV e os artigos 183 e 186 da Constituição Federal. Nesse mesmo sentido, a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,

encaminhou a Nota Conjunta IBDU/IAB/FNA e Nota Técnica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo que trata da urgência da suspensão dos despejos na pandemia aos magistrados. Dentre os 33 provimentos jurisdicionais registrados sobre o tema dos despejos e remoções, destacam-se 23 sentenças em diferentes cidades do estado de São Paulo em que a ordem de reintegração de posse ou despejo é concedida, mas não é expedido o mandado, o cumprimento da sentença é suspenso ou determina-se o sobrestamento do cumprimento da decisão até a cessação da pandemia.

Importante, notar que diversas dessas sentenças e recomendações dos tribunais citam a Nota IBDU/IAB/FNA dentre os argumentos que fundamentam a suspensão dos despejos na pandemia. Trata-se de interação positiva entre a sociedade civil e o Sistema de Justiça para a prevenção de conflitos que agravem ainda mais a crise social.

A “Biblioteca de iniciativas: Direito Urbanístico e COVID-19” armazenou e organizou dados coletados de forma colaborativa em todas as regiões do país, ajudando a traçar um quadro inicial a respeito de como as instituições jurídicas estão reagindo à emergência da pandemia, ao mesmo tempo em que contribui com a disseminação de práticas, no campo do Direito Urbanístico, que possam minorar seus impactos.

4 Políticas pela vida nas cidades brasileiras em pandemia

Dentre as iniciativas da Biblioteca IBDU realizadas por iniciativa de atores da sociedade civil, analisamos as experiências de Salvador (BA), Ubatuba (SP), Paraty e Angra dos Reis (RJ), que articulam diferentes realidades de nossas cidades nas relações entre comunidades, direito à cidade e defesa pela vida na pandemia da COVID-19.

Essas iniciativas indicam que a luta pelo direito à cidade durante a pandemia amplia o espaço público para além do estatal a partir das práticas e lutas comunitárias. Revelam diferentes estratégias de mobilização e organização social, da reivindicação de políticas públicas essenciais para a segurança sanitária e alimentar à organização social coletiva autônoma que cria e fortalece redes de cuidado, para a defesa da vida e dos territórios comunitários.

Proteção sanitária urbana comunitária: A mobilização da Articulação do Centro Antigo de Salvador-BA

A Articulação do Centro Antigo, criada em 2014, envolve comunidades urbanas da cidade de Salvador e tem incidência política e social junto à sociedade civil e a órgãos públicos, como o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Desde que foi fundada, mobiliza-se para afirmar o Direito à Cidade na luta

pela permanência no centro, fazendo frente aos esforços do Poder Público para revitalizar o Centro Antigo, projeto este de requalificação, que atravessa décadas.

A área do Centro Antigo, com extensão territorial de 7 km², inclui 11 bairros da zona urbana, e vem sendo alvo de planos e políticas públicas (leis, convênios, decretos), projetos da Prefeitura da capital baiana e do Governo do Estado, amplamente mercadológicos e subservientes aos interesses do setor imobiliário e turístico. Lógica de intervenção urbana que prioriza empreendimentos direcionados às elites e que desmantela os Direitos das comunidades e trabalhadores, majoritariamente pretos e pardos, que ali há muito vivem, moram e trabalham.

Uma preliminar conformação histórica do espaço urbano de Salvador, revela sê-la arraigada de seu processo de formação socioeconômica implicada na manutenção do colonialismo e racismo estrutural. Nesse sentido, consoante à fundação do espaço urbano da cidade, não basta atribuir a parcela da desigualdade racial na instauração de uma desigualdade territorial e habitacional soteropolitana – é preciso entender a cidade de São Salvador como a própria estruturação urbana da segregação racial.

Na década de 1980, investimentos de grande empreendimento definiram uma nova centralidade fundada no projeto industrial, o que conduziu os fluxos urbanos a gerarem um esvaziamento e grande impacto na dinâmica do Centro Antigo, cujos efeitos colaterais econômicos só atingiram os comerciantes informais, ambulantes, e moradores baixa renda. A Salvador Moderna foi arquitetada em seu controle urbanístico visando a zoneamentos segregados conforme a classe social e étnico-racial.

Anterior a isso, entre as décadas de 1960 e 1970, quando da expansão e modernização da capital baiana, enquanto se alastrava uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda, população majoritariamente negra, nas periferias, a prefeitura de Salvador transferiu, a poucos privados, a propriedade da maioria das terras do município que detinha, por meio da Lei da Reforma Urbana de 1968, período também marcado por inúmeras expulsões das ocupações populares situadas na orla marítima e em bairros do Centro Antigo.

Marcadas pelo processo de luta desde então, essas comunidades seguem reinventando seus mecanismos de resistência e, na contemporaneidade, direcionando-os ao enfrentamento à COVID-19. Recentemente, articularam – junto ao IAB-BA (Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento da Bahia), ao CEAS (Centro e Estudos e Ação Social), ao Comitê Comunitário virtual das Ações de Enfrentamento da COVID-19 nos bairros populares de Salvador, à Residência Universitária da Faculdade de Arquitetura da UFBA (Universidade Federal da Bahia), entre outras organizações populares e institucionais – o “Manifesto e Recomendações Coletivas”, referente ao Direito à Água e à Segurança Sanitária em Salvador.

Dada a intermitente distribuição de água, bem como interrupções de abastecimento em mais de 100 bairros populares na cidade (dados revelados pelo Projeto Mobiliza RAU+E/FAUFBA e publicizados pela Defensoria Pública do Estado), tornou-se inviável aos moradores a manutenção recomendada pela OMS (Organização Mundial de Saúde) da higiene básica, medida imprescindível para conter a disseminação do vírus.

Outra grave negligência denunciada no documento diz respeito à ausência total ou parcial da coleta e tratamento dos esgotos sanitários, apontados cientificamente como agravantes da COVID-19. Evidenciam, ainda, como a precarização do sistema de drenagem urbana e do manejo das águas pluviais agravam ainda mais a situação das famílias que ocupam áreas, por este motivo, propensas ao deslizamento de terra e alagamentos.

O documento recorre às garantias previstas na Lei Nacional de Saneamento Básico, cuja implementação não foi de fato efetivada, e requer a efetuação de medidas emergenciais em contexto de crise, que supram as insuficiências das Leis e Plano Municipal de Saneamento, já vigentes, porém inoperantes. A carta se soma, ainda, a órgãos como a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público e se dirige aos órgãos responsáveis tanto no âmbito estadual quanto municipal. Sugerem, por fim, a criação da Comissão Municipal de Saneamento Básico em Situação de Pandemia, a ser coordenada pela Prefeitura Municipal de Salvador e pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA S/A).

A articulação engajada por essa rede diversa de atores da sociedade desvela o falso apaziguamento do “fique em casa”, já que reivindicam direitos essenciais para viabilização mínima do isolamento social. Ao mesmo tempo apostam na gestão democrática local para o acesso à água e saneamento, num contexto nacional de incentivo à privatização das empresas estaduais (dada a aprovação do novo marco legal do setor, Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020).

5 Defesa dos territórios tradicionais costeiros: o caso das comunidades caiçaras, quilombolas e guaranis em Ubatuba-SP, Paraty e Angra dos Reis-RJ

Nas cidades da “Costa Verde” do Rio de Janeiro e da “Costa Azul” de São Paulo, o Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) mobilizou a Campanha “Cuidar é Resistir” para reforçar o apoio a territórios tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba, duramente atingidos pela COVID-19.

Paraty e Ilha Grande foram reconhecidas em 2019 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) como patrimônio cultural e natural da humanidade, por sua notável sociobiodiversidade. É a primeira

vez que um local de cultura viva, e não um sítio arqueológico (como Machu Picchu e o Parque Nacional Rio Abiseo, ambos no Peru), é declarado patrimônio misto na América do Sul.

O Fórum é um movimento social que articula caiçaras, quilombolas e guaranis na região com foco na “defesa dos territórios tradicionais”, lutando para “assegurar o acesso ao nosso território, avançar na regularização de nossas terras, dar visibilidade ao nosso modo de ser e viver e implementar políticas públicas diferenciadas”.¹⁶ A luta do FCT é por territórios vivos e modos de vida de garantia do bem-viver, dimensões que extrapolam as noções de patrimônio – seja cultural ou ambiental –, em uma perspectiva crítica do processo civilizatório.

Esses territórios compreendem núcleos urbanos e áreas rurais costeiras marcados pela abundância e beleza da integração entre os sertões da Serra do Mar e da Bocaina, conectados por rios aos territórios marinhos, compostos por praias, rios, mangues e ilhas. Territórios em intensa disputa por grandes projetos de desenvolvimento, sejam os turísticos e imobiliários – próximos às elites das maiores metrópoles do país – sejam os de energia, envolvendo de usinas nucleares em terra à exploração de petróleo e gás do pré-sal em alto mar, ou ainda, de projetos de preservação ambiental responsáveis pela implantação de um mosaico de unidades de proteção da natureza, de proteção integral e uso sustentável, em terra e mar.

Na crise gerada pela pandemia do coronavírus, a Campanha organizada pelo Fórum de Comunidades junto à diversos parceiros (comunitários, privados e públicos) mobilizou iniciativas de apoio: (i) ao abastecimento e segurança alimentar das famílias, mediante a arrecadação de recursos para aquisição e distribuição de alimentos e artigos de primeira necessidade às comunidades tradicionais; (ii) à criação, ampliação e fortalecimento de rede de trocas solidárias de pescado e produtos agroecológicos da roça e manejo florestal; (iii) ao controle social do acesso aos territórios tradicionais por turistas e veranistas, para a garantia do direito ao isolamento solidário das comunidades, sobretudo àquelas situadas em atrativos de pressão turística como praias e ilhas.

As ações implementadas foram realizadas tanto reivindicando a defesa de direitos fundamentais ao Estado, com ênfase nas organizações do Sistema de Justiça e Poder Executivo, como de forma autônoma, pela produção social do direito à vida e à saúde em tempos de crise sanitária.

A interlocução da sociedade civil organizada com o Estado para prevenção ao contágio do vírus foi feita em diversas escalas durante a pandemia. Na escala municipal, especialmente junto à prefeituras municipais, com o mapeamento e

¹⁶ Disponível em: <http://coletivocatarse.com.br/2014/06/06/preservar-e-resistir/>. Acesso em: 15 out. 2020.

compilação de dados das famílias mais vulneráveis em cada comunidade para o recebimento das cestas básicas, com a solicitação da manutenção da quarentena e fechamento das hospedagens, comércios e atrativos turísticos para a garantia do direito ao isolamento social, pedido de impugnação de editais de cadastramento de operadores turísticos em comunidades caiçaras para a reabertura. Na esfera estadual, com o órgão ambiental estadual que gerencia as Unidades de Conservação na Região, como a Fundação Florestal do Estado de São Paulo, tratou-se do fechamento da visitação de parques e áreas de proteção ambientais marinhas, para a proibição de visitação turística em praias e ilhas, assim como da autorização para a abertura de novas áreas de roça e manejo florestal, e, da luta contra a criminalização da pesca artesanal para garantia da segurança alimentar. No âmbito federal, comunidades ameaçadas pela invasão de turistas estrangeiros e nacionais, assim como de visitação por veranistas, durante o estado de emergência pública sanitária, representaram ao Ministério Público Federal para a proteção dos povos e comunidades tradicionais. Os instrumentos utilizados abrangem o envio de ofícios, representações de denúncias, cartas, comunicados e notas públicas do Fórum de Comunidades Tradicionais e das diversas Associações de Moradores.

Concomitantemente, a organização da sociedade civil para prevenção ao contágio do coronavírus foi feita em diversas frentes durante a pandemia, alcançando uma dimensão comunitária e intercomunidades, considerando a atuação intermunicipal do Fórum. Dentre as diversas ações praticadas com foco na defesa pela vida e saúde, como a produção e doação de máscaras de proteção para os comunitários e sistema de saúde municipal, mapeamento de famílias mais vulneráveis para recebimento da cesta básica, incentivo à retomada das práticas e áreas de roça, manejo florestal e pesca artesanal mediante campanhas de doações de recursos para compra de alimentos saudáveis para entrega às famílias mais vulneráveis das comunidades, organização de regras comunitárias e mutirão de barreira de controle de acesso às comunidades durante dia e noite por moradores nos últimos cinco meses.

As comunidades caiçaras da Trindade, da Praia do Sono (Paraty-RJ), da Picinguaba e Almada (Ubatuba-SP) são exemplos de organização social que manteve, durante vários meses, as barreiras de acesso, com moradores voluntários nas escalas diárias, durante manhã, tarde e noite.

No âmbito da produção social do direito à cidade no contexto da pandemia, os regramentos comunitários deliberados pelas associações de moradores, pescadores e barqueiros, tiveram foco na: (i) conscientização, informação e mobilização solidária de cuidado com os mais vulneráveis (mais velhos, portadores da memória coletiva em especial) e com o território tradicional; (ii) na definição de critérios e orientação para entrada e saída de comunitários; (iii) na restrição

de visitas de familiares, veranistas, turistas e comerciantes. Situação em que os conflitos concentraram-se na relação do direito à propriedade de veranistas ou comerciantes com o interesse coletivo da comunidade de autodefesa. Sendo que na maioria dos casos houve a relativização dos direitos individuais em respeito da defesa da saúde e da vida dos comunitários tradicionais. O cuidado com o território comunitário, para além da dimensão habitacional familiar individual, emerge como condição para a sustentabilidade que compõe a noção de direito à cidade (art. 2º, I, Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade) e territórios tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) no contexto da pandemia.

Na comunidade caiçara da Picinguaba, em Ubatuba (SP), veranistas que alugaram hospedagem comercial para nacionais e estrangeiros de forma irregular durante o estado de emergência, colocando em risco a comunidade, foram denunciados (FCT e AMBP),¹⁷ e estão respondendo investigação criminal de violação à ordem sanitária: “Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa” (artigo 268, do Código Penal).

Dentre os resultados obtidos pela atuação do Fórum de Comunidades Tradicionais e Associações Comunitárias no âmbito da defesa dos direitos sociais, difusos e coletivos pelas organizações do Sistema de Justiça, destacam-se as Recomendações expedidas pelo Ministério Público aos três níveis da federação e turistas sobre providências emergenciais para a garantia da segurança alimentar de indígenas, quilombolas e caiçaras, fornecimento de água potável, restrição de acesso às comunidades e acesso à saúde, com testagem para a nova doença.

Nesse sentido, o MPF/SP,¹⁸ através da Procuradoria da República de Caraguatatuba, recomendou aos turistas “que respeitem a suspensão de recepção de visitantes deliberada pelas comunidades tradicionais em seus territórios, como forma de se prevenir de contágio pela COVID-19”, e às Prefeituras que, diante de denúncia por parte das comunidades de desrespeito às restrições de visitação por turistas por elas estabelecidas, “adotem medidas para NOTIFICAR os responsáveis de que o descumprimento das limitações administrativas descritas nos considerandos desta recomendação caracteriza, em tese, crime previsto no art. 268 do Código Penal, sem prejuízo de outras medidas administrativas cabíveis”.

¹⁷ FCT. AMBP. *Representação à Procuradoria Regional da República em Caraguatatuba – PRM/ Litoral*. Protocolada em 24 de março de 2020 pelo Fórum de Comunidades Tradicionais e Associação de Moradores do Bairro da Picinguaba (Ubatuba), 2020.

¹⁸ MPF/SP. *Recomendação PRM-CGT nº 02*, de 25 de março de 2020. Procuradoria da República em Caraguatatuba, São Paulo. Disponível: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-covid-19-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 15 out. 2020. p. 8.

O MPF/RJ, em conjunto com o MPE/RJ,¹⁹ através da Procuradoria da República de Angra dos Reis e Promotoria de Justiça da mesma cidade, recomendou às prefeituras de Paraty e Angra dos Reis que “adotem medidas de inclusão de comunidades (...) em seus respectivos municípios nas decisões administrativas relacionadas à saúde e à reabertura econômica, com atenção ao direito da consulta prévia livre e informada” e que “promovam apoio às comunidades tradicionais com implementação e/ou reforço de barreiras de isolamento social, a partir de consulta e prévio acordo com suas respectivas associações de moradores e/ou lideranças comunitárias”.

A articulação entre direito urbanístico e o direito ao isolamento social na pandemia, para as comunidades tradicionais litorâneas, indica que o controle social e a participação na gestão da cidade são condições para a inclusão de comunidades tradicionais e democratização das decisões administrativas municipais relacionadas à saúde e à reabertura econômica, com atenção ao direito da consulta prévia livre e informada (Convenção OIT nº 169). Ao mesmo tempo, os mutirões comunitários de controle social do acesso aos territórios tradicionais, junto com a campanha de abastecimento alimentar liderada pelo FCT, vêm se configurando como um dos principais mecanismos de luta para a efetivação do direito ao isolamento social e à quarentena em uma escala não apenas familiar, mas comunitária, no que diz respeito à territórios tradicionalmente ocupados por caiçaras, quilombolas e indígenas.

6 Considerações finais

As experiências de iniciativas do Direito Urbanístico na pandemia causada pela COVID-19 analisadas nesta investigação articulam territórios de lutas e exclusão, entre centro e periferia, junto a três das metrópoles mais populosas do país – São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador.

É importante que a pandemia da COVID-19 seja percebida como a “expressão espetacular do impasse planetário em que a humanidade se encontra”.²⁰ Razão pela qual, para Achille Mbembe, não basta recompor uma terra habitável, para que ela ofereça a todos a possibilidade de uma vida respirável. O “direito universal à respiração”, que um dos principais filósofos contemporâneos defende, é um direito fundamental à existência. Para além dos aspectos puramente biológicos,

¹⁹ MPF e MP/RJ. *Recomendação nº 8/2020 – PRM/GRL-IMS*, de 08 de julho de 2020. Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, p. 9. Disponível: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/recomendacao_covid_082020.pdf. Acesso em: 15 out. 2020. p. 10.

²⁰ MBEMBE, Achille. O direito universal à respiração. Traduzido por Mariana Pinto dos Santos e Marta Lança. *Carta Maior*, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Sociedade-e-Cultura/O-direito-universal-a-respiracao/52/47177>. Acesso em: 15 out. 2020.

a respiração nos é comum – incalculável, inquantificável e inapropriável. Trata-se de um direito originário de habitar a Terra, próprio da comunidade universal dos seus habitantes, humanos e todos os outros. É nesse contexto que a pergunta de Mbembe ecoa: “Seremos capazes de redescobrir nosso pertencimento à própria espécie e nosso vínculo inquebrável com o conjunto vivente?”.

A crise provocada pelo coronavírus é civilizatória, sobretudo. Consequência do consumo de animais silvestres por humanos, a explosão do contágio global do coronavírus explicita o fracasso da relação predatória hegemônica entre humanidade e natureza. Essas relações de apropriação e exploração produzem uma precariedade ecológica sem precedentes, que nos situa no impasse planetário em que nos encontramos.

Concordamos com Mbembe, para quem nosso direito à existência depende de recuperarmos e cuidarmos das fontes do mundo, das fontes de vida. É aquilo para o que, desde as guerras de colonização, há mais de 500 anos até o nosso distópico presente, os diversos povos e comunidades tradicionais formadores da sociedade brasileira chamam a nossa atenção (mas reiteradamente não são ouvidos). Precisamos reconhecer de uma vez por todas a conexão e interdependência entre humanidade e biosfera, meio ambiente ou natureza.

A pandemia tem exigido, assim, uma profunda atualização do Direito Urbanístico, Agrário e Ambiental, que já vinham se redesenhando dada a ascensão de inúmeros movimentos sociais pautados no direito à terra, aos territórios e à cidade. A noção meramente materialista do território vem se transgredindo, mesmo que ainda tributária aos preceitos da propriedade privada, e alcançando sua dimensão de entidade física de territorialidades vivas, compreendidas como continuidade cultural de determinada comunidade, matéria mesma de seus pertencimentos, o que transcende o território de coisa à consubstanciação de uma identidade e seus modos de existir.

O engajamento das comunidades brevemente analisadas neste texto, na contramão do modelo cada vez mais elitista e privatista de intervenção do Estado, revela o quanto a premissa do nacionalismo e da formação ideológica de Estado-Nação segue imutável quanto à necessidade de universalizar sistemas de saúde e sanitarismo e quanto à incapacidade de apreensão do comum, de compreensão de seu significado e da necessidade de sua edificação.

Os autores Pierre Dardot e Christian Laval²¹ ponderam o comum enquanto princípio político, entendendo o político em sentido lasseado, como o esforço coletivo de determinar o justo, como desejo pela coparticipação de deliberação

²¹ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*. Rio de Janeiro: Estado de Sítio, 2017.

pública, como ato de tomar parte. O comum está aquém das objetivações, ele não é finalidade, assim como o é o bem comum, já que o comum o precede, o formula. É ideia que exorbita o próprio sentido de comum como coisa material (os espaços tidos como patrimônio comum) ou coisa imaterial (o domínio do comum nas obras intelectuais, na esfera da informação).

Se o comum, neste sentido, denota tantos significados que não o contemplam, pensa-se, para singularizá-lo, a ideia de *comuns*: aquilo que muito antes do comum, o perfaz. Se o comum jamais provém de uma imanência, não é em si ou por natureza – e se assim o fosse, o seu consentimento partiria de consenso exterior aos conflitos de interesse ou apático ao âmbito social, enquanto, na verdade, são as práticas coletivas que o definem – devem-se reconhecer as diversas espécies e atores que se empenham em instituí-lo e conservá-lo.

Para a autora Silvia Federici²² a pandemia traz à tona a necessidade de alargar a discussão acerca das políticas dos bens comuns. A excepcionalidade a que estão subjugadas as comunidades de mulheres em suas práticas diárias de enfrentamento à crise sanitária evidenciam a urgência e potência do elaborar coletivo. Atesta: “É importante começar a recuperar o controle de nossas vidas e a tomar decisões coletivas. Isso também significa que parte da nossa luta deve fazer com que o Estado se torne parte da recuperação da riqueza social”. São justamente essas mulheres, com suas práticas de cuidado e luta cotidiana, que têm significativa presença e dão vida aos sujeitos coletivos que exigem e reinventam direitos e a própria política – seja na rede nacional do IBDU, no Centro Antigo de Salvador ou nas comunidades costeiras do Rio de Janeiro e São Paulo. No entanto, a defesa e reprodução da vida é trabalho e responsabilidade de todos, devendo ser partilhada com equidade sob pena de reforçar as desigualdades de classe, raça e gênero que estruturam nossa sociedade.

O “direito universal de respirar” é, como vimos, a luta pelo direito de existir. Os diversos atores da “Campanha Despejo Zero” influenciam no Brasil os diferentes atores do Sistema de Justiça a suspender reintegrações de posse no contexto da crise. A Articulação do Centro Antigo de Salvador-BA reivindica perante o Estado a implementação do direito ao abastecimento de água e saneamento ambiental em âmbito municipal e comunitário como condição para cumprir o isolamento social na pandemia. As comunidades costeiras (RJ e SP) resgatam e reinventam tecnologias sociais em sistemas de mutirões para o controle social do acesso ao território comunitário e dando vida a uma rede de trocas que garante o abastecimento e segurança alimentar entre as comunidades caiçaras, quilombolas e

²² FEDERICI, Silvia. Capitalismo, Reprodução e Quarentena. *Pandemia Crítica*. São Paulo: n-1 edições. Disponível em: <https://n-1edicoes.org/058>. Acesso em: 06 set. 2020. p. 4.

indígenas, protegendo-se em um isolamento comunitário. Essas iniciativas reposicionam esses sujeitos coletivos como protagonistas da imaginação política e jurídica que tanto parece faltar a um contingente dos poderes públicos e integrantes do governo brasileiro, constitucionalmente responsáveis pela integralidade dos direitos essenciais.

É dessa forma que o comum, enquanto ação coletiva insurgente, tem potencial instituinte, semeando, reinventando sentidos e trabalho cooperado de cuidado com a vida, como contraponto à racionalidade neoliberal dominante. Forma de governo que produz o espaço urbano e o acesso ao direito à cidade de forma absolutamente desigual. As iniciativas da sociedade civis aqui observadas, em contexto de crise nas cidades, buscam intervir e modificar essa história, fazendo emergir outros modos de respirar e (re)existir ante o próprio Direito e Estado, que os impedem de sucumbir (como há centenas de anos atrás) aos contágios e sufocamentos da dita “civilização”.

Death policies versus networks for life: civil society facing pandemic in cities

Abstract: This article investigates the relationship between death policies wielded by the State, and life care policies, articulated via civil society initiatives to face the COVID-19 pandemic in Brazilian cities. The theoretical approach to the action of collective subjects in the context of crisis is linked to the general view of the “Library of initiatives: Urban Law and COVID-19” of the Brazilian Institute of Urban Law – IBDU and to the deepening of the experiences of the Articulation of the Old Center of Salvador, in the state of Bahia, and the Forum of Traditional Communities of Angra dos Reis, Paraty and Ubatuba on the coast of Rio de Janeiro and São Paulo. Initiatives that articulate the center and periphery of cities in the largest metropolitan regions in Brazil. The cases are analyzed based on the characterization of their territories, the actors involved, legal instruments implemented and the interface with urban law, indicating that the claim to the right to the city during the pandemic expands the public space beyond the state based on practices and community struggles.

Keywords: Urban Law. COVID-19. Civil society. Social movement. Communities.

Referências

BOEHM, Camila. Mortalidade por Covid-19 é maior entre a população negra em São Paulo. *Agência Brasil*, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/mortalidade-por-covid-19-e-maior-entre-populacao-negra-em-sao-paulo>. Acesso em: 15 out. 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*. Rio de Janeiro: Estado de Sítio, 2017.

FCT. AMBP. *Representação à Procuradoria Regional da República em Caraguatatuba – PRM/ Litoral*. Protocolada em 24 de março de 2020 pelo Fórum de Comunidades Tradicionais e Associação de Moradores do Bairro da Pinguaba (Ubatuba), 2020.

FEDERICI, Silvia. O feminismo e as políticas do comum em uma era de acumulação primitiva. In: MORENO, Renata (Org.) *Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres*. São Paulo: SOF, 2014.

FEDERICI, Silvia. Capitalismo, Reprodução e Quarentena. *Pandemia Crítica*. São Paulo: n-1 edições. Disponível em: <https://n-1edicoes.org/058>. Acesso em: 06 set. 2020.

GIBSON, Katherine; GRAHAM, Julie. *A postcapitalistic politics*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2006.

HARDIN, Garrett. A tragédia dos comuns. *Revista Science*, n. 162, p. 1243-1248, 1968. Tradução de Jose Roberto Bonifacio, 2011.

IBDU. *Biblioteca de iniciativas: Direito Urbanístico e Covid-19*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2020. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/noticias/biblioteca-de-iniciativas-em-relacao-ao-direito-urbanistico-e-covid-19>.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MBEMBE, Achille. O direito universal à respiração. Traduzido por Mariana Pinto dos Santos e Marta Lança. *Carta Maior*, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Sociedade-e-Cultura/O-direito-universal-a-respiracao/52/47177>. Acesso em: 15 out. 2020.

MELO, Karine. Brasil registra mais de 100 mil mortes por Covid-19. *Agência Brasil*, 08 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/brasil-registra-mais-de-100-mil-mortes-por-covid-19>. Acesso em: 15 out. 2020.

MPF/SP. *Recomendação PRM-CGT nº 02*, de 25 de março de 2020. Procuradoria da República em Caragatatuba, São Paulo. Disponível: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-covid-19-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 15 out. 2020. p. 8.

MPF e MP/RJ. *Recomendação nº 8/2020 – PRM/GRL-IMS*, de 08 de julho de 2020. Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, p. 9. Disponível: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/recomendacao_covid_082020.pdf. Acesso em: 15 out. 2020. Acesso em: 15 out. 2020.

OSTROM, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Tradução de Corina Calvo e Adriana Sandoval. México, UNAM-CRIM-FCE, 2000 [1. ed. 1990].

SANTOS, Boaventura de Souza. Vírus: Tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo (Orgs.). *Quarentena: Reflexões sobre a pandemia e depois*. Bauru: Canal 6, 2020. Disponível em: http://editorapraxis.com.br/quarentena/ebook_quarentena_1ed_2020.pdf. *E-book*.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Movimentos Sociais: Emergência de novos Sujeitos – O Sujeito Coletivo de Direito. In: *Sociologia Jurídica: Condições Sociais e Possibilidades Teóricas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

TEIXEIRA, Lucas Borges. 100 mil vidas perdidas. *UOL Notícias*, 08 ago. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/brasil-tem-100-mil-mortes-para-covid-especialistas-temem-efeito-bumerangue/#page30>. Acesso em: 15 out. 2020.

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

RODRIGUES, Hanna Cláudia Freitas; CARDOSO, Patrícia de Menezes. Políticas de morte *versus* redes pela vida: sociedade civil no enfrentamento à pandemia nas cidades. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 91-110, jan./jun. 2020.

Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, pós-graduada em Sociologia Urbana pelo IFCH/ UERJ e em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Rio de Janeiro e Coordenadora Regional Sudeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. *E-mail:* tarcylafidalgo@gmail.com.

Marcelo Eibs Cafrune

Doutor em Direito (UnB). Professor de Direito Urbanístico na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Integrante do Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua (DAnR) e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). *E-mail:* marcelocafrune@gmail.com.

Resumo: No contexto atual de pandemia do coronavírus, o direito à moradia ganha ainda mais relevância social ao se colocar como condição indispensável para a garantia da vida da população, tendo em vista ser o isolamento social a única medida de prevenção/combate à doença que assola o mundo todo. Neste cenário, o judiciário foi chamado a se manifestar em diversas ocasiões sobre demandas que envolviam, via de regra, o direito à moradia de um lado e o direito de propriedade de outro. A partir do repositório propiciado por pesquisa coletiva realizada no âmbito do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, foi possível identificar, em meio à heterogeneidade das decisões judiciais sobre o tema, três principais posições adotadas nos conflitos: positivo protetivo; negativo parcialmente protetivo e negativo. O presente artigo pretende abordar essas posições e a problemática geral da heterogeneidade das decisões, buscando problematizar o papel do Judiciário e os efeitos de sua atuação em um contexto de crise como o atual.

Palavras-chave: Decisões judiciais. Direito à moradia. Pandemia.

Sumário: **1** Introdução: contexto da pesquisa, divisão temática – **2** Metodologia – **3** A falta de uniformidade das decisões judiciais sobre a temática da moradia no contexto da pandemia da COVID-19 – **4** Análise das decisões judiciais – **5** Conclusão – Referências.

1 Introdução: contexto da pesquisa, divisão temática

O presente artigo se insere no contexto dos esforços empreendidos pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico para mapear as iniciativas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos atores do sistema de justiça, durante a pandemia do coronavírus que assola nosso país desde o mês de março do corrente ano. Este mapeamento teve como norte uma divisão temática que

buscou categorizar temas de especial relevância no cenário do direito à cidade e do direito urbanístico, com destaque para a temática dos despejos e remoções, que será o foco do presente texto.

Neste recorte temático dos despejos e remoções, trabalharemos com algumas decisões judiciais representativas das três principais posições do Poder Judiciário sobre o tema, identificadas a partir do levantamento geral. Estas posições podem ser definidas como: positivo protetivo; negativo parcialmente protetivo e negativo.

A posição positiva protetiva é aquela que garante o direito à moradia de forma definitiva, compreendendo o caráter fundamental desse direito, especialmente em um cenário de pandemia que não tem prazo para terminar.

A posição negativa parcialmente protetiva é aquela que concede pedidos jurídicos que implicam despejos e remoções, mas suspende sua execução enquanto perdurar a situação de pandemia, entendendo o direito à moradia como temporariamente prevalecente tendo em vista a crise de saúde pública que tem como única medida profilática o isolamento social.

Por fim, a posição negativa é aquela que sobrepõe a propriedade ao direito à moradia, mesmo no cenário de pandemia, seja permitindo a execução de mandados de despejo/reintegração de posse imediatamente ou fixando prazos curtos para a desocupação voluntária. Trata-se de posicionamento que implica situações de despejo/remoção no curso da pandemia, impossibilitando medidas de isolamento social aos atingidos.

A partir da análise de decisões representativas de cada uma das posições acima introduzidas, pretende-se problematizar o lugar ocupado pelo direito à moradia em face de demandas baseadas na propriedade, pública ou privada, além do nível de sensibilidade do poder judiciário em uma situação de grave crise de saúde pública com recomendações, internacionais e locais, no sentido do isolamento social. Neste cenário, o direito à moradia se confunde com o próprio direito à vida, estabelecido como direito fundamental primeiro pela nossa Constituição Federal.

Os conflitos entre o direito à moradia e o direito à propriedade são antigos e já foram muito debatidos pela literatura.¹ Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a consagração de um capítulo específico dedicado à política urbana de cunho progressista, havia a expectativa de uma inflexão na gestão

¹ Nesse sentido, ver, por exemplo: MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010; MÜLLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014; SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

urbana no sentido da garantia de direitos dos cidadãos e da consagração da justiça social. Entretanto, mais de 30 anos de vigência da carta constitucional, apesar dos esforços pela aprovação de marcos normativos protetivos – como o Estatuto da Cidade – e de experiências progressistas de gestão pública – como a criação do Ministério das Cidades –, assistimos a uma piora geral do cenário de desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras.

Este cenário se torna ainda mais acentuado a partir da inflexão ultraneoliberal inaugurada pelo golpe jurídico parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff e, mais recentemente, pelas consequências da crise de saúde pública inaugurada pela pandemia do coronavírus. A inflexão se mostrou não apenas como fonte de um aprofundamento da política de austeridade que aumenta o abismo entre ricos e pobres em nosso país, mas também como fonte de uma recidiva conservadora que teve a propriedade como uma das pautas prioritárias. Neste sentido, assistimos à ascensão ao poder de um grupo político defensor da propriedade como direito absoluto, com a defesa até mesmo do uso de violência extrema para sua proteção.

Esse ideário, que começa a se difundir perigosamente na sociedade, somado à grave crise econômica que já dura mais de 5 anos e agravado pelas consequências da pandemia do coronavírus, eleva as tensões que envolvem o direito à moradia e a defesa da propriedade privada no âmbito urbano e a desigualdade socioespacial que caracteriza as cidades brasileiras.

Sendo assim, acredita-se que a pesquisa ora proposta sobre as decisões judiciais proferidas neste contexto – especialmente desafiador para o direito à moradia no âmbito urbano –, seja importante para revelar algumas questões que devem balizar o olhar de pesquisadores e técnicos envolvidos com a moradia no Brasil.

