

Segregação urbana: direitos fundamentais em tempos de pandemia

Urban segregation: fundamental rights in times of pandemic

Rafael José Nadim de Lazari*
Universidade de Marília, Marília – SP, Brasil

Alencar Frederico Margraf**
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa – PR, Brasil

Eduarda Albuquerque***
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa – PR, Brasil

1. Introdução

Os direitos fundamentais tiveram seu desenvolvimento proveniente das transformações da sociedade e, gradativamente, tornaram-se objeto de inúmeros debates, atuando como ponto central dos principais questionamentos jurídicos. De forma semelhante, os direitos sociais como são conhecidos atualmente também se

* Advogado, consultor jurídico e parecerista. Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal. Estágio Pós-Doutoral pelo Centro Universitário “Eurípides Soares da Rocha”, de Marília/SP. Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica, de São Paulo/SP. Professor da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da Universidade de Marília/SP- UNIMAR. Professor convidado de Pós-Graduação (LFG, EBRADI, Projuris Estudos Jurídicos, IED, dentre outros), da Escola Superior de Advocacia, e de Cursos preparatórios para concursos e Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (LFG, G7, Vipjus, IED, Vocação Concursos, PCI Concursos, dentre outros). Professor dos Programas “Saber Direito” e “Academia”, na TV Justiça, em Brasília/DF. Membro da UJUCASP- União dos Juristas Católicos de São Paulo. Palestrante no Brasil e no exterior. Autor, organizador e participante de inúmeras obras jurídicas, no Brasil e no exterior. E-mail: prof.rafaeldelazari@hotmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9808-8631>.

** Professor na Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR- UEPG. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná- UENP. Especialista em Direito Penal, Processo Penal e Criminologia, pelo Instituto Busato de Ensino. Pós-Graduado *latu sensu*, pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná, Núcleo de Ponta Grossa. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR- UEPG. Membro Efetivo do Instituto Paranaense de Direito Processual. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (mai-2013/mai-2015). Pesquisador. E-mail: alencarmargraf@yahoo.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8512-4261>.

*** Graduanda do curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR - UEPG. E-mail: eduardaalbuquerque91@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2964-9180>.

solidificaram após longas reivindicações e assumiram a posição de símbolo de justiça social e igualdade material. Prova destas várias transformações é o que se costuma chamar de “gerações” ou “dimensões” de direitos fundamentais. No entanto, embora tipificados, os direitos fundamentais sociais possuem sua efetividade completamente dependente do Poder Público, não bastando a mera formalização para que se constituam.

O art. 6º da Constituição elenca uma série de direitos que pretendem assegurar melhores condições de vida a toda à população e, sobretudo, aos desfavorecidos. Exemplo disso é o direito à moradia, um dever comum de todos os entes federativos, encarregados da promoção e melhoria das habitações, com o fim de possibilitar o acesso a uma *infraestrutura* básica de serviços e saneamento a todos.

Neste âmbito, vários programas e projetos governamentais foram criados¹ e realizaram ao longo dos anos inúmeras ações objetivando a resolução da questão habitacional no Brasil, ora através da construção ou reforma de moradias ora via crédito imobiliário. Todavia, a maioria deles se extinguiu sem solucionar o problema habitacional. Os resultados alcançados, muitas vezes, trouxeram piores condições de vida, prejuízos, inacessibilidade e vulnerabilidades². As atualizações no Marco Legal do Saneamento Básico, promovidas pela recente Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, parecem tender a reduzir esse problema, mas certamente não o resolverão por completo.

Vale destacar que a efetivação dos referidos direitos, garantidores de uma vida condigna e saudável, apresenta-se cada vez mais importante diante do contexto atual. Sua relevância se dá devido à pandemia de Covid-19, doença viral, também chamada de SARS-CoV-2, que tem assolado países, economias e, principalmente, vidas humanas. A sua veloz capacidade de propagação tem comprometido inúmeras famílias brasileiras, habitantes de comunidades periféricas e favelas que já não contavam com uma *infraestrutura* que lhes garantisse o mínimo existencial, o qual, como bem conceitua Luiz Edson Fachin, “o mínimo não é menos nem é ínfimo. É um conceito apto à construção do razoável e do justo ao caso concreto, aberto, plural e poroso ao mundo contemporâneo”³.

Em vista disto, com base nos princípios da dignidade humana e do mínimo existencial, e da análise da efetivação dos direitos sociais, como o acesso à educação, à saúde (Sistema Único de Saúde (SUS) e saneamento básico), à alimentação, ao trabalho e à moradia, o presente estudo pretende analisar as circunstâncias históricas que propiciaram o processo de favelização e compreender a conjuntura que envolve a população ignorada e desassistida das periferias brasileiras.

¹ Com destaque: 1964 - Banco Nacional de Habitação (BNH) como órgão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH); 1999 Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sendo utilizado para pagamento de moradias. Ainda, na década de 1990: 1995 a 1998 - Programas Pró Moradia e Habitar Brasil; 1998 - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H); 1997 - Sistema Financeiro Imobiliário. Já nos anos 2000: 2005-2008 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); 2009 - Minha Casa Minha Vida; 2021 - Programa Casa Verde e Amarela.

² MONTEIRO; VERAS, 2017; VASCONSELOS; CÂNDIDO JUNIOR, 1996, pp. 15-27; LIMA NETO *et al.*, 2013, pp. 03-05.

³ FACHIN, 2006, p. 280.

2. Direitos Fundamentais

2.1. Conceito e dimensões dos direitos fundamentais

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é marcada, dentre outras características, pelo extenso rol de direitos e garantias individuais que apresenta em seu corpo, em comparação às Constituições antecessoras, o que expressa a positivação e elevação ao patamar constitucional dos direitos fundamentais. Direitos humanos, direitos do homem, liberdades fundamentais, liberdades públicas e diversas outras expressões são utilizadas para aludirem aos referidos direitos. Porém, para José Afonso da Silva, a locução “direitos fundamentais do homem”, que significa “direitos fundamentais da pessoa humana”, ou simplesmente “direitos fundamentais”, é a mais adequada, por estar em consonância com a Carta Magna brasileira e representar prerrogativas positivadas para uma convivência digna, livre e igual entre as pessoas, sem as quais elas não se realizam e, muitas vezes, não sobrevivem⁴.

De acordo com Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, direitos fundamentais são:

[...] direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual⁵.

Tal definição traz consequências, dentre elas, a ideia de que somente podem ser considerados como fundamentais os direitos constitucionalmente garantidos, positivados ao longo de todo o texto constitucional, mesmo que alguns possuam um alcance limitado. Isso se justifica, principalmente, pela maior rigidez destinada à alteração de dispositivos constitucionais, fato este que protegeria aqueles direitos.

Entretanto, na visão de Ingo W. Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, não são apenas os direitos integrados à Constituição os dignos de serem considerados fundamentais, mas também aqueles que “[...] possam lhe ser equiparados, tendo, ou não, assento na constituição formal”⁶. Essa segunda visão parece ser a mais adequada, tendo em vista o disposto na Constituição Federal, parágrafo segundo, do art. 5º.

Sendo assim, outros direitos, diversos dos constitucionalmente garantidos, também podem ser dotados da mesma “fundamentalidade” destes. Acerca deste caráter fundamental, Humberto Nogueira Alcalá ressalta:

Hay una sola fuente de la fundamentalidad de los derechos, su relación con la dignidad humana, ya que son expresión inmediata y positiva de la misma, constituyendo el núcleo básico irreductible e irrenunciable del estatus jurídico de la persona. Por otra parte, tal denominación denota el carácter fundamentador del

⁴ SILVA, 2014, p. 180.

⁵ DIMOULIS; MARTINS, 2018, p. 52.

⁶ SARLET *et al.*, 2018, p. 341.

orden jurídico y político de la convivencia en sociedad, constituyendo elementos básicos del ordenamiento jurídico⁷.

É fato que a discussão acerca da conceituação dos direitos fundamentais é das mais extensas, gerando grande debate em âmbito doutrinário e jurisprudencial. Entretanto, o presente trabalho não tem por finalidade esgotá-la.

O Direito, assim como todas as ciências, acompanha as transformações da sociedade. Por isso, em cada momento histórico, conforme sua ideologia, diferentes liberdades são proclamadas. E assim acontece com os direitos fundamentais. Por conta das suas várias transformações, costuma-se falar em “gerações” de direitos fundamentais, sendo consolidada a existência de três delas, e havendo divergência quanto a uma possível quarta, quinta ou até sexta geração.

Entretanto, para Dimoulis e Martins⁸, a utilização do termo “gerações” para se referir ao metamorfismo de tais direitos vem sendo alvo de críticas, porque o uso desse vocábulo sugere a existência de uma substituição de gerações anteriores pelas posteriores, sendo que, na realidade, o que ocorre é uma relação de complementaridade entre elas, não havendo a abolição de nenhum direito, mas sim, a cumulação deles. Portanto, grande parte da doutrina tem preferido utilizar o termo “dimensões” de direitos fundamentais⁹.

A despeito das controvérsias teóricas, há consenso quanto às três primeiras dimensões, como já mencionado anteriormente. A primeira, ligada ao Estado Liberal. A segunda, ao Estado Social. A terceira, relacionada à solidariedade e à fraternidade. E, por haver divergências quanto à existência e conteúdo de outras dimensões, este estudo se propõe a fazer um breve apanhado apenas destas primeiras já elencadas.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são resultantes do pensamento liberal do século XVIII. Dessa maneira, limitam a intervenção estatal na autonomia dos indivíduos, sendo direitos de *status negativus*, pois impõem ao Poder Público uma obrigação de não fazer algo¹⁰. Enquadram-se aqui, por exemplo, os direitos à vida, à propriedade e à liberdade.

Entretanto, como lembram Sarlet, Marinoni e Mitidiero, a proclamação formal de tais direitos não gerou sua efetiva materialização para a maioria das pessoas. Somado a isso, os impactos sociais e econômicos da industrialização, além dos pensamentos socialistas emergentes neste contexto, levaram ao surgimento de movimentos que reivindicavam do Estado a positivação de outros direitos, atribuindo-lhe um papel positivo, ou seja, de intervenção na liberdade individual para propiciar um bem-estar social¹¹. Esses são, portanto, os direitos de segunda dimensão, que permitem aos cidadãos exigir prestações estatais, a fim de assegurar-lhes, por exemplo, a saúde, educação, trabalho digno etc. Conforme Miguel Carbonell, “[...] en el modelo del Estado social, los poderes públicos dejan de ser percibidos como enemigos de los derechos fundamentales y comienzan a

⁷ ALCALÁ, 2003, p. 81.

⁸ 2018

⁹ DIMOULIS; MARTINS, 2018, pp. 35-37.

¹⁰ DIMOULIS; MARTINS, 2018, p. 62.

¹¹ SARLET *et al.*, 2018, p. 332.

tomar, por el contrario, el papel de promotores de esos derechos, sobre todo de los de carácter social”¹².

Finalmente, a terceira dimensão corresponde aos direitos difusos e coletivos. Sua principal característica é o fato de possuírem titularidade transindividual, isto é, desprendem-se do indivíduo singularmente considerado e passam a abranger a sociedade, a nação, a humanidade, tornando a titularidade muitas vezes indefinida e indeterminável. Simbolizam essa dimensão os direitos à paz, ao meio ambiente equilibrado, à qualidade de vida etc.¹³

2.2. Direitos fundamentais: um estudo sobre o artigo 6º da CF/88

Como se sabe, desde o surgimento das Constituições de molde liberal-burguês e das Declarações de Direitos, a igualdade assumiu um papel marcadamente importante e passou a compor a essência de diversos ordenamentos jurídicos do globo. Com o constitucionalismo moderno, por exemplo, solidificou-se o ideal de igualdade por meio da Declaração dos Direitos da Virgínia, de 1776, e da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que propuseram a liberdade, independência e igualdade de direitos entre os indivíduos¹⁴.