2 Metodologia

Conforme referido, o presente artigo se insere no contexto dos esforços empreendidos pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico para mapear as iniciativas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos atores do sistema de justiça, durante a pandemia do coronavírus que assola nosso país desde o mês de março do corrente ano. Neste sentido, alguns esclarecimentos sobre a metodologia deste esforço de pesquisa mais amplo são importantes para situar o caminho metodológico adotado para a coleta dos resultados apresentados neste texto.

Inicialmente, cabe esclarecer que o repositório (ou banco) de iniciativas é um esforço voluntário de um conjunto de pesquisadores/as que, mediante convite e sob coordenação do IBDU, tem buscado identificar, selecionar, catalogar e analisar documentos, normas e decisões relevantes do ponto de vista jurídico, social

e político para a promoção e garantia do direito à cidade ou que, em sentido contrário, impactam a realização desse direito. Registre-se que o cadastramento está em andamento e deverá se prolongar no tempo, por pelo menos 1 ano.²

O cadastramento é feito por meio do preenchimento de um formulário virtual que, por sua vez, alimenta uma tabela com a totalidade das iniciativas mapeadas pelo país. Não há rigor metodológico quanto à coleta de tais iniciativas, tratando-se de ação voluntária dos associados do instituto participantes, em conformidade com suas experiências e trabalhos pessoais.

Dentre estas iniciativas gerais, o presente artigo terá como foco as decisões judiciais. A partir deste recorte, alguns desafios iniciais precisam ser identificados. Primeiramente, não se pretende analisar a totalidade de decisões judiciais envolvendo remoções e despejos no período da pandemia.

Nesse sentido, identificou-se como tema sensível – e isso não é uma novidade da conjuntura – a proteção do direito à moradia que, frequentemente, é mobilizado em ações judiciais de reintegração de posse, despejo ou demolitórias. Considerando que não é possível identificar e analisar todas as decisões judiciais dessa natureza, a complexidade do sistema judicial brasileiro (estadual e federal) e o volume desse tipo de demanda, a opção metodológica foi identificar casos relevantes, ou seja, representativos, que permitam conhecer e refletir sobre o repertório judicial no tema, considerando o contexto da pandemia.

Encerrado o primeiro ciclo do mapeamento (que tem, neste artigo, um primeiro esforço analítico), foram cadastradas 63 decisões judiciais no repositório da pesquisa. As decisões estão relacionadas, segundo avaliação preliminar, com o direito à cidade e o direito urbanístico. Dessas, 33 decisões foram relacionadas com os temas “Direito à Moradia Adequada (abrigos provisórios, políticas habitacionais, etc.)” (3 decisões) e “Despejos e remoções (reintegração de posse, demolitória, etc.)” (31 decisões). Do conjunto de decisões cadastradas, foram selecionados 3 casos para análise, representativos dos padrões de resposta jurisdicional diante dos conflitos relacionados à posse/moradia.

Por fim, é necessário apontar algumas dificuldades na coleta de material para análise, que representam questões metodológicas importantes não apenas para este artigo, mas para a pesquisa empírica jurídica em geral.

Embora a publicidade do processo judicial seja um princípio geral, para fins de pesquisa acadêmica são inúmeras as dificuldades para coleta de material, especialmente, no caso de processos em andamento.

² Para mais informações: <http://www.ibdu.org.br/noticias/biblioteca-de-iniciativas-em-relacao-ao-direito-urbanistico-e-covid-19>. Acesso em: 15 out. 2020.

Em que pese o esforço para implementação do Processo Judicial Eletrônico – PJe,³ aproximadamente 30% das demandas ainda tramita fisicamente (CNJ, 2020). As decisões catalogadas se referem apenas a processos que já tramitam no processo eletrônico, excluindo esse significativo percentual das decisões.

Além disso, a busca por decisões judiciais no processo eletrônico depende do acesso a cada sistema (PJe, e-Proc, etc.) que, normalmente, diferencia o acesso entre primeiro e segundo grau de jurisdição (Tribunais de Justiça de 27 estados; 5 Tribunais Regionais Federais). Os sistemas não possuem padronização entre si, bem como restringem acesso aos processos e às decisões, sendo necessário ser advogado cadastrado (identificação digital) para realizar o acesso aos autos que deveriam ser públicos.

Cabe destacar, ainda sob o aspecto metodológico, que a decisão representativa de cada tipologia foi escolhida de forma aleatória, sem critério específico após o agrupamento das decisões nas tipologias acima definidas.

Feitos os esclarecimentos metodológicos devidos, antes da análise das decisões e sua fundamentação em si, passa-se a expor alguns aspectos gerais do universo de pesquisa aqui instituído, qual seja, as decisões judiciais proferidas no âmbito da pandemia do coronavírus sobre a temática do direito à moradia.

3 A falta de uniformidade das decisões judiciais sobre a temática da moradia no contexto da pandemia da COVID-19

A partir dos esclarecimentos metodológicos realizados anteriormente, cabe destacar uma questão que chama atenção a partir da leitura das 33 decisões que compõem o universo geral da pesquisa apresentada no presente texto: a falta de uniformidade no posicionamento dos juízes sobre o tema.

Diversos fatores podem ser apontados como concorrentes para a constituição deste cenário, em certa medida esperado, considerando a estrutura de funcionamento do Poder Judiciário no Brasil. Mas a pergunta que se impõe é: é razoável, no contexto de uma pandemia que tem como única forma de prevenção o isolamento social, que existam decisões tão díspares sobre a temática da moradia? No âmbito mais prático: é razoável que pessoas em condições semelhantes possam ser ou não despejadas e expostas a um vírus potencialmente mortal apenas pelo fato de morarem em lugares diferentes?

A partir destas questões, três aspectos merecem ser problematizados: (i) o caráter emergencial e inédito da crise atual; (ii) a necessidade de tempo para uniformização de posicionamento do Judiciário considerando a sua estrutura de

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 185*, 2013. Disponível: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado212528202005185ec2fd4834058.pdf>. Acesso em: 04 set. 2020.

funcionamento atual e (iii) a insuficiência da regulação sobre o tema no âmbito do Poder Legislativo. Os três aspectos estão interligados e passarão a ser analisados de forma conjunta.

Os dois primeiros aspectos, quais sejam, o caráter emergencial e inédito da crise atual e a necessidade de tempo para uniformização de posicionamento do Judiciário são complementares. É claro que a rapidez e o volume de demandas colocadas pela situação de pandemia impõem um desafio quanto à uniformização de entendimentos que sua estrutura de funcionamento não permite responder adequadamente. Em seu funcionamento normal, o Judiciário leva anos para promover algum nível de uniformização em torno de determinada questão, o que acontece de forma mais clara quando os processos chegam aos tribunais superiores, demandando vários anos.

Esta estrutura se mostra absolutamente inadequada para a definição de questões sensíveis, como a moradia, em um contexto de crise social como o imposto pela pandemia, mas nem por isso deve eximir o Judiciário de críticas pela sua atuação no período.

Considerando a excepcionalidade da situação, bem como sua preanúnciação, considerando que o Brasil foi um dos últimos países a serem atingidos pela pandemia, é preciso problematizar em que medida o Judiciário poderia ter se preparado para responder às inevitáveis demandas de forma mais homogênea e consistente no território nacional. Sem dúvidas, sua estrutura – que absorve uma grande dimensão de arbítrio individual por parte dos juízes, especialmente os de primeiro grau – não é a mais adequada para lidar com demandas sensíveis como o direito à moradia em um território de dimensões continentais como o brasileiro.

Esse arbítrio judicial inerente ao primeiro grau de jurisdição – que pelo tempo e urgência foi o lugar por excelência das demandas na pandemia – originou diversas distorções como as apontadas no início desta seção: pessoas em situações semelhantes que receberam determinações judiciais diversas, e mesmo opostas, apenas pelo fato de estarem em locais diferentes. Se uma certa dose de arbítrio deve ser admitida no âmbito do Judiciário, a situação vivenciada na pandemia com questões sensíveis como a moradia deve, definitivamente, ser evitada.

Cabe aqui destacar algumas iniciativas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, especialmente na forma de recomendações, buscando promover algum nível de uniformização na atuação do Judiciário em temas relacionados à pandemia. Apesar da importância da iniciativa, a inexistência de caráter vinculante e a restrição das recomendações a apenas algumas temáticas como recuperação judicial (Recomendação nº 63/2020) e sistema penal (Recomendação nº 62), limitaram o sucesso dessa tentativa de uniformização.

Por sua vez, um dos argumentos utilizados como justificativa para a situação das incongruências do Judiciário durante a pandemia nos leva ao terceiro aspecto destacado para a presente análise, qual seja, a omissão do Legislativo de regular os efeitos da situação de excepcionalidade nas relações públicas e privadas em território nacional.

De fato, apesar da edição da Lei nº 14.010, em 10 de junho de 2020,⁴ a regulação das relações públicas e privadas no contexto da pandemia no Brasil foi insuficiente, deixando de contemplar diversos aspectos e levando a um aumento da busca do Judiciário para atuar em tais questões.

Sobre a questão específica da moradia, a lei apresenta apenas duas disposições. A primeira, no artigo 9, estabelece que, no âmbito específico das relações locatícias privadas de imóveis urbanos, não será possível a concessão de liminar de desocupação nas ações de despejo até 30 de outubro de 2020. A segunda, no artigo subsequente, suspende o prazo para a aquisição da propriedade via usucapião também até dia 30 de outubro de 2020.

Deste modo, além de insuficiente quanto à abrangência temática, a lei também tem temporalidade limitada, havendo o risco de que as poucas hipóteses e relações por ela reguladas percam essa proteção antes do fim da pandemia, que ocorrerá em data posterior da prevista em lei.

No entanto, as disputas entre papéis e responsabilidades dos poderes não pode atingir os cidadãos de forma tão grave como a aqui demonstrada.

A partir do exposto, percebe-se a complexidade do cenário e os potenciais danos oriundos da falta de uniformidade nas decisões judiciais sobre o tema da moradia no âmbito da atual pandemia do coronavírus. Apesar dos vários fatores que confluem para a composição deste quadro, que será analisado mais detidamente a partir das próprias decisões judiciais no próximo item, é fundamental problematizar a questão e refletir sobre seus impactos na vida dos cidadãos durante a situação de grave crise estabelecida a partir da pandemia.

4 Análise das decisões judiciais

Serão descritos, brevemente, três casos judiciais envolvendo remoções/despejos, considerando o contexto social e sanitário produzido pela pandemia. Os três casos são representativos das três posições apresentadas no presente artigo: positivo protetivo; negativo parcialmente protetivo e negativo.

Cabe destacar que a análise feita aqui não tem por objetivo avaliar a adequação ou não das medidas no caso concreto, mas identificar se e como foram

⁴ Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus.

mobilizados alguns direitos, em especial o direito à moradia, diante da grave crise sanitária por que passa o Brasil. Para fins de exposição, os casos serão indicados pelo município em que o conflito se localizou.

a) Pelotas, Rio Grande do Sul

Trata-se de ação de reintegração de posse ajuizada em 18 de março de 2020, distribuída para a 5ª Vara Cível da Comarca de Pelotas/RS, aqui representativa da posição *negativa*. Na primeira manifestação acerca do pedido liminar, em 14 de abril, a juíza de direito Rita de Cássia Muller deixou de apreciá-lo com fundamento, principalmente, na situação fática proporcionada pela pandemia e nas possíveis consequências sanitárias da desocupação. Segue trecho da decisão:

Tenho por postergar o exame da medida liminar de reintegração de posse do terreno identificado na inicial, tendo em conta, sobretudo, a notória situação de pandemia COVID-19 assolando o mundo e também o nosso país, porquanto eventual deferimento do pedido implicaria desalojamento e, conseqüentemente, a circulação de muitas famílias, com evidente risco à saúde pública, sem prejuízo, igualmente, da presumível dificuldade na obtenção de novas moradias pelos suspostos *[sic]* invasores no período. (TJ/RS, 5003100-49.2020.8.21.0022, 14 abr. 2020. Evento 19, e-Proc).

Após novo pedido da parte autora para apreciação do pedido liminar, foi determinada reintegração de posse *inaudita altera parte* nos seguintes termos:

Ante o exposto, presentes os requisitos legais, na forma do art. 562 do CPC/2015, DEFIRO O PEDIDO LIMINAR, determinando a reintegração da parte autora na posse do imóvel descrito na petição inicial, até o deslinde do presente feito.

A parte autora deverá promover os meios para o cumprimento da medida, tais quais retirada dos casebres, madeiras e estacas, providenciando, se o entender, o cercamento do terreno para impedir novas iniciativas tais quais a aqui retratada, servindo, ademais, de depositária do material encontrado no local e que tenha alguma expressão econômica. (TJ/RS, 5003100-49.2020.8.21.0022, 28 abr. 2020. Evento 40, e-Proc).

Em 04 de maio de 2020, a decisão foi impugnada por meio de Agravo de Instrumento perante o Tribunal de Justiça, que foi distribuído para relatoria da desembargadora Liége Puricelli Pires, da 17ª Câmara Cível e que foi objeto de decisão monocrática em 12 de maio.

No entanto, antes de ser julgado o Agravo, a juíza de 1º grau expediu nova decisão interlocutória, em 05 de maio, em que afirma:

Considerando o panorama agora apresentado, com o anúncio de 63 (sessenta e três) famílias pretendendo fixar moradia no local identificado na inicial, denominado “Vila das Corujas”, havendo inclusive cadastro sendo confeccionado para essa finalidade, circunstância que, se por um lado não justifica a invasão em propriedade privada ou mesmo a reserva de área para formação de local de moradia, devendo as políticas públicas se encarregarem da tarefa de oferecer habitação à população, por outro, não recomenda o pronto cumprimento da medida liminar deferida quando do evento 40, até mesmo porque assim o fora pautada em quadro de ausência de moradores, o que veio a não se revelar verdadeiro, sobretudo considerando a informação do oficial de justiça no sentido da presença de ligação de água no local.

Nessa base, altero, em parte, a decisão do evento 40 para conceder 30 (trinta) dias, para desocupação voluntária do local invadido, sob pena de desocupação compulsória, *ficando nesses moldes sustado o cumprimento da liminar, que, no mais, vai mantida.*

Outrossim, deverá o oficial de justiça identificar os efetivos moradores do local identificado na inicial, qualificando-os e os citando para contestar, querendo, em 15 dias, bem assim sendo eles intimados para desocupação voluntária em 30 (trinta) dias. (TJ/RS, 5003100-49.2020.8.21.0022, 05 maio 2020. Evento 66, e-Proc, grifos no original).

Tendo em vista a problemática ter uma dimensão fática relevante – a pandemia – e o fato de que apenas as decisões estão públicas e disponíveis para consulta, remete-se ao relatório feito pela desembargadora na decisão monocrática publicada em 12 de maio, em que os agravantes:

Em suas razões, defedem [*sic*] a reforma da decisão agravada, sustentando que a decisão omitiu-se quanto ao caráter social e coletivo da demanda em questão. Citam a Resolução n. 87/2009 do Conselho das Cidades, alegando que a ocupação começou antes do decreto de isolamento social e quarentena em razão da sua situação de vulnerabilidade.

Asseveram que a reitengração [*sic*] de posse programada para o dia 5 de maio de 2020 em meio à situação de pandemia, com o aumento de número de infectados no município de Peloras [*sic*] mostra-se equivocada e injusta. Pugnam pela concessão de efeito suspensivo e, ao final, pelo provimento do recurso a fim de que seja suspensa a reintegração de posse durante o período da pandemia. Requerem, ainda, a concessão do benefício da gratuidade da justiça. (TJ/RS, 5015658-71.2020.8.21.7000, 12 maio 2020. Evento 7, e-Proc).

De forma sintética, a desembargadora sustenta a desnecessidade de levar o julgamento do conflito ao colegiado da 17ª Câmara Cível do TJ/RS, uma vez que, em suas palavras, “o presente agravo de instrumento comporta pronunciamento monocrático, tendo em vista que outro não seria o resultado alcançado em julgamento colegiado nesta 17ª Câmara Cível” (TJ/RS, 5015658-71.2020.8.21.7000, 12 maio 2020. Evento 7, e-Proc). Para tanto, cita o artigo 932, inciso VIII, do CPC, e o art. 206, XXXVI, do Regimento Interno do TJ/RS, que, em resumo, autorizam a decisão individual quando não há divergência jurisprudencial na matéria.

Não deixa de ser revelador que, diante de um contexto absolutamente extraordinário como o da pandemia do novo coronavírus, a solução judicial tenha sido pela reafirmação da jurisprudência. Nesse sentido, a decisão reproduz alguns dos problemas mais frequentes em possessórias. De um lado, presume a posse ao espólio, em nome do princípio da *saisine*; de outro, deixa de considerar qualquer aspecto referente à destinação do bem – que não cumpre qualquer função social. Trata-se, assim, de uma decisão judicial típica na matéria.

Contudo, a decisão monocrática vai além e decide que não cabe reformar a decisão do juízo de primeiro grau, conforme segue:

(...) a decisão que defere ou não medida liminar em ação possessória é de livre convencimento do juízo singular, devendo o Tribunal somente em casos excepcionais alterar tais decisões, como, por exemplo, quando presente flagrante ilegalidade.

(...)

No presente caso, verifica-se ter o juízo ‘a quo’ deferido a liminar de reintegração de posse por entender que se encontravam presentes os requisitos autorizadores à concessão da liminar de reintegração. Assim, vai mantida a decisão agravada, a fim de prestigiá-la, com aplicação do princípio da imediatidade, uma vez que foi o prolator da decisão ora atacada que, é o que melhor pode avalia-la [*sic*]. (TJ/RS, 5015658-71.2020.8.21.7000, 12 maio 2020. Evento 7, e-Proc, grifos nossos).

Por fim, o mais importante, a decisão enfrenta a problemática arguida pelos agravantes relativamente à remoção durante a pandemia e a suas consequências sociais. Sua manifestação é singela e objetiva:

Por fim, quanto à alegada necessidade de suspensão da ordem de desocupação em razão da pandemia, tenho por prejudicada, porque, em consulta ao processo na origem, verifica-se ter sido tal ordem suspensa por 30 dias, (...). (TJ/RS, 5015658-71.2020.8.21.7000, 12 maio 2020. Evento 7, e-Proc).

Há que se ressaltar que, posteriormente, os autores da ação de reintegração postularam o imediato cumprimento da ordem liminar, ao que o juízo *a quo*

indeferiu. Na oportunidade, afirmou: “reitero que deve ser evitado o transporte e a movimentação de pessoas neste momento de pandemia, pois o desalojamento e, conseqüentemente, a circulação das mesmas, traz evidente risco à saúde pública” (TJ/RS, 5003100-49.2020.8.21.0022, 22 maio 2020. Evento 111, e-Proc).

Todavia, em 03 de junho, a juíza determinou o imediato cumprimento da liminar, o que acabou se efetivando na manhã do dia 23 de junho.

b. Feira de Santana, Bahia

Trata-se de demanda coletiva, de natureza possessória, em que figuram, no polo passivo, o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra e, no polo ativo, Raymundo Almeida Pereira. A decisão é aqui representativa da posição *negativa parcialmente protetiva*. A ação de reintegração de posse é de 2017, sendo que, em abril de 2020, ajuizaram Agravo de Instrumento perante o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, a representado pela Defensoria Pública e o Ministério Público estaduais, impugnando decisão que determinava reintegração de posse a ser cumprida, então, “nos próximos dias” (TJ/BA, 8007771-77.2020.8.05.0000, 04 abr. 2020).

Conforme relato disponível na decisão:

o cerne do recurso não cuida do mérito do direito possessório em voga, matéria afeta à *[sic]* vias processuais diversas, cuidando-se apenas, de pleito para fim de sobrestar, momentaneamente, o cumprimento da ordem de reintegração em razão de que ali se encontram dezenas de famílias compostas por crianças e idosos, à luz do quadro atual de deflagração de Pandemia mundial (TJ/BA, 8007771-77.2020.8.05.0000, 04 abr. 2020).

No caso, a desembargadora Márcia Borges Faria recebe o recurso e, afastando o cabimento de decisão monocrática, passa a julgar a antecipação dos efeitos da tutela em sede de Agravo, ressaltando sua excepcionalidade.

Primeiramente, contextualiza a problemática social e sanitário e cogita das consequências que poderiam advir do cumprimento do mandado reintegratório:

De fato, é de conhecimento público que o vírus Sars-Cov-2, causador da moléstia COVID-19, vem se alastrando em proporções assustadoras, impondo severas restrições sociais, financeiras e humanitárias a todos os extratos populacionais, sendo certo que os seus efeitos já estão a repercutir, de forma mais acentuada, sobre a parcela mais vulnerável dos cidadãos, consequência inarredável do quadro econômico desigual que de há muito marca a sociedade brasileira.

Nesse sentido, os elementos circunstanciais que guarnecem o processo originário apontam, iniludivelmente, para a imperiosa necessidade de que se perfectibilize o diferimento da implementação da

medida liminar reintegratória, bem ainda dos seus conseqüentários práticos, em ordem a que não sejam expostos os ocupantes da área a conseqüências que ultrapassariam os limites da própria querela judicial, a exemplo da imposição ao desabrigo em plena crise sanitária mundial. (TJ/BA, 8007771-77.2020.8.05.0000, 04 abr. 2020, grifos nossos).

Ato contínuo, ao entrar no mérito do pedido, a então julgadora passa a fundamentar sua decisão, sustentando-a na prevalência do direito à saúde sobre o legítimo interesse jurídico do autor, conforme segue:

Com efeito, reputa-se tanto mais prudente a suspensão do cumprimento da ordem judicial em voga, e das suas providências preliminares, quando se põe em xeque o risco à saúde não só dos Réus, mas também dos agentes públicos responsáveis pela implementação dos atos materiais pertinentes à observância do comando judicial em aberto.

Não há de se sobrepor, por ora, o interesse jurídico do Autor da lide originária no exercício, ainda que legítimo, dos direitos sobre a área, àqueles de natureza difusa, uma vez ser premente a toda a coletividade – e não apenas aos Réus – a interrupção de quaisquer medidas que possam potencializar a propagação de quão grave enfermidade, ainda mais em contexto no qual a Organização Mundial de Saúde recomenda o absoluto isolamento social entre as pessoas. (TJ/BA, 8007771-77.2020.8.05.0000, 04 abr. 2020).

Em seguida, a decisão menciona a publicação de ato normativo pelo Tribunal de Justiça da Bahia, em que fica determinado o cumprimento de mandados apenas em casos urgentes:

Destarte, o Ato Conjunto 05 de 23/03/2020, editado pela Mesa Diretora deste Eg. Tribunal, em seu art. 2º, §6º, dispôs que “somente serão expedidos os mandados judiciais de natureza urgente, que serão cumpridos pelos oficiais de justiça, preferencialmente, por e-mail, telefone ou whatsapp, devendo certificar a forma de comprovação do recebimento, à exceção daqueles que demandem cumprimento presencial e imediato” a revelar, outrossim, a impossibilidade de concretização do provimento cautelar de que se cuida, mormente não reputada qualquer urgência que se enquadre na hipótese extraordinária prevista no normativo supra. (TJ/BA, 8007771-77.2020.8.05.0000, 04 abr. 2020).

Após, a decisão fundamenta o afastamento do cumprimento da medida liminar de reintegração de posse, em razão da modificação das circunstâncias de fato, fazendo o registro, assim, que não se estaria a rever decisão transitada em

julgada, mas sustando o seu cumprimento, o que poderia acarretar a violação de outros direitos, dentre eles, o direito à saúde:

Há de se levar em consideração, por oportuno, que até mesmo a coisa julgada, predicado constitucional consectário direto da segurança jurídica, deve ser implementada sob os auspícios da cláusula rebus sic standibus [*sic*], o que equivale afirmar que a eficácia preclusiva de um título judicial imutável pode ceder, em certas ocasiões, às modificações supervenientes do estado das coisas. Com mais razão ainda, portanto, é que mácula alguma subsiste na paralisação momentânea dos efeitos de decisão judicial precária, como no caso, a fim de evitar, como dito, danos potenciais de elevada proporção decorrente de alteração fática substancial, em tema de saúde pública, como no caso dos autos.

Forte em tudo quanto acima exposto, sem prejuízo da alteração do entendimento ora externado, ANTECIPO OS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL para fim de sustar o cumprimento do mandado de reintegração de posse, e de todas as providências preliminares formais e materiais pertinentes à medida, sem prejuízo da adoção de diligências próprias ao resguardo da incolumidade dos representados, até ulterior deliberação desta eg. Corte. (TJ/BA, 8007771-77.2020.8.05.0000, 04 abr. 2020).

A decisão liminar, no caso, afasta o cumprimento de mandado de reintegração de posse, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia, sem mencionar prazo, de forma a proteger a saúde e a vida dos ocupantes e de outros eventualmente envolvidos em ação de remoção.

c. São José dos Campos, São Paulo

Trata-se de ação demolitória ajuizada pelo Município de São José dos Campos contra Jesuelma Aparecida Rodrigues e eventuais ocupantes do imóvel, que é situado em área particular, tendo sido construído de forma irregular, em área não parcelada: “Está claro que o motivo para demolição é única e exclusivamente a irregularidade da construção sem alvará, em loteamento não regularizado”. (TJ/SP, 1011319-36.2018.8.26.0577, 30 abr. 2020, fl. 222). A decisão é aqui representativa da posição *positiva protetiva*.

De forma a situar a complexidade jurídica do caso concreto, a sentença menciona Lei Municipal que prevê o local como Núcleo Informal, bem como a previsão de regularização fundiária para tais situações. Nesse sentido, a Juíza Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim, da 2ª Vara da Fazenda Pública, afirma ainda que: “É sabido que o Poder Público Municipal detém competência para promover o adequado ordenamento do solo urbano e para implementar políticas públicas que têm por fim o saneamento básico e a infra-estrutura urbana” (TJ/SP, 1011319-36.2018.8.26.0577, 30 abr. 2020, fl. 222).

Em seguida, a sentença menciona os fundamentos constitucionais para a atuação do município em relação ao tema, indicando sua competência para produção habitacional, ordenamento territorial e política urbana. Reproduz ainda o artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, bem como o artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, que institui a Regularização Fundiária Urbana – inclusive fazendo menção à Lei nº 11.977/2009, explicitando ampla fundamentação legal para um deslinde alternativo no caso.

Dito isto, passa-se à reprodução do trecho da sentença em que é abordada a realidade imposta pela pandemia:

Diante do grave contexto social que assola o país, impõe-se a ponderação entre os valores constitucionalmente [sic] garantidos, pois o mero descumprimento do poder de polícia não pode implicar em medida tão gravosa, como a demolição do imóvel, o qual, repita-se, não apresenta risco à requerida ou a quem quer que seja. Situa-se em área particular; em vazio urbano e não está inserido em APP. (TJ/SP, 1011319-36.2018.8.26.0577, 30 abr. 2020, fl. 225).

Passa, então, a juíza a fundamentar sua decisão a partir do procedimento de ponderação entre princípio, com significativa justificação doutrinária acerca da proporcionalidade exigível no caso analisado, concluindo que:

No caso concreto, a maximização do princípio da dignidade humana, que abrange o direito fundamental à moradia, deve prevalecer sobre o direito difuso do adequado ordenamento do solo, cuja violação comporta minoração por meio dos instrumentos de regularização fundiária.

Em resumo, o descumprimento do direito à urbanização se justifica diante do direito à moradia. O adequado ordenamento do solo urbano não sofrerá inteiro sacrifício [sic], na medida em que a área em que situado o imóvel que se pretende demolir poderá vir a ser regularizada.

Se a regularização for impossível – o que pode resultar dos estudos e levantamentos necessários –, aí sim a demolição será medida equânime, a qual deverá ser precedida de inclusão em programa habitacional ou oferecimento de auxílio moradia.

De fato, a improcedência do pedido de demolição não acarretará danos à coletividade, ao passo que resguardará a moradia da requerida. (TJ/SP, 1011319-36.2018.8.26.0577, 30 abr. 2020, fl. 226).

Após longa fundamentação jurisprudencial, a sentença passa a sua parte dispositiva em que, novamente, o contexto social é referido de forma a explicitar de forma contundente que é possível e necessário tutelar o direito à moradia, especialmente se considerada realidade em que seu exercício é garantido:

Nesse ponto, não é possível ignorar o fato de que o Brasil e demais países estão em situação de calamidade pública decorrente da pandemia da covid19.

Assim, entendo que eventuais ações demolitórias e de reintegração de posse apresentam riscos de contágio à população vulnerável, caso não haja à disposição moradia alternativa adequada.

Estudos do Instituto dos Arquitetos do Brasil, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (fonte: <http://www.iab.org.br/noticias/apelo-ante-o-avanco-do-virus-covid-19-no-pais>) mostram que essas demandas atingem populações vulneráveis a quais apresentam dificuldades de encontrar outra moradia – tornando ainda mais difícil o isolamento dessa população em caso de infecção.

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, inc. I, do CPC, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos. (TJ/SP, 1011319-36.2018.8.26.0577, 30 abr. 2020, fl. 230).

Considerando o acima exposto, a sentença da 2ª Vara da Fazenda Pública de São José dos Campos é um exemplo de decisão que, para analisar o conflito *in concreto*, mobiliza o direito positivo referente à ordem urbanística, articulando os diferentes níveis normativos – constitucional e legal; federal e municipal, sem deixar de reconhecer a complexidade da demanda. Curiosamente, trata-se de uma ação em que o polo ativo é o ente público municipal, corresponsável pela implementação de políticas públicas para o provimento habitacional e protagonista da política urbana em nível local; neste caso, o objeto da tutela jurisdicional não é a propriedade ou a posse de um privado proprietário, mas sim uma desconformidade construtiva. Assim, é possível cogitar que esses elementos contribuam para um desfecho protetivo à moradia. De qualquer modo, trata-se de uma sentença em que a fundamentação jurídica é cuidadosa em relação ao Direito e responsável com o contexto social na qual se insere.

Conforme mencionado, diante de uma crise sanitária de tal magnitude, é fundamental avaliar como o Poder Judiciário responde às demandas relativas à moradia e se, ao fazê-lo, seria possível esperar algum nível de coerência, especialmente se consideradas as consequências imediatas das remoções que, via de regra, não são acompanhadas pelo poder público para a produção adequada de soluções duradouras.

O conjunto de decisões analisadas permite concluir que não houve, até o presente, um esforço para a uniformização de decisões relativas às medidas liminares ou ao seu cumprimento, diante da diversidade do judiciário brasileiro e

da ampla autonomia para julgar (livre convencimento). Contudo, há que se reconhecer que, na maioria dos casos, houve dilação de prazos para o cumprimento das medidas, o que pode ser verificado no caso de Feira de Santana, cujo sobrestamento segue *sine die* ou, no outro extremo, no caso de Pelotas, em que a liminar determinou desocupação voluntária em 30 dias, haja vista a conjuntura da pandemia.

Ainda, em referência a estes dois casos, cumpre mencionar a questão envolvendo a possibilidade de decisão monocrática – meio utilizado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e afastado no Tribunal de Justiça da Bahia. É claro que, não é demasiado dizer, a realidade do Judiciário é muito diversa e são muito comuns decisões heterogêneas. Não obstante, salta aos olhos a indiferença judicial referente ao pedido de suspensão de cumprimento da liminar de reintegração de posse, em razão da matéria – possessória – ser pacificada na 17ª Câmara Cível do Tribunal gaúcho. Nesse sentido, permanece francamente hegemônico o “modelo proprietário” em detrimento da ordem jurídica urbanística vigente, conforme bem caracterizado em pesquisa realizada na jurisprudência no referido Tribunal.⁵

5 Conclusão

Em um cenário de pandemia, no qual a moradia é o meio de acesso à única forma de prevenção/combate à doença, qual seja, o isolamento social, observa-se a persistência da insensibilidade do Judiciário no que se refere à temática da moradia.

Ainda que para fins analíticos se tenha apresentado uma decisão representativa de cada posição adotada pelo Judiciário no período da pandemia, a maioria das 33 decisões levantadas se encontrava no espectro dos posicionamentos negativos (em si ou parcialmente protetivos). Por sua vez, dentro deste espectro a heterogeneidade decisória é marcante, sendo irrazoável que haja uma diferença tão marcante de tratamento de pessoas em situações semelhantes e ameaçadas de serem privadas da única forma de prevenção/combate à doença responsável pela atual pandemia mundial.

O cenário demonstrado ao longo do artigo instiga diversas reflexões tais como: a adequação da estrutura do Judiciário para o enfrentamento de situações de crise social, o arbítrio judicial (livre convencimento do juiz), a adequação dos instrumentos de garantia de direitos fundamentais e sociais e a prevalência da propriedade privada em detrimento do direito à moradia no âmbito urbano.

⁵ ALFONSIN, Betânia *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. Revista Direito e Práxis, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 421-453, jun. 2016. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22951/16489>. Acesso em: 09 set. 2020.

A maioria dessas questões precede a pandemia, mas a importância de sua priorização no debate do direito urbanístico cresceu de forma importante durante os últimos meses. Deste modo, espera-se que o presente artigo sirva, a partir da sistematização e categorização das decisões judiciais proposta, de estímulo para o aprofundamento das questões no campo dos estudos urbanos e jurídicos, de modo que possamos evitar que o grave cenário aqui apresentado, de desrespeito do direito à moradia – e em última instância do direito à vida – de muitos cidadãos brasileiros se repita.

The right to housing during the pandemic: a preliminary analysis of Court's decisions on evictions

Abstract: The right to housing gains even more social relevance because of the COVID-19 pandemic. Considering that social isolation is the best known measure for preventing the disease, housing is an indispensable condition for guaranteeing the life itself of the populations. In this context, the Brazilian Courts were asked to manifested on several occasions in cases that involved the right to housing, on the one hand, and the right to property, on the other. Using the data collected in the scope of a collective research lead by the Brazilian Institute of Urban Law, we have identified that Brazilian Courts have stated three main positions in the judicial processes analyzed: for positive protection; for partially positive protection and for negative protection. The present article approaches these different positions, aiming at understanding the role of the Brazilian Courts and the effects of its decisions in a context of the current crisis.

Keywords: Court's decisions. Right to housing. Pandemic.