Posteriormente, pontua Silva¹⁵, a Declaração da ONU de 1948 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, trataram da igualdade em seu sentido jurídico-formal, estipulando a igualdade de todos perante a lei. De forma análoga, a Constituição brasileira de 1988 também a estipulou com o objetivo de reduzir desigualdades sociais, extinguir discriminações, garantir direitos a todos e comprometer-se com a justiça social¹⁶. A referida Constituição representou, dentre todas as Constituições já existentes no Brasil, o maior avanço no quesito do direito à igualdade, pois, como bem afirmam Sarlet, Marinoni e Mitidiero:

Na Constituição Federal de 1988, objeto imediato de nossa atenção, a igualdade obteve lugar de acentuado destaque em várias passagens do texto constitucional, a começar pelo Preâmbulo, onde a igualdade (ao lado da justiça) e o valor de uma sociedade pluralista e sem preconceitos integram os valores centrais da ordem jurídico-constitucional. Além disso, a igualdade se apresenta no texto constitucional tanto como princípio estruturante do próprio Estado Democrático de Direito, quanto na condição de norma impositiva de tarefas para o Estado, bastando, neste contexto, referir o disposto no art. 3º, que, no âmbito dos objetivos fundamentais (com destaque para os incs. III e IV), elenca a redução das desigualdades regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, e é precisamente esta a perspectiva aqui privilegiada, a igualdade constitui uma peça chave no catálogo constitucional dos direitos fundamentais¹⁷.

Porém, como bem lembrado por Érico Hack¹⁸, a igualdade formal, por si só, não é compatível com as desigualdades sociais e econômicas concretas; deste modo, o que se torna necessário é que o mesmo Estado que garante a igualdade

¹² CARBONELL, 2015, p. 186.

¹³ SARLET *et al.*, 2018, p. 334.

¹⁴ SARLET *et al.*, 2018, p. 614.

¹⁵ 2014

¹⁶ SILVA, 2014, pp. 213-214.

¹⁷ SARLET *et al.*, 2018, p. 621.

¹⁸ 2008

de todas as pessoas perante a lei também forneça meios, oportunidades para que os desfavorecidos tenham acesso pleno a tudo que os favorecidos já possuem. Então, o que deve emergir é a outra face do Estado. Ou seja, por vezes o Poder Público deve abster-se de algumas ações a fim de que os direitos dos indivíduos sejam prezados, sob pena de serem feridos; porém, em algumas situações o que o indivíduo necessita é de, justamente, uma prestação positiva do Estado, que ele atue fornecendo instrumentos e recursos para que direitos sejam efetivados e garantidos¹⁹. É assim que os direitos sociais procedem e, nas palavras de Ricardo Issa:

Sin la pretensión de ensayar una definición conceptual, se puede decir que los derechos sociales constituyen aquella especie de derechos subjetivos inherentes a la persona que, debido a su contenido social y económico, acusan una funcionalidad social más intensa, siéndoles reconocidos a los hombres en razón de sus circunstancias vitales en tanto integrantes de formaciones sociales o grupos primarios de la comunidad, procurando un resguardo real, completo e integral de su dignidad, y promoviendo un orden socioeconómico que lo posibilite²⁰.

No Brasil, a primeira Constituição a escrever sobre ordem econômica e social foi a de 1934, inspirada na Constituição de Weimar. Entretanto, os direitos sociais apenas foram consagrados em um título específico (e como direitos fundamentais) na Constituição de 1988. Silva caracteriza os direitos sociais como aqueles que “[...] possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”²¹. E é neste aspecto de direito social que o direito à moradia, base do presente artigo, se estabelece.

Na Constituição Federal de 1988 o direito à moradia é enquadrado como de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo dever destes promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Porém, esse direito somente foi incorporado ao rol de direitos sociais fundamentais do art. 6º da Constituição através da emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

O direito à moradia, no entanto, não é necessariamente “direito à casa própria”, ainda que seja importante ressaltar que a aquisição da casa própria constitua um passo de efetivação deste direito. A efetividade propriamente dita, complementa Silva, consiste em uma *face negativa* que se refere a uma abstenção na qual ninguém pode ser privado ou impedido de ter uma moradia, nem pelo Estado, nem por terceiros; a *face positiva*, por conseguinte, alude a uma atividade prestacional do Estado, pois pretende a efetivação deste direito por meio de ações estatais que o garantam²².

O art. 3º da Constituição salienta que um dos objetivos fundamentais da República é a erradicação da marginalização. Tal marginalização se manifesta, muitas vezes, quando o direito à moradia não é devidamente implementado. Assim, cabe a este artigo suscitar algumas questões envolvendo direito à moradia,

¹⁹ HACK, 2008, p. 82.

²⁰ ISSA, 1999, p. 358.

²¹ SILVA, 2014, p. 288.

²² SILVA, 2014, p. 319.

marginalização, segregação urbana e as medidas governamentais a nível federal que têm sido executadas em tempos de pandemia.

3. Urbanização, higienismo social e o processo de favelização no Brasil

As cidades, ao longo dos séculos e nas mais variadas regiões, tiveram sempre fundamental importância, seja bélica, mercantil ou política. Na Europa, entre os séculos XII e XIV, deu-se o surgimento de centros urbanos. Quando o comércio passou a se desenvolver por meio do surgimento de rotas comerciais e das manufaturas, ainda que coexistente com uma economia predominantemente agrária e feudal, pontuam Gislane Campos Azevedo Seriacopi e Reinaldo Seriacopi, o estilo de vida das populações sofreu grandes transformações, justamente pela atuação nas cidades²³.

Após a dissolução do feudalismo com a centralização do poder e, conseqüentemente, com a ascensão do capitalismo, propiciado pela estruturação da divisão do trabalho e fortalecimento comercial²⁴, as cidades passaram a adquirir um caráter produtivo e também a acumular riquezas, consistindo, portanto, em espaço social, político e econômico à medida que concentram gradativamente maior *quantum* populacional²⁵. Assim, foi com o processo de industrialização, desde a manufatura e mais tarde com a maquinofatura, que a urbanização progressivamente ascendeu, trazendo consigo uma ideologia que foi adequando racionalmente os espaços com a instauração de uma coerência entre os meios e o fim²⁶.

Sendo assim, a Revolução Industrial representou importante processo de modificação no conceito de cidade, pois foi através dela que algumas capitais europeias sofreram aumento no contingente populacional que acabou representando a mão de obra necessária no período. Ainda que nem todas as cidades no continente europeu tenham passado por esse processo, milhares de pessoas passaram a ver a cidade como possibilidade de oportunidade, havendo assim um forte êxodo rural.

Entretanto, conforme bem lembrado por Robert Moses Pechman²⁷, se por um lado a industrialização trouxe desenvolvimento e gerou muitas riquezas para algumas classes, principalmente para a alta burguesia, ela também revelou as suas muitas falhas. As péssimas condições sanitárias e de habitação representaram a exteriorização da *infraestrutura* das cidades que não acompanhou o crescimento populacional²⁸.

O ambiente de trabalho, as fábricas e maquinofaturas, eram ambientes insalubres, mal ventilados e abarrotados de trabalhadores que se aglomeravam, dividindo o mesmo espaço. As habitações também eram precárias e muito simples, situavam-se em bairros mal iluminados, não pavimentados e com péssimas condições sanitárias. Como dito por Friedrich Engels, na Inglaterra, por exemplo,

²³ SERIACOPI; SERIACOPI, 2005, pp. 122-124.

²⁴ LEFÈBVRE, 2001, p. 13.

²⁵ SPOSITO, 1988, p. 40.

²⁶ LEFÈBVRE, 2001, p. 30.

²⁷ 1991.

²⁸ PECHMAN, 1991, p. 126.

berço da Revolução Industrial, os bairros povoados pela classe operária tinham edificações irregulares e com ventilação precária, com áreas pantanosas, com detritos humanos e de animais nas ruas, sem rede de escoamento de esgoto, nem água encanada²⁹. Assim, como a cidade era símbolo do prestígio advindo da produção capitalista, era também a própria representação do infortúnio da população majoritária³⁰.

Segundo Afonso Soares de Oliveira Sobrinho, toda a desordem habitacional promovida por esse aumento no contingente populacional, pela instalação da população operária nos grandes centros urbanos, promoveu uma reação do Estado a favor da limpeza e, além disso, da disciplina e controle dos indivíduos³¹. Para isso, surge um importante instrumento estratégico estatal: a medicina social urbana.

Como complementa Michel Foucault³², países como Alemanha, França e Inglaterra, por exemplo, grandes potências urbanas e capitalistas da época, valeram-se desse instrumento. A Alemanha foi a primeira a tratar do desenvolvimento da medicina estatal objetivando a melhoria no nível de saúde da população; mais tarde, a França a adotou como método de gerenciamento da urbanização, de controle político-social da população operária; na Inglaterra as intervenções nos locais insalubres, o uso de vacinas e o controle de doenças pretendiam tornar as populações mais aptas ao trabalho e menos tendentes à rebeldia³³.

A França adotou, também, a política de demolição de casas e edifícios residenciais para construção de vias de circulação (os *bulevares*) e edificações burguesas luxuosas. Henri Lefèbvre lembra que essas medidas foram adotadas na capital Paris pelo gestor urbanista Georges-Eugène Haussmann, provocando valorização imobiliária nas regiões centrais com a criação de bairros tipicamente burgueses e, conseqüentemente, intenso deslocamento das famílias operárias para as áreas periféricas³⁴.

No Brasil, a relação entre Estado e população operária foi semelhante. No início do século XIX a família real portuguesa chegou ao Rio de Janeiro e com eles vieram, também, ideais e hábitos dos burgueses europeus. A cidade do Rio de Janeiro tornou-se Capital, sofrendo uma grande explosão demográfica acompanhada de um forte desenvolvimento econômico, necessitando de transformações que a qualificassem como sede da Coroa. Desta forma, o modelo de urbanização estrangeira foi adotado no país, negando totalmente a realidade e as características individuais do Brasil³⁵.

Essa realidade, lembra Paulo César Garcez Marins, resumia-se em moradias populares e coletivas sem qualquer planejamento e *infraestrutura* sanitária, sendo comuns surtos epidêmicos que acometiam inúmeras pessoas e revelavam a precariedade da vivência das famílias mais pobres³⁶. Assim, a medicina social, mais

²⁹ ENGELS, 2010, p. 71.

³⁰ PECHMAN, 1991, p. 126.

³¹ SOBRINHO, 2013, p. 213.

³² 1984.

³³ FOUCAULT, 1984, pp. 82-96.

³⁴ LEFÈBVRE, 2001, pp. 22-23.

³⁵ SOBRINHO, 2013, pp. 216-217.

³⁶ MARINS, 1998, pp. 138-140.

conhecida como medicina higienista, surge para legitimar ações de intervenção estatal no meio social e também sobre os comportamentos humanos através de regramento e uniformização de condutas e costumes.