Referências

ALFONSIN, Betânia *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. Revista Direito e Práxis, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 421-453, jun. 2016. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22951/16489>. Acesso em: 09 set. 2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça. 5ª Câmara Cível. Processo nº 8007771-77.2020.8.05.0000. Desembargadora Márcia Borges Faria. Decisão Liminar de 04 abr. 2020. PJe.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números 2020*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 03 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação nº 62/2020*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação nº 63/2020*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/63-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 185*, 2013. Disponível: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado212528202005185ec2fd4834058.pdf>. Acesso em: 04 set. 2020.

MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MÜLLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 17ª Câmara Cível. Processo nº 5015658-71.2020.8.21.7000. Desembargadora Liége Puricelli Pires. Decisão Monocrática de 12 maio 2020. Evento 7, e-Proc.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 5ª Vara Cível da Comarca de Pelotas. Processo nº 5003100-49.2020.8.21.0022. Juíza de Direito Rita de Cássia Muller. Decisão Interlocutória de 14 abr. 2020. Evento 19, e-Proc.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 5ª Vara Cível da Comarca de Pelotas. Processo nº 5003100-49.2020.8.21.0022. Juíza de Direito Rita de Cássia Muller. Decisão Interlocutória de 28 abr. 2020. Evento 40, e-Proc.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 5ª Vara Cível da Comarca de Pelotas. Processo nº 5003100-49.2020.8.21.0022. Juíza de Direito Rita de Cássia Muller. Decisão Interlocutória de 05 maio 2020. Evento 66, e-Proc.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 5ª Vara Cível da Comarca de Pelotas. Processo nº 5003100-49.2020.8.21.0022. Juíza de Direito Rita de Cássia Muller. Decisão Interlocutória de 22 maio 2020. Evento 111, e-Proc.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. 2ª Vara da Fazenda Pública de São José dos Campos. Processo nº 1011319-36.2018.8.26.0577. Juíza Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim. Sentença de 30 abr. 2020. fls. 221-230.

SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

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

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 111-128, jan./jun. 2020.

Iniciativas jurídicas em tempos de pandemia: procurando proteger a população em situação de rua

Helena Duarte Marques

Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora Executiva do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4681089454970852>. *E-mail:* helena.dmarques@gmail.com.

Lucas dos Santos Figueredo

Graduado em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/IM), pós-graduando em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo PPGDT/UFRRJ. Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) desde 2019. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0413639135283561>. *E-mail:* lucas.figue.1f@gmail.com.

Paulo Somlanyi Romeiro

Doutor em Direito Econômico, Tributário e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP (FADUSP) e mestre em Direito do Estado (subárea de Direito Urbanístico e Ambiental) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente pesquisador bolsista do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pesquisador do Instituto Pólis. Associado fundador do IBDU. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7677369734419119>. *E-mail:* psromeiro@hotmail.com.

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

Doutora em Sociologia e Direito (UFF). Professora de Direito Ambiental e Direito Urbanístico do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, ambos da UFRRJ. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental. Associada ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4262734194619071>. *E-mail:* tatianacotta75@gmail.com.

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo apresentar os resultados das iniciativas jurídicas relacionadas à população em situação de rua levantadas pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico durante o período pandêmico. Inicialmente, apresenta-se breve exposição teórica sobre o tema, partindo de análise filosófica e sociológica acerca do papel do Urbanismo e do Direito Urbanístico na formação do pensamento sobre a cidade e a rua, para então apresentar uma crítica à escassez de estudos sobre o tema no âmbito jurídico-urbanístico. Buscou-se também apresentar as diversas concepções acerca dessa população, seus direitos violados, as políticas públicas existentes e as demandas do Movimento Nacional de População em situação de Rua. Por fim, as iniciativas cadastradas pelos associados ao IBDU durante o período pandêmico sobre temas relacionados ao Direito Urbanístico e o direito à cidade são apresentadas. Por meio de levantamento quantitativo, foram recolhidas, analisadas e cadastradas 31 iniciativas sobre população em situação de rua e, posteriormente, subcategorizadas através de alguns marcadores. Desejou-se realizar um breve panorama qualitativo, que se preocupou em entender o que foi produzido pelos operadores jurídicos para a garantia dos direitos e garantias fundamentais da população em situação de rua frente à contenção da COVID-19.

Palavras-chave: Pandemia. Coronavírus. População em situação de rua. Direito Urbanístico. Cidades.

Sumário: **1** Introdução – **2** O fenômeno urbano e o direito: possíveis razões da ausência da população de rua nos estudos jurídico-urbanísticos – **3** O Movimento Nacional de População em situação de Rua e as políticas públicas existentes – **4** Descrição das iniciativas identificadas – **5** Considerações finais e apontamentos para possíveis linhas de pesquisa – Referências.

1 Introdução

O presente artigo surgiu a partir do banco de iniciativas do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, formado por um rol de iniciativas jurídicas sobre questões relativas a direitos da cidade em tempos pandêmicos. A ideia foi reunir ações e decisões judiciais, recomendações do Ministério Público, Defensoria Pública, projetos de lei, demandas da sociedade civil, etc. Todos os autores do artigo participaram desse levantamento e ficaram com o desafio de analisar tais iniciativas no âmbito específico de um grupo de pessoas: a população em situação de rua (PSR).

Desafio aceito, a análise quantitativa foi feita com as iniciativas levantadas até 31 de julho de 2020. Tal análise revelou alguma preocupação por parte dos operadores do direito com essa população, dada a impossibilidade de ela cumprir isolamento social, como afirma uma ação civil pública proposta por Defensoria Pública do Estado (DPE) e Defensoria Pública da União (DPU) em Pernambuco, o que a coloca imediatamente como grupo de risco, tanto pela facilidade de contágio como pela de propagação da COVID-19.

Na pesquisa para redigir este artigo, os autores se depararam com esses dados e com a realidade de uma população não apenas marginalizada, mas invisibilizada pela sociedade em geral e pelo Estado, que quase não prevê políticas públicas específicas e menos ainda as executa. De fato, são dois decretos que regulamentam os direitos da população em situação de rua: Decreto 7053/09 e Decreto 9894/19. Isso após superada a criminalização da situação em si: “vadiagem” e “mendicância” já estavam previstos como crime no Código Criminal do Império de 1830, e “vadiagem” ainda consta no artigo 59 do Decreto-Lei 3.688/41, embora em desuso.

Assim, o pouco contato dos autores com a questão demonstrou, imediatamente, como o próprio tema não é objeto dos estudos relativos à cidade e ao direito à cidade, nem no campo do Urbanismo, nem no campo do Direito Urbanístico. Embora morar na rua tenha sempre se dado no ambiente urbano, como afirma Ana Paula Costa,¹ as contradições do modo de vida no capitalismo

¹ COSTA, Ana Paula. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 1-15, 26 out. 2005. p. 5.

aparecem instantaneamente nesse grupo: há preconceito e discriminação, mas também compaixão e solidariedade.

Essas contradições parecem ser objeto de análise de poucos autores de outras áreas, sobretudo as ligadas à assistência social, direito fundamental estabelecido na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 203 e 204, que impulsionou algumas políticas públicas, sobretudo relacionadas a abrigo, higiene e alimentação.

2 O fenômeno urbano e o direito: possíveis razões da ausência da população de rua nos estudos jurídico-urbanísticos

Uma primeira aproximação com a literatura a respeito da proteção jurídica da população em situação de rua dá conta de uma quase ausência de produção a respeito do tema. Os direitos da população em situação de rua são pouco tematizados no âmbito dos estudos jurídicos. Em geral, os estudos encontrados sobre a situação da população de rua e/ou seus direitos são realizados no âmbito dos estudos do serviço social, da psicologia, da sociologia e do urbanismo.

Estes estudos buscam trazer tanto uma revisão de literatura sobre o tema quanto analisar a realidade dessa população: quem são, por que estão nessa situação, como sobrevivem, quais seus problemas, o que enfrentam no cotidiano. Há também análises de políticas públicas, tipologias, estudos de caso, etc. De maneira geral, os temas giram em torno da questão da saúde, da hipervulnerabilidade, do preconceito e das conjunturas macropolíticas, seja através de análises históricas, seja através de situações específicas em dado território. De toda forma, é bem claro que a literatura aponta para uma invisibilidade e estigmatização da população em situação de rua.²

No que diz respeito aos estudos jurídico-urbanísticos, a ausência da tematização dos direitos da PSR e das relações de sua condição e direitos com o fenômeno urbano não surpreende, pelas razões de existir a epistemologia do fenômeno urbano incorporadas historicamente nos estudos jurídicos, sempre informados e associados ao saber do urbanismo e em geral para justificar suas técnicas de aplicação.

As prováveis razões da ausência da população em situação de rua dos estudos jurídico urbanísticos podem ser compreendidas pela crítica que Henri Lefebvre realiza acerca do conhecimento sobre o fenômeno urbano informado

² A Cartilha do Movimento Nacional de População de Rua, 2010, confirma esta percepção da literatura.

apenas pelo saber do urbanismo em *A revolução urbana*,³ e sobre o funcionalismo em *O direito à cidade*.⁴

O direito urbanístico historicamente se baseia no que obtém a partir do saber do urbanismo, que Henri Lefebvre chama de “campo cego”,⁵ por isso ficaria limitado a receber o conhecimento a partir de outros saberes e teorias. Marcelo Lopes de Souza, por exemplo, ao tratar do planejamento e gestão urbanos, refere-se a outros componentes que podem compor o conhecimento sobre o urbano, embora nas nossas mentalidades, para o autor, prevaleça o urbanismo e o privilégio que este aportaria sobre as questões funcionais e estéticas.⁶

Os estudos jurídico-urbanísticos, ainda que em parte incorporem uma crítica ao processo de urbanização decorrente do modo capitalista de produção, pela própria inserção originária do pensamento urbanístico de um determinado urbanismo na doutrina jurídica e a institucionalização de práticas decorrentes na máquina pública, ainda cumpre o papel de justificar e apoiar boa parte de suas práticas.

Parte da doutrina, inclusive os manuais⁷ do direito urbanístico ainda apontam o funcionalismo e *Carta de Atenas* como uma espécie de norma fundamental do *urbanismo*, que orientaria a formulação de políticas urbanas, inclusive cometendo o equívoco de confundir o direito à cidade com as funções de morar, circular, trabalhar e lazer, definidas como as funções essenciais de um homem-tipo, identificado cientificamente na *Carta de Atenas*.⁸ Em relação ao funcionalismo de Le Corbusier e da *Carta de Atenas*, Lefebvre o considera resultado de uma filosofia metafísica sobre as relações do homem com a natureza e o cosmos, à qual se somam conhecimentos sobre os problemas reais da cidade moderna, que “resultam numa prática urbanística e numa ideologia, com o funcionalismo reduzindo a sociedade urbana à realização de algumas funções previstas e prescritas na prática pela arquitetura”.⁹ O que atende às classes dominantes e coloca à margem da norma disciplinar do urbanismo incorporada pelo direito grupos que não atendem aos seus interesses.

³ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

⁴ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

⁵ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. [S.l.]: [S.n.], 1999. p. 33-50.

⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de; *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. p. 55-59.

⁷ Para Fernando G. Bruno Filho: “A ligação umbilical entre o direito urbanístico e o urbanismo é quase consenso na doutrina. Uns poucos, entretanto, cuidaram se inserir em suas exposições as etapas as etapas de desenvolvimento do dito “urbanismo”. Mesmo por isso, grassam definições do direito urbanístico como aquele voltado à análise de normas disciplinadoras dos espaços habitáveis (nas cidades, mas também no campo), e voltados ao bem-estar de seus habitantes” (BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 47-48).

⁸ Sobre a ideia de uma definição científica de um homem-tipo *universal*, igual em qualquer tempo e espaço que define as funções da cidade prescritas na *Carta de Atenas: O urbanismo: utopia e realidades, uma antologia* (2015) e *A regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo* (2010), de Françoise Choay.

⁹ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 42.

Este discurso unitário do direito urbanístico, baseado no funcionalismo, aponta para um sentido único na forma de apropriação do espaço, o que significa determinar uma única forma de se relacionar socialmente,¹⁰ estabelecendo o dentro e o fora da norma. Não à toa, serviu e serve historicamente para demarcar modos de vida aceitos e não aceitos, o que contribuiu com a estigmatização de determinados grupos e formas de vida existentes.¹¹

O disciplinamento dos pobres a partir da ideia de uma administração científica da sociedade é descrito por James Holston em *Cidadania insurgente*. Para o autor, no Brasil, nas décadas de 1930 e 1940, as elites progressistas da cidade defendiam, assim como aconteceu em cidades europeias no início da industrialização, uma “administração científica” da sociedade – profissionais de diferentes áreas, entre os quais planejadores, engenheiros, arquitetos, “se reuniram para promover a chamada organização racional da produção, do trabalho e da própria cidade”.¹²

Para Lefebvre, o urbanismo declara a cidade como uma rede de circulação e consumo, ou seja, isso porque demonstra que, pelas lentes do urbanismo e suas técnicas e crenças, a cidade será essencialmente a cidade do trabalho e do consumo, em que a circulação é tema e objetivo central. Daí uma provável razão para incapacidade, por exemplo, de tematizar o direito à permanência em espaços públicos. Seu objetivo é a circulação de riquezas, e também o estabelecimento de uma ordem estética burguesa que atenda aos interesses do mercado imobiliário. De fato, o processo de “limpeza urbana” se dá sempre através da expulsão da PSR das ruas para áreas ou abrigos distantes. Como coloca Mike Davis: “no mundo inteiro [este] é o último estágio alcançado pelo inveterado conflito entre ricos e pobres pelo direito à cidade”.¹³ Há a periferização das camadas empobrecidas da população, abrindo espaço nas áreas nobres da cidade para investimentos econômicos altamente lucrativos e promotores da gentrificação.

O urbanismo e, portanto, o direito urbanístico com ele relacionado, originalmente, não tem como objetivo proteger a população em situação de rua, mas justificar práticas e técnicas que contribuam para o disciplinamento dos pobres, para a máxima circulação de bens e consumidores e a maximização da renda da terra.

¹⁰ Expressão de Rosângela Lunardelli Cavallazzi e Sônia d’Oliveira em “Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica urbanística”, 2004, p. 151.

¹¹ Sobre a contribuição do direito para nosso olhar sobre a sociedade, sobre nós mesmos e sobre nossa interação na sociedade ver: *O poder simbólico* (1989), de Pierre Bourdieu, e *Introdução geral ao Direito v. I. Interpretação da lei – temas para uma reformulação* (1994), de Luis Alberto Warat. Sobre a construção do estigma, ver *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada* (1988), de Erving Goffman.

¹² HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. 1a edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 212.

¹³ *Apud* FERAZ, Sonia Maria Taddei; MACHADO, Bruno Amadei. Eu não tenho onde morar, é por isso que eu moro na rua. Os “sem-teto”: moradores ou transgressores? *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 609-623, nov. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962014000200609&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2020.

Pelo contrário, como colocado na Introdução, tanto a “mendicância” quanto a “vadiagem” foram condutas condenadas socialmente, tipificadas como crime ou contravenção penal ao longo da história da humanidade e objeto de ações do Estado que resultaram em deslocamento forçado ou piora das condições de vida, por exemplo, por meio de utilização de mobiliário urbano que não atenda às necessidades da PSR, mas ao contrário, impossibilite sua utilização. Bancos de praças com braços, impossibilitando sua utilização para deitar, descansar ou dormir é um exemplo, assim como a instalação de rampas embaixo de viadutos ou outros obstáculos para impedir a utilização do espaço pelas PSR.

3 O Movimento Nacional de População em situação de Rua e as políticas públicas existentes

Embora o fenômeno seja pouco tematizado no âmbito de estudos jurídicos e em especial em estudos jurídico-urbanísticos e a invisibilidade seja uma de suas características, há luta e resistência da população que vive nesta situação, inclusive tendo chamado a atenção de alguns dos órgãos do sistema de justiça como o Conselho Nacional do Ministério Público¹⁴ e Ministérios Públicos Estaduais¹⁵ e Defensorias Públicas Estaduais,¹⁶ dos órgãos de assistência social e do Governo Federal, como também tem sido objeto de denúncias.¹⁷

O Decreto Federal 7.053/09 conceitua, no parágrafo único do art. 1º, quem é a PSR:

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: CNMP, 2015.

¹⁵ Ministério Público Rio de Janeiro, disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/150562/cartilha_tutela_populacao_situacao_rua_para_grafica_2.pdf. Ministério Público de Minas Gerais, disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/pessoasrua/pes_cartilhas/Cartilha%20Moradores%20de%20Rua.pdf. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/imprensa/cartilhas/cartilha_direitos_das_pessoas_situacao_de_rua_mpdft.pdf.

¹⁶ Inclusive foi criada, no âmbito da ANADEP, a Comissão de População em Situação de Rua, que visa a auxiliar a atuação das defensoras e defensores públicos e demais instituições que militam na área. O grupo atua para a construção de políticas públicas, apoia a atuação legislativa da ANADEP no Congresso Nacional e troca experiências e práticas exitosas entre os integrantes. Atua, ainda, na promoção e divulgação da educação em direitos.

¹⁷ A exemplo do dossiê elaborado pelo Fórum Centro Vivo em 2005, dando conta da violação de direitos da população de rua no centro da capital paulista. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/biblioteca/publicacoes/livros-guias-e-manuais/violacoes-dos-direitos-humanos-no-centro-de-sao-paulo-propostas-e-reivindicacoes-para-politicas-publicas-propostas-e-reivindicacoes-para-politicas-publicas>. Acesso em: 08 set. 2020.

utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

A norma, que teve como protagonista no processo de construção o Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR), estabelece objetivos e diretrizes para uma política nacional para população em situação de rua e determina a criação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a PSR no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Em 2019, temos a elaboração de um outro Decreto Federal, de nº 9.894/19, que dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a PSR. Além dessa política federal, cada estado e município pode e deve criar suas próprias políticas, uma vez que se trata de competência comum, prevista no art. 23, X, da Constituição Federal.

Essa definição normativa demonstra a dificuldade de “enquadrar” a diversidade de situações e possibilidades pelas quais é possível identificar uma pessoa como em “situação de rua”. Como apontado por Ana Paula Costa:¹⁸

Vieira, Bezerra e Rosa (1994, p. 93-95) identificam três situações em relação à permanência na rua:

- As pessoas que ficam na rua – configuram uma situação circunstancial que reflete a precariedade da vida, pelo desemprego ou por estarem chegando na cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes. Nesses casos, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável em que se encontram, costumam passar a noite em rodoviárias, albergues, ou locais públicos de movimento.
- As pessoas que estão na rua – são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e, em razão disso, passam a estabelecer relações com as pessoas que vivem na ou da rua, assumindo como estratégia de sobrevivência a realização de pequenas tarefas com algum rendimento. É o caso dos guardadores de carro, descarregadores de carga, catadores de papéis ou latinhas.
- As pessoas que são da rua – são aqueles que já estão faz um bom tempo na rua e, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e pela vulnerabilidade à violência.

¹⁸ COSTA, Ana Paula. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 1-15, 26 out. 2005. p. 4.

Essa multiplicidade de fatores demanda múltiplas políticas, ficando claro que a ausência do direito à moradia não é a única violação sofrida. A autora aponta que embora haja déficit habitacional e seja preciso pensar em políticas habitacionais diferenciadas para essa população, ressalta que garantir moradia não pode ser encarada como única forma de tirar as pessoas da rua.

Como apontado por Sousa e Macedo,¹⁹ alertando para a prática de psicólogos, a leitura da situação das pessoas que vivem na rua deve superar os problemas e histórias individuais, ou de grupos, para que se compreenda que é próprio do capitalismo a produção de diversas desigualdades e exclusões, sendo a PSR uma expressão radical desses fenômenos. Eles colocam que a PSR acaba sendo um “fenômeno multidimensional”, uma vez que congrega em si várias interfaces da questão social.

Assim, a questão do trabalho, ou da ausência dele, é um dos principais fatores que perpassam a situação de estar ou viver na rua. De toda forma, essas categorias se entrelaçam de maneira dinâmica e subentendem a noção de desabrigo às falhas na constituição da habitação, da família e do trabalho.

A ideia de mínimo existencial é articulada em algumas das cartilhas dos órgãos do sistema de justiça, associadas ao direito a uma vida digna que determina ao Estado a garantia deste mínimo existencial.²⁰ O que justificaria a ação pública – inclusive uma das iniciativas identificadas neste levantamento se refere à Resolução nº 21, de 06 de maio de 2020, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que trazia em seus “considerandos” a existência da população de rua e suas condições para justificar durante a pandemia a adoção desta medida.

¹⁹ SOUSA, Adrielly Pereira; MACEDO, João Paulo. População em situação de rua: Expressão (im)pertinente da “questão social”. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 35, e35510, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010237722019000100609&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁰ De acordo com a Cartilha elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público: “A Constituição Federal (CF) elenca, em seu art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e, em seu artigo 3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos da República. Destes dois princípios decorre a noção de ‘mínimo existencial’, que reúne todo o conjunto de fatores e direitos que são condições para uma existência digna. Nas palavras do Ministro Celso de Mello: A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. 1 A omissão ou insuficiência na oferta de serviços e equipamentos socioassistenciais por parte do Poder Público configura violação ao dever do Estado de promover a dignidade da pessoa humana e a eliminação da pobreza por meio da efetivação dos direitos sociais (art. 6º da CF)” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: CNMP, 2015. p. 13).

A primeira cartilha elaborada pelo MNPR em 2010 articula o direito de ir e vir com o direito de permanência e afirma que

No artigo 5º da Constituição Brasileira é assegurado o “DIREITO DE IR E VIR”. Em qualquer área da cidade, a restrição à circulação e permanência das pessoas em situação de rua, praticada por policiais e guardas municipais, fere esse direito de todo cidadão.²¹

A Cartilha do MNPR articula a necessidade da realização de políticas públicas para a garantia de direitos e reafirma a necessidade de organização da população em situação de rua nas cidades para resistir, reivindicando políticas públicas adequadas. O que nos remete à análise das iniciativas jurídico-institucionais colhidas pelos associados ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) durante o período da pandemia do novo coronavírus.

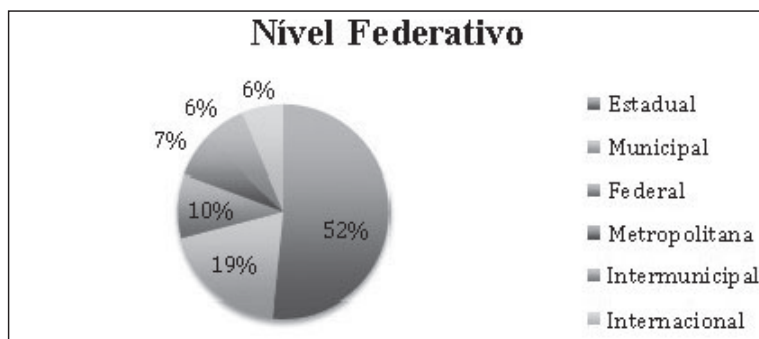
4 Descrição das iniciativas identificadas

Na pesquisa realizada pelo IBDU sobre iniciativas no campo do Direito Urbanístico produzidas no contexto da pandemia gerada pela COVID-19, foram encontrados 31 documentos relacionados à população em situação de rua. Estas iniciativas foram analisadas a partir de alguns aspectos como nível federativo; região do país; Estado; de quem partiu a iniciativa; espécie; se há um recorte sobre o território; prazo de validade, dentre outros marcadores. Abaixo seguem os resultados quantitativos encontrados.

²¹ Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_Jutar.pdf. Acesso em: 15 out. 2020. p. 16.

Em relação ao nível federativo das iniciativas, 16 são estaduais (51,62%), 6 são municipais (19,35%), 3 são federais (9,68%), 2 metropolitanas (6,45%), 2 intermunicipais (6,45%) e 2 internacionais (6,45%):

GRÁFICO 1
Nível federativo das iniciativas



Fonte: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2020.

As duas regiões do Brasil onde foram encontrados mais documentos relacionados à população em situação de rua são: o Nordeste (12 iniciativas) e Sudeste (11 iniciativas). No Centro-Oeste, encontraram-se 2 iniciativas, e, no Norte, 1 (uma). Na região Sul não houve nenhum documento analisado. E em 5 iniciativas não se aplica tal questionamento por serem federais ou internacionais.

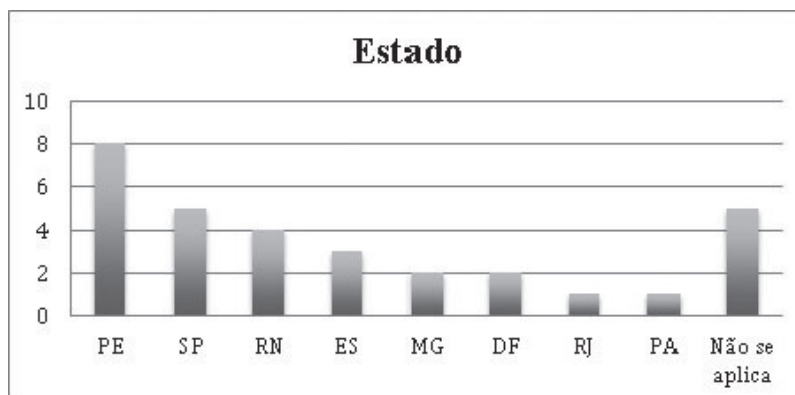
GRÁFICO 2
Região do país onde as iniciativas foram elaboradas



Fonte: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2020.

As iniciativas estão concentradas em 8 estados da Federação, sendo eles: Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro conforme demonstra gráfico a seguir:

GRÁFICO 3
Iniciativas por Estado

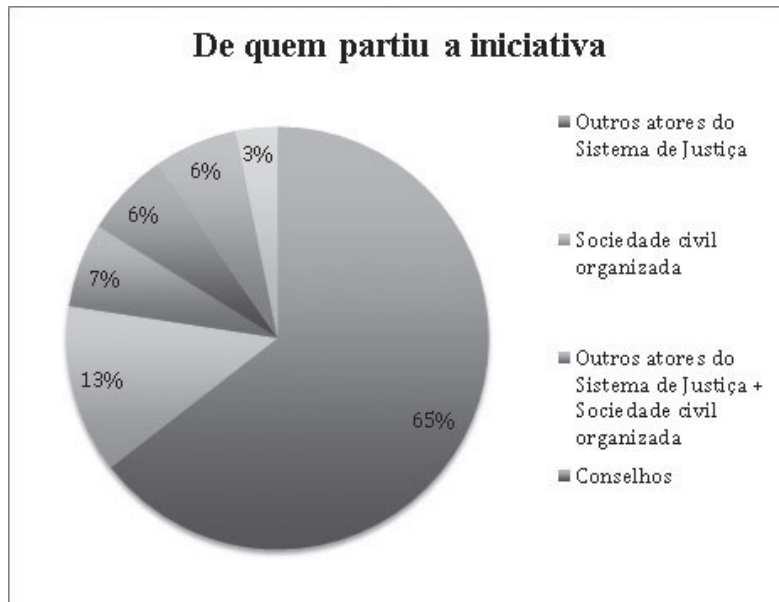


Fonte: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2020.

Destaca-se uma questão metodológica em relação à pesquisa: há uma concentração das iniciativas encontradas nas regiões e estados em que se localizam os pesquisadores que se disponibilizaram para procurar e analisar documentos.

Em relação à origem da iniciativa, a maior parte, 64,52% (20 iniciativas), partiu de outros atores do Sistema de Justiça, ou seja, Defensorias Públicas e/ou Ministérios Públicos. Outras 4 iniciativas partiram da sociedade civil organizada. Há ainda, 2 iniciativas que foram feitas de forma conjunta por atores do Sistema de Justiça e pela sociedade civil organizada. E 2 foram feitas por Conselhos, outras 2 por Cortes ou Comissões Internacionais e 1 (uma) pelo Poder Legislativo.

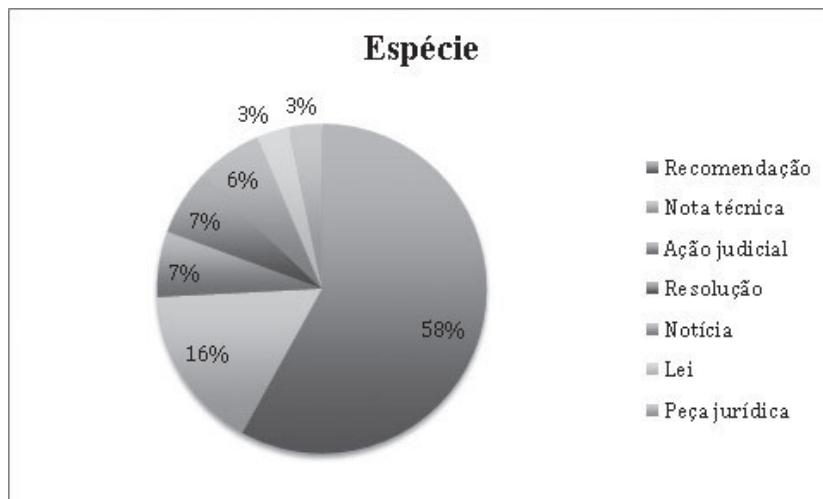
GRÁFICO 4
Atores responsáveis pelas iniciativas



Fonte: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2020.

Sobre a espécie de documento analisado, a maioria são Recomendações, totalizando 18 iniciativas, correspondendo a 58,06% dos documentos analisados. Há também 5 notas técnicas, 2 ações judiciais, 2 resoluções, 2 notícias, 1 (uma) lei e 1 (uma) peça jurídica. O gráfico a seguir apresenta tal resultado.

GRÁFICO 5
Espécies de iniciativa



Fonte: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2020.

Outro aspecto de análise foi se o documento menciona, enfoca ou prioriza algum território específico. Como resultado, 13 iniciativas não apresentam nenhum recorte deste tipo. Já em relação às que apresentaram resultado positivo, 9 (nove) mencionam, enfocam ou priorizam a capital; 4 (quatro), a região metropolitana; 2 (duas), as Américas, 1 (uma), os bairros periféricos da capital; 1 (uma), as favelas. E, ainda, uma última se foca nos bairros periféricos, nas favelas, nos cortiços e nos territórios de comunidades tradicionais.

Em relação ao prazo de validade, apenas 1 (um) documento e 1 (uma) recomendação têm data limite de validade, o dia 30 de outubro de 2020. Todas as outras iniciativas não mencionam validade ou não especificam data, prevendo sua durabilidade enquanto durar a pandemia gerada pela COVID-19.

Com relação a alguns resultados qualitativos das iniciativas analisadas, destacamos as seguintes:

As recomendações são a maior parte das iniciativas analisadas e relacionadas à PSR, como já dito anteriormente. Estes documentos são, em sua maioria, provenientes das Defensorias Públicas e Ministérios Públicos, e têm como objetivo preocupações com o atendimento a esta população e garantia de acesso aos equipamentos públicos. Destacamos a recomendação de não criminalização por parte dos agentes públicos aos moradores em situação de rua, seja com a retirada de pertences, internações compulsórias ou mesmo aprisionamento.

Considera-se os assuntos mais importantes e recorrentes: a manutenção do funcionamento dos equipamentos e serviços que atendam à PSR; a destinação

dos espaços públicos educacionais e esportivos que estejam com a utilização suspensa para acomodar e permitir a higiene básica das pessoas em situação de rua; funcionamento 24 (vinte e quatro) horas de espaços específicos de atendimento; destinação de local para abrigar as pessoas em situação de rua que apresentam suspeitas de contaminação pela COVID-19; fornecimento de alimentação, insumos básicos de higiene e vestuário, tais como máscaras, álcool em gel e material informativo sobre a COVID-19.

Há ainda duas medidas sanitárias interessantes que aparecem na Recomendação da Defensoria Pública do Espírito Santo e de Pernambuco, respectivamente. Na primeira recomenda-se a promoção de vacinação contra gripe, enquanto a segunda incentiva a realização de testes periódicos para COVID-19, ambas as campanhas destinadas à PSR.

A Recomendação Administrativa Conjunta nº 03/2020 da Defensoria Pública da União de Pernambuco, assim como a Recomendação nº 01 da Defensoria Pública da União do Distrito Federal e a Recomendação Administrativa Conjunta nº 01/2020 da Defensoria Pública da União do Espírito Santo, apresentam relevantes medidas no sentido de atender às especificidades da população em situação de rua.

Destaca-se que as três recomendações supracitadas também apresentam medidas contrárias à internação compulsória indiscriminada de pessoas em situação de rua. Além disso, a de Pernambuco busca prevenir a privação de propriedade das pessoas em situação de rua e aglomerações para além do admitido pelas autoridades de saúde.

No mesmo sentido de impedir a criminalização das pessoas em situação de rua, a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco emitiu duas Recomendações (nº 03/2020 e 04/2020) com o mesmo teor, destinadas ao Comando Geral da Polícia Militar e ao Comando Geral da Guarda Municipal, respectivamente. Estas recomendações apresentam três medidas, sendo elas:

1. Considerar, em sua atuação, que a situação de rua não deve ser entendida como violação às determinações de isolamento ou quarentena, devendo ser levado em conta o contexto social apresentado;
2. Considerar, em sua atuação, que a situação de rua não constitui automaticamente descumprimento voluntário das normas emitidas por autoridades sanitárias, de forma a evitar persecução penal em situações que não configurem delito;
3. Ao se deparar com pessoas em situação de rua dentro dos períodos de quarentena, além das determinações constantes na Portaria Interministerial, acionar o Serviço de Assistência Social do Município, com o fim de viabilizar moradia ou abrigo adequado, em que

seja viável a realização de quarentena, nas hipóteses em que se apresente o desejo de abrigamento.²²

No Rio Grande do Norte, há duas Recomendações em torno desta mesma temática. Não obstante, faz-se também necessário chamar atenção ao fato de que os documentos estão dentro do contexto em que o Governador do Estado adotou medidas rigorosas de isolamento social, restringindo, inclusive, a circulação de pessoas.

A Defensoria Pública da União recomendou ao Município de Natal e ao Estado notificar os agentes públicos para não efetuar qualquer ação de internação ou recolhimento compulsório de pessoas em situação de rua e acionar o serviço de assistência, quando necessário. Os agentes fiscalizadores devem ser advertidos para garantir o trânsito de pessoas para prestação de serviços assistências ou ações filantrópicas.

Já a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte publicou a Recomendação nº 003/2020 com medidas relacionadas principalmente aos presos e presídios, no entanto, há um tópico destinado ao Comando Geral da Polícia Militar reforçando a consideração de que “a população em situação de rua não pode ser entendida como objeto de descumprimento de determinações de isolamento/quarentena, dada a ausência de residência/domicílio por parte desta”.²³

Esses dois últimos atores do sistema de justiça elaboraram duas recomendações conjuntas, de nº 01 e nº 02, nas quais, respectivamente, recomendam-se medidas mais específicas quanto à população em situação de rua no período da pandemia, em que há a garantia de serviços públicos de abrigamento, e a recomendação de não efetuar qualquer tipo de ação voltada para internação ou recolhimento compulsório de pessoas em situação de rua, devendo acionar os serviços municipal e estadual de assistência social.

A Recomendação Conjunta nº 01/2020, elaborada pelo Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Trabalho e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, trata de medidas mais gerais no que tange à contenção do coronavírus em Belo Horizonte. Ademais, cumpre salientar sua preocupação no cumprimento do direito à informação e à saúde da população em situação de rua, uma vez que recomenda a liberação de recursos para serviços de proteção à PSR, para a produção de informações especializadas, assim como a produção de materiais informativos – em linguagem clara, objetiva e acessível – voltados para a população em situação de rua.

²² Recomendações Administrativas nº 03/2020 e nº 04/2020, da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco.

²³ Recomendação nº 003/2020, da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte.

Além disso, o Ofício nº77/2020, elaborado pelos Núcleos Especializados de Cidadania e Direitos Humanos e de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, preocupou-se com a garantia do abrigo das pessoas em situação de rua, uma vez que recomenda meios para o aumento no número total de vagas – para essa população – nos centros de acolhida, e ainda prevê a garantia de moradia adequada, bem como a utilização de espaços públicos, a parceria com hotéis privados e a disponibilização das informações necessárias. Por fim, é recomendada a implantação do serviço de moradia social, já prevista no plano diretor municipal, cujo principal fim é o acolhimento, dentre outros grupos, da PSR, no qual deve haver a disponibilização de prédios públicos – com as devidas adaptações –, assim como firmar parcerias ou, até mesmo, requisições de propriedades privadas e, em último caso, acampamentos de campanha em equipamentos públicos adequados, como praças.

Outra importante iniciativa se deu através da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, no município de Jaboatão dos Guararapes, onde se recomendou medidas com o fim de garantir a saúde da PSR, por meio do acolhimento, da alimentação e da disponibilização de equipamentos de proteção individual no município, tais como álcool em gel, máscaras faciais e material informativo sobre a COVID-19.

Há duas recomendações que foram feitas de forma conjunta entre os atores do Sistema de Justiça e a sociedade civil organizada. A primeira destas duas recomendações foi o Ofício Recomendatório nº 154/2020, com autoria da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; Vicariato para ação social, política e ecumênica da Arquidiocese de Vitória; Pastoral Carcerária; e Associação de Juristas pela Democracia (Núcleo Vitória).

O mencionado ofício articula uma longa análise sobre os impactos da pandemia no Espírito Santo e sua capital, Vitória, e a partir disso recomenda quais devem ser as atuações prioritárias e imediatas da Secretaria de Saúde do Espírito Santo e demais autoridades, indicando a atuação para pessoas em situação de rua, requisitando a rede de serviços de assistência municipal, se necessário.

As duas iniciais de ações civis públicas propostas são de uma ação conjunta da Defensoria Pública estadual de Pernambuco e da Defensoria Pública da União no mesmo estado. Nelas, faz-se menção às Recomendações 03 e 04 de 2020, e também ao Ofício nº 137/20, encaminhados à Secretaria Executiva de Assistência Social do estado e aos Municípios de Recife e Olinda, respectivamente. Trata-se, assim, de medida judicial interposta após não haver respostas por parte do Executivo, ou de serem respostas vagas, que não definiam prazo para “uma estratégia de atendimento efetivo à população em situação de rua, por meio de um planejamento formal, que contemple medidas de acolhimento e outras demandas” (ACP de Olinda).

Em ambas as ações cabe como destaque a argumentação desenvolvida no sentido de que as PSR são uma população hipervulnerável em condições “normais”²⁴ em nossas cidades, uma vez que não gozam de direitos sociais básicos, como moradia, alimentação, trabalho e segurança. Além disso, são estigmatizados socialmente. Assim, tendo como premissa que a política pública oficialmente adotada de combate à pandemia é o isolamento social em domicílio, resta claro “o alto risco de contaminação e adoecimento pela COVID-19 por esta parcela populacional em razão da sua grande exposição aos modos de contágio e ausência de políticas públicas que possibilitem o seu devido isolamento, asseio e higiene pessoal” (ACP de Olinda), reforçando, assim, a vulnerabilidade dessa população, uma vez que fica impossibilitada de cumprir o isolamento social por não terem moradia, havendo a necessidade de políticas específicas que garantam sua saúde e mesmo a saúde coletiva.

As iniciais destacam também cidades que tomaram medidas de proteção à população em situação de rua e outras ações civis públicas de teor semelhante com decisões liminares favoráveis, o que se pleiteia nas duas ACPs propostas.

Especificamente na peça promovida em face do Município de Recife, é interessante as Defensorias reconhecerem a existência de políticas públicas para a população em situação de rua, como a inauguração de um abrigo noturno e dois restaurantes populares em 2019, além dos equipamentos anteriormente existentes. O problema é que eles não conseguem garantir atendimento à totalidade das pessoas, uma vez que o número estimado de pessoas em situação de rua é de 1.600 e o atendimento nos equipamentos é para 300 (trezentas)/350 (trezentas e cinquenta) pessoas por dia. Assim, os verbos do pedido são interessantes: além de disponibilizar e garantir, aparecem ampliar e manter, demonstrando a insuficiência das políticas desenvolvidas, sobretudo durante a pandemia da COVID-19.

Outra iniciativa que merece destaque é a Lei distrital 6.616, de 04 de junho de 2020. Inicialmente, é curioso que ela não faça nenhuma referência à pandemia, ao risco de contágio ou qualquer situação assim, dispondo sobre medidas urgentes “a fim de assegurar os direitos da população em situação de rua durante situação de emergência ou estado de calamidade pública (...)”. Podemos concluir, portanto, que o governo do Distrito Federal previu a adoção de diversas medidas em momentos que, juridicamente, se configuram como emergência ou

²⁴ A própria definição do que seja população em situação de rua no Decreto 7053/09 reconhece a situação de extrema pobreza da mesma:

Art. 1º (...) Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a **inexistência de moradia convencional regular**, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (grifos nossos)

calamidade pública, certamente para justificar as medidas previstas, como a requisição administrativa “na forma do art. 5º, XXV, da Constituição Federal, o uso de imóveis particulares, enquanto durar a situação de emergência ou o estado de calamidade pública, para complementar a oferta de abrigo temporário disposta no art. 6º desta Lei” (art.7º da Lei distrital 6.616/20). A lei prevê a garantia de acesso a medicamentos, atendimento emergencial, moradia ou abrigo temporário – vedando o recolhimento e a internação compulsória – renda mínima, enfim, uma série de direitos e serviços que, se implementados, certamente garantiriam mais dignidade às pessoas em situação de rua. Contudo, não sabemos se a lei foi de fato implementada, mas sua vigência, por si, deve ser enaltecida, na medida em que estabelece direitos e dá visibilidade à vulnerabilidade dessa população.

Por fim, vale trazer a Manifestação dos Movimentos da População em Situação de Rua da cidade de São Paulo, que informa à população de uma manifestação no dia 07 de julho em frente à prefeitura, a fim de exigir a implementação de uma série de políticas, sobretudo de acolhimento, para garantir o isolamento necessário em tempos de COVID-19, preocupados não só com o alto risco de contaminação, mas também com o agravamento da situação por conta da chegada do frio à cidade, o que pode levar muitas pessoas à morte, infelizmente:

A cidade de São Paulo possui 24.344 pessoas em situação de rua, de acordo com o censo Pop Rua de 2019, número desatualizado e muito maior devido a pandemia do coronavírus. No dia 30 de abril deste ano, o prefeito Bruno Covas sancionou a Lei nº 17.340 permitindo que essas pessoas façam uso das vagas disponíveis em hotéis localizados na cidade de São Paulo. Contudo, passados mais de dois meses da aprovação dessa lei, seguimos sem nenhuma vaga, não tendo garantias das condições básicas de acolhimento para quem não tem onde abrigar-se em tempos que a desigualdade social e racial se tornam mais acirradas.

(...)

Os centros de acolhida em São Paulo oferecem apenas 13 mil vagas, que não são suficientes para atender o enorme contingente de pessoas que hoje estão nas ruas. Além do número defasado de vagas, esses centros apresentam péssimas condições de atendimento: grandes aglomerações, péssimas estruturas, falta de limpeza e presença de pombos e de percevejos, como vem sendo cotidianamente denunciado pelos movimentos de apoio à população de rua.²⁵

²⁵ Manifestação dos Movimentos da População em Situação de Rua. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2020/07/release-manifestac%CC%A7a%CC%83o-dos-movimentos-da-pop-rua.pdf>. Acesso em: 03 set 2020.

O documento cita a não implementação de uma lei e também as péssimas condições dos abrigos públicos para acolhimento da PSR.

5 Considerações finais e apontamentos para possíveis linhas de pesquisa

Por fim, os autores compreenderam que a PSR não sofre apenas violações em seu direito à moradia, mas em um conjunto de direitos sociais, que, em regra, começam na esfera do direito ao trabalho, passando por saúde, alimentação, mobilidade, segurança, informação. Assim, estabelecer essa população como sujeito de direito implica um conjunto combinado e específico de políticas públicas que vise a lidar com pessoas com problemas, situações e condições físicas e mentais muito diferenciadas, mas que precisam de muito apoio e solidariedade para alcançarem o mínimo existencial e a dignidade.

Assim, pode-se perceber no Banco de Iniciativas do IBDU que os atores do sistema de justiça, Defensoria Pública e Ministério Público foram os mais preocupados em emitir recomendações aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sobre o assunto, com o fim de garantir direitos básicos para a PSR, sobretudo nas regiões Nordeste e Sudeste. Além disso, os assuntos mais importantes e relevantes quando se trata da garantia de direitos para a PSR durante a pandemia do novo coronavírus são: a manutenção do funcionamento dos equipamentos e serviços que a atendam; a destinação de espaços públicos que estejam com a utilização suspensa, assim como utilizar da requisição administrativa de propriedades privadas, para acomodar e permitir a higiene básica das pessoas em situação de rua; funcionamento 24 horas de espaços específicos de atendimento; destinação de local para abrigar as pessoas em situação de rua que apresentam suspeitas de contaminação pela COVID-19 e o fornecimento de alimentos, insumos básicos de higiene, tais como máscaras, álcool em gel e material informativo sobre a COVID-19, e vestuário.

Legal initiatives in times of pandemic: seeking to protect the homeless population

Abstract: This paper aims to present the results of legal initiatives related to the homeless population raised by the Brazilian Institute of Urban Law (IBDU) during the pandemic period. Initially, a brief theoretical presentation on the theme is presented, starting from a philosophical and sociological analysis about the role of Urbanism and Urban Law in the formation's thought about the city and the street, and then to present a criticism to the scarcity of studies on the theme in the legal-urban scope. We also sought to present the different conceptions about this population, their rights violated, the existing public policies and the demands of the National Population Movement on the streets. Finally, the initiatives registered by IBDU members during the pandemic period on topics related to Urban Law and the right to the city are presented. Through a quantitative survey, 31 initiatives on the homeless population were collected, analyzed and registered and subsequently subcategorized through some markers. We wanted to provide a brief qualitative overview, which was concerned with understanding

what was produced by the legal operators to guarantee the fundamental rights and guarantees of the homeless population in the face of the containment of COVID-19.

Keywords: Pandemic. Coronavirus. Homeless population. Urban law. Cities.

Referências

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

CARNEIRO, Karine Gonçalves. Perigosos ou úteis?: Os moradores de rua e a produção do espaço urbano em Belo Horizonte e Bogotá. *Civitas, Revista Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 45-61, abr. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892019000100045&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2020.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; D'OLIVEIRA, Sônia A. Cocq. Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica urbanística. In: FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Orgs.). *Direito em Revista*. Rio de Janeiro: Letra Capital; OAB/RJ; UNIGRANRIO, 2004. p. 151-182.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopia e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2015. (Coleção Estudos, 67)

CHOAY, Françoise. *A regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2010. (Coleção Estudos, 88)

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: CNMP, 2015.

COSTA, Ana Paula. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 1-15, 26 out. 2005.

FERRAZ, Sonia Maria Taddei; MACHADO, Bruno Amadei. Eu não tenho onde morar, é por isso que eu moro na rua. Os “sem-teto”: moradores ou transgressores? *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 609-623, nov. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962014000200609&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2020.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*: Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1988.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. [S.l.]: [S.n.], 1999.

SOUSA, Adrielly Pereira; MACEDO, João Paulo. População em situação de rua: Expressão (im) pertinente da “questão social”. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 35, e35510, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010237722019000100609&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito v. I: Interpretação da lei – temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito v. II: A epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

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

MARQUES, Helena Duarte; FIGUEREDO, Lucas dos Santos; ROMEIRO, Paulo Somlanyi; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. Iniciativas jurídicas em tempos de pandemia: procurando proteger a população em situação de rua. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 129-149, jan./jun. 2020.

Racismo e impactos da COVID-19 na população da cidade de São Paulo¹

Vitor Coelho Nisida

Arquiteto urbanista, mestre em Habitat pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e pesquisador do Instituto Pólis.

E-mail: vitor@polis.org.br.

Lara Aguiar Cavalcante

Graduanda de Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e estagiária pesquisadora do Instituto Pólis.

E-mail: lara.cavalcante@polis.org.br.

Resumo: Os dados sobre óbitos por COVID-19 apontam para uma maior mortalidade de pessoas negras, mostrando que a pandemia opera como mais um fator agravante na reprodução das desigualdades e das condições sociais impostas à população negra. Este artigo tem como objetivo contribuir para o debate sobre a pandemia de coronavírus, através da comparação entre as taxas de mortalidade da população negra e da população branca, pela chave das iniquidades raciais estruturantes em nossa sociedade. As diferentes mortalidades também foram observadas e analisadas nos diferentes distritos administrativos que compõem o Município de São Paulo, propondo leituras que marcam as diferenças espaciais e sociais através do critério raça/cor e território.

Palavras-chave: COVID-19. Pandemia. Racismo. Desigualdades. São Paulo.

Sumário: **1** Introdução – **2** Ajustando a régua – **3** Gênero e raça da pandemia – **4** As mortalidades no território – **5** Avançando nas leituras – **6** Invisibilização contínua – Referências.

1 Introdução

Falar sobre COVID-19 é, de certa forma, quase um pretexto para falar sobre nós mesmos. Discutir os impactos da pandemia, provocada pela infecção do vírus SARS-CoV-2, tornou-se um mote para discutir as desigualdades estruturantes em nossa sociedade. Esse debate poderia até ser feito pela perspectiva de qualquer outra doença epidêmica como dengue ou zika vírus, mas o novo coronavírus escancarou o problema, seja por sua urgência em escala global, seja pelo medo de um “inimigo” ainda muito pouco conhecido.

¹ Este artigo foi baseado em estudo desenvolvido pelo Instituto Pólis e contou com a consultoria de Jorge Kayano, médico sanitário e pesquisador da instituição.

Os estudos e debates sobre a pandemia da COVID-19 vão muito além das análises descritivas, e buscam contribuir com as estratégias de combate e contenção da infecção, reconhecendo quem são e onde vivem as pessoas mais vulneráveis à doença e a seus impactos. É inegável que as análises da pandemia de COVID-19, embora abordem aspectos epidemiológicos sobre o vírus e sobre o contágio, também sejam leituras sobre quem somos e, em última instância, sobre os abismos sociais que nos definem – a ponto de determinarem quem tem mais e quem tem menos chances de viver.

Os dados sobre a atual pandemia têm demonstrado que o coronavírus mata mais as pessoas negras. O agravante não tem relação com causas genéticas, mas com determinantes sociais: fatores estruturantes externos ao organismo que produzem iniquidades à saúde de um indivíduo ou de um grupo.² Cada novo estudo que traz números atualizados sobre o impacto da COVID-19 choca, mas não surpreende tanto. Em um país como o Brasil, fundado em um projeto racista de desenvolvimento nacional,³ as estruturas sociais operam na reprodução das desigualdades e das condições de desvantagem impostas à população negra. Isto se repete no acesso à saúde e nas condições gerais de vida: “(...) o racismo é um determinante social da saúde, pois expõe mulheres negras e homens negros a situações mais vulneráveis de adoecimento e de morte”.⁴

Entretanto, os dados que buscam descrever os impactos desiguais da epidemia do coronavírus enfrentam os desafios da falta de transparência, da inconsistência e, principalmente, do alto índice de subnotificação de informações essenciais. Um dos indicadores utilizados é a taxa de letalidade que extrai a razão entre o número de óbitos e o número de internações⁵ por COVID-19. Quanto maior o resultado final, maior a proporção de pessoas mortas em relação ao total daquelas que precisaram de cuidados hospitalares. Em outras palavras, quanto maior o número final, mais trágico é o quadro.

Segundo estudo do Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS)⁶ da PUC-Rio, que utilizou números do Ministério da Saúde, a taxa de letalidade de pacientes pretos e pardos (que correspondem à população negra) no Brasil é de

² WERNECK, Jurema. *Racismo institucional e saúde da população negra*. *Saúde Soc.*, v. 25, n. 3, p. 535-549, 2016. p. 540.

³ ALMEIDA, Sílvio. *Racismo Estrutural*. 1. ed. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

⁴ GOES, Emanuelle Freitas; RAMOS, Dandara de Oliveira; FERREIRA, Andrea Jacqueline Fortes. *Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da Covid-19*. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020.

⁵ Somente os casos com desfecho (ou “casos encerrados”), que contabilizam pacientes que se recuperaram e receberam alta e pacientes que morreram por Covid-19. Casos em aberto, com a hospitalização ainda em curso, não são computados pela metodologia deste indicador.

⁶ As taxas foram calculadas a partir do banco de dados que totalizava, no Brasil, 29.993 internações de “casos encerrados” por COVID-19 notificadas ao DataSUS todo até 18 de maio (data de consolidação da base utilizada pela pesquisa do NOIS/PUC-Rio).

54,8%, enquanto a mesma taxa entre pacientes brancos é de 37,9%. Os dados nacionais mostram, ainda, que a letalidade entre a população negra também é maior do que a da população branca, em todas as faixas etárias e todos os níveis de escolaridade considerados pelo estudo.⁷ A situação desfavorável da população negra é nítida e preocupante.

Entretanto, por mais que esses números apontem para uma clara desvantagem da população preta e parda em relação às pessoas brancas, é fundamental levar em consideração a subnotificação do campo raça/cor e sua importância para afirmações estatísticas mais seguras. 35,6% dos casos de COVID-19 com desfecho considerados pelo estudo (até 18.05.2020) estavam sem preenchimento ou marcavam o campo raça/cor como “ignorado”. Portanto, mais de um terço dos casos encerrados não continham informação que pudesse identificar raça ou etnia dos pacientes. Essa ausência de dados é preocupante não apenas sob o ponto de vista da tabulação inadequada das informações sobre infectados por SARS-CoV-2, mas também porque compromete as análises que buscam descrever a realidade da pandemia a partir de indicadores racializados.

A inclusão do campo raça/cor, assim como a publicação de relatórios sistematizando essa informação, é obrigatória e de competência das esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) desde 2017, quando foi publicada a Portaria nº 344 pelo Ministério da Saúde. Apesar dessa determinação no âmbito federal, “(...) o quesito raça/cor não foi elegível para análise de situação epidemiológica da COVID-19 nos primeiros boletins epidemiológicos, ainda que constasse nas fichas de notificação para Síndrome Gripal e para Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG)”.⁸

Essa situação só foi revertida a partir da segunda semana de abril de 2020 por ação da sociedade civil: movimentos negros, entidades de classe e associações científicas reivindicaram a obrigatoriedade do campo raça/cor em formulários de pacientes da COVID-19.⁹ Não fosse essa ação coordenada, o quadro, que já é grave dada a subnotificação daquela informação, seria ainda pior com a inexistência do campo e a total impossibilidade de seu preenchimento.

É importante situar essa análise em um debate mais amplo e estrutural. A inexistência inicial de campos que identificassem a raça, cor ou etnia de pacientes, assim com o alto grau de subnotificação dessa informação não são somente

⁷ NOIS. Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde. *Nota Técnica 11*. Análise socioeconômica da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 27 maio 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tSU7mV4OPnLRFMMY47JIXZgzkklvkyd0/view>. Acesso em: 16 out. 2020.

⁸ SANTOS, Márcia Pereira Alves dos *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *Estud. av.*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 225-244, ago. 2020.

⁹ ARAÚJO, Edna; CALDWELL, Kia. Porque a Covid-19 é mais mortal para a população negra? *ABRASCO GT Racismo e Saúde*, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/gtracismoesaude/2020/07/20/por-qu...rtal-para-a-populacao-negra-artigo-de-edna-araujo-e-kia-caldwell/>. Acesso em: 16 out. 2020.

consequências da falta de orientação no preenchimento de fichas ou da ausência de coordenação na tabulação de dados. Não se trata de uma lacuna burocrática do sistema de saúde, como se ele fosse incapaz de preencher todas as informações importantes para orientar ações estratégicas e políticas públicas. Essa constante invisibilidade opera, na realidade, como uma das vertentes do racismo estrutural dentro de instituições e de práticas profissionais que desconsideram a importância de identificar grupos mais vulneráveis pela sua raça, cor da pele ou etnia.

Impossibilitar ou dificultar as leituras racializadas da pandemia faz parte de uma política eugênica de extermínio e limpeza social.¹⁰ A ocultação de dados que têm potencial de descrever uma realidade racialmente muito discrepante é uma forma de distorcer essa mesma realidade, mascarando, por exemplo, o fato de que a mortalidade entre pessoas negras é maior. Isso inviabiliza a elaboração de respostas estratégicas mais adequadas ao enfrentamento dos efeitos desiguais da pandemia. O pressuposto, neste cenário de desinformação e subnotificação, é que “algumas vidas valem mais do que outras”,¹¹ e aquelas que valem menos não compensam os esforços para a redução da mortalidade.

O problema não é exclusividade dos dados nacionais e se repete em outras bases. No Município de São Paulo (MSP), a subnotificação do campo raça/cor representava 37,5% das internações por SRAG¹² (causadas por COVID-19 ou outros agentes) até 31.07.20.¹³ O uso das taxas de letalidade pelo critério raça/cor na capital paulista é questionável não apenas pela notória lacuna estatística desse campo em relação às internações, mas também por sugerir uma aparente desvantagem da população branca em relação às pessoas negras, o que seria contraditório ou, no mínimo, contraintuitivo quando comparadas às taxas nacionais. De acordo com o banco da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de São Paulo,¹⁴ a taxa de letalidade de pessoas brancas na capital paulista seria de 40,1%, enquanto a de pessoas negras seria de 32,6%.

¹⁰ BENTO, Cida. Eugenia e coronavírus. *Folha de S.Paulo*, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cida-bento/2020/06/eugenia-e-coronavirus.shtml>. Acesso em: 16 out. 2020.

¹¹ BENTO, Cida. Eugenia e coronavírus. *Folha de S.Paulo*, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cida-bento/2020/06/eugenia-e-coronavirus.shtml>. Acesso em: 16 out. 2020.

¹² A Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) é um quadro clínico cujo conjunto de sintomas aferem a infecção por SARS-CoV-2 mesmo quando não há testagem para confirmação do diagnóstico. Apenas SRAG causada por outros vírus como o da influenza não é contabilizada como suspeita de coronavírus.

¹³ Doenças e agravos de notificação compulsória. TabNet-DataSUS, disponível em: <http://tabnet.saude.prefeitura.sp.gov.br/cgi/deftohtm3.exe?secretarias/saude/TABNET/RSRAG/sragh.def>. Acesso em: 16 out. 2020.

¹⁴ Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/PRO-AIM/CEInfo – SMS/SP. TabNet-DataSUS. Disponível em: http://tabnet.saude.prefeitura.sp.gov.br/cgi/deftohtm3.exe?secretarias/saude/TABNET/SIM_PROV/obitop.def. Acesso em: 16 out. 2020.

2 Ajustando a régua

Para analisar o impacto da pandemia em diferentes grupos demográficos, como brancos e negros, uma das estratégias de contornar as consequências da subnotificação de raça/cor nas taxas de letalidade seria o cálculo das taxas de mortalidade, que consideram, em seu denominador, a população total de cada grupo. Desta forma, a confiabilidade do indicador só varia de acordo com o grau de subnotificação da informação raça/cor nos números de óbitos, independentemente do número de internações. No MSP, apenas 3,5% das mortes não registraram esse campo de interesse, o que aumenta significativamente a confiança nas taxas de mortalidade que se pretende calcular. Entretanto, também este indicador precisa ser analisado com cautela (antes mesmo do cálculo), uma vez que a infecção do novo coronavírus tem efeitos muito distintos nas diferentes faixas etárias, sendo muito mais agressivos em idosos, sobretudo em pessoas com 60 anos ou mais.

A taxa de mortalidade bruta da população do MSP é de 133,4 óbitos por 100 mil habitantes.¹⁵ Entre a população branca, é de 134 mortes (para cada 100 mil habitantes brancos), e entre a população negra é de 121 óbitos (para 100 mil habitantes pretos e pardos). Uma análise superficial desses indicadores poderia concluir que a epidemia teria maior gravidade nas pessoas brancas, já que morrem menos pessoas pretas e pardas a cada 100 mil habitantes. A taxa de mortalidade bruta, entretanto, desconsidera que brancos e negros são grupos populacionais com perfis etários muito diferentes, o que prejudica a comparação direta, já que a infecção por SARS-CoV-2 afeta mais as pessoas mais idosas.

Considerando que a população negra na cidade de São Paulo é relativamente mais jovem do que a população branca, é fundamental que as taxas de mortalidade sejam devidamente ponderadas de acordo com a composição etária de cada um desses grupos raciais. O perfil mais envelhecido da população branca pode resultar em taxas de mortalidade brutas mais elevadas – como aquelas observadas anteriormente – não pelo fato de este grupo ser mais afetado pelas consequências da epidemia, mas porque se trata de uma população proporcionalmente mais idosa. A população branca concentra mais pessoas do grupo de risco – com 60 anos ou mais – que, portanto, estão sujeitas aos efeitos mais graves da COVID-19. No sentido inverso, a taxa de mortalidade bruta da população negra pode mascarar o real impacto da infecção, pelo fato de ela ser relativamente mais jovem.

¹⁵ Cálculo referente até a data de 31.07.20.

As taxas de mortalidade, portanto, precisam ser ponderadas e analisadas sob a ótica de alguns questionamentos. O perfil mais jovem da população negra poderia esconder o impacto real da epidemia sobre ela? Se a população negra é mais jovem e, por esse motivo, é razoável esperar que haja menos mortes entre pessoas pretas e pardas (se comparadas a pessoas brancas), os registros de óbitos de pessoas negras confirmam essa expectativa?

Para explorar possíveis respostas e construir leituras mais representativas da realidade desigual que a epidemia não apenas revela, mas também agrava, é imprescindível a *padronização* das taxas de mortalidade. A padronização é utilizada na epidemiologia para permitir a comparação entre diferentes grupos demográficos diante de eventos como, por exemplo, uma epidemia viral que tem efeitos diversos dependendo do perfil etário da população atingida.

O processo de padronização parte do cálculo da taxa de mortalidade para cada faixa etária de uma determinada população. Neste procedimento, segmentamos as populações negra e branca de cinco em cinco anos e calculamos a mortalidade para cada um desses segmentos.

A segunda etapa consiste na adoção de uma “população padrão” que deve refletir o perfil etário geral de uma determinada população. Neste caso, adotamos como padrão a população do próprio MSP, o que permite uma comparação mais adequada dos grupos de pessoas brancas e negras desta mesma população.

TABELA 1

Faixas etárias/População	0 a 4 Anos	5 a 9 Anos	10 a 14 Anos	15 a 19 Anos	20 a 24 Anos	25 a 29 Anos	30 a 34 Anos	35 a 39 Anos	40 a 44 Anos	45 a 49 Anos	50 a 54 Anos	55 a 59 Anos	60 a 64 Anos	65 a 69 Anos	70 a 74 Anos	75 Anos e Mais	Total
População do Município de São Paulo (2020)	768.844	803.328	682.355	750.345	896.803	881.006	983.082	1.027.565	955.037	833.183	754.688	678.138	594.097	468.480	340.908	449.801	11.869.660
% do total	6,477%	6,768%	5,749%	6,322%	7,572%	7,422%	8,282%	8,657%	8,046%	7,019%	6,358%	5,713%	5,005%	3,947%	2,872%	3,790%	100%
População padrão do Município de São Paulo	6.477	6.768	5.749	6.322	7.572	7.422	8.282	8.657	8.046	7.019	6.358	5.713	5.005	3.947	2.872	3.790	100.000

Estimativa da população do Município de São Paulo para 2020. Fundação Seade.
Elaboração: Instituto Polis

Através de uma regra de três simples, pode-se calcular as taxas de mortalidade esperadas para cada faixa etária desta “população padrão”¹⁶ utilizando os números de óbitos já conhecidos para cada uma dessas faixas no MSP. O resultado deste procedimento é um coeficiente para cada faixa etária da população padrão adotada. A somatória simples desses coeficientes por idade resulta na “taxa de mortalidade padronizada”. A somatória dos coeficientes por idade de pessoas brancas resulta na taxa padronizada da população branca, assim como a somatória dos coeficientes de pessoas negras resulta na taxa padronizada da população negra.

¹⁶ Nesta etapa, cabe certa arbitrariedade na definição da população padrão. No caso de estudos que visem a comparar populações de países diferentes, um europeu e outro latino-americano, por exemplo, o ideal é adotar a população padrão mundial definida pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

A padronização indica quais seriam as taxas de mortalidade das populações branca e negra caso as suas composições etárias fossem iguais à da cidade como um todo, permitindo a comparação que não se deve fazer com as taxas brutas. Utilizando os dados sobre óbitos até o dia 31 de julho de 2020 e os procedimentos descritos acima, a “taxa de mortalidade padronizada” de pessoas brancas da cidade cai para 115 óbitos a cada 100 mil habitantes, e a de pessoas negras sobe para 172 mortes a cada 100 mil. A padronização, portanto, mostra uma inversão das taxas de mortalidade brutas, revelando uma diferença de 57 pontos percentuais de negros em relação a brancos, mostrando que, na realidade, o impacto desigual da epidemia vem se revelando mais favorável a pessoas de raça/cor branca.

A taxa padronizada de pretos e pardos (172 mortes/100 mil hab.) indica que, no Município de São Paulo, seriam esperados um total de 4.091 óbitos entre pessoas negras, caso suas condições de vida e sua pirâmide etária fossem iguais às da cidade como um todo.¹⁷ Entretanto, foram registrados 5.312 mortes de pessoas pretas e pardas até 31 de julho:¹⁸ uma *sobremortalidade* de 1.221 vítimas ou 29,8% além do que se esperaria. A mesma padronização aponta que seriam esperados 11.110 óbitos de pessoas brancas até a mesma data, sendo que foram registradas 9.616 mortes de pessoas dessa raça/cor: 1.494 pessoas ou 13,4% a menos.

Embora mais jovem, a população negra é proporcionalmente mais afetada pela epidemia. Em outras palavras, o fato de ter um perfil etário mais jovem do que o da população branca não garante uma proteção contra a COVID-19. A padronização mostra que, justamente por ser mais jovem, o número de óbitos esperados entre pessoas pretas e pardas deveria ser significativamente menor do que o observado pelos registros oficiais – ela tem, portanto, maior risco.

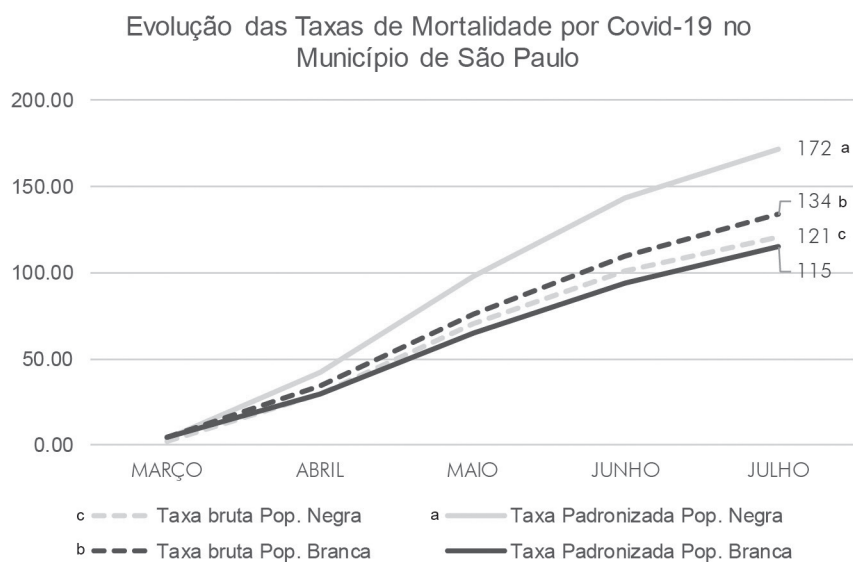
Esse dado global para o Município de São Paulo revela que existe uma clara iniquidade racial diante dos efeitos da epidemia, uma vez que morrem mais pessoas negras do que seria esperado. Vale marcar e reforçar que estamos falando dos “efeitos da pandemia”, os quais não dizem respeito à infecção em si ou ao comportamento do vírus em diferentes indivíduos ou diferentes organismos. O indicador aponta diferenças sociais, isto é, diferenças de como cada grupo analisado (brancos e negros) consegue responder à epidemia, o que, envolve outros fatores como acesso à saúde, possibilidade de isolamento e outras variáveis que indicam maior ou menor vulnerabilidade socioeconômica.

¹⁷ Para efeitos deste estudo que compara negros e brancos, não estão sendo consideradas as declarações “amarela” e “indígena”, que também compõem esse total demográfico da cidade.

¹⁸ Os dados demográficos são a estimativa atualizada pela Fundação SEADE para 2020.

A figura a seguir mostra a evolução da mortalidade por raça/cor. Entre os meses de março e julho, as taxas acumuladas aumentaram nos dois grupos, porém em ritmos diferentes. A taxa de mortalidade padronizada da população negra teve crescimento mais acelerado e se distanciou da taxa de mortalidade padronizada entre brancos. O comportamento diferente revela que o impacto da epidemia tem sido muito diferente entre os dois grupos demográficos, evidenciando as condições muito mais desfavoráveis de enfrentamento à COVID-19 da população negra.