Contudo, o higienismo não se preocupou somente com questões sanitárias e de salubridade, mas também (e principalmente) com a modernização de vias e locais públicos. Nas palavras de Foucault, a medicina atuou perfeitamente como “uma estratégia bio-política”³⁷. Partindo desse pensamento, o desejo das elites da época se efetivou com o combate a cortiços e habitações coletivas que foram demolidos, abrindo espaço nas regiões centrais da cidade. Um exemplo, lembra Marins, é a demolição das habitações do Cortiço Cabeça de Porco na cidade do Rio de Janeiro, provocando a exclusão de inúmeras famílias das áreas privadas e públicas do centro³⁸.

Além disso, Lilian Fessler Vaz³⁹ pontua que houve uma supervalorização imobiliária após as demolições e transformações urbanísticas. Construções luxuosas em estilo europeu e alargamento de vias públicas, tudo isso encarecia os aluguéis, acarretando no deslocamento da população desabrigada para os morros e regiões mais afastadas. O padrão de moradia higiênica era inacessível e as construções fora dos padrões eram consideradas ilegais⁴⁰. Aos poucos o que surgiu foram bairros burgueses nas regiões centrais e com boa *infraestrutura*, e bairros afastados com as famílias pobres segregadas com as mesmas condições precárias já existentes.

Capitais da região Nordeste do Brasil e São Paulo, no Sudeste, também adotaram práticas higienistas e tiveram a segregação como resultado⁴¹. Todas as medidas adotadas e reformas urbanísticas efetuadas consistiram em decisões estratégicas que beneficiaram uma pequena parcela da população brasileira da época.

4. Política de remoção de favelas e o afastamento da população vulnerável

4.1. Política habitacional e seus propósitos

Conforme Nabil Georges Bonduki⁴², o período conhecido como República Velha no Brasil, de 1889 a 1930, não contava com ações estatais que se preocupassem diretamente com a questão habitacional no país, vez que prevalecia o liberalismo econômico e a principal fonte de renda e poupança nas cidades eram os aluguéis. Contudo, devido ao forte fluxo migratório tanto de famílias vindas das áreas rurais quanto de imigrantes estrangeiros, somado a uma supervalorização dos imóveis nas regiões centrais, o que se verificou foi exatamente o que já foi relatado no capítulo anterior: um grande número de cortiços e habitações coletivas nos centros urbanos que, de forma generalizada, não possuíam *infraestrutura* digna. Na década de 20, no pós-Guerra, o Estado até interviu nas relações contratuais a fim de que

³⁷ FOUCAULT, 1984, p. 80.

³⁸ MARINS, 1998, p. 141.

³⁹ 1991.

⁴⁰ VAZ, 1991, p. 140.

⁴¹ MARINS, 1998, p. 170.

⁴² 1994.

houvesse uma estabilização nos valores dos aluguéis, mas isso não impediu que os locadores realizassem despejos e que transferissem seus investimentos da construção civil para a indústria ascendente⁴³.

Segundo Licia do Prado Valladares, durante o governo Vargas, da década de 30 até meados da década de 40, a criação de Parques Proletários (conjuntos habitacionais para operários) colaborou para a política populista e também para a centralização e controle, de cunho político, de várias pessoas⁴⁴. Outra medida foi a criação do IAP (Instituto de Aposentadoria e Pensões), instituições previdenciárias que investiam os fundos da Previdência Social na construção de conjuntos habitacionais homogêneos de apartamentos, tornando assim o financiamento e aquisição imobiliária mais baratos para a população⁴⁵. A criação desses empreendimentos substituiu alguns poucos cortiços e também estimulou o setor privado da construção civil.

No mandato de Eurico Gaspar Dutra, de 1946 a 1951, a Fundação Casa Popular também almejava solucionar a questão habitacional, mas como se defrontava com inúmeros reveses em sua estruturação e desempenho, necessitando de recursos dos IAPs e encontrando forte resistência destes e de outros institutos ligados ao governo passado, a Fundação não suportou e sucumbiu⁴⁶. Já no governo de Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, o projeto de construção da nova Capital do Brasil refletiu em um intenso fluxo migratório advindo primordialmente da região Nordeste, mas não houve a efetivação de programas ou propostas que solucionassem o problema habitacional⁴⁷.

Segundo Kelly Maria Christine Mengarda Vasco, a intervenção estatal propriamente dita na questão habitacional se deu a partir 1964, com a criação do BNH (Banco Nacional da Habitação) e do Sistema Financeiro da Habitação, que propunham a retirada das famílias das favelas e também a urbanização das áreas periféricas⁴⁸. Esse programa consistiu em um meio de industrialização da produção habitacional, no qual as famílias de baixa renda que quisessem adquirir a casa própria poderiam receber crédito para o financiamento. A partir de 1967 o BNH canalizou recursos advindos do setor privado por meio do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) das relações trabalhistas, retornando para construção civil na forma de habitações populares⁴⁹. Ao investir os recursos repassados pelo FGTS, financiou a construção de casas, gerou empregos, fomentou a indústria de matéria-prima para construção civil e firmou contratos com empresas privadas do ramo⁵⁰.

Em 1986, porém, o BNH foi extinto, não solucionando o problema habitacional. Repassou todo recurso advindo do FGTS para a Caixa Econômica Federal que se responsabilizou pela administração e posterior repasse para o órgão que tratasse das habitações populares. Entretanto, nas décadas seguintes o que houve foram obras de urbanização nas favelas já existentes, como pavimentação e

⁴³ BONDUKI, 1994, pp. 712-722.

⁴⁴ VALLADARES, 1980, p. 25.

⁴⁵ MARINS, 1998, pp. 205-206.

⁴⁶ BONDUKI, 1994, p. 718.

⁴⁷ MARINS, 1998, p. 209.

⁴⁸ VASCO, 2018, p. 35.

⁴⁹ BOLAFFI, 1982, p. 46.