GRÁFICO 1



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde | SMS-SP, dados consolidados em 06/08/2020, data de referência: 31/07/2020.

Elaboração: Instituto Pólis

Quando comparada às curvas das taxas brutas, a representação gráfica das taxas padronizadas exemplifica como a leitura a partir do indicador não padronizado induziria a uma conclusão equivocada.

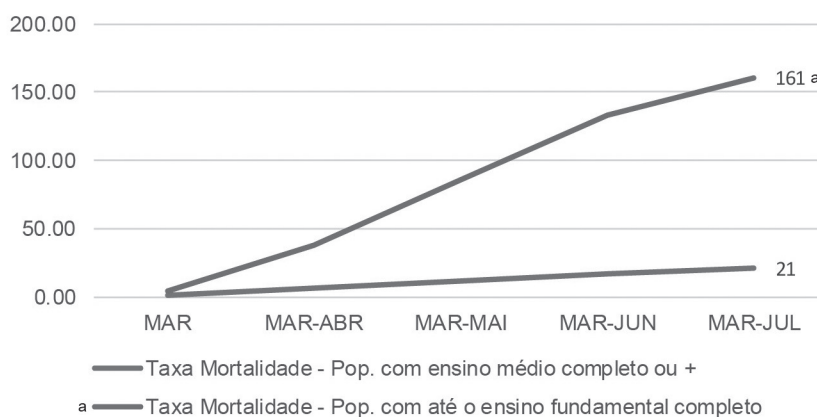
No mesmo período, a taxa de mortalidade entre grupos demográficos com maior e menor escolaridade também mostra comportamentos muito contrastantes. A taxa de mortalidade de pessoas com 25 anos ou mais que tinham pelo menos o ensino médio completo se manteve em 21 mortes/100 mil habitantes, variando pouco nos cinco meses avaliados. Já a taxa entre pessoas de 25 anos ou mais que tinham até o ensino fundamental completo¹⁹ o crescimento foi muito

¹⁹ Para analisar a quantidade de óbitos pelo recorte da escolaridade, selecionamos dois grupos: pessoas com mais de 25 anos, com até o ensino fundamental completo e pessoas com mais de 25 anos, com

acentuado, chegando à taxa de 161 mortes por 100 mil habitantes. Um dos resultados da baixa escolaridade é um maior índice de informalidade e, por consequência, um menor padrão remuneratório. Segundo o IBGE²⁰, 46,9% da população negra estava inserida em trabalhos informais no ano de 2018. Além de vínculos precários ou inexistentes, a informalidade impõe, ao trabalhador e à trabalhadora, a necessidade de sair mais de casa para garantir seu rendimento, o que aumenta o grau de exposição a infecções, sobretudo neste contexto de pandemia.

GRÁFICO 2

Evolução das taxas de mortalidade, por escolaridade e população acima de 25 anos



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde | SMS-SP, dados consolidados em 06/08/2020, data de referência: 31/07/2020.

Elaboração: Instituto Pólis

3 Gênero e raça da pandemia

Os dados do mesmo período recortados por gênero além de raça/cor também apresentam discrepâncias entre os diferentes grupos demográficos. Ao padronizar as taxas, considerando a população padrão do MSP, observamos um

pelo menos o ensino médio completo. A escolaridade foi determinada pelos anos de estudo de cada pessoa, de zero até 11, consideramos pessoas com até ensino fundamental completo. Acima de 12 anos, consideramos o ensino médio completo. A taxa calculada não é padronizada pela população de São Paulo, como nas análises anteriores, já que a população de referência é a própria população municipal.

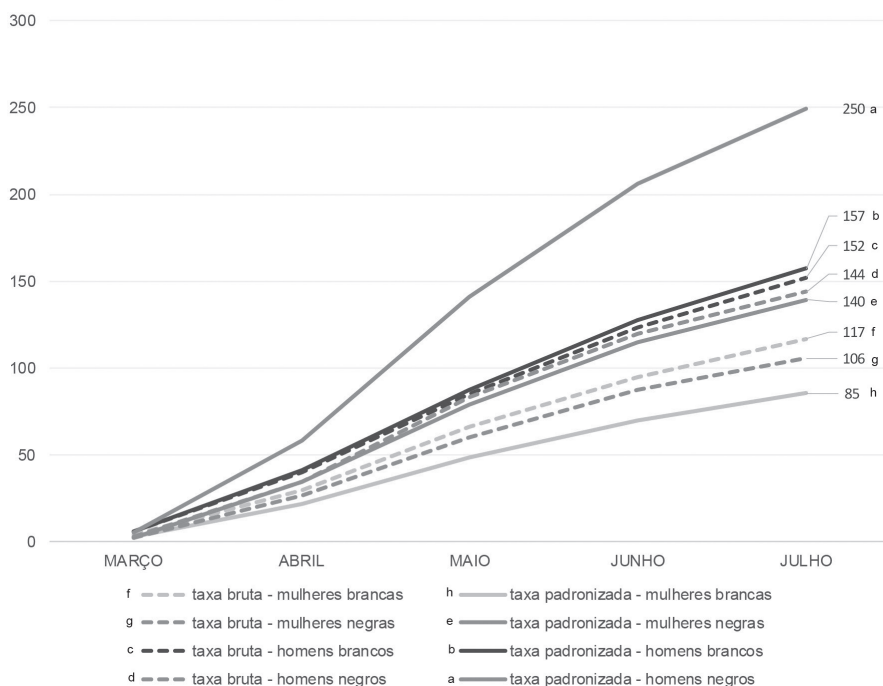
²⁰ MAZAVIERO, Maria Carolina; MARAFIGO, Aline. Como morrem os pobres: coronavírus afeta populações de forma desigual e perversa. *Carta Capital*, 08 set. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/como-morrem-os-pobres-coronavirus-afeta-populacoes-de-forma-desigual-e-perversa/>. Acesso em: 10 set. 20.

aumento da mortalidade de homens negros e mulheres negras, reproduzindo as análises anteriores.

Após a padronização, a taxa de mortalidade de homens negros subiu para 250 óbitos por 100 mil, sendo que a diferença entre óbitos observados e esperados registrou uma sobremortalidade de 1.424 mortes, ou 88% a mais. Para as mulheres negras, a taxa é de 140 óbitos por 100 mil e uma sobremortalidade de 72 (3,2%).

GRÁFICO 3

Evolução das taxas de mortalidade no MSP



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde | SMS-SP, dados consolidados em 06/08/2020, data de referência: 31/07/2020.

Elaboração: Instituto Pólis

A mortalidade maior entre os homens é esperada: alguns estudos relacionam essa expectativa a uma série de fatores que combinam maior incidência de comorbidades entre homens, maior nível de exposição à infecção (em determinados contextos), comportamentos de risco, respostas imunológicas diferenciadas e até o menor hábito de recorrer a cuidados de saúde – de forma preventiva ou não.²¹

²¹ BERMUDI, Patrícia Marque Moralejo *et al.* Spatiotemporal dynamic of COVID-19 mortality in the city of São Paulo, Brazil: shifting the high risk from the best to the worst socio-economic conditions. *In: arXiv* (arXiv:2008.02322), Cornell University, 05 ago. 2020.

Contudo, nenhuma dessas hipóteses consegue sustentar a enorme diferença observada entre homens negros e mulheres brancas. Os 165 pontos percentuais que separam as taxas de mortalidade desses dois grupos têm origem em determinantes sociais que aumentam a exposição da população negra que, notadamente, tem um acesso mais precário aos serviços de saúde.

O critério raça/cor parece ser determinante também entre as mulheres. A taxa de mortalidade de mulheres brancas é de 85 óbitos por 100 mil, e o número de óbitos observados é 34,6% inferior ao esperado. Elas estão 55 pontos percentuais abaixo das mulheres negras, que, além de registrarem sobremortalidade (maior risco), apresentam uma taxa padronizada próxima a de homens brancos.

Os desdobramentos da pandemia da COVID-19 numa sociedade estruturada pelo racismo penaliza grupos vulneráveis, especialmente entre pessoas negras, está diretamente relacionado à policrise sanitária, social, política, econômica, moral, crise na globalização e os fluxos migratórios etc.²²

64,4% dos domicílios chefiados por mães solo negras sobrevivem com até R\$420 mensais, que definem a linha de pobreza segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2018²³. Este dado é apenas um exemplo da situação de vulnerabilidade que caracteriza parte deste grupo.

A falta de entendimento das diferenças e diferenciais raciais/étnicos, da opressão de gênero e do racismo na manutenção, recuperação e perda da saúde em uma sociedade classista provoca “espanto” quando se menciona a saúde da mulher negra. A despeito dos diferentes referenciais, os dados evidenciam que as mulheres negras vivem em piores condições de vida e saúde.²⁴

4 As mortalidades no território

Para dar seguimento às análises, foi realizada a padronização indireta²⁵ para cada um dos 96 distritos administrativos do MSP, considerando as populações

²² SANTOS, Márcia Pereira Alves dos *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *Estud. av.*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 225-244, ago. 2020. p. 230.

²³ MAZAVIERO, Maria Carolina; MARAFIGO, Aline. Como morrem os pobres: coronavírus afeta populações de forma desigual e perversa. *Carta Capital*, 08 set. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/como-morrem-os-pobres-coronavirus-afeta-populacoes-de-forma-desigual-e-perversa/>. Acesso em: 10 set. 20.

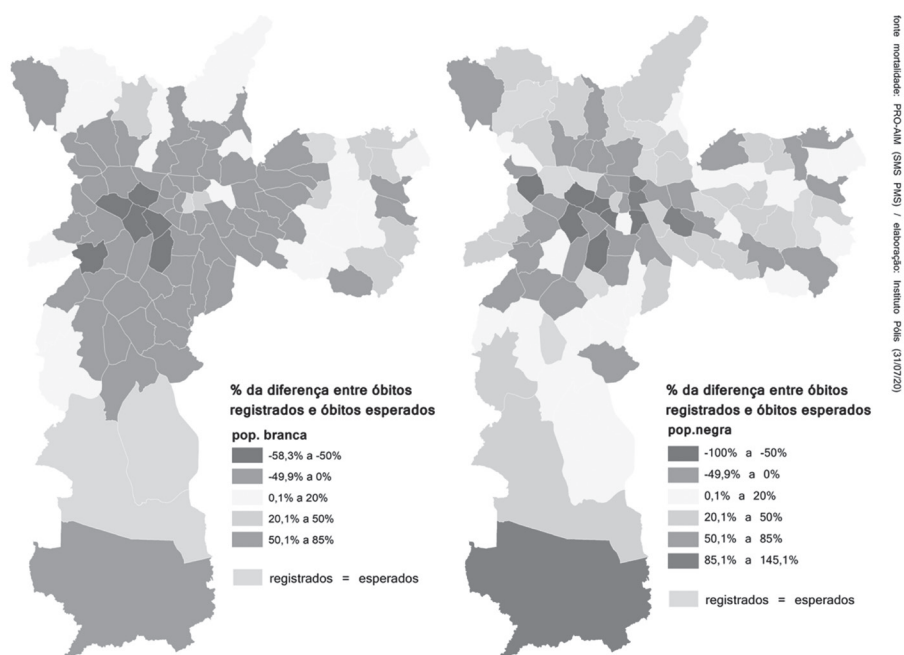
²⁴ MARTINS, Alaerte. Mortalidade das mulheres negras no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 22, v. 11, p. 2473-2479, nov. 2006. p. 2.474.

²⁵ A padronização indireta é usada quando não se conhece as faixas etárias dos grupos de população branca e negra em cada distrito e mostra o número esperado de mortes, se cada uma dessas unidades administrativas tivesse o mesmo perfil etário do município como um todo.

branca e negra. O objetivo é explorar o padrão espacial da mortalidade por COVID-19, possibilitando visualizar a diferença entre óbitos registrados e óbitos esperados (por raça/cor) em cada distrito da capital paulista. Quando a diferença é negativa, indica que morreram menos pessoas do que o esperado (tendo como referência a cidade como um todo) e, quando positiva, aponta que as mortes registradas ultrapassaram o número esperado para determinado distrito – excesso de mortes, ou sobremortalidade. O método ajuda a explorar as nuances da iniquidade racial observada na cidade, podendo indicar causas e comportamentos heterogêneos no território da cidade.

MAPA 1

Distritos administrativos do Município de São Paulo: diferença entre óbitos registrados e óbitos esperados (população negra e branca)



Nos distritos onde ocorreram menos mortes do que o esperado de pessoas brancas, observamos uma diferença total de 2.279 óbitos a menos (que correspondem 23,7% do total de mortes para essa população). Nos distritos em que morreram menos pessoas negras do que se espera pela padronização, foram computados 100 óbitos a menos (1,9%), uma parcela bem menos expressiva em relação ao total de mortes na população negra.

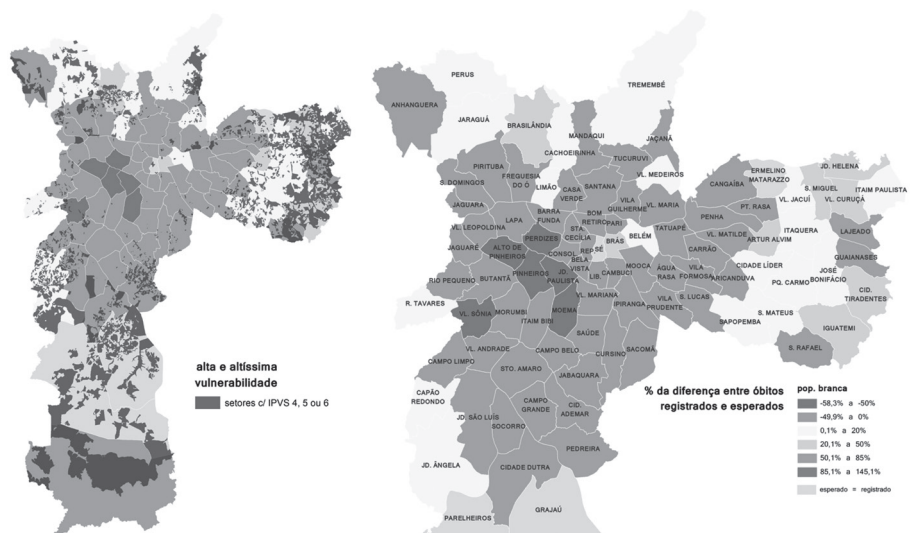
Os dados globais do Município de SP apontam que os óbitos da população branca são menores do que os esperados. Contudo, a padronização por distrito

indica que a constatação não é válida para todo o território municipal, revelando diferenças significativas entre algumas regiões.

Há 27 distritos na capital (28% do total) onde as mortes de pessoas de raça/cor branca por COVID-19 superaram o número esperado. Na zona leste, Lajeado (53,4%), Guaianases (52,1%), Iguatemi (40,2%), Cidade Tiradentes (37,2%), Vila Curuçá (32,1%) apresentaram as cinco maiores diferenças. Na zona norte, as maiores diferenças foram observadas na Brasilândia (34,8%), Cachoeirinha (19,7%) e Perus (14,9%). Na zona sul, as diferenças percentuais dos distritos que se destacaram são bem menores: Capão Redondo (9,7%) e Jd. Ângela (5,1%).

MAPA 2

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: alta e altíssima vulnerabilidade

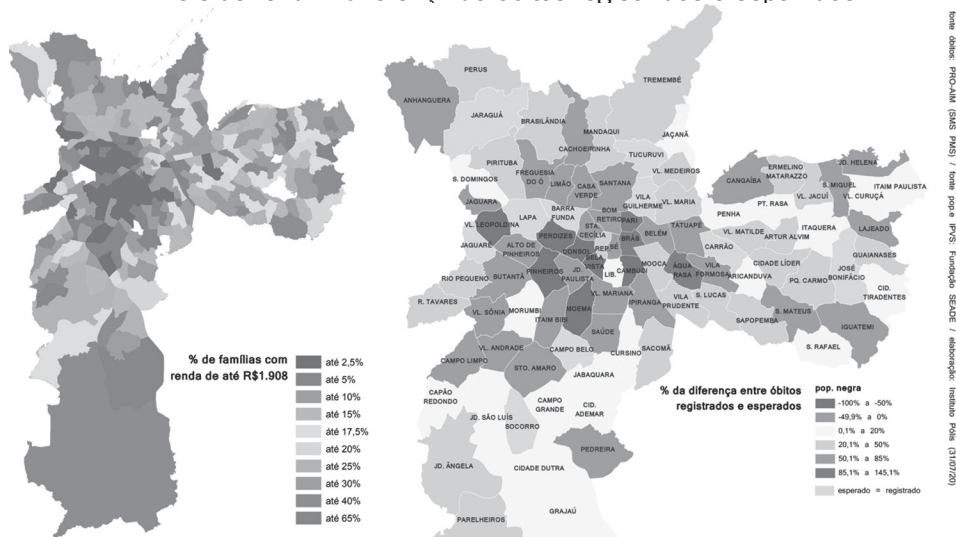


A sobreposição dos indicadores ao Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, de 2010,²⁶ mostra que distritos com áreas de maior vulnerabilidade também são áreas onde as mortes pela infecção de SARS-CoV-2 de pessoas brancas superaram as esperadas. Entretanto a correlação não é absoluta, já que há distritos com áreas de alta vulnerabilidade e que registraram menos mortes.

²⁶ O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) usa um conjunto de indicadores socioeconômicos extraídos do Censo 2010 (IBGE) para determinar o grau de vulnerabilidade social em cada setor censitário. O IPVS é elaborado pela Fundação SEADE (2010) e considera variáveis de renda, sexo e idade das pessoas responsáveis pelo domicílio, além da porcentagem de crianças de 0 a 5 anos.

MAPA 3

Variáveis de renda: diferença de óbitos registrados e esperados



fonte: dados: PROCIAM (SIS PMS) / fonte: pop e ipvs: Fundação SEADE / elaboração: Instituto Nisa (13/07/2020)

Dos 23 distritos que tiveram menos mortes de pessoas negras do que o esperado, 15 estão localizados no quadrante sudoeste da capital, onde o padrão de renda é notadamente superior e, por consequência, o acesso a serviços de saúde também seria maior e mais qualificado.

Há outro fator que pode ter relevância: a própria composição racial dessas localidades. Alguns distritos que apresentaram as maiores diferenças percentuais, com menos mortes observadas em relação as esperadas, têm uma população preta e parda muito pequena. Nestes casos, as taxas padronizadas refletem uma população tão predominantemente branca que a morte de pessoas negras poderia não seguir um padrão aplicável a populações maiores. Seria o caso de Moema, distrito “mais branco” da capital, com apenas 5,8% de pretos e pardos, onde não houve registro de óbitos de pessoas negras até 31 de julho. Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Jardim Paulista e Vila Mariana completam a lista de “distritos brancos”, tendo cada um menos de 9% de pessoas negras, e registrando de 30,9% a 48,2% menos óbitos de pretos e pardos. Para além do número pouco expressivo de pessoas negras nesses distritos, é importante considerar também que os números absolutos de mortes abaixo do esperado indicam que essa população negra está entre as de melhores condições de vida – renda, trabalho, acesso a serviços, etc. Mesmo configurando exceções entre os 96 distritos da cidade, exemplificariam situações onde renda e escolaridade maiores contribuem para reduzir as distâncias impostas pelos marcadores raciais.

Observamos também que a organização comunitária combinada com ações solidárias locais podem conter a mortalidade por COVID-19 em áreas de alta vulnerabilidade, como demonstrado pela comunidade de Paraisópolis, localizada no distrito de Vila Andrade.

Outros distritos como Jaguara, Anhanguera, Campo Limpo e Pedreira, apresentam indicadores de mortalidade da população negra melhores, mas representam realidades que reforçariam a importância de novos estudos territorializados.

5 Avançando nas leituras

Leituras territoriais generalizantes que buscam variáveis com grande força explicativa, geralmente, deparam-se com dificuldades de compreensão e descrição adequada de fenômenos complexos como a atual pandemia. Por esta razão, uma das premissas destas análises é romper com qualquer compromisso em explicar as observações feitas a partir de um ou outro fator isolado. É de se esperar que se identifiquem elementos que se aplicam à realidade de alguns distritos, mas que não valem para outros.

Estamos diante de um fenômeno extremamente complexo cuja origem está em uma doença sobre a qual ainda se sabe muito pouco – apesar dos avanços expressivos nestes últimos meses. Seria um equívoco esperar que a territorialização da mortalidade por distrito desse conta de análises mais detalhadas. Ainda assim é um recurso válido que, dentro das suas limitações, ajuda a complexificar (com novos aportes) algumas leituras feitas para o município como um todo e possibilita a identificação de hipóteses.

Também é muito importante esclarecer que o nível de agregação territorial dos dados não é o ideal. Por mais que os distritos organizem o território municipal em 96 áreas, essas subdivisões não são suficientes para observar e descrever dinâmicas espaciais de forma mais apropriada. Em geral, a visualização por distritos trata de forma homogênea territórios muito diversos e heterogêneos, impedindo derivações mais detalhadas e adequadas à escala dos fenômenos observados.

Um exemplo é o estudo do LabCidade e Instituto Pólis.²⁷ A pesquisa apontou a correlação entre a concentração de casos de COVID-19 no MSP²⁸ e as localidades onde, segundo a Pesquisa Origem-Destino,²⁹ há uma concentração de domicílios que são origem das viagens a trabalho que não puderam ser suspensas

²⁷ MARINO, Aluizio; KLINTOWITZ, Danielle; BRITO, Gisele; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula; MENDONÇA, Pedro. Circulação para trabalho explica concentração de casos de COVID-19. *Instituto Pólis*, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/circulacao-para-trabalho-inclusive-servicos-essenciais-explica-concentracao-de-casos-de-covid-19/>. Acesso em: 16 out. 2020.

²⁸ Hospitalizações que tenham terminado em óbito ou não.

²⁹ Pesquisa Origem-Destino, realizada pelo Metrô de SP em 2017.

durante a epidemia – sobretudo pela impossibilidade de realizar teletrabalho. Além de correlacionar pacientes de COVID-19 e pessoas cujo isolamento em casa é impossibilitado, ou cuja circulação pela cidade é imperativa, o estudo também sugeriu que a não há relação evidente entre territórios populares precários e/ou informais, (como favelas) e áreas com maiores concentrações de casos. Essas leituras só foram possíveis, porque o Ministério da Saúde havia publicado um banco de dados em que constava o CEP dos pacientes hospitalizados até o dia 18 de maio. Isso permitiu a visualização da epidemia com um nível de detalhamento muito mais preciso do que permitem os dados agregados apenas por distrito.

A impossibilidade de isolamento dentro de casa implica maior exposição aos riscos de contágio no caso de trabalhadores dos chamados serviços essenciais (que não pararam durante a quarentena) e no caso de quem não pode migrar para o trabalho remoto (o chamado *home office*). A pesquisa PNAD COVID-19, do IBGE, caracterizou o perfil desses trabalhadores que podem fazer o teletrabalho e se proteger mais. Apenas 11,1% dos trabalhadores em atividade no mês de maio puderam fazer *home office*. Escolaridade, raça/cor e tipo de ocupação são preponderantes e dizem muito sobre quem está mais ou menos exposto ao novo coronavírus. 50% das pessoas com pós-graduação migraram para o trabalho remoto enquanto apenas 1,7% dos trabalhadores com Ensino Médio incompleto podem fazer o mesmo. Entre pessoas brancas, 18,4% puderam trabalhar de casa, proporcionalmente mais que o dobro de pretos (8,9%) e pardos (8,8%).³⁰

As condições de trabalho e padrão de circulação e mobilidade na cidade se mostraram determinantes para grupos de baixa renda, baixa escolaridade e raça/cor preta ou parda. O inquérito epidemiológico,³¹ que monitora a epidemia de COVID-19 na população paulistana, mostrou que a soroprevalência³² de Sars-CoV-2 é de 22,0% nos setores mais pobres; 2,3 vezes maior que em setores de alta renda (9,4%). A população preta e parda apresenta uma taxa de prevalência de 20,8% contra 15,4% de pessoas brancas.

6 Invisibilização contínua

A discussão sobre o racismo estrutural e a precarização do acesso à saúde não é nova, mas continua sem o devido reconhecimento no debate público, e

³⁰ SOUZA, Caroline Souza; ZANLORENSSI, Gabriel. O home office no Brasil durante a pandemia de covid-19. *Nexo*, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2020/07/16/O-home-office-no-Brasil-durante-a-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 16 out. 2020.

³¹ Monitoramento COVID-19. Disponível em: <https://www.monitoramentocovid19.org>. Acesso em: 16 out. 2020.

³² A taxa de soroprevalência diz respeito à quantidade de pessoas que tiveram contato com o vírus, tendo adoecido ou não.

precisa ganhar maior amplitude para que o enfrentamento da pandemia (desta e das próximas) seja corretamente agenciado, tanto em São Paulo como no Brasil. Quando existentes,

os dados epidemiológicos desagregados segundo raça/cor são consistentes o suficiente para indicar o profundo impacto que o racismo e as iniquidades raciais têm na condição de saúde, na carga de doenças e nas taxas de mortalidade de negras e negros de diferentes faixas etárias, níveis de renda e locais de residência. Eles indicam, também, a insuficiência ou ineficiência das respostas oferecidas para eliminar o gap e contribuir para a redução das vulnerabilidades e para melhores condições de vida da população negra.³³

A análise não se restringe aos efeitos da epidemia (ressalta-se que o trecho citado foi formulado muito antes do novo coronavírus), mas ajuda a entender como a COVID-19 agrava as iniquidades apontadas. A composição etária mais jovem entre pessoas negras também é consequência do peso que o racismo estrutural exerce sobre o sistema de saúde: doenças cardiovasculares, diabetes, acompanhamento precário de gestantes e mortalidade infantil acima da média são alguns dos fatores que reduzem a expectativa de vida e se espelham na pirâmide etária mais jovem da população negra.

Por mais de uma década, ativistas negras (os) e pesquisadores em saúde pública vêm apontando que o racismo institucional cria resultados para a saúde da população negra brasileira. A população negra experimenta taxas mais altas de doenças crônicas como diabetes, pressão alta, problemas respiratórios e renais devido à insegurança alimentar, acesso inadequado a medicamentos e prescrições.³⁴

O acesso aos serviços de saúde e as condições geradoras de vida na cidade são fatores determinantes na evolução da COVID-19 e, portanto, para o maior ou menor risco de óbito. A padronização da taxa de mortalidade, por sua vez, mostra que os óbitos entre pessoas pretas e pardas são proporcionalmente maiores, exatamente porque as condições de resposta ao Sars-CoV-2 dessa população são mais precárias e desiguais.

Este estudo sugere, portanto, que fatores raça/cor são determinantes à desigualdade de acesso à saúde, que, por sua vez, interfere nas consequências da

³³ WERNECK, Jurema. *Racismo institucional e saúde da população negra*. *Saúde Soc.*, v. 25, n. 3, p. 535-549, 2016. p. 540.

³⁴ ARAÚJO, Edna; CALDWELL, Kia. Por que a Covid-19 é mais mortal para a população negra? *ABRASCO GT Racismo e Saúde*, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/gtracismoesaude/2020/07/20/por-qu...rtal-para-a-populacao-negra-artigo-de-edna-araujo-e-kia-caldwell/>. Acesso em: 16 out. 2020.

infecção por Sars-CoV-2 em cada um dos grupos populacionais. O dito “rejuvenescimento das vítimas de COVID-19” no Brasil, em comparação com outros países assolados pelo coronavírus, pode estar ligado ao *enegrecimento* da pandemia entre nós.

Os dados sobre prevalência do vírus na população periférica, onde se concentram a população negra e de baixa escolaridade mostram que estes grupos estão mais expostos à infecção, enquanto os coeficientes padronizados de mortalidade por raça/cor mostram que também as pessoas negras são as que, proporcionalmente, mais morrem no Município de SP. Se é verdade que a doença afeta mais pessoas idosas, constatar que a população preta e parda é mais atingida porque jovens estão morrendo mais do que deveriam é um sinal claro da desigualdade e do grave problema de maior exposição ao coronavírus, piores condições de vida e acesso ao sistema de saúde. *O rejuvenescimento dos óbitos tem cor* na cidade.

A negligência em relação à atenção básica do Sistema Único de Saúde pode explicar parte da situação observada. O sistema montado pelo SUS já reconhece a heterogeneidade territorial nas cidades e está presente com uma capilaridade muito maior do que a rede privada, que é mais seletiva e concentrada. O estabelecimento da rede básica – distribuída em UBSs – que funciona como a porta de entrada ao sistema único, garante que mesmo territórios sem infraestrutura hospitalar ofereçam acesso à saúde. Uma das figuras principais das UBSs e da atenção básica são os agentes comunitários de saúde, profissionais que atuam diretamente com a população tratando as especificidades dos territórios e comunidades que estão inseridos. No entanto, neste momento da pandemia, a rede de atenção básica de saúde está relegada, esquecida,³⁵ realizando suas atividades por teleatendimento, o que dificulta muito o acompanhamento dos pacientes, e principalmente, impede a quebra da cadeia de transmissão do vírus.

Ademais, diante do aumento não mitigado da Covid-19, o sistema de saúde precarizado e subfinanciado não dá conta de diagnosticar e tratar todos os casos devido à escassez de pessoal treinado, privação de materiais e equipamentos para diagnóstico, terapêutica eficaz e infraestrutura construída. As baixas taxas de testagem para Covid-19 no Brasil já sinalizam um cenário desafiador para um controle efetivo da infecção.³⁶

³⁵ LOTTA, Gabriela et al. Community health workers reveal COVID-19 disaster in Brazil. *The Lancet*, v. 396, 08 ago. 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(20\)31521-X.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(20)31521-X.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

³⁶ SANTOS, Márcia Pereira Alves dos et al. População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *Estud. av.*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 225-244, ago. 2020. p. 237.

O debate público concentrou fogo na ocupação de leitos e na ampliação de vagas de UTI, que viraram estratégia única de combate à crise, esquecendo da possibilidade e da necessidade de contar com os agentes de saúde para prevenção, rápida identificação dos que adoecem, triagem dos contatos, busca ativa, acompanhamento precoce e próximo das famílias mais vulneráveis e isolamento adequado dos infectados identificados. Diante deste cenário, é necessário recordar o dado de que parte expressiva da população brasileira que depende do SUS é preta ou parda.³⁷ Negligenciar o SUS, a atenção básica e o trabalho dos agentes comunitários³⁸ é negligenciar a população negra. A pandemia agrava ainda mais as condições de desvantagens da população negra, que já acumula condições adversas de saúde, apresentando “maior prevalência de doenças crônicas e negligenciadas (...) resultado da maior vulnerabilidade social e econômica na qual ela está exposta e do menor acesso aos serviços de saúde”.³⁹

Aliado a isto, o racismo também condiciona a adoção de medidas preventivas para Covid-19, considerando que o distanciamento social, a principal medida elencada pela Organização Mundial de Saúde, não é um privilégio de todos, em especial no Brasil, onde negros e negras representam a maioria dos trabalhadores informais, de serviço doméstico, comercial, da alimentação, transporte, armazenamento e correio, que se mantiveram ativos, mesmo durante a pandemia.⁴⁰

A saúde é uma condição socialmente produzida. Ignorar determinantes sociais como raça, cor ou etnia é também negar o direito à saúde a cidadãos e cidadãs mais vulneráveis, impedindo que tomadas de decisões e políticas públicas considerem as graves iniquidades observadas em nossa sociedade.⁴¹ Os óbitos por coronavírus somam-se a um rol de tantas outras causas evitáveis⁴² de morte que atingem mais a população negra.

³⁷ QUASE 80% da população brasileira que depende do SUS se autodeclara negra. *Crônicas do dia a dia*, 20 nov, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/31eHr1m>. Acesso em: 16 out. 2020.

³⁸ EL SERIO riesgo que enfrentan los trabajadores comunitarios de salud. *Reporte Epidemiológico de Córdoba (REC Argentina)*, REC 2.359, 28 ago. 2020. Disponível em: <http://www.reporteepidemiologico.com/wp-content/uploads/2020/08/REC-2359.pdf>. Acesso em: 16 out. 2020.

³⁹ GOES, Emanuelle Freitas; RAMOS, Dandara de Oliveira; FERREIRA, Andrea Jacqueline Fortes. Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. p. 3

⁴⁰ GOES, Emanuelle Freitas; RAMOS, Dandara de Oliveira; FERREIRA, Andrea Jacqueline Fortes. Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. p. 4

⁴¹ BATISTA, Luís Eduardo. Enfrentando o racismo nos serviços de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 33, sup. 1, e00090516, 2017. DOI: 10.1590/0102-311X00090516. p. 74.

⁴² NEGROS têm maior incidência de problemas de saúde evitáveis no Brasil, alerta ONU. *Canal Saúde Fiocruz*, 01 fev. 2018. Disponível em: <https://www.canalsaude.fiocruz.br/noticias/noticiaAberta/negros-tem-maior-incidencia-de-problemas-de-saude-evitaveis-no-brasil-alerta-onu-2018-02-01>. Acesso em: 16 out. 2020.

No momento em que as taxas de mortalidade começaram a aumentar em determinadas regiões mais do que em outras, impactando cada vez mais a população negra, o processo de reabertura se iniciou. A adesão ao isolamento que se desgastou ao longo do tempo, somada aos processos de flexibilização e reabertura econômica na cidade, acompanharam o aumento da diferença entre as taxas de mortalidade da população negra e branca.

As dificuldades de descrever essa realidade social e racialmente tão desigual derivam da precariedade de dados e da subnotificação de informações, que são também expressão do racismo. A invisibilização de grupos vulneráveis não é a única consequência desse processo, porque também se invisibilizam as relações de poder e condições de privilégio. A dificuldade de enxergar como negros e negras são mais impactados pela pandemia é também uma forma de ocultar como a branquitude está em um lugar de privilégio – a ponto de ter mais vidas poupadas. A invisibilização não deixa de ser um subterfúgio que, de maneira tácita, reduz a responsabilização coletiva (sobretudo da branquitude) de rever os pactos sociais vigentes, que definem quem vive e quem morre.

Se as taxas padronizadas mostram que morrem mais negros e negras comparativamente a brancos e brancas, é fundamental entender como as condições gerais de vida (renda, trabalho, moradia, mobilidade), para além do acesso à saúde, interferem nos riscos de infecção e no desenvolvimento da doença com maior gravidade, incluindo casos que terminam em óbito. As ações de combate à pandemia que se propõem a encarar as desigualdades e o racismo estrutural deveriam buscar a redução das mortes até que não houvesse a diferença observada entre as taxas de brancos e negros. Reduzir a taxa de mortalidade da população negra é reduzir os efeitos da pandemia na cidade como um todo.

Racism and COVID-19 impact on the population of São Paulo (Brazil)

Abstract: Public database indicates that black people's mortality is higher than any other demographic group, proving that COVID-19 pandemic reinforces social inequalities. This article compares mortality rates, within black and white people, debating its correlations to structural and racial inequities in the city of São Paulo (Brazil). Mortality rates were also mapped, so the different numbers could be observed within São Paulo's administrative districts and analyzed according to race/skin color criteria in territory.

Keywords: COVID-19. Pandemic. Racism. Inequities. São Paulo.

Referências

- ALMEIDA, Silvio. *Racismo Estrutural*. 1. ed. São Paulo: Pólen Livros, 2019.
- ARAÚJO, Edna; CALDWELL, Kia. Por que a Covid-19 é mais mortal para a população negra? *ABRASCO GT Racismo e Saúde*, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/gtracismoesaude/2020/07/20/por-qu...rtal-para-a-populacao-negra-artigo-de-edna-araujo-e-kiacaldwell/>. Acesso em: 16 out. 2020.
- BATISTA, Luís Eduardo. Enfrentando o racismo nos serviços de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 33, sup. 1, e00090516, 2017. DOI: 10.1590/0102-311X00090516.
- BATISTA, Luís Eduardo. Masculinidade, raça/cor e saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2005.
- BENTO, Cida. Eugenia e coronavírus. *Folha de S.Paulo*, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cida-bento/2020/06/eugenia-e-coronavirus.shtml>. Acesso em: 16 out. 2020.
- BENTO, Cida. Cida Bento reflete sobre a branquitude e o impacto do racismo na crise do coronavírus. Entrevista ao CEERT, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://ceert.org.br/noticias/direitos-humanos/26651/cida-bento-reflete-sobre-a-branquitude-e-o-impacto-do-racismo-na-crise-do-coronavirus>. Acesso em: 16 out. 2020.
- BERMUDI, Patricia Marque Moralejo *et al.* Spatiotemporal dynamic of COVID-19 mortality in the city of São Paulo, Brazil: shifting the high risk from the best to the worst socio-economic conditions. *In: arXiv (arXiv:2008.02322)*, Cornell University, 05 ago. 2020.
- EL SERIO riesgo que enfrentan los trabajadores comunitarios de salud. *Reporte Epidemiológico de Córdoba (REC Argentina)*, REC 2.359, 28 ago. 2020. Disponível em: <http://www.reporteepidemiologico.com/wp-content/uploads/2020/08/REC-2359.pdf>. Acesso em: 16 out. 2020.
- GOES, Emanuelle Freitas; RAMOS, Dandara de Oliveira; FERREIRA, Andrea Jacqueline Fortes. Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020.
- LOTTA, Gabriela *et al.* Community health workers reveal COVID-19 disaster in Brazil. *The Lancet*, v. 396, 08 ago. 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(20\)31521-X.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(20)31521-X.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.
- MARINO, Aluizio; KLINTOWITZ, Danielle; BRITO, Gisele; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula; MENDONÇA, Pedro. Circulação para trabalho explica concentração de casos de COVID-19. *Instituto Pólis*, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/circulacao-para-trabalho-inclusive-servicos-essenciais-explica-concentracao-de-casos-de-covid-19/>. Acesso em: 16 out. 2020.
- MARTINS, Alaerte. Mortalidade das mulheres negras no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 22, v. 11, p. 2473-2479, nov. 2006.
- MAZAVIERO, Maria Carolina; MARAFIGO, Aline. Como morrem os pobres: coronavírus afeta populações de forma desigual e perversa. *Carta Capital*, 08 set. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/como-morrem-os-pobres-coronavirus-afeta-populacoes-de-forma-desigual-e-perversa/>. Acesso em: 10 set. 20.
- NEGROS têm maior incidência de problemas de saúde evitáveis no Brasil, alerta ONU. *Canal Saúde Fiocruz*, 01 fev. 2018. Disponível em: <https://www.canalsaude.fiocruz.br/noticias/noticiaAberta/negros-tem-maior-incidencia-de-problemas-de-saude-evitaveis-no-brasil-alerta-onu-2018-02-01>. Acesso em: 16 out. 2020.

NOIS. Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde. *Nota Técnica 11*. Análise socioeconômica da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 27 maio 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1tSU7mV40PnLRFMMY47JIXZgzkkvkd0/view>. Acesso em: 16 out. 2020.

QUASE 80% da população brasileira que depende do SUS se autodeclara negra. *Crônicas do dia a dia*, 20 nov, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/31eHr1m>. Acesso em: 16 out. 2020.

SANTOS, Márcia Pereira Alves dos *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *Estud. av.*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 225-244, ago. 2020.

SoroEPI MSP. Inquéritos soropidemiológicos seriados para monitorar a prevalência da infecção por SARS-CoV-2 no Município de São Paulo, SP, Brasil. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.monitoramentocovid19.org>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SOUZA, Caroline Souza; ZANLORENSSI, Gabriel. O home office no Brasil durante a pandemia de covid-19. *Nexo*, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2020/07/16/O-home-office-no-Brasil-durante-a-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 16 out. 2020.

WERNECK, Jurema. *Racismo institucional e saúde da população negra*. *Saúde Soc.*, v. 25, n. 3, p. 535-549, 2016.

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

NISIDA, Vitor Coelho; CAVALCANTE, Lara Aguiar. Racismo e impactos da COVID-19 na população da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 151-172, jan./jun. 2020.

DECISÕES, RECOMENDAÇÕES, NOTAS TÉCNICAS

Apelo pela suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e despejos ante o avanço do vírus COVID-19 no país

UMA QUESTÃO HUMANITÁRIA

Considerando:

a necessidade de conter as possibilidades de contágio do vírus “COVID-19”, cuja disseminação já foi declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que significa o risco de atingir de forma simultânea a população mundial, sem possibilidade de rastreamento e identificação dos infectados;

a urgência em reduzir a velocidade de transmissão e ampliar os prazos de contágio, para que a estrutura do sistema de saúde tenha condições de atender os infectados e que o acesso ao tratamento não seja prejudicado;

as condições específicas de desigualdade social e espacial de nosso país, entre elas as condições habitacionais e urbanísticas, demandam estratégias de controle que levem em consideração tais especificidades.

as condições de moradia das populações mais pobres as quais se caracterizam, entre outras, por:

adensamento excessivo e coabitação, o que coloca pessoas com diferentes graus de vulnerabilidade ao vírus no mesmo reduzido espaço de habitação, e dificulta o isolamento de idosos e outros vulneráveis;

que remoções de famílias inteiras com este perfil no atual momento impossibilita ainda mais o isolamento dessa população vulnerável, ampliando a cadeia de contágio;

Propomos:

a suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais motivadas por reintegração, entre outros, visando evitar o agravamento da situação de exposição ao vírus, o que coloca em risco tanto as famílias sujeitas a despejos quanto a saúde pública no país.

CONFLITOS FUNDIÁRIOS: RECOMENDAÇÕES EM DEFESA DO DIREITO À MORADIA DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DURANTE A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

Apresentação

O **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)**, associação civil sem fins lucrativos constituída em 2000, atuante em todo o território nacional, que congrega profissionais, pesquisadores, professores e ativistas de diversas formações em torno da matéria jurídico-urbanística, atento aos impactos da COVID-19 sobre as condições de vida nas cidades brasileiras, especialmente da população de baixa renda, e

A **Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA)** também se mobiliza diante do cenário de calamidade pública. Como instituição sem fins lucrativos e alinhada com o desenvolvimento das cidades e da sociedade brasileira, a FNA contribuiu para diversas Leis, entre elas, o Estatuto das Cidades, a Lei de criação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e a Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis). Atualmente, a FNA participa do Colegiado das Entidades Nacionais dos Arquitetos e Urbanistas do CAU/BR, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), da organização do Congresso Mundial de Arquitetos (UIA2020) e de inúmeras outras instâncias de representação da categoria.

Vêm respeitosamente perante V.Exa., contribuir com a adoção de medidas necessárias a fim de minimizar os impactos negativos, de ordem urbanística, socioeconômica e jurídica, suscitados pela pandemia da COVID-19.

Nestas recomendações, urbanistas e juristas somam forças em plena crise sanitária com o intuito de resguardar os direitos básicos dos cidadãos urbanos em situação de conflitos fundiários, insegurança e vulnerabilidade habitacional.

1. OBJETO

Em que pese a inestimável capacidade jurisdicional em lidar com os aspectos técnicos da matéria em voga, vemos como oportuna a manifestação dos profissionais e especialistas em **urbanismo e direito urbanístico** a respeito de questões sociais e jurídicas que acometem a população urbana nesse momento crítico. O objetivo desta nota é trazer recomendações à atuação de autoridades e profissionais da área, tendo como base as experiências normativas, teóricas e práticas de agentes envolvidos com a consagração do direito à moradia e à cidade.

As recomendações desta nota foram redigidas **CONSIDERANDO**:

- a urgência de se reduzir a velocidade de transmissão, para que o sistema de saúde tenha condições de atender aos infectados/as e que o acesso ao tratamento não seja prejudicado, inclusive considerando as diversas medidas já adotadas pelas autoridades de saúde pública;
- as condições específicas de desigualdade social e espacial de nosso país, entre elas as condições habitacionais e urbanísticas, que demandam estratégias de controle que levem em consideração tais especificidades;
- o fato de que no Brasil o déficit habitacional é de 7,8 milhões¹ de domicílios e que existem milhões de domicílios inadequados, enquanto cerca de 7,9 milhões² de imóveis urbanos permanecem vazios ou subutilizados, havendo ainda imensos vazios urbanos, que não cumprem sua função social, exigida por lei;
- os riscos relacionados à baixa imunidade resultante de limitações de acesso aos seguintes direitos: alimentação adequada, dignidade hidrossanitária, educação e informação adequada, e seus impactos sobre a população em situação de pobreza ou extrema pobreza, vivendo

¹ MARGUTI, Bárbara Oliveira; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. IPEA. Brasília, 2016.

² Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte : FJP, 2018

em favelas, assentamentos precários de diversas origens e as pessoas em situação de rua, especialmente as crianças e os adolescentes;

- a paralisação e retiradas dos recursos públicos de programas e políticas habitacionais de interesse social, a suspensão das demarcações de áreas indígenas, quilombolas e de populações tradicionais e a existência de milhares de famílias brasileiras que moram em acampamentos e ocupações no campo e na cidade;
- a moradia como direito fundamental garantido pela Constituição Federal em seu art. 6º;
- a casa como asilo inviolável do indivíduo, na forma do inciso XI, do art. 5º da Constituição Federal;
- a garantia do devido processo legal, expressa no inciso LV, do art. 5º da Constituição Federal;
- a garantia da função social da propriedade urbana, expressa no inciso XXIII, do art. 5º, e arts. 182 e 183 da Constituição Federal;
- a garantia da função social da cidade, conforme art. 182 da Constituição Federal;
- o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito de todos a um adequado nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação adequada, vestuário e moradia, e a contínua melhora das condições de vida, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992;
- o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada, que aponta os elementos de uma moradia adequada e, dentre eles, especifica a segurança na posse;
- o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o conceito de despejo forçado, e os procedimentos para proteção das pessoas afetadas por estes eventos;
- a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969;
- A Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos;
- a Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020, do Conselho Nacional de Justiça e a Recomendação nº 1, de 17 de março de 2020, do Grupo de Trabalho em Prol das Pessoas em Situação de Rua da DPU (DPGU/SGAI DPGU/GTR DPGU);
- a Resolução nº 13, de 15 de abril de 2020, que estabelece recomendações quanto aos cuidados de saúde e garantias de direitos de grupos especialmente vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19.

2. CONTEXTO

Como cediço, por força da acelerada disseminação do novo coronavírus por todo o globo, observa-se a adoção de **medidas excepcionais de proteção à moradia**, como estratégia importante de controle da propagação da pandemia.

A título de exemplo, vale mencionar algumas das medidas adotadas em outras nações, segundo informações veiculadas pela imprensa mundial ao longo dos meses de março e abril de 2020:

- EUA: proibição de despejos;
- França: suspensão do pagamento de aluguéis;
- Venezuela: suspensão do pagamento de aluguéis, não somente de pessoas físicas, mas também de pequenas e microempresas;
- Reino Unido e Itália: suspensão do pagamento de hipotecas.
- Portugal: suspensão do pagamento de aluguéis por parte de quem perdeu rendimentos.

Em fevereiro deste ano, foi identificado o primeiro caso de contágio do novo coronavírus no Brasil. Desde então, registra-se a sua difusão no território nacional, tendo sido computados pelo último boletim epidemiológico do Ministério da Saúde, até o fechamento deste documento, mais de 1000 óbitos, com tendência de crescimento exponencial em face das evidências colhidas nas demais nações do globo.

Considerando que a República Federativa do Brasil é signatária de inúmeros tratados internacionais e o **direito à moradia** encontra-se assentado na Constituição Federal de 1988, o país não pode ficar de fora do bloco de sociedades que adotam política de reforço à **segurança habitacional**, sob pena de **inviabilizar o chamado isolamento** social, compreendido pela Organização Mundial da Saúde como providência fundamental no controle da expansão do número de infectados, assim como tem o poder de evitar a falência dos serviços de saúde, públicos e privados.

Não há exemplo mais emblemático da chamada *onerosidade excessiva* do que se ver compelido à desocupação de imóvel residencial sob uma situação de pandemia. Trata-se de conjuntura na qual se justifica, no mínimo, o afastamento temporário das possibilidades de retomada do imóvel. Em outras palavras, a prorrogação da vigência da locação ou de qualquer outra relação jurídica que rege o exercício da posse para fins de moradia é medida indispensável, ao menos enquanto perdurar a situação de risco à vida ou à saúde coletivas e de todos aqueles que residirem em um determinado imóvel, admitindo-se que todas essas relações se constituam com o caráter "*intuitu familiae*".

Vale ressaltar que já tramitam projetos de Lei referentes à suspensão de despejos e demais formas de perda da moradia, tais como o PL nº 1.090/2020, apresentado pela Deputada Maria do Rosário, e o PL nº 872/2020, apresentado pelo Senador Jaques Wagner, sem falar de outros projetos em tramitação nas Assembleias Legislativas estaduais, que reiteram o reconhecimento da importância do estabelecimento de medidas legais de proteção da moradia, **de caráter excepcional e emergencial**, no contexto da atual pandemia.

É importante destacar que quaisquer despejos e outras formas de deslocamento compulsório e perda da moradia terão efeitos negativos na vida de locatários e das famílias atingidos por decisões judiciais de qualquer espécie, liminares ou não, que os coloquem em maior risco diante do atual cenário de pandemia do novo coronavírus. Esse é um diagnóstico que parece irreparável, razão pela qual se faz necessário refletir, aprofundar e ampliar a análise.

3. CONCEITOS, FUNDAMENTOS E RECOMENDAÇÕES

1.1 CONCEITOS PRELIMINARES

Conflito fundiário urbano: de acordo com a resolução nº 87 do Ministério das Cidades, conflito fundiário urbano se traduz na disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Prevenção de conflitos fundiários urbanos: o mesmo dispositivo conceitua a prevenção de conflitos fundiários como conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso a terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

Segurança da posse³: é a ideia de que todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo;

Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: a moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros;

³ BRASIL, Ministério da Justiça. PROJETO BRA/05/036 – FORTALECIMENTO DA JUSTIÇA BRASILEIRA – Convocação 01/12 área temática: atuação da justiça nos conflitos fundiários urbanos pesquisa sobre soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos. Manual de procedimentos: Prevenção e Soluções Adequadas aos Conflitos Fundiários Urbanos, Brasília: 2013.

(Hiper)vulnerabilidade: em nota técnica endereçada ao Conselho Superior da Magistratura, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo classificou a população de rua e de assentamentos informais como “hipervulneráveis”, tendo em vista que, além de viverem com a constante ameaça de remoções, podem ter limitações físicas e psíquicas. Como gestantes, idosos, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, pessoas que vivem com HIV ou outras doenças crônicas.

1.2 RECOMENDAÇÕES ÀS AUTORIDADES JUDICIÁRIAS

Diante do cenário que se avizinha, a FNA e o IBDU, respeitosamente, **recomendam a suspensão de todo e qualquer conflito fundiário que culmine na retomada compulsória de imóveis, regulares ou não, utilizados para moradia de pessoas de baixa renda no Brasil**, enquanto não esteja superado o contexto de isolamento social recomendado pelas autoridades sanitárias.

Assim, com vistas a evitar o agravamento da situação de exposição ao novo coronavírus, o qual coloca em risco tanto as famílias sujeitas a decisões em conflitos fundiários quanto os próprios agentes públicos encarregados de fazê-las cumprir, recomenda-se que o Poder Judiciário preveja **a suspensão do cumprimento de qualquer decisão em conflitos fundiários e desalojamento de imóveis utilizados para fins de moradia**, seja de caráter liminar ou definitivo, expedidas em qualquer tipo de processo, sobretudo aqueles que envolvem posse em litígio coletivo.

Além disso, recomenda-se, também, que devem ser suspensas **quaisquer atividades judiciais** que provoquem contato humano direto em comunidades de baixa renda, como a presença de oficiais de justiça, peritos, e demais integrantes do corpo técnico judiciário a mando de autoridades. O uso de força policial, no contexto das ações possessórias, também deve ser suprimido caso coloque em risco a segurança habitacional de população socialmente vulnerável. As recomendações, aqui redigidas, tem como fundamento os seguintes dispositivos normativos:

1.2.1 O Provimento CSM Nº 2545/2020 do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

O Provimento CSM nº 2.545/2020 do Conselho Superior da Magistratura do TJSP, no uso de suas atribuições legais (artigo 16, XVII, do RITJSP), previu a regulação específica durante a pandemia. O Art. 1º do provimento determinou que ficassem suspensos por um mês os prazos processuais, o atendimento ao público e as audiências⁴. Ainda, o §6º do referido dispositivo determinou que a suspensão se aplica, também, às atividades dos Oficiais de Justiça, que devem cumprir o estritamente **necessário e urgente**, com consulta, em caso de dúvida, ao Juiz Corregedor da Central de Mandados ou seu substituto.

Seguindo o mesmo entendimento, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo divulgou nota em que reforça o posicionamento do CSM, adicionando, ainda, a recomendação de que se suspendam **por tempo indeterminado** o cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais coletivas ou individuais, “*dentre outros que tenham por condão a remoção de pessoas, visando evitar o agravamento da situação de exposição ao vírus, o que coloca em risco tanto as famílias sujeitas a despejos quanto a saúde pública no país*”.

Da mesma forma, a atenção do IBDU e da FNA dirige-se às **ações de reintegração de posse, ações reivindicatórias, ações de imissão de posse de imóveis públicos e privados, execução de dívida nas quais ocorra penhora de imóvel, e quaisquer outras nas quais sejam adotadas decisões que tenham o mesmo efeito prático das decisões de despejo, independentemente da data e procedimento de sua propositura, principalmente se afetarem a população de baixa renda**.

A adequada defesa da moradia exige, ainda, que idêntica suspensão deva vigorar ante às **medidas potestativas extrajudiciais**, como a autotutela, admitida em lei no caso da alienação fiduciária, e a **denúncia vazia das locações**, amplamente praticada no caso de locação ou comodato

⁴ Exceto as de custódia e as de apresentação, ao juiz, de adolescente em conflito com a lei apreendido e representado

ajustado verbalmente. Existem incontáveis imóveis em favelas e periferias urbanas que se encontram sujeitos a essas medidas.

Nessa mesma lógica, entende-se que há máxima urgência na suspensão dos **desalojamentos praticados pelo Estado**, que se manifestam tanto pela via judicial, quanto extrajudicial, valendo-se de entendimento a respeito da autoexecutoriedade das decisões administrativas, que tem sido objeto de diversos questionamentos quando o bem jurídico ameaçado é a moradia, especialmente no caso das periferias urbanas do país.

1.2.2 Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada e despejos forçados.

De acordo com o tópico 16⁵ desse dispositivo, despejos e remoções não devem ter como resultado indivíduos relegados à vulnerabilidade, à condição de sem teto, ou colocados em qualquer situação que resulte na violação dos seus direitos humanos. Ainda, aqueles que são afetados por essa realidade, e que não tem qualquer condição de prover a si mesmos, devem ter todo o respaldo do Estado na busca por meios alternativos de se garantir o direito à moradia, ao reassentamento ou ao acesso às terras produtivas disponíveis.

Esse tópico se faz ainda mais aplicável em tempos de pandemia, visto que as chances de serem relegado à vulnerabilidade é consideravelmente maior dada a impossibilidade de se ficar sob um teto, em isolamento. Além disso, o tópico 10⁶ reforça a responsabilidade do Estado em evitar remoções desproporcionais contra pessoas negras, indígenas, quilombolas e contra mulheres (que, estatisticamente⁷, compõem a maioria da população sem teto no país). Pessoas não-brancas já sofrem discriminação pela cor de suas peles e estariam ainda mais vulneráveis se perderem sua moradia.

1.2.3 Código de Processo Civil

Os dispositivos do Código de Processo Civil que tratam das ações possessórias envolvendo “grande número de pessoas” no polo passivo, denotam reconhecimento do legislador de que o conflito fundiário coletivo pelo imóvel urbano e rural é um **conflito social**. Desta feita, **muito mais do que uma resolução patrimonial entre particulares, os conflitos fundiários são matéria de interesse público**, do qual devem participar não só órgãos tutelares do interesse público e social (Ministério Público e Defensoria Pública), como também órgãos do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal, responsáveis pela política agrária e pela política urbana do Estado. (art. 565, §4^º). Partindo dessa premissa, é recomendável que as questões de saúde pública sejam levadas em consideração de maneira coordenada com a política habitacional e com a administração da justiça.

1.2.4 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4657/42)

O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4657/42), determina que nas esferas administrativa controladora e judicial, o poder público não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas da decisão**, com

⁵ Tradução livre: “Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights. Where those affected are unable to provide for themselves, the State party must take all appropriate measures, to the maximum of its available resources, to ensure that adequate alternative housing, resettlement or access to productive land, as the case may be, is available”.

⁶ Tradução livre: 10. “Women, children, youth, older persons, indigenous people, ethnic and other minorities, and other vulnerable individuals and groups all suffer disproportionately from the practice of forced eviction. Women in all groups are especially vulnerable given the extent of statutory and other forms of discrimination which often apply in relation to property rights (including home ownership) or rights of access to property or accommodation, and their particular vulnerability to acts of violence and sexual abuse when they are rendered homeless. The non-discrimination provisions of articles 2.2 and 3 of the Covenant impose an additional obligation upon Governments to ensure that, where evictions do occur, appropriate measures are taken to ensure that no form of discrimination is involved”.

⁷ PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lucia (Ed.). **Características étnico-raciais da população: classificações e identidades**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, 2013.

destaque para as implicações sobre direitos humanos. Dessa forma, ainda que um pedido de remoção esteja devidamente fundamentado juridicamente, a situação fática da atualidade, sob a pandemia, exige postura diferenciada do Estado. Afinal, as consequências práticas do despejo forçado podem contribuir para maior disseminação do novo coronavírus, afetando não só a população removida como todo o resto dos cidadãos.

1.2.5 Medida Provisória 2.220 de 2001

No contexto das ocupações em terras públicas, a Medida Provisória 2.220/2001 trouxe alternativas aos assentamentos que colocavam a saúde da população em risco. Em seu art. 4º, o dispositivo previu que, nessas circunstâncias, os indivíduos ou as comunidades não fossem despejados, e sim reassentados. Recomenda-se, portanto, que situações semelhantes, onde seja inviável a continuidade da ocupação por motivos de risco e insalubridade – ainda que o isolamento social recomende que sejam mantidas em seus locais – que seja determinado o reassentamento da população, levando em consideração os vínculos de trabalho da população, as matrículas escolares de crianças e a proximidade de serviços.

1.2.6 Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

O Estado brasileiro é signatário da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que traz uma mudança de paradigma sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, em que o Objetivo 11, especificamente, apresenta diretrizes para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis até o ano de 2030. Ressalta-se que o conceito de sustentável inclui a habitabilidade dos assentamentos urbanos precários e, sendo assim, qualquer ação que comprometa a saúde da população vai de encontro com o objetivo estabelecido pela Agenda:

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

1.2.7 Resolução Nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional Dos Direitos Humanos

A Resolução nº 10 é congruente aos dispositivos normativos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil, prevendo não só medidas para remediar conflitos fundiários, mas também instrumentos para evitá-los. O art. 2º, §1º, por exemplo, veda a propositura de demanda judicial visando à retirada forçada de grupos que demandam proteção especial do Estado, sem que seja oferecida solução adequada (nos termos do capítulo IV desta resolução, a remoção de vulneráveis viola direitos humanos). No §2º desse artigo, determina-se que

“o poder público não deve empregar medidas coercitivas que impliquem em violação à dignidade humana, em especial o corte de luz, água ou qualquer outro serviço essencial que resulte na inacessibilidade, inabitabilidade ou insalubridade da área ocupada”.

Levando em consideração que as remoções podem deixar centenas de pessoas fora de isolamento, é possível afirmar que essas medidas violam o disposto nesse parágrafo, visto que aumentam a potencialidade de contaminação da população e do local. Os art. 3º, 7º-VII e 9º reiteram essa proposição:

Art. 3º A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.

Art. 7º. Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa fé, busca da auto composição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas: VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com suas especificidades; Art. 9º Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais. Parágrafo único. A negativa de acesso a serviços públicos essenciais, pela falta de apresentação de comprovante de residência, viola direitos humanos.

1.2.8 Resolução nº 87 de 2009 do Conselho Nacional das Cidades

Ainda que não trate especificamente da pandemia, o conteúdo da Resolução 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades, que cria a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, reforça a necessidade de envolvendo do Estado na tutela das famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que não possuem moradia (arts. 1º, 2º, 5º e 7º).

1.2.9 Precedentes Judiciais

Em reforço a essa recomendação, sustenta-se que o Poder Judiciário de diversos estados brasileiros já vem emitindo decisões suspendendo remoções por conta da pandemia do novo coronavírus, podendo ser exemplificadas com as decisões do Tribunal de Justiça da Bahia (autos 051.3318.39.2017.805.0080) e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (autos 1114490-48.2019.8.26.0100 e 1007673-39.2014.8.26.0001), ambas proferidas em sede de ação de reintegração de posse e respaldadas no argumento de significativo risco de infecção dos envolvidos e da recomendação para que as pessoas permaneçam em casa.

Também é importante lembrar a decisão da ação civil pública nº 1017519-11.2020.8.26.0053 promovida pelo Ministério Público de São Paulo em face do Estado de São Paulo, que determina o abastecimento diário de água potável, por qualquer meio, em todas as favelas e aglomerados subnormais presentes nos municípios atendidos pela SABESP. A decisão demonstra a preocupação do Poder Judiciário em manter as condições de habitabilidade das moradias de baixa renda. Sendo assim, qualquer decisão contra essa população, nesse contexto, vai contra a lógica do próprio Judiciário manifestada em diversas oportunidades, como visto.

Além disso, as citadas decisões reforçam a oportunidade de estabelecer medidas protetivas de moradia nas condições sanitárias e socioeconômicas atualmente impostas ao país por conta da pandemia, evitando a multiplicação de lides judiciais ou, pior, decisões que provoquem os danos sociais agravados pelas deficiências no acesso à justiça.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a aplicação da proteção do direito à moradia, inserto no art. 6º da Constituição Federal, é corolário jurídico aplicável à espécie, inadmitindo, em tempos normais, que a população de baixa renda reste sem a proteção e a paz social exigida pelo instituto, quicá em tempos de isolamento social tal qual se apresenta agora. Assim, além de inconstitucional e desproporcional no campo formal e material, é de rigor a compreensão que o andamento processual de conflitos fundiários comunidades de baixa renda certamente terão por consequência a instabilidade social, precipuamente considerando os principais afetados pela pandemia, que é a população em situação de vulnerabilidade social.

De outro lado, a movimentação processual e a presença de agentes judiciários em um momento de calamidade pública, afetará psicológica e emocionalmente a população de baixa renda, violando princípios e objetivos fundamentais da República Brasileira, como a dignidade da pessoa humana e o direito à saúde, incluindo, aqui, a saúde mental, tutelada pela Constituição Federal e pela Lei nº 10.216/2001. Não bastasse a vulnerabilidade social ocasionada pelo adensamento populacional em que vivem nos grandes centros urbanos, o Estado não pode colocar o interesse particular de proprietários de imóveis acima da necessidade humana de morar dignamente e de ter a integridade física preservada, em seus diversos contextos.

Com bem adverte a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o cumprimento das ordens remocionista ensejam aglomerações, pois, além das partes envolvidas (notadamente do grupo vulnerável exposto à remoção), há um investimento de recursos públicos, materiais e pessoais relevantes (policiais, guardas civis, oficiais de justiça, bombeiros, socorristas, zoonoses). Não se compreende que seja esta a prioridade do investimento público neste momento, uma vez que estas instituições (Polícias, Guardas Civis, Corpo de Bombeiros, SAMU, etc.) terão uma missão especial que está longe de chegar ao seu fim, diante do início da pandemia.

Para além de tudo o quanto exposto, a maior preocupação é a falta de amparo por políticas públicas habitacionais inclusivas e assistenciais à população removida, que se encontrará alijada de seu direito fundamental à moradia, em um episódio tão sensível da história brasileira e mundial.

Em vista de todo conjunto normativo e conjuntural, portanto, recomenda-se, como medida de necessária cautela, que conflitos fundiários sejam suspensos enquanto perdurar o estado de isolamento social, orientação mundial para controle da pandemia da COVID-19.

Brasília, 14 de abril de 2020.

Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

Elaboraram essas Recomendações:

Luciana Bedeschi OAB/SP 157.484

Alex Ferreira Magalhães OAB/RJ 14.381

Débora Ungaretti – OAB/SP 390160

Rosane Tierno – OAB/SP 174.732

André Simionato – OAB/SP 352.128

Patryck Carvalho – CAU A23679-9

Adriana Lima – OAB/BA 14.381

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2020

Os Conselhos de Direitos Humanos por meio da Rede nacional de Conselhos de Direitos Humanos recomendam medidas a respeito da pandemia Covid-19 para várias autoridades dos diversos poderes e à população em geral.

A Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos que reúne Conselhos de Direitos Humanos de todo o Brasil, pelos Conselhos signatários tendo em conta o Pacto Nacional de Conselhos de Direitos Humanos, por estes assinado, e diante das orientações das autoridades de saúde internacionais, nacionais e estaduais, diante da manifestação de preocupações sobre os mais diversos temas e por sua responsabilidade legal de acompanhamento das medidas tomadas pelas autoridades e de monitorar a vigência dos direitos humanos nos encaminhamentos que forem sendo feitos,

CONSIDERANDO que a vida de todas e todos, sem condicionalidades, está na base de todo valor e de todos os direitos e que sua proteção não pode ser relativizada por razões fiscais, orçamentárias, ou mesmo por interesse de qualquer tipo, particularmente aqueles de lucro;

CONSIDERANDO a necessidade de conter o contágio do vírus “Covid-19”, cuja disseminação já foi declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o que significa o risco de atingir de forma simultânea a população mundial, com cada vez mais baixa possibilidade de rastreamento e identificação, dada a massificação;

CONSIDERANDO a urgência em reduzir a velocidade de transmissão, para que o sistema de saúde tenha condições de atender aos infectados/as e que o acesso ao tratamento não seja prejudicado, inclusive considerando as diversas medidas já adotadas pelas autoridades de saúde pública;

CONSIDERANDO as condições específicas de desigualdade social e espacial de nosso país, entre elas as condições habitacionais e urbanísticas, que demandam estratégias de controle que levem em consideração tais especificidades;

CONSIDERANDO as condições de moradia das populações mais pobres as quais se caracterizam, entre outras, por adensamento excessivo e coabitação, o que coloca pessoas com diferentes graus de vulnerabilidade ao vírus no mesmo reduzido espaço de habitação e a dificuldade de isolamento de idosos e outros/as pessoas vulnerabilizadas;

CONSIDERANDO a paralisação da reforma agrária, do Programa Minha Casa Minha Vida e das demarcações de áreas indígenas, quilombolas e de populações tradicionais e a existência de milhares de famílias brasileiras que moram em acampamentos e ocupações no campo e na cidade, com acesso precário ou sem acesso à água, sem condições mínimas para os cuidados pessoais para impedir a transmissão do vírus;

CONSIDERANDO as preocupações e as manifestações de falta de condições de atuação dos/as trabalhadores/as dos serviços públicos, o risco e a precariedade da proteção, a falta de equipamentos adequados para a proteção necessária e suficiente com disponibilidade pronta e contínua;

CONSIDERANDO que a Convenção nº 155 da OIT dispõe que “todo trabalhador que julgar necessário pode interromper uma situação de trabalho por considerar, por motivos razoáveis, que ela envolve um perigo iminente e grave para sua vida ou sua saúde” (art. 13) e que as empresas têm a responsabilidade e a obrigação de respeitar os direitos humanos;

CONSIDERANDO a Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020, do Conselho Nacional de Justiça e a Recomendação nº 1, de 17 de março de 2020, do Grupo de Trabalho em Prol das Pessoas em Situação de Rua da DPU (DPGU/SGAI DPGU/GTR DPGU);

CONSIDERANDO o pedido¹ da Alta Comissária de Direitos Humanos das Nações Unidas para que os direitos humanos estejam no centro da resposta à pandemia Covid-19;

RECOMENDA

1. A todos os poderes, autoridades, cidadãos e cidadãs, o respeito a todos os parâmetros éticos, bioéticos e de direitos humanos nos procedimentos de atenção à saúde da população, seja aos/às afetados/as pelo Covid-19, seja aos/às que estejam em situação de altíssima vulnerabilidade ou em estágio terminal – Todas as vidas valem!
2. Ao Poder Judiciário, o imediato julgamento da ADIN que pede a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016, de modo a viabilizar a necessária capacidade do Estado fazer frente à demanda de ação e investimento social, conforme também já pediu em manifestação o Conselho Nacional de Saúde;
3. Ao Poder Judiciário, a suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções determinadas em processos judiciais, pois os processos de remoção, além de gerar deslocamentos de famílias e pessoas que foram impactadas, também as obrigam a entrar em situações de maior precariedade e exposição ao vírus, como compartilhar habitação com outras famílias e, em casos extremos, a morarem na rua;
4. Ao Poder Executivo, a implantação de medidas para atendimento das necessidades dos grupos sociais que mais vierem a sofrer impacto, tomando medidas como a liberação de recursos para a retomada da reforma agrária, do Programa Minha Casa Minha Vida, a demarcações de áreas indígenas, quilombolas e de povos tradicionais, o reforço da importância dos distritos sanitários especiais indígenas, a não municipalização da saúde das populações tradicionais e a criação de um Fundo de Emergência em Defesa do Trabalho e Renda com R\$ 75 bilhões do Tesouro para garantir meio salário no mínimo durante três meses a 50 milhões de trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, entre outras, evitando medidas que autorizem redução de direitos trabalhistas, particularmente a redução de salários;
5. Ao Poder Executivo, a imediata implantação de medidas necessárias para a efetivação da Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.835/2004);
6. Ao Congresso Nacional, que não vote Propostas de Emendas Constitucionais do Plano Mais Brasil (PECs nº 186, 187 e 188) e nenhuma outra medida restritiva da capacidade de ação do Estado, visto que os mesmos enfraquecem a capacidade de resposta dos fundos nacionais e dos funcionários públicos, e que também se posicionem contrário à redução ainda maior das garantias dos direitos dos/as trabalhadores/as;
7. Ao Poder Executivo e as concessionárias do serviço de abastecimento, a garantia da disponibilização de água para a população que mora em ocupações e acampamentos, e melhoria nas condições possíveis de acesso à água tratada para populações em assentamentos precários e outras situações;

¹ Ver <https://nacoesunidas.org/coronavirus-direitos-humanos-precisam-estar-no-centro-da-resposta-diz-bachelet/>

8. Ao Poder Executivo, que suspenda, ainda que temporariamente, a cobrança e/ou o corte de serviços essenciais como de água, gás e luz, especialmente para aqueles grupos que estão em situação de maior vulnerabilidade e que venham a sofrer drástica redução de renda;
9. Ao Poder Executivo, que tome medidas para a proteção específica e especial de todos os grupos humanos em situação de maior vulnerabilidade, pessoas em situação de rua, imigrantes, idosos, mulheres, moradores de periferias urbanas, pessoas vivendo com o HIV, pessoas com deficiência, profissionais do sexo, acampados urbanos e rurais e, particularmente, todas as que são consideradas grupos de risco, inclusive assegurando o atendimento às mulheres grávidas, nos padrões estabelecidos pela OMS;
10. Ao Poder Executivo e Judiciário, a tomada de providências para a proteção das populações encarceradas no sistema prisional e no sistema socioeducativo o que pode incluir, em razão da situação específica, medidas de desencarceramento daqueles/as que estejam em condições de progressão de pena ou que representem menor risco à sociedade;
11. Ao Poder Executivo, a tomadas de medidas para garantir a proteção necessária e suficiente para todos/as os/as trabalhadores/as que atuam nas políticas públicas (saúde, assistência, segurança, socioeducação, penitenciária e outras), inclusive com a elaboração de escalas de serviço de trabalho decente;
12. Às empresas públicas e privadas: a) a flexibilização dos horários, com a organização de escalas de horários de entrada e saída e/ou turnos alternados para os trabalhadores/as; b) interrupção de atividades de trabalho, mantendo a remuneração, com medidas de compensação e que em caso de abandono do local de trabalho em situações de risco grave e iminente não seja caracterizado como infração ou afronta ao contrato de trabalho ou mesmo ao dever da prestação dos serviços; c) não elevem o preço de alimentos e medicamentos com base na lei de “oferta e procura”, se aproveitando da pandemia para aumentar lucros nesta difícil situação, inclusive para garantir segurança alimentar;

Brasília, 19 de março de 2020.