⁵⁰ VALLADARES, 1980, p. 35.

alguma *infraestrutura*, não precisamente programas de habitação, apenas políticas a cargo dos Estados e Municípios⁵¹.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) criado em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, propunha utilizar os recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União para a construção de moradias populares por empresas privadas. Esse programa selecionava famílias através da Caixa Econômica Federal que pagariam mensalmente um valor inferior ao aluguel e, após 15 anos, teriam a chance de adquirir o imóvel como casa própria.

Para Adauto Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão⁵², quando Luiz Inácio Lula da Silva é eleito em 2003 como Presidente da República, sobrevém entre as classes mais pobres a expectativa de uma nova realidade habitacional para o país. As propostas na época eram de combate à desigualdade social, ampliação do acesso à moradia, transporte e saneamento básico e também de humanizar os espaços, trazendo mais dignidade às pessoas. No mesmo ano criou-se o Ministério das Cidades, para que ocorresse a efetivação destas propostas⁵³.

No ano seguinte, o Plano Nacional de Habitação (PNH) elevou a questão habitacional ao nível federal e promoveu ações de regularização fundiária de assentamentos informais⁵⁴. Em 2004 e 2005 o Programa Crédito Solidário e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) trataram, respectivamente, da aquisição de novas habitações ou a conclusão e reforma de moradias existentes, e da distribuição das atribuições entre os três níveis de governo para criação de fundos financeiros⁵⁵. Em 2007, o PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) fomentou a urbanização de assentamentos habitacionais precários através de obras de *infraestrutura*.

Em março de 2009, com a forte crise financeira dos “subprimes”, o governo brasileiro decidiu criar um programa econômico que visava confrontar os reflexos da crise. Assim, através da MP nº 459 foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que apostou na produção habitacional em massa o qual, posteriormente, foi elevado à política nacional⁵⁶. Os empreendimentos do PMCMV foram inseridos nos espaços não ocupados de periferias já existentes nas cidades, aproveitando a estrutura sócio-econômica já existente, mesmo que precária, e também em áreas ainda não urbanizadas, muitas vezes em regiões fora do perímetro urbano⁵⁷, mas da mesma forma não foi capaz de suprir toda necessidade verificada pela população mais carente do Brasil.

4.2. Segregação e direito à participação na cidade

No Brasil, várias foram as propostas e medidas realizadas pelo Estado, junto ou não a empresas privadas, com o intuito de confrontar a questão habitacional no país. Algumas das ações foram meramente paliativas e temporárias, outras existem até

⁵¹ VASCO, 2018, p. 38.

⁵² 2013.

⁵³ CARDOSO; ARAGÃO, 2013, pp. 24 e 28-29.

⁵⁴ VASCO, 2018, pp. 42-45.

⁵⁵ CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 30.

⁵⁶ AMORE, 2015, pp. 15-18.

⁵⁷ RUFINO, 2015, p. 65.

os dias atuais. Contudo, o que se pretende analisar neste tópico é a eficácia não apenas imediata, mas também as consequências geradas posteriormente por essas ações.

Como é possível afirmar, moradia é um direito social constitucionalmente assegurado. Sendo assim o Estado, representado pelo Poder Público, é o responsável direto por conceder meios que materializem esse direito de forma ampla e satisfatória a todos. Porém, o que se verifica desde o início das remoções das favelas é a impossibilidade de garantir proporcionalmente moradias dignas à enorme demanda existente, bem como a incapacidade de construir habitações nas periferias que assegurem aos cidadãos a plena capacidade de deslocamento dessas áreas para os locais de consumo, lazer e socialização⁵⁸.

Assim, observa-se que essas medidas governamentais, que por um lado tentam retirar milhares de famílias da informalidade habitacional, são as mesmas que promovem desigualdades, pioram a qualidade de vida e segregam ainda mais⁵⁹. Ainda que os programas e propostas facilitem e viabilizem o acesso à casa própria (vide Minha Casa Minha Vida), as regiões onde estas moradias se situam possuem, muitas vezes, uma *infraestrutura* de serviços muito deficitária, por serem loteamentos e residências muito afastados.

Como bem lembrado por Gabriel Bolaffi⁶⁰, habitar as periferias dos grandes centros urbanos não significa apenas morar em regiões distantes, mas também precárias em *infraestrutura* e serviços públicos. Os reflexos desta intensa periferização se resumem no aumento das distâncias, na ineficiência dos transportes e da administração pública, e no aumento nos custos de vida da população⁶¹.

Desta forma, para as famílias mais pobres, mesmo a favela tendo seus problemas, ela representou uma alternativa financeiramente benéfica pela localização que facilitava o acesso a serviços essenciais, o que não foi levado em conta nas intervenções estatais de remoção⁶². Muitas famílias, por mais que tivessem conseguido a casa própria em locais muito afastados dos serviços essenciais, optaram pelo retorno às favelas, já que esta era uma alternativa mais viável economicamente em face da condição financeira e do custo de vida das grandes cidades⁶³.

Sendo assim, como aduz Lefèbvre, há uma urbanização desurbanizante e desurbanizada, na qual se afasta da cidade, do meio de convívio e de relações sociais a classe operária que deixa de ser ativa na construção e desenvolvimento desse meio, deixando de participar da força criativa e coletiva de modelar, criar e recriar o espaço urbano⁶⁴. O que se verifica é a imposição de afastamento às populações que vivem nesses conjuntos habitacionais construídos por programas governamentais em uma cidade que vai aos poucos se construindo a partir de

⁵⁸ MARINS, 1998, p. 213.

⁵⁹ RUFINO, 2015, p. 69.

⁶⁰ 1982.

⁶¹ BOLAFFI, 1982, pp. 57-59.

⁶² VALLADARES, 1980, pp. 44-45.

⁶³ VALLADARES, 1980, p. 81.

⁶⁴ LEFÈBVRE, 2001, p. 25.

ideologias que segregam, exploram e transformam as pessoas em meros consumidores de espaços e, assim, “desurbanizam” a sociedade.

5. Reflexos da pandemia nas comunidades vulneráveis

Como já analisado no tópico anterior, nem sempre os programas e propostas governamentais para solução do problema habitacional no Brasil alcançaram os efeitos pretendidos. Muitos deles promoveram ações que buscaram retirar as famílias de suas habitações irregulares e encaminhá-las para outras moradias, cuja localização, geralmente, impossibilitava ou dificultava o acesso a uma *infraestrutura* de serviços essenciais. Houve casos de famílias que fixaram residência nestes loteamentos periféricos, assim como houve várias famílias que preferiram retornar às favelas. Vale ressaltar que as condições estruturais e sanitárias destas localidades são deficitárias e os espaços reduzidos são, muitas vezes, insalubres. E, atualmente, outro problema soma-se a estes: a pandemia de Covid-19.

A Covid-19, também chamada de SARS-CoV-2, teve seus primeiros casos confirmados na província de Wuhan, China, em dezembro de 2019. Entretanto, lembra Diego de Oliveira Souza, por se tratar de um caso de vírus de pneumonia com alto grau de contágio, no mês de fevereiro do presente ano já se observava a presença de indivíduos contaminados em quase todos os continentes, trazendo impactos sérios a nível global⁶⁵. Muitas fronteiras entre países foram fechadas, atividades comerciais foram suspensas, espaços de ensino e lazer deixaram de funcionar.

Todos no mundo de alguma forma têm sofrido os impactos da pandemia de Covid-19, sejam financeiros, educacionais ou mesmo psicológicos. Porém, o que se constata é que, enquanto algumas pessoas sofrem somente alguns reveses da pandemia, outras convivem com dificuldades imensas. Percebe-se que, conforme expõem Edvaldo Souza Couto, Edilece Souza Couto e Ingrid de Magalhães Porto Cruz:

[...] pessoas amparadas financeiramente e com amplo acesso à Internet vivem um isolamento social criativo. Enquanto, as que sobrevivem em situação de vulnerabilidade social e exclusão digital têm muito mais dificuldades para viver o recolhimento e se proteger do contágio de um vírus para o qual ainda não se tem vacina e nem medicamentos⁶⁶.

A realidade é a da desassistência, da falta de acessibilidade e das dificuldades enfrentadas em tempos de pandemia por milhares de brasileiros. Reflexos que sempre existiram, mas que hoje têm denunciado ainda mais a desigualdade social enraizada.

Em primeiro lugar, é importante que se ressalte que as principais recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde para evitar a contaminação e propagação do vírus são a de manter a higiene, tanto pessoal quanto doméstica, além da etiqueta respiratória, do uso de máscaras e do

⁶⁵ SOUZA, D.,
2020, p. 2470.

⁶⁶ COUTO *et al.*, 2020, p. 203.

distanciamento social⁶⁷. Entretanto, o que se constata no Brasil é a imensa quantidade de famílias que ainda não possuem, ou que possuem de maneira precária, o acesso à rede de água e de esgotamento sanitário. Essa realidade está presente em muitas moradias nas regiões periféricas e em favelas dos grandes centros urbanos.

Um estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil em 2020, em parceria com a GO Associados, com base em dados coletados nas 100 maiores cidades brasileiras no ano de 2018, revelou dados alarmantes. Segundo o estudo, mais de 16% da população brasileira ainda não tem acesso ao abastecimento de água potável, 46,85% não dispõe de coleta de esgoto, e apenas 46% do esgoto coletado é tratado⁶⁸.

O Programa Cidades Sustentáveis também revelou em uma pesquisa que as periferias das capitais das regiões Norte e Nordeste do país são as que mais têm sofrido com o impacto da pandemia. A cidade de Porto Velho, Capital de Rondônia, por exemplo, possui somente 35% da sua população com acesso à água potável, enquanto a média nacional é de 84%⁶⁹.

O que se verifica, como reflete Jorge Abrahão, coordenador geral do Programa Cidades Sustentáveis, é que:

Se na Europa a faixa etária e as condições de saúde de cada cidadão determinam a gravidade e a letalidade do vírus, por aqui o fator que se mostra preponderante é o endereço residencial. A desigualdade regional é avassaladora nos municípios brasileiros, principalmente nas grandes cidades - justamente as mais afetadas pela pandemia⁷⁰.

As medidas necessárias para amenizar a contaminação, referentes à higiene, são difíceis de serem implementadas em áreas que já se deparam com condições sanitárias inapropriadas⁷¹. Deste modo, o que se constata é que existem enormes dificuldades no enfrentamento da pandemia em regiões que sofrem restrições de acesso ao saneamento básico e o quão urgente é a realização de ações pelo Poder Público para tratar esta questão.

Os reflexos da pandemia também afetam a educação dos estudantes que habitam as periferias brasileiras. A fim de evitar a propagação do vírus, as aulas presenciais em todas as instituições de ensino foram suspensas e, para que os alunos não sofressem tantos prejuízos com o atraso dos conteúdos, as aulas *online* têm sido a alternativa. Contudo, nem todos os estudantes, principalmente os de baixa renda e de regiões sem acesso à Internet conseguem manter os estudos.

Nas comunidades periféricas e favelas brasileiras nem todos os jovens têm acesso à Internet e Wi-fi para acompanharem aulas via Educação à Distância (EaD), para fazerem *download* de materiais de estudo ou retirar dúvidas com professores. Muitas famílias em comunidades carentes não têm acesso a aparelho *smartphone* nem computadores com Internet para auxiliarem nos estudos. Segundo dados da

⁶⁷ MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020.

⁶⁸ TRATA BRASIL, 2020.

⁶⁹ GOES, 2020.

⁷⁰ ABRAHÃO, 2020.

⁷¹ WERNECK, 2020.

Anatel, conforme levantado por Cleber Souza, 17% dos habitantes não têm acesso a qualquer tipo de tecnologia móvel⁷².

Uma pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC) apresentou dados em coletiva de imprensa em junho deste ano. Objetivando analisar o acesso e o uso de tecnologias nas escolas públicas e particulares brasileiras de Ensino Fundamental e Médio, no que diz respeito ao ensino e a aprendizagem, a pesquisa divulgou que 64% das escolas particulares urbanas possuíam, em 2019, ambiente ou plataforma virtual de aprendizagem, enquanto que apenas 14% das escolas públicas urbanas contavam com este recurso⁷³.

Outro dado que impressiona é a disparidade existente em relação à disponibilidade de dispositivos como *tablets*, computadores portáteis e computadores de mesa. Enquanto 71% dos alunos de escolas particulares têm acesso a computadores portáteis, a quantidade de estudantes de escolas públicas não passa dos 35%⁷⁴. Os alunos de instituições públicas de ensino nas regiões Norte e Nordeste do Brasil são os que majoritariamente têm acesso a Internet somente pelo celular⁷⁵.

Outra análise realizada pelo mesmo centro de pesquisa, comparando os anos 2017, 2018 e 2019, constatou que 60% dos usuários da Internet que se dedicaram por conta própria aos estudos pertenciam à classe social A, em contraposição aos apenas 27% das classes D e E⁷⁶.

Elena Wesley, Glória Maria e Sanara Santos⁷⁷ bem lembram que como as escolas e creches estão fechadas, há também as dificuldades na alimentação. Enquanto estavam nas aulas presenciais, os estudantes recebiam várias refeições ao longo do período escolar, todas balanceadas e nutritivas. Contudo, muitas famílias das regiões mais pobres do país têm encontrado dificuldade em manter a alimentação das crianças e adolescentes na mesma qualidade e quantidade, ainda mais com o aumento nos índices de desemprego e elevação nos preços de produtos alimentícios⁷⁸.

Como bem pondera Marie-Caroline Saglio Yatzimirsky:

As grandes tendências da alimentação das pessoas de baixa renda são bem conhecidas: proporção maior de gasto com alimentos no orçamento familiar, maior suscetibilidade às variações de preço, resistência à informação alimentar, consumo no domicílio, dieta monótona e pobre, com pouca diversidade⁷⁹.

Ainda que durante a pandemia ONGs e outras entidades tenham se mobilizado na doação de alimentos e cestas básicas para as famílias vulneráveis, um estudo feito pelo Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas revelou que até o final de 2020 a população mundial que sofre com a fome poderá aumentar

⁷² SOUZA, C., 2020.

⁷³ CETIC, 2020b, p. 6.

⁷⁴ CETIC, 2020b, p. 13.

⁷⁵ CETIC, 2020b, p. 14.

⁷⁶ CETIC, 2020a, p. 18.

⁷⁷ 2020

⁷⁸ WESLEY *et al.*, 2020.

⁷⁹ YATZIMIRSKY, 2006, p. 124.

quantitativamente em 82%⁸⁰. Segundo pontua Ricardo Gouveia, o Banco Mundial estima que 7% da população brasileira vai terminar 2020 na extrema pobreza, o que coloca o Brasil novamente no Mapa da Fome da ONU depois de seis anos longe dele⁸¹.

O que se constata é que esses reflexos na alimentação em muito colaboram para um desenvolvimento desregulado das crianças e, conseqüentemente, maior suscetibilidade a doenças, justamente por não haver uma alimentação equilibrada e completa. À medida que a pandemia se prolonga, prolonga-se a insegurança alimentar também.

A Rede Pesquisa Solidária analisou a realidade vivida em comunidades vulneráveis de seis regiões metropolitanas do Brasil e comprovou que a fome tem se tornado mais crítica com a pandemia de Covid-19. Os dados apontam que 68,1% das pessoas entrevistadas estão sofrendo com a fome e que 41,7% enfrenta dificuldade no acesso a cestas básicas⁸².

Uma das medidas adotadas para evitar a proliferação do vírus da Covid-19 é a restrição aos serviços considerados não essenciais, com o fechamento provisório de alguns estabelecimentos. Essa ação tem gerado impactos diretos e significativos nos empregos, somada à grande crise econômica que tem afetado o Brasil e o mundo. Segundo estatística recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o índice de desemprego subiu de 11%, no quarto trimestre de 2019, para 12,2%, no primeiro trimestre de 2020⁸³.

Baseando-se nisto, a Rede de Pesquisa Solidária expôs dados sobre desemprego aberto, desemprego oculto (pelo distanciamento social), trabalho presencial e trabalho à distância (teletrabalho), comparando os resultados obtidos pela população mais rica e pela população mais pobre do país. A conclusão foi de que:

Entre os mais pobres, 40% dos trabalhadores estão na modalidade “oculta”. O desemprego caiu ao longo das camadas de renda e atingiu patamares insignificantes entre os 5% mais ricos. Neste grupo, 40% encontram-se atualmente em alguma forma de tele-trabalho. O desemprego oculto pelo distanciamento social e o teletrabalho na pandemia são novos, mas atuam em meio a uma base de desigualdades pré-existentes. Assim, as diferenças entre os extremos da distribuição de renda tornam-se marcadas agora pelo contraste entre a inatividade forçada, a necessidade de arriscar-se ao contágio por meio do trabalho presencial e a segurança das atividades remotas⁸⁴.

Sem emprego, não há renda familiar, logo, o acesso a itens e serviços essenciais fica comprometido. As dificuldades que já eram enfrentadas pelas comunidades vulneráveis tornam-se ainda mais críticas em meio à pandemia, e diante de todos estes dados o que se percebe, infelizmente, é uma realidade direcionada para uma intensa elevação dos níveis de pobreza, uma fragilidade no mercado de trabalho e o aumento da informalidade.

⁸⁰ GOUVEIA, 2020.

⁸¹