Grupo de Referência Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos

Conselhos Signatários (por sua Mesa Diretora, ad referendum do Pleno)

Conselho Nacional dos Direitos Humanos
 Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul
 Conselho Estadual de Direitos Humanos de Santa Catarina
 Conselho Estadual de Direitos Humanos do Ceará
 Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos do Maranhão
 Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos do Piauí
 Conselho Permanente dos Direitos Humanos do Estado do Paraná
 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Mato Grosso
 Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo
 Conselho Estadual de Direitos Humanos da Paraíba
 Conselho Estadual de Direitos Humanos e Cidadania do Rio Grande do Norte
 Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos de Pernambuco
 Conselho Estadual de Direitos Humanos do Tocantins
 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos de Alagoas
 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana de São Paulo
 Conselho Estadual de Direitos Humanos de Rondônia
 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Amazonas
 Conselho Estadual de Proteção aos Direitos Humanos da Bahia
 Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Humana de Mato Grosso do Sul
 Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos do Rio de Janeiro
 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos de Minas Gerais
 Conselho Distrital de Promoção de Defesa dos Direitos Humanos (DF)

**DECLARACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS 1/20 9 DE ABRIL DE 2020**

**COVID-19 Y DERECHOS HUMANOS: LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS
DEBEN SER ABORDADOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS
Y RESPETANDO LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano de protección de los derechos humanos, consciente de los problemas y desafíos extraordinarios que los Estados americanos, la sociedad en su conjunto, y cada persona y familia están afrontando como consecuencia de la pandemia global causada por el coronavirus COVID-19, emite la presente declaración a fin de instar a que la adopción y la implementación de medidas, dentro de la estrategia y esfuerzos que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están realizando para abordar y contener esta situación que concierne a la vida y salud pública, se efectúe en el marco del Estado de Derecho, con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal. En particular, considera que:

- Los problemas y desafíos extraordinarios que ocasiona la presente pandemia deben ser abordados a través del diálogo y la cooperación internacional y regional conjunta, solidaria y transparente entre todos los Estados. El multilateralismo es esencial para coordinar los esfuerzos regionales para contener la pandemia.
- Los organismos multilaterales, cualquiera sea su naturaleza, deben ayudar y cooperar de manera conjunta con los Estados, bajo un enfoque de derechos humanos, para buscar soluciones a los problemas y desafíos presentes y futuros que está ocasionando y ocasionará la presente pandemia.
- Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.
- Debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley se ajuste a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana.
- Dada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en período de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia.

- En estos momentos, especial énfasis adquiere garantizar de manera oportuna y apropiada los derechos a la vida y a la salud de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado sin discriminación alguna, incluyendo a los adultos mayores, las personas migrantes, refugiadas y apátridas, y los miembros de las comunidades indígenas.
- El derecho a la salud debe garantizarse respetando la dignidad humana y observando los principios fundamentales de la bioética, de conformidad con los estándares interamericanos en cuanto a su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, adecuados a las circunstancias generadas por esta pandemia. Por lo señalado, las trabajadoras y trabajadores de la salud deberán ser proveídos de los insumos, equipos, materiales e instrumentos que protejan su integridad, vida y salud, y que les permita desempeñar su labor en términos razonables de seguridad y calidad.
- Ante las medidas de aislamiento social que pueden redundar en el aumento exponencial de la violencia contra las mujeres y niñas en sus hogares, es preciso recalcar el deber estatal de debida diligencia estricta respecto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, por lo que deben adoptarse todas las acciones necesarias para prevenir casos de violencia de género y sexual; disponer de mecanismos seguros de denuncia directa e inmediata, y reforzar la atención para las víctimas.
- Dado el alto impacto que el COVID-19 pueda tener respecto a las personas privadas de libertad en las prisiones y otros centros de detención y en atención a la posición especial de garante del Estado, se torna necesario reducir los niveles de sobrepoblación y hacinamiento, y disponer en forma racional y ordenada medidas alternativas a la privación de la libertad.
- Se debe velar porque se preserven las fuentes de trabajo y se respeten los derechos laborales de todos los trabajadores y trabajadoras. Asimismo, se deben adoptar e impulsar medidas para mitigar el posible impacto sobre las fuentes de trabajo e ingresos de todos los trabajadores y trabajadoras y asegurar el ingreso necesario para la subsistencia en condiciones de dignidad humana. En razón de las medidas de aislamiento social y el impacto que ésto genera en las economías personales y familiares, se deben procurar mecanismos para atender la provisión básica de alimentos y medicamentos y otras necesidades elementales a quienes no puedan ejercer sus actividades normales, como también a la población en situación de calle.
- El acceso a la información veraz y fiable, así como a internet, es esencial. Deben disponerse las medidas adecuadas para que el uso de tecnología de vigilancia para monitorear y rastrear la propagación del coronavirus COVID-19, sea limitado y proporcional a las necesidades sanitarias y no implique una injerencia desmedida y lesiva para la privacidad, la protección de datos personales, y a la observancia del principio general de no discriminación.
- Es indispensable que se garantice el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia, así como se proteja particularmente la actividad de las y los periodistas y las defensoras y defensores de derechos humanos, a fin de monitorear todas aquellas medidas que se adopten y que conlleven afectación o restricción de derechos humanos, con el objeto de ir evaluando su conformidad con los instrumentos y estándares interamericanos, así como sus consecuencias en las personas.
- Resulta pertinente poner en alerta a los órganos o dependencias competentes para combatir la xenofobia, el racismo y cualquier otra forma de discriminación, para que extremen el cuidado a efectos de que, durante la pandemia, nadie promueva brotes de esta naturaleza con noticias falsas o incitaciones a la violencia.

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

2ª V DOS FEITOS DE REL. DE CONS. CÍVEIS COM. FAZ. PUB. E ACID. TRAB. DE VALENÇA

Processo: REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE nº 8001139-95.2020.8.05.0271

Órgão Julgador: 2ª V DOS FEITOS DE REL. DE CONS. CÍVEIS COM. FAZ. PUB. E ACID. TRAB. DE VALENÇA

PARTE AUTORA: HCMAX EMPREENDEDOR CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA. Advogado(s): RICARDO GOES COUTINHO (OAB:0006639/SE)

PARTE RÉ: ANTÔNIO BISPO DOS SANTOS JÚNIOR e outros (14)

Advogado(s):

DECISÃO

Prefacialmente, dou ao feito, prioridade de tramitação em razão da complexidade. A secretaria, atente-se.

Trata-se de pedido de Reconsideração da Decisão Liminar, requerido pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, em favor dos réus, Requerendo a revogação da Medida Liminar, ou suspensão dos efeitos da liminar enquanto durar a pandemia.

Aduzem em síntese que: *“não se pode olvidar que o terreno, objeto da ação, está situado no povoado de Garapuá, que é localizado nas ilhas de Tinharé, a comunidade tradicional de Garapuá, há várias gerações, vive em estreita relação com o ambiente natural da ilha de Tinharé, com a pesca artesanal, a mariscagem e o extrativismo vegetal de baixo impacto. Inclusive, por gerações, os integrantes da comunidade tradicional de Garapuá desempenham atividade de extrativismo vegetal de baixo impacto na localidade conhecida como “Fazenda de Boa Vista”, sendo que, atualmente, após a autor “comprar” o terreno, o referido local passou a ser denominada de “Fazenda Enseada”. Ademais, devido o avanço da instalação de empreendimentos nas terras tradicionalmente ocupada pela referida comunidade, esta realizou uma representação, no dia 13/02/2019, junto ao Ministério Público Federal, alertando a necessidade de apoio, para a garantia dos direitos da comunidade tradicional pesqueira e extrativista de Garapuá. Que, em 12 de abril de 2019, a Defensoria publicou edital de convocação para audiência pública a ser realizada no Povoado de Garapuá para discutir o avanço de empreendimento sobre as terras tradicionalmente ocupadas pela comunidade ora acusada de invasão.*

Assegura que o litígio coletivo é bem anterior ao alegado, e não provado, pelo autor, não havendo que se falar em posse de força nova, pois, a comunidade tradicional exerce a posse de todo o território que compõe o povoado de Garapuá, incluindo a “Fazenda Boa Vista/Enseada” há gerações, sendo documentalmente comprovado pelo requerimento do TAUS, junto com a SPU/BA, em dezembro de 2018, assim como a representação realizada no MPF, em fevereiro de 2019. Dessa forma, verifica-se que a argumentação tendenciosa exalada na inicial, associada a juntada de fotos e vídeos descontextualizados, induziu o r. Juízo a erro in judicando.

Requer a reconsideração da Decisão de ID 63882880, revogando a liminar deferida sem a oitiva dos réus, tendo em vista tratar-se de demanda que abarca posse de força velha.

Subsidiariamente, com base nas razões expostas é que se requer o recebimento do presente pedido de reconsideração para que seja revista a decisão, para os fins de: A) Reconhecer a posse de força velha e por consequência a alteração do procedimento especial previsto no art. 562 do CPC, para o rito do procedimento comum, com a revogação da medida liminar e marcação da audiência de mediação, nos termos do artigo 565 do Código de Processo Civil, considerando que a lide é afeita aos interesses

coletivos;B) em termos subsidiários ao item anterior, requer a revogação da medida liminar presente na Decisão ID 63882880, tendo em vista que não restou comprovado os requisitos autorizadores para concessão da mesma; C) Caso não seja deferido os pedidos anteriores, requer a suspensão da liminar com o recolhimento do mandado expedido enquanto durar o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), tendo em vista a grave lesão à saúde e segurança pública cujo cumprimento da mencionada decisão neste momento poderão acarretar. Nesses termos, pede deferimento.

Vieram os autos Concludos.

É o relatório Decido.

O artigo 1.210 do Código Civil prevê que:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

Maria Helena Diniz, leciona que “A ação de reintegração de posse é a movida pelo esbulhado, a fim de recuperar posse perdida em razão da violência, clandestinidade, ou precariedade e ainda pleitear indenização por perdas e danos”.

Os artigos 560 e 561 do Novo Código de Processo Civil, relativamente às ações possessórias, preveem que:

Art. 560. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho.

Art. 561. Incumbe ao autor provar

rovar: I – a sua posse;

II – a turbação ou o esbulho praticado pelo réu; III – a data da turbação ou do esbulho;

IV – a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.

Quanto a primeira alegação de posse velha exercida pelos ocupantes, cabe destacar que foram depositadas em cartório, mídias com vídeo, gravado pelos próprios ocupadores da área (id.63882703), onde relatam o momento da invasão, cabendo destacar que pelas imagens percebe-se que a Comunidade da ilha, e o local do litígio estão separadas por um beco.

Quanto à segunda alegação de inadequação da via eleita, sob o argumento de que o o autor não comprova a posse, o próprio representante dos réus confirma que “, **devido o avanço da instalação de empreendimentos**” nas terras tradicionalmente ocupada pela referida comunidade, esta realizou uma representação, no dia 13/02/2019, junto ao Ministério Público Federal, alertando a necessidade de apoio.

Nesse ponto importante destacar que o autor relata que em decorrência da pandemia do vírus Covid-19, que assola o mundo, estando autor impossibilitado de estar presente no seu imóvel e poder defender sua área, momento em que a área fora ocupada pelos réus, conforme comprova através das mídias entregues, conforme id.63882703, por vídeos/áudios, gravados pelos próprios ocupantes da área em litígio, mostrando que os atos foram praticados numa terça feira, ou seja (14/04/2020).

Assim sendo, em razão do quanto tido aos autos até o presente momento, num sentido de prudência, reservo-me a reavaliar a reconsideração do quanto deferido em liminar, apos a manifestação do parquet nestes autos.

Quanto ao pedido, subsidiário, de suspensão do Mandado de Reintegração de Posse, merece análise, tendo em vista que a efetivação da reintegração de posse nesse momento de epidemia coloca em risco a saúde de diversos profissionais envolvidos no cumprimento da ordem, e inclusive dos próprios ocupantes, indo na contramão dos objetivos traçados pelas autoridades de saúde.

Contudo não se ignora que o procedimento especial para ações possessórias previsto no Código de Processo Civil garante proteção àquele que, “sofrendo turbacão ou esbulho há menos de ano e dia (v. artigo 558 do Código de Processo Civil), procura o Judiciário para garantia de sua posse”.

No entanto, destaco que a epidemia do coronavírus obrigou as autoridades a adotarem uma série de medidas para evitar a disseminação do vírus, o que inclui a implantação do isolamento social, a proibição de aglomerações de pessoas e o fechamento do comércio considerado não essencial.

Nesse contexto, entendo que a presunção legal de urgência na medida postulada não pode suplantar o evidenciado”, registro ainda, que a necessidade de proteger a saúde da população, o direito à vida e à saúde se sobrepõem ao direito de posse/propriedade, o qual poderá ser plenamente exercido ao fim da pandemia”.

Assim, permitir a concretização da medida liminar vai em sentido diametralmente oposto às recomendações médicas deste momento de calamidade na saúde pública. Tal medida busca efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio este que deve ser o vetor interpretativo das decisões quando há conflito de direitos fundamentais no caso concreto.

Portanto, não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas também da ordem política, social, econômica e cultura. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida.

Destarte, com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana, verifico que direitos meramente patrimoniais não podem se sobrepor ao direito à vida, à saúde e à moradia, estes umbilicalmente interligados com a dignidade da pessoa humana, especialmente neste momento de reclusão social decorrente da pandemia da COVID-19.

Além disso, são nítidos o interesse público, o da coletividade e o da saúde pública no isolamento social das pessoas, devendo, igualmente, prevalecer sobre o interesse privado patrimonial.

A título didático, registra-se que no Direito Comparado, a suspensão de tais medidas já foi adotada nos Estados Unidos, França, Portugal e Alemanha, como forma de concretizar as orientações dos órgãos internacionais e da comunidade de saúde. No Brasil, a suspensão da ordem liminar converge com a solicitação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, que pleiteou perante o CNJ a suspensão dos mandados de reintegração de posse e de despejo em todo o país, por conta do alto índice de transmissibilidade do novo coronavírus.

Afirmo ainda que este eg. Tribunal julgou nesse sentido, conforme integra da decisão:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA Quinta Câmara Cível
Processo: AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 8007771-77.2020.8.05.0000 Órgão Julgador: Quinta Câmara Cível AGRAVANTE: DEFENSORIA PÚBLICA DA BAHIA e outros Advogado(s): AGRAVADO: RAYMUNDO ALMEIDA PEREIRA Advogado(s):

DECISÃO Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público do Estado da Bahia e pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, por meio dos seus dignos representantes, em favor dos réus da ação originária, integrantes do Movimento Social dos Sem Terra – MST, e outros não identificados, ocupantes atuais de área localizada no município de Feira de Santana objeto de mandando de reintegração de posse obtido pelo Agravado, a ser cumprido nos próximos dias. Aduzem que o cerne do recurso não cuida do mérito do direito possessório em voga, matéria afeta à vias processuais diversas, cuidando-se, apenas, de pleito para fim de sobrestar, momentaneamente, o cumprimento da ordem de

reintegração em razão de que ali se encontram dezenas de famílias compostas por crianças e idosos, à luz do quadro atual de deflagração de Pandemia mundial. Consignam que diversas providências foram e serão levadas a efeito a fim de viabilizar a materialização da ordem liminar em questão, no contexto repentino da disseminação do vírus Sars-Cov-2, causador da moléstia COVID-19, situação que expõe a perigo não só os ocupantes do local, ora representados, mas também os agentes públicos responsáveis pela implementação da medida. Prosseguem afirmando que este eg. Tribunal publicou provimento normativo restringindo o cumprimento de tutelas de urgências apenas àquelas situações prementes, de risco efetivo de perecimento do direito, hipótese alheia à casuística, tudo a recomendar o sobrestamento de todos os atos que importem na retirada dos cidadãos do imóvel, até a alteração do quadro fático oriundo da Pandemia em curso.

Distribuído o processo, por prevenção, vieram-me conclusos. É o que importa relatar. Decido. Preenchidos os predicados processuais respectivos, e não sendo o caso de julgamento monocrático, na forma do art. 932 do atual Código de Ritos, passo a analisar o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal. É cediço que o deferimento de tutela provisória em sede de agravo de instrumento, tal qual requerido pelos Agravantes, constitui medida excepcional, e, por isso, deve ser pautada pela existência concorrente dos pressupostos autorizadores de que tratam os artigos 300 c/c 1.019, I, do Código de Processo Civil, notadamente o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, bem ainda a probabilidade do direito invocado. Imprescindível registrar, de logo, que a matéria posta em debate, como bem pontuado na inicial do recurso, não cuida de controverter os direitos possessórios sobre a área atualmente ocupada pelos populares, integrantes do Movimento Social dos Sem Terra – MST, e outros não identificados, ora representados pelas Recorrentes, uma vez ter sido outorgado em favor do Agravado, ainda que de forma liminar, o exercício da posse sobre o bem imóvel. Delineado, portanto, o objeto da insurreição, impõe-se cotejar os efeitos práticos do cumprimento do mandado de reintegração em vigor, à luz da realidade prática em que dezenas de famílias devem deixar o local que utilizam, atualmente, para fins de moradia e subsistência, sem que se olvide, no entanto, do dramático panorama em curso correspondente à deflagração de uma Pandemia em escala global. De fato, é de conhecimento público que o vírus Sars-Cov-2, causador da moléstia COVID-19, vem se alastrando em proporções assustadoras, impondo severas restrições sociais, financeiras e humanitárias a todos os extratos populacionais, sendo certo que os seus efeitos já estão a repercutir, de forma mais acentuada, sobre a parcela mais vulnerável dos cidadãos, consequência inarredável do quadro econômico desigual que de há muito marca a sociedade brasileira. Nesse sentido, os elementos circunstanciais que guarnecem o processo originário apontam, iniludivelmente, para a imperiosa necessidade de que se perfectibilize o diferimento da implementação da medida liminar reintegratória, bem ainda dos seus consectários práticos, em ordem a que não sejam expostos os ocupantes da área a consequências que ultrapassariam os limites da própria querela judicial, a exemplo da imposição ao desabrigo em plena crise sanitária mundial. Com efeito, reputa-se tanto mais prudente a suspensão do cumprimento da ordem judicial em voga, e das suas providências preliminares, quando se põe em xeque o risco à saúde não só dos Réus, mas também dos agentes públicos responsáveis pela implementação dos atos materiais pertinentes à observância do comando judicial em aberto. Não há de se sobrepor, por ora, o interesse jurídico do Autor da lide originária no exercício, ainda que legítimo, dos direitos sobre a área, àqueles de natureza difusa, uma vez ser premente a toda a coletividade – e não apenas aos Réus – a interrupção de quaisquer medidas que possam potencializar a propagação de quão grave enfermidade, ainda mais em contexto no qual a Organização Mundial de Saúde recomenda o absoluto isolamento social entre as pessoas. Destarte, o Ato Conjunto 05 de 23/03/2020, editado pela Mesa Diretora deste Eg. Tribunal, em seu art. 2º, §6º, dispôs que “somente serão expedidos os mandados judiciais de natureza urgente, que serão cumpridos pelos oficiais de justiça, preferencialmente, por e-mail, telefone ou whatsapp, devendo certificar a forma de comprovação do recebimento, à exceção daqueles que demandem cumprimento presencial e imediato.” a revelar, outrossim, a impossibilidade de concretização do provimento cautelar de que se cuida, mormente não reputada qualquer urgência que se enquadre na hipótese extraordinária prevista no normativo supra. Há de se levar em consideração, por oportuno, que até mesmo a coisa julgada, predicado constitucional consectário direto da segurança jurídica, deve ser implementada sob os auspícios da cláusula rebus sic standibus, o que equivale afirmar que a eficácia preclusiva de um título judicial imutável pode ceder, em certas ocasiões, às modificações supervenientes do estado das coisas. Com mais razão ainda, portanto, é que

mácula alguma subsiste na paralisação momentânea dos efeitos de decisão judicial precária, como no caso, a fim de evitar, como dito, danos potenciais de elevada proporção decorrente de alteração fática substancial, em tema de saúde pública, como no caso dos autos. Forte em tudo quanto acima exposto, sem prejuízo da alteração do entendimento ora externado, ANTECIPO OS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL para fim de sustar o cumprimento do mandado de reintegração de posse, e de todas as providências preliminares formais e materiais pertinentes à medida, sem prejuízo da adoção de diligências próprias ao resguardo da incolumidade dos representados, até ulterior deliberação desta eg. Corte. Intime-se o agravado, para, em 15 (quinze dias), querendo, apresentar resposta nos termos do art. 1.019, II, do CPC. Cientifique-se o juízo de origem quanto ao teor da presente, inclusive ao fito de que imprima pronto cumprimento a esta deliberação, requerendo, ademais, de forma excepcional, a remessa de informações sobre a controvérsia. Após o cumprimento das diligências, remetam-se os autos ao Ministério Público com assento nesta instância para emissão do seu opinativo em razão de se tratar de litígio possessório coletivo. Cópia servirá como mandado. Cumpra-se. Salvador/BA, 4 de abril de 2020. Desa. Márcia Borges Faria Relatora.

Pelo exposto, conforme fundamentação supra, *SUSPENDO* o cumprimento da ordem de reintegração de posse até 30/09/2020, data esta que será analisada eventual necessidade de prorrogação ou não do referido prazo, sem prejuízo do regular prosseguimento do feito, em razão de que ali se encontram vários ocupantes, à luz do quadro atual de deflagração de Pandemia mundial, situação que expõe a perigo não só os ocupantes do local, ora representados, mas também os agentes públicos responsáveis pela implementação da medida.

Registro que todas as providências serão levadas a efeito a fim de viabilizar a materialização da ordem liminar em questão, **em sendo este o caso**, para desocupação da área de acordo com as normas internas fixadas pela municipalidade para este período de anormalidade.

Vislumbro ser necessário a realização de inspeção in loco, a ser realizada pelo assistente social, a ser designado pela Secretaria de Assistência Social do município de Cairu, a uma, com escopo de proceder o levantamento do número de famílias que se encontram assentadas na local do litígio, quantidade de integrantes de cada família, bem como, demais informações que entender pertinentes; a dois, com o conseqüente encaminhamento daquelas em situação de vulnerabilidade para a rede de apoio junto aos órgãos, secretarias e entidade ligadas à assistência social, a fim de minimizar o impacto do cumprimento desta decisão nos moldes em que se encontra atualmente.

Designo para tal mister o (a) Assistente social do município de Cairu e, estabeleço o prazo para entrega do respectivo relatório detalhado até **20 de setembro de 2020**, ocasião em que, será analisada eventual necessidade de prorrogação ou não do referido prazo, devido a situação de pandemia.

Com a entrega do laudo, a secretaria desde já, designe audiência, para o dia 22 de setembro de 2020, as 14 horas com a finalidade de discussão de diretrizes para desocupação da área, tudo de conformidade com as normas internas fixadas pela municipalidade para este período de anormalidade, bem como do TJBA.

Defiro o pedido, (id.64680398) de impedimento da ilustre representante do Ministério Público, para atuar no presente feito, nos termos do art. 144, III c/c art. 148, I, ambos do Código de Processo Civil.

Devendo a secretaria, direcionar as intimações ao substituto legal.

Com a manifestação do parquet, voltem-me os autos conclusos em caráter de urgência, para analisar o pedido nestes autos, em relação a reconsideração da decisão liminar anteriormente deferida.

Intime-se. Cumpra-se.

VALENÇA/BA, 16 de julho de 2020.

Leonardo Rulian Custódio Juiz de Direito

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 03/2020

A Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, por meio do Núcleo de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, instituído pela Resolução nº 03/2016 do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco,

CONSIDERANDO que a Organização Mundial de Saúde, no dia 11 de março de 2020, declarou que a contaminação com o corona vírus, causador da COVID-19, caracteriza-se como pandemia, significando o risco potencial da doença infecciosa atingir a população mundial de forma simultânea, não se limitando a locais que já tenham sido identificados como de transmissão interna;

CONSIDERANDO que a Lei 13.979/2020 estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, incluindo o isolamento e a quarentena;

CONSIDERANDO que o Decreto Estadual nº 48.809/2020 estabelece, dentro do Estado de Pernambuco, medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública, tudo conforme a Lei 13.979/2020, reproduzindo o isolamento e a quarentena;

CONSIDERANDO que a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, que regulamenta a operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabelece, em seu art. 3º, §2º, que a medida de isolamento prescrita por ato médico deverá ser efetuada, preferencialmente, em domicílio;

CONSIDERANDO que a Portaria Interministerial nº 05, de 17 de março de 2020, estabelece a possibilidade de atuação da força policial para evitar descumprimento de medidas de isolamento e quarentena, podendo, inclusive, mediante uso das atribuições da polícia administrativa, encaminhar a pessoa à sua residência ou entidade hospitalar, conforme determinação das autoridades sanitárias;

CONSIDERANDO que as medidas necessárias a evitar a proliferação e contágio da COVID-19 demandam restrição de contato e de circulação nos espaços urbanos ou rurais, remetendo ao isolamento e quarentena, os quais apenas são viáveis enquanto existir um imóvel destinado à moradia adequada;

CONSIDERANDO que o Município do Recife divulgou na mídia local ações do Plano de Contingência Municipal, incluindo a suspensão das férias de todos os profissionais de saúde, assistência social, defesa civil e guarda municipal nos meses de abril e maio e Criação de um Grupo de Trabalho, formado por seis secretarias, para enfrentamento das consequências sócio-econômicas das medidas restritivas dos planos nacional, estadual e municipal de Contingência da Covid-19;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93), que estabelece normas destinadas a todos os entes federativos, tem por objetivo a proteção e defesa de direitos, garantindo mínimos sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (art. 2º, inc. I; art. 2º, inc. III; art. 2º, § único), sem distinção entre a pessoa nacional e a estrangeira;

CONSIDERANDO que a LOAS estabelece como competência dos Municípios, em seu art. 15º, a execução dos projetos de enfrentamento da pobreza (inciso III); o atendimento às ações assistenciais de caráter de emergência (inciso IV); e a prestação dos serviços socioassistenciais (inciso V);

CONSIDERANDO que as pessoas em situação de rua, por definição do Decreto nº 7.053/2009 não possuem moradia regular convencional, utilizando, por vezes, os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia, de modo que medidas de isolamento ou quarentena em domicílio restam inviáveis;

CONSIDERANDO que a mendicância deixou de ser contravenção penal desde a promulgação da Lei 11.983/2009 e o fato de ser economicamente vulnerável, por si só, não constitui crime, nem configura causa automática para prisão cautelar;

CONSIDERANDO que, em virtude da situação de rua, pode se tornar impossível a esse grupo populacional sem acesso a serviços e equipamentos públicos a realização de atos de quarentena ou isolamento, ainda que voluntariamente;

CONSIDERANDO o disposto no art. 134 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº. 80/94, que confere à Defensoria Pública a função institucional de promover os direitos humanos e lhe incumbir a defesa dos grupos sociais vulneráveis que mereçam especial proteção do Estado;

RECOMENDA

Ao Comando Geral da Polícia Militar, na pessoa do Ilmo. Sr. Coronel PM Vanildo Neves de Albuquerque Maranhão Neto, a adoção de medidas no sentido de:

1. Considerar, em sua atuação, que a situação de rua, por si só, não deve ser entendida como violação às determinações de isolamento ou quarentena, devendo ser levado em conta o contexto social apresentado;
2. Considerar, em sua atuação, que a situação de rua não constitui automaticamente descumprimento voluntário das normas emitidas por autoridades sanitárias, de forma a evitar persecução penal em situações que não configurem delito;
3. Ao se deparar com pessoas em situação de rua dentro dos períodos de quarentena, além das determinações constantes na Portaria Interministerial, acionar o Serviço de Assistência Social do Município, com o fim de viabilizar moradia ou abrigo adequado, em que seja viável a realização de quarentena, nas hipóteses em que se apresente o desejo de abrigamento;

Requisita-se que, **no prazo de 7 dias** úteis, informe sobre o acatamento ou não da presente recomendação, por meio dos canais existentes no rodapé. Na primeira hipótese, devem ser encaminhados documentos acerca das providências adotadas.

Adverte-se, por fim, que, se necessário, a Defensoria Pública adotará medidas judiciais para assegurar o fiel cumprimento da presente recomendação e o respeito aos direitos da população em situação de rua.

Recife, 18 de março de 2020.

Henrique da Fonte A. de Souza
Defensor Público em exercício no Núcleo de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos

Renata Patrícia Oliveira Nóbrega Gambarra
Defensora Pública em exercício no Núcleo de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos

NOTA PÚBLICA DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS DA PICINGUABA – UBATUBA – SP, 20 de março de 2020

A Associação de Moradores do Bairro da Picinguaba (AMBP), a Associação de Barqueiros e Pescadores da Picinguaba (ABPP) e a Associação de Barqueiros e Pescadores Tradicionais da Picinguaba (ABPTP) vêm a público comunicar:

1. A suspensão das atividades de recepção de visitantes na Vila da Picinguaba para a travessia às ilhas e praias, que incluem o passeio à Ilha das Couves, conforme artigo 2º, I do Decreto Municipal nº 7.310/2020.
2. A solicitação do imediato fechamento dos bares, quiosques, pousadas e hotéis, estacionamentos da Picinguaba, enquadrados como estabelecimentos privados de serviço não essenciais pelo artigo 2º, II do Decreto Municipal nº 7.310/2020, sob as penas da lei.
3. O controle de acesso e circulação na Picinguaba de não moradores, para a proteção de nosso mais velhos, portadores de nossas memórias, e de toda a comunidade caiçara, para evitar a contaminação em uma cidade que não possui sistema de saúde ou UTI para atender adequadamente o povo.
4. Aos veranistas, que não são bem vindos nesse momento de crise sanitária na comunidade, por exporem os moradores ao risco de contaminação. Apelamos que não venham nesse momento à comunidade, e, aos que já estão aqui que não circulem na Vila ou praias.
5. A solicitação do direito à renda mínima aos moradores, a ser garantida pelas autoridades municipais, estaduais e federais, assim como, a suspensão de cobrança de contas e impostos.

Esta restrição se dá em função da pandemia COVID-19, a fim de evitar um fluxo de turistas neste momento difícil em que há risco de propagação do novo Coronavírus em toda região do Litoral Norte.

Esta decisão está baseada e em acordo com as orientações da Organização Mundial da Saúde – OMS, sobre a transmissão e as formas de prevenção, bem como do Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais e do Decreto Municipal nº 7.310/2020 que decretou situação de emergência da saúde pública, e ainda na Convenção nº 169 da OIT – Organização Internacional do Trabalho que garante aos povos e comunidades tradicionais e gestão do território tradicionalmente ocupado.

Contamos com a sua colaboração na proteção de nossa comunidade, evitando visitas neste período, e nos ajudando a cuidar de nossas crianças e de nossos idosos.

Em tempos de autocuidado e solidariedade, agradecemos a compreensão.

#FiqueEmCasa
#SalveVidas
#QuarentenaNãoéFérias

Classe – Assunto: **Reintegração / Manutenção de Posse – Esbulho / Turbação / Ameaça**
Requerente: **Milton Rodrigues**
Requerido: **Antonio Carlos da Silva**

Justiça Gratuita

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **PEDRO HENRIQUE ANTUNES MOTTA GOMES**

Vistos e examinados os presentes autos.

MILTON RODRIGUES, devidamente qualificado(a)(s) e representado(a)(s), aportou(aram) em Juízo com a presente **AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE CC PEDIDO DE CONCESSÃO LIMINAR** em desfavor de **ANTONIO CARLOS DA SILVA**, igualmente qualificado(a)(s).

Em **inicial**, narra a parte autora que “*possui os direitos referentes ao imóvel localizado na Rua Bortolo Sassioto nº 102, bairro Jardim Mônaco, na cidade de Terra Roxa/SP, adquirido mediante financiamento com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU – em 29/02/2004*” e “[d]esde a aquisição o requerente utilizou o imóvel como sua única moradia, sempre e apenas na companhia de sua esposa **LEONICE ROMÃO RODRIGUES**”. Conta que “[a] esposa do requerente, dona Leonice Romão Rodrigues, com quem fora casado pelo Regime da Comunhão Parcial de Bens desde 10/05/2004, teve um filho de um casamento anterior, o sr. Antonio Carlos da Silva/requerido, de 48 anos de idade, que apesar de visitar a mãe de quando em vez, nunca morou com o casal, pois é alcólatra e criava inúmeros problemas para a mãe e o padrasto, quando de suas visitas”. Esclarece que “*Leonice não vinha bem de saúde e em 26/03/2018, veio a falecer aos 68 anos de idade, sendo a causa da morte ‘choque séptico, pneumonia’*” e que tem “*70 anos de idade, também não tem boa saúde, pois já fez cirurgia no coração para colocar pontes de safena e mamas, sofre de pressão alta, receituário do médico cardiologista em anexo (doc. 4) o requerente sofre também de reumatismo de gota e por vezes fica dias sem poder andar por problemas em seu joelho e perna direita, conforme Relatório Médico em anexo (doc 5). Logo após o falecimento de sua esposa, o requerente sofreu uma crise de reumatismo de gota em sua perna direita e não podendo andar e se cuidar sozinho, foi se recuperar na casa de sua irmã, Joana Darc Rodrigues Servegera (...) deixando em sua casa o seu enteado/requerido que veio para o velório da mãe e que dizia que ia embora em seguida e não foi*”. Afirma que “*tentou retornar para sua casa, mas ao lá chegar, encontrou a casa com as portas arrombadas e toda revirada com o requerido dentro, em estado visível de embriaguez. O requerente pediu para que o requerido deixasse a casa pois ele não o queria lá e ouviu deste que não sairia, pois a casa também lhe pertencia; dito isso se recusou a desocupar o imóvel e continua lá até hoje*”. A título de **tutela de urgência**, pede “*a expedição de mandado liminar de reintegração de posse sem a oitiva do requerido e sem audiência de justificação, tendo em vista as provas dos autos e que o esbulho tem menos de ano e dia*”. Ao final, **pede**, além da gratuidade da justiça, a confirmação da tutela de urgência. Juntou procuração e documentos (f. 06-21).

Liminar indeferida pela decisão de f. 22-23. Deferida a gratuidade da justiça. Audiência de conciliação infrutífera, à f. 32.

Devidamente citada, a parte requerida apresentou **contestação** às f. 46-48. Sustenta que “*o principal herdeiro da parte de dona Leonice é o Sr. Antônio Carlos Silva (requerido) e que o mesmo passou a morar no imóvel de comum acordo com o requerente e que não possui outra moradia necessitando do imóvel para sua sobrevivência e mínimo de dignidade para seguir seu caminho*”. Conta que “*o requerido em nenhum momento se negou a compartilhar o imóvel com requerente, o mesmo só abandonou o imóvel deixando o requerido sozinho com todas as despesas e gastos que uma casa possui por vontade própria*”. Pede, além da gratuidade da justiça, a improcedência integral

da pretensão inicial e a condenação às verbas de sucumbência. Juntou procuração e documentos de f. 52-54.

Réplica à f. 52-54.

As partes manifestaram desinteresse na produção de outras provas. Enfim, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório. **DECIDO.**

É caso de **juízo antecipado da lide**, tendo em vista que, uma vez finda a fase postulatória, é patente o desinteresse das partes na instrução probatória. É a previsão da segunda parte do art. 355, inciso I do Código de Processo Civil.

O feito encontra-se em ordem. Não há preliminares a dirimir. Presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, bem como os requisitos de admissibilidade processuais, pertinente a análise do **mérito** da causa.

Cuida-se de ação possessória em que a parte autora diz que foi esbulhado na posse do imóvel que dividia com sua esposa, mãe do requerido, hoje falecido. A parte requerida, por sua vez, entende que não pratica qualquer ato ilícito.

Determina o art. 1210 do Código Civil: “*O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado*”. No primeiro caso, o remédio processual é a manutenção de posse; no segundo caso, é a reintegração de posse; no último, é o interdito proibitório.

A reintegração de posse é a ação possessória cabível quando o interessado se vê esbulhado na sua posse. O objetivo da reintegração de posse é recuperar o bem que foi objeto do esbulho, que é consequência de uma posse injusta, assim compreendida aquela que decorre da violência, clandestinidade ou precariedade. Ser esbulhado é ser privado da ingerência econômica sobre o bem, do poder material sobre ele.

Sendo a demanda meramente possessória, não tem a alegação de domínio qualquer relevância, devendo comprovar a parte autora, como fato constitutivo do seu direito, que exercia a posse sobre o imóvel esbulhado, turbado ou ameaçado. Terá êxito nesta espécie de ação aquele que provar a melhor posse.

Enfim, à luz do art. 561 do Código de Processo Civil, nas ações possessórias incumbe ao autor provar a sua posse, a turbação ou esbulho, a data da turbação e do esbulho e a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração. No caso do interdito proibitório, não se dispensa que o autor comprove sua posse, além do justo receio de turbação ou esbulho iminente.

Na sistemática delineada pelo processo civil pátrio para a produção de provas, impõe-se ao autor, na fase instrutória, o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito, bem como, ao réu, a prova quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do demandante, conforme preleciona o artigo 373, incisos I e II do Código de Processo Civil.

Para comprovar suas alegações, a parte autora fez juntar aos autos contrato particular de cessão de contrato de compra e venda, com intervenção da CDHU, relativa ao imóvel discutido nos autos, em que a parte autora e LEONICE ROMAO constam como cessionários (f. 06-10), conta de energia elétrica do imóvel (f. 11) e certidão de óbito e de casamento, consigo, de LEONICE (f. 12-14).

Por sua vez, a parte requerida não apresentou documentos.

Quanto ao primeiro requisito, qual seja a posse anterior, tenho que o documento de f. 11 demonstra que a parte autora tinha a posse do imóvel, porque ali residia. Rememoro que o art. 1196 do Código Civil, determina “*considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade*”, o que equivale a dizer que não é necessário o contato físico, direto e/ou imediato sobre a coisa, sendo suficiente o exercício de poderes sobre a coisa. Por isso, se o autor se ausentou do imóvel para breve tratamento de saúde, isso não lhe retira sua qualidade de possuidor.

O esbulho praticado pela parte requerida, por sua vez, também está demonstrado. A parte requerida admite que está no imóvel, mas alega que o faz porque o autor o deixou morando sozinho naquela morada. Contudo, não há nos autos nenhuma prova disso. Neste contexto, só se pode concluir que a parte requerida tem posse injusta, porque é ela clandestina, se a parte requerida entrou no imóvel na ausência do autor, ou precária, se o autor permitiu que o réu ali residisse inicialmente e o réu não deixou o imóvel quando exigido.

Com a assunção do imóvel pela parte requerida, a parte autora ficou privada da posse, demonstrado, pois, o último requisito necessário.

Vale relembrar que posse é direito autônomo em relação à propriedade, tal como o juízo possessório é autônomo em relação ao juízo petitório. Neste sentido, o Enunciado nº 492 da V Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela”. É por isso que não se admite a exceção de propriedade (*exceptio proprietatis*). Determina o art. 1.210, §2º, do Código Civil: “Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa”. Diz o Enunciado nº 79 da I Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal: “Art. 1.210: A *exceptio proprietatis*, como defesa oponível às ações possessórias típicas, foi abolida pelo Código Civil de 2002, que estabeleceu a absoluta separação entre os juízos possessório e petitório”.

Diante desta vedação legal, não pode ser acolhida a alegação da parte requerida de que teria direito à posse porque herdeiro da falecida LEONICE. Ademais, não consta dos autos que tenha havido inventário e atribuição dos bens do espólio da pessoa falecida para que fosse possível apreciar com maior cuidado a questão da propriedade.

Desta forma, comprovada a posse anterior da parte autora, o esbulho praticado pela parte requerida e a perda da posse pela parte autora, a conclusão é o acolhimento da pretensão possessória, com reintegração da parte autora no bem descrito na inicial.

Ante o fundamentado e por tudo mais que dos autos consta, resolvo o mérito da ação na forma do art. 487, inciso I do Código de Processo Civil e **JULGO PROCEDENTE** o pedido inicial para **REINTEGRAR A PARTE AUTORA NA POSSE** do imóvel descrito na inicial e no relatório desta sentença (Rua Bortolo Sassioto nº 102, bairro Jardim Mônaco, na cidade de Terra Roxa/SP).

Concedo à parte requerida o prazo de **30 (trinta) dias** para desocupação voluntária. Caso não o faça, **expeça-se** o competente mandado de reintegração de posse.

Acolho a sugestão da nota técnica das entidades da sociedade civil (IAB, IBDU e Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas) de 20/03/2020 encaminhada pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e **determino o sobrestamento do cumprimento da presente decisão** até a cessação das medidas excepcionais de prevenção à disseminação da pandemia do COVID-19 previstas no Comunicado de 13 de março de 2020, Provimento n. 2545/2020, Provimento nº 2547/2020 e o Provimento nº 2548/2020 do Egrégio Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Recomendação n. 62/2020 e Resolução nº 313/2020 do Conselho Nacional de Justiça, incluindo eventuais prorrogações.

Condeno a parte requerida ao pagamento das **despesas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais**, os quais, a partir da ponderação dos elementos do art. 85 do Código de Processo Civil, fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, com correção monetária a partir do arbitramento e juros a partir do trânsito em julgado. **Defiro** a gratuidade da justiça e **suspendo** a exigibilidade das condenações deste parágrafo, na forma do art. 98, §3º do Código de Processo Civil.

Interposto recurso de apelação, dê-se vista à(s) parte(s) recorrida(s) para contrarrazões. Após, independentemente de juízo de admissibilidade, remetam-se os autos ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos termos do art. 1010, §3º, do Código de Processo Civil.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se. Diligências necessárias. Oportunamente, remetam-se os autos ao arquivo e dê-se baixa.

Viradouro, 20 de março de 2020.

PEDRO HENRIQUE ANTUNES MOTTA GOMES

SENTENÇA

Conclusão: Em, 04 de fevereiro de 2020, faço estes autos conclusos ao(a) MM(a).Juiz(a) de Direito Dr(a).Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim. Eu, Norberto Brigantini Paiva, Coordenador, subscrevi.

Processo Digital nº: **1011319-36.2018.8.26.0577**
Classe – Assunto: **Procedimento Comum Cível – Parcelamento do Solo**
Requerente: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**
Requerido: **POSSUIDOR DO IMÓVEL e outro**

2018/000250

Juiz(a) de Direito: **Dr(a). Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim**

Vistos.

O **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS** ajuizou a presente **AÇÃO DEMOLITÓRIA** em face de Jesuelma Aparecida Rodrigues e eventuais ocupantes do imóvel objeto da demanda. Narrou, em síntese, que a ré erigiu um imóvel em área de parcelamento irregular do solo, situado na Travessa 03 s/n.º, Chácara Miranda, nesta Comarca. Acrescentou ter havido notificação preliminar e lavratura de auto de infração e multa (n.º 435415) com vistas à demolição do imóvel, o que não foi obedecido. Disse que comprometeu, por meio de inquérito civil (n.º 22/01) instaurado pelo Ministério Público, bem como por meio de Compromisso de Ajustamento de Conduta, a desocupar e demolir edificação situadas em loteamentos clandestinos. Postulou a procedência da ação, condenando-se a ré a demolir a edificação. A inicial veio acompanhada de documentos.

Devidamente citada (fls. 209), a requerida não se manifestou, motivo pelo qual fica decretada a sua revelia.

É o relatório.

FUNDAMENTO e DECIDO.

Pleiteia o Município de São José dos Campos ordem de desocupação e demolição do imóvel situado na Travessa 03, s/n.º, Chácara Miranda, nesta cidade.

A Municipalidade expediu notificação preliminar à requerida em razão de construção sem alvará e em loteamento irregular; bem como lavrou auto de infração e multa (fls. 14/15).

De acordo com a Lei Complementar Municipal 612/2018, o imóvel está situado em Núcleo Informal (Chácara Miranda) (anexo XV), sendo que referida lei assim dispõe em seu artigo 57:

Art. 57. As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – são porções do território ordinariamente ocupadas por Núcleos Informais e destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental, regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, realocação de famílias, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social sujeitas a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação de solo, e serão classificadas como:

I – Zona Especial de Interesse Social Um – ZEIS 1 – Destinada a regularização fundiária aplicável aos núcleos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda;

II – Zona Especial de Interesse Social Dois – ZEIS 2 – São áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados adequados a urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Habitação de Interesse Social – HIS.

§1º Os Núcleos Informais classificados como ZEIS 1 estão identificados no Anexo XV – Mapa – Núcleos Informais, deste Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

§2º Por ocasião da definição do projeto de regularização fundiária, os demais núcleos informais identificados no Anexo XV- Mapa – Núcleos Informais, deste Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, poderão ser transformados em ZEIS 1, se comprovado o interesse social, e após estudo de análise de risco, de restrições ambientais e de viabilidade urbanística.

§3º A regularização de fundiária em áreas ambientalmente protegidas observará os dispositivos previstos na legislação vigente evitando a demarcação de novas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – em áreas que apresentem risco à saúde ou à vida, salvo quando saneados, e em terrenos onde as condições físicas e ambientais não recomendem a construção.

§4º Após a efetiva regularização fundiária e urbanística, a classificação ZEIS 1 será substituída por zona de uso que contemple parâmetros de usos e ocupação do solo adequados e específicos para loteamentos regularizados, a ser estabelecida na revisão da Lei de Parcelamento;

Conforme laudo pericial juntado a fls. 11, infere-se que a residência que se pretende demolir está situada em terreno sem qualquer risco de escorregamento.

Está claro que o motivo para demolição é única e exclusivamente a irregularidade da construção sem alvará, em loteamento não regularizado.

É sabido que o Poder Público Municipal detém competência para promover o adequado ordenamento do solo urbano e para implementar políticas públicas que têm por fim o saneamento básico e a infra-estrutura urbana.

A propósito, a redação dos artigos 23, inciso IX; 30, inciso VIII, e 182, todos da Constituição da República:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 30. Compete aos Municípios: VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Também nesse sentido é a redação do art. 2.º, inc. I, da Lei Federal n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade):

“Art. 2 o 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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Para exercer a função de zelar pelo adequado ordenamento do solo e para garantir cidades sustentáveis, o legislador dotou os municípios com os instrumentos da regularização fundiária, que, antes regrados pela Lei 11.977/09; hoje estão previstos na Lei nº 13.465/17 (REURB).

Art. 9º. *Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.*

§1º *Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.*

§2º *A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.*

Art. 10. *Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:*

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Estando o imóvel situado em **Núcleo Informal**, conforme pelo Anexo XV da LC 612/2018, e não tendo sido apresentado, por qualquer do legitimados, pedido de regularização fundiária da área, a demolição do imóvel é medida desproporcional, pois recairá em bem cuja possibilidade de regularização não foi apreciada.

Embora o Município não tenha previsão de instaurar, sponte propria, o procedimento de Regularização Fundiária; podem atuar diretamente para buscar a regularização fundiária urbana “os seus beneficiários, quer individual, quer coletivamente, seja, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana” (inciso II do artigo 14 da Lei nº 13.465/17).

Dito de outro modo, a requerida, pessoalmente, pode apresentar requerimento de regularização fundiária da área, o qual deverá ser apreciado pela Municipalidade, que pode indeferir o requerimento. Anote-se que *“a possibilidade de se fazer REURB de lote ou unidade isolada deve ser considerada pelo Município em casos muito específicos e que não exijam, por exemplo, a elaboração do PRF (Projeto de Regularização Fundiária). Se houver necessidade de elaboração do PRF o ideal é que o Município conclua a REURB de uma quadra para evitar prejuízo aos cofres públicos, bem como para que as áreas públicas sejam devidamente regularizadas”* (Cunha, Michely Freire Fonseca. In “Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB”. Editora JusPodvum. Pág. 20).

Ou seja: se admite até a regularização urbana de lote isolado, embora excepcionalmente, por ora, e não estando comprovado, por exemplo, que no local do imóvel iria passar uma rua ou é curso natural de escoamento de águas pluviais; a demolição do imóvel é medida desproporcional.

Embora a irregularidade da construção seja incontroversa, o laudo apresentado pela Municipalidade apontou a inexistência de risco de inundação ou desabamento, de modo que não há perigo para a incolumidade física da ré ou de qualquer outra pessoa.

Sabendo-se que no local reside família de baixa renda, instala-se um conflito entre o direito difuso fundamental à urbanização e o direito fundamental à moradia.

Diante do grave contexto social que assola o país, impõe-se a ponderação entre os valores constitucionalmente garantidos, pois o mero descumprimento do poder de polícia não pode implicar em medida tão gravosa, como a demolição do imóvel, o qual, repita-se, não apresenta risco à requerida ou a quem quer que seja. Situa-se em área particular; em vazio urbano e não está inserido em APP.

A demolição pretendida baseia-se única e exclusivamente no fato de imóvel estar situado em loteamento irregular, o qual poderá vir a ser regularizado; não tendo ainda o Município deferido ou indeferido requerimento de REURB da área situada em Núcleo Informal; cujo pedido poderá ser apresentado pelo próprio interessado, pela Defensoria Pública, associação de bairro, etc.

Leciona Luis Manuel Fonseca Pires, com fundamento na doutrina de Robert Alexy, que a compreensão do procedimento de ponderação entre princípios (com base na proporcionalidade) decompõe-se em três passos:

“Inicialmente, deve ser avaliado o grau do não cumprimento ou prejuízo de um princípio; em seguida, deve haver a comprovação da importância do cumprimento do princípio em sentido contrário, e por último se deve comprovar que o cumprimento do princípio em sentido contrário justifica o não cumprimento do outro princípio”. (in PIREs. Luis Manuel Fonseca. Controle judicial da discricionariedade administrativa, 2017. Ed. Fórum. P.269).

Acrescenta-se que segundo a doutrina de Humberto Ávila, a proporcionalidade não se constitui em princípio propriamente dito; mas sim em instrumento de ponderação (que possibilita o sopesamento entre princípios).

Sendo o instrumento da proporcionalidade decomposto em adequação (meios idôneos ao fim), necessidade (modo menos oneroso de se alcançar o objetivo almejado) e proporcionalidade em sentido estrito (mais vantagens, menos prejuízos), possível inferir que o objetivo de demolição perseguido pela autora é desnecessário, por conseguinte, desproporcional.

No caso concreto, a maximização do princípio da dignidade humana, que abrange o direito fundamental à moradia, deve prevalecer sobre o direito difuso do adequado ordenamento do solo, cuja violação comporta minoração por meio dos instrumentos de regularização fundiária.

Em resumo, o descumprimento do direito à urbanização se justifica diante do direito à moradia. O adequado ordenamento do solo urbano não sofrerá inteiro sacrifício, na medida em que a área em que situado o imóvel que se pretende demolir poderá vir a ser regularizada.

Se a regularização for impossível – o que pode resultar dos estudos e levantamentos necessários –, aí sim a demolição será medida equânime, a qual deverá ser precedida de inclusão em programa habitacional ou oferecimento de auxílio moradia.

De fato, a improcedência do pedido de demolição não acarretará danos à coletividade, ao passo que resguardará a moradia da requerida.

Obtempere-se que o Município é titular do dever de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, devendo a sua atuação estar adstritas às obras essenciais a serem implantadas, em especial à infraestrutura necessária para melhoria na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados – em conformidade com a legislação urbanística local, nos termos do quando imposto pelo art. 40, §5º, da Lei 6.799/1979.

Somente inexistente esse dever em relação às parcelas do loteamento irregular ainda não ocupadas. Tudo sem prejuízo do também dever-poder da Administração de, além de cominar sanções administrativas, civis e penais, cobrar dos responsáveis o custo que sua atuação saneadora acarrete.

É o que vem decidindo o STJ, conforme recente julgado:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR RECURSO ESPECIAL. PODER-DEVER DO MUNICÍPIO DE FISCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO. 1. Cuida-se de inconformismo do Município de Franca contra acórdão do Tribunal de origem que deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público, para decidir sobre a responsabilidade do citado Município pela regularização do loteamento, pois de forma omissa não atendeu os preceitos normativos constitucionais e infra-constitucionais que reservam ao ente público a competência para legislar, fiscalizar e ordenar o uso e ocupação do solo urbano. 2. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, em hipóteses como a dos autos, o regime de responsabilidade civil é de solidariedade na imputação e de subsidiariedade na execução. Assim, incumbe ao Município o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, daí sua responsabilização pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade vinculada e não discricionária. Precedente. 3. A responsabilidade do ente municipal se refere às obras essenciais a serem implantadas, especialmente quanto à infraestrutura necessária para melhoria da malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo de ação regressiva contra os empreendedores. Precedentes. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido” (REsp 1739125/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/02/2019, DJe 11/03/2019).

O TRF da 4ª região já permitiu a manutenção de casa em área de preservação permanente fora das hipóteses excepcionais de utilidade pública ou interesse social, lastreando o julgado no direito fundamental à moradia. Veja-se:

*“(…) A concorrência do direito ao ambiente e do direito à moradia requer a compreensão dos respectivos conteúdos jurídicos segundo a qual a desocupação forçada e demolição da moradia depende da disponibilidade de alternativa à moradia. Cuidando-se de família pobre, chefiada por mulher pescadora, habitando há longo tempo e com risco à segurança e de dano maior ou irreparável ao ambiente, fica patente o dever de compatibilização dos direitos fundamentais envolvidos. **Proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que o sujeito diretamente afetado seria visto como meio cuja remoção resultaria na consecução da finalidade da conduta estatal, sendo desconsiderado como fim em si mesmo de tal atividade.** Concretização que busca prevenir efeitos discriminatórios indiretos, ainda que desprovidos de intenção, em face de pretensão de despejo e demolição atinge mulher chefe de família, vivendo em sua residência com dois filhos, exercendo de modo regular, a atividade pesqueira. A proibição da discriminação indireta atenta para as consequências da vulnerabilidade experimentada por mulheres pobres, sobre quem recaem de modo desproporcional os ônus da dinâmica gerados*

das diversas demandas e iniciativas estatais e sociais” (AC 2006.72.04.003887-4, Rel. Juiz. Federal Roger Raupp Rios, j. 12.05.2009).

Por sua vez, o TRF da 5ª Região condicionou a desocupação de APP à prévia disponibilização de nova área pelo Poder Público, para que os ocupantes pudessem exercer o direito fundamental à moradia:

“Constitucional. Administrativo. Ação civil pública. Ambiental. Política urbana. Ocupação irregular. Área de preservação permanente. Atuação positiva do poder público no sentido de disponibilizar prestação de serviços públicos. **Não possibilidade de demolição enquanto não houver a realocação dos moradores.** Sentença mantida. 1. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido confirmando a liminar que proibiu que os réus construam, ampliem ou modifiquem o estado atual de seus imóveis, ressalvadas as reformas necessárias para conservação dos mesmos. A sentença assegurou o direito de os réus permanecerem em suas moradas até que seja implementada política governamental para remoção de todos os moradores em situação similar (ou seja ocupantes de moradas edificadas nas margens do Rio Jaguaribe na cidade de João Pessoa) e realocação dos moradores carentes, mediante inclusão destes em programas de habitação ou concessão de incentivos/financiamentos para aquisição da casa própria e ou política similar. 2. Não resta dúvida de que se deve preservar o meio ambiente, e de acordo com a Constituição Federal se assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida com a necessidade de defesa por parte do Poder Público. Porém, a moradia também é preservada pela Carta Constitucional, direito social ali previsto. **3. A análise dos autos deixa ver que o Poder Público ao longo dos anos além de nada fazer para compatibilizar a moradia com o direito ao meio ambiente adequado, passou a disponibilizar a prestação de serviços públicos aos moradores locais, com a implementação de água encanada, saneamento básico, iluminação pública, limpeza urbana e energia elétrica.** 4. **A colisão entre princípios constitucionais não se resolve no campo da validade, mas no campo do valor. Se uma determinada situação é proibida por um princípio, mas permitida por outro, não há que se falar em nulidade de um princípio pela aplicação de outro. No caso concreto, determinado princípios terá maior relevância que o outro.** 5. Nesse contexto, a demolição, com a consequente violação de moradia dos apelados, só pode ocorrer se o Poder público providenciar a realocação dos apelantes e demais moradores da região em área onde possam construir uma moradia adequada, **medida diversa implicaria violação à proteção da dignidade da pessoa humana.** 6. *Apelação não provida*” (AC 2005.82.00.012123-6, de 05.08.2010).

Assim também já decidiu o E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

“APELAÇÃO – **Ação demolitória** – Cerceamento de defesa configurado – Necessidade de realização de perícia técnica – **Construção sem alvará em loteamento irregular – Adquirente de baixa renda – Possibilidade de regularização** – Ausência de prova da irregularidade ou dos riscos da construção, o que somente é possível por meio de prova técnica – Recurso provido, com determinação” (TJSP; Apelação Cível 0000022-11.2014.8.26.0247; Relator (a): Sílvia Meirelles; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Ilhabela – Vara Única; Data do Julgamento: 19/06/2019; Data de Registro: 19/06/2019).

“APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO – Mandado de segurança preventivo para obstar a demolição de construções existentes e o desfazimento de loteamento apontado como ilegal – Município de Piracicaba – Legitimidade passiva e interesse de agir presentes – Configuração de direito líquido e certo, anotada a desnecessidade de dilação probatória para a instrução – **Processo de regularização em curso, com parecer técnico oficial pela viabilidade da regularização fundiária – Incongruência lógica de atos tendentes à demolição das construções já erguidas** e ao desfazimento do loteamento, enquanto em trâmite o tal processo administrativo de regularização, sem indeferimento – Inteligência e aplicação de dispositivos da Lei nº 6.766/79 e da Lei nº 13.465/2017, a incluir, por aproximação analógica, o prescrito no art. 31, §8º, da Lei de regularização Fundiária – Sentença de concessão parcial da ordem mantida – **RECURSO VOLUNTÁRIO E REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDOS**” (TJSP; Apelação Cível 1021659- 63.2017.8.26.0451; Relator (a): Vicente de Abreu Amadei; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Piracicaba – 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/02/2019; Data de Registro: 15/02/2019).

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ambiental. Ação civil pública. Cumprimento de sentença. Decisão agravada que suspendeu a ordem de demolição e deferiu prazo para a Municipalidade apresentar

*estudo técnico, tendo em vista a possibilidade de regularização da moradia aqui em debate. Inconformismo do órgão ministerial. Sem razão. **Construção já existente e inserida em área de ZEIS. Possibilidade de regularização do local mediante a observância de estudos técnicos.** Em que pese a ocupação das margens dos cursos d'água causar consequências à preservação do meio ambiente saudável, **a demolição é irreversível** e, ainda, considerando que dentre os que habitam o local em discussão há cerca de duas décadas, se encontra pessoa com necessidade especial, a suspensão da ordem de demolição e o deferimento de prazo de três meses para a Municipalidade apresentar o estudo técnico supracitado comporta manutenção. Recurso não provido" (TJSP; Agravo de Instrumento 2133052-68.2017.8.26.0000; Relator (a): Roberto Maia; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de São Sebastião – 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 09/08/2018; Data de Registro: 10/08/2018).*

"[...] CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS. Direito difuso de urbanização adequada e direito à moradia de população de baixa renda. Imóvel ocupado. PERÍCIA. Constatação da ausência de comprometimento da construção e de perigo aos moradores ou a terceiros. **Hipótese em que, por um juízo de razoabilidade e proporcionalidade, deve prevalecer o direito à moradia.** Fundamentos inexistentes para a concessão da demolição. SENTENÇA MANTIDA. Apelo desprovido". (AC nº 0007772-59.2001.8.26.0590, 8ª Câmara de Direito Público, rel. Des. João Carlos Garcia, j. 14/11/2012).

Ressalta-se, ainda, que o Município foi instado a se manifestar sobre se a família da requerida Jesuelma Aparecida Rodrigues está cadastrada em programas habitacionais; se elaborou laudo/relatório de visita à família que pretende despejar e se estão cadastrados para receber o auxílio previsto no Decreto nº 17.788/108.

Porém, negou-se a apresentar tais informações (fls. 219/220).

Nesse ponto, não é possível ignorar o fato de que o Brasil e demais países estão em situação de calamidade pública decorrente da pandemia da covid19.

Assim, entendo que eventuais ações demolitórias e de reintegração de posse apresentam riscos de contágio à população vulnerável, caso não haja à disposição moradia alternativa adequada.

Estudos do Instituto dos Arquitetos do Brasil, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (fonte: <http://www.iab.org.br/noticias/apelo-ante-o-avanco-do-virus-covid-19-no-pais>) mostram que essas demandas atingem populações vulneráveis a quais apresentam dificuldades de encontrar outra moradia – tornando ainda mais difícil o isolamento dessa população em caso de infecção.

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, inc. I, do CPC, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos.

Sentença sujeita à remessa necessária por força do art. 496 do CPC.

São José dos Campos, 30 de abril de 2020

Instruções para os autores

A *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, ISSN 2447-2026, tem por objetivo oferecer trabalhos com visões críticas e aprofundadas sobre temas atuais do Direito Urbanístico Brasileiro, contemplando a multiplicidade das questões que afetam as cidades. Congrega artigos de doutrina nacional e estrangeira e reflexões sobre a aplicação da legislação, o posicionamento dos Tribunais, as relações entre Direito e políticas urbanas, bem como as práticas inovadoras na área. As propostas de artigos para edição na *RBDU* deverão ser enviadas para conselhorevistas@editoraforum.com.br. Os trabalhos deverão ser acompanhados dos seguintes dados: nome do autor, sua qualificação acadêmica e profissional, endereço completo, telefone e *e-mail*.

Os trabalhos para publicação na *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU* deverão ser *inéditos* e para publicação *exclusiva*. Uma vez publicados nesta revista, também poderão sê-lo em livros e coletâneas, desde que citada a publicação original. Roga-se aos autores o compromisso de não publicação em outras revistas e periódicos.

Os trabalhos deverão ser redigidos em formato Word, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados. O tamanho do papel deve ser A4 e as margens utilizadas idênticas de 3cm. Número médio de 15/40 laudas.

Os textos devem ser revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação científica. A escrita deve obedecer às novas regras ortográficas em vigor desde a promulgação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, a partir de 1º de janeiro de 2009. As citações de textos anteriores ao Acordo devem respeitar a ortografia original.

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, contendo: título do artigo (na língua do texto e em inglês), nome do autor, filiação institucional, qualificação (mestrado, doutorado, cargos etc.), resumo do artigo, de até 250 palavras (na língua do texto e em inglês – *abstract*), palavras-chave, no máximo 5 (na língua do texto e em inglês – *keywords*), sumário do artigo, epígrafe (se houver), texto do artigo, preferencialmente dividido em itens e capítulos, e referências. O autor deverá fazer constar, no final do artigo, a data e o local em que foi escrito o trabalho de sua autoria.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de itálico, evitando-se o negrito e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou

tradutores; as citações textuais longas (mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo esquerdo de 2cm (alinhamento justificado), utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem itálico. As expressões em língua estrangeira deverão ser padronizadas, destacando-as em itálico. O uso do *op. cit.*, *ibidem* e do *idem* nas notas bibliográficas deve ser evitado, substituindo-se pelo nome da obra por extenso.

Caso a publicação tenha imagens, enviar em arquivo separado, no tamanho natural que será utilizado, em alta resolução (300 dpi), em arquivos de extensão .jpg, .tif, .eps, ou arquivos do Photoshop (.psd), formato vetorial CorelDRAW (.cdr) ou Adobe Illustrator (.ai).

A Revista reserva-se o direito de aceitar ou vetar qualquer trabalho recebido, de acordo com as recomendações do seu Corpo Editorial, como também o direito de propor eventuais alterações.

A análise dos trabalhos recebidos obedece a duas etapas. Primeiramente, em caráter preliminar e prejudicial da avaliação por sistema de double *blind review*, os textos são analisados por ao menos um dos Coordenadores da Revista ou em conjunto com algum integrante do Corpo Editorial, caso os Coordenadores julguem necessário, visando a verificar sua adequação à linha editorial, aos objetivos da Revista e de seus Coordenadores; nesta fase são verificados aspectos como o ineditismo, possível impacto na área e o potencial de aderência e contribuição para avançar nas linhas editoriais de interesse da Revista.

Os originais aprovados nessa primeira análise serão encaminhados para apreciação de dois pareceristas externos (com titulação acadêmica idêntica ou superior à informada pelo autor – preferencialmente), assegurada a garantia do anonimato, segundo os critérios do sistema *blind review*, levando em conta aspectos e critérios indicados pela Revista e pela Área de avaliação no Qualis.

Os trabalhos recebidos e não publicados não serão devolvidos. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação dos trabalhos. O autor receberá gratuitamente um exemplar da revista com a publicação do seu texto.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Eventuais dúvidas poderão ser aclaradas pelo telefone (31) 2121-4910 ou pelo *e-mail* editorial@editoraforum.com.br.

Esta obra foi composta na fonte Frankfurt, corpo 10 e impressa em papel Offset 75g (miolo) e Supremo 250g (capa) pela Laser Plus Gráfica, em Belo Horizonte/MG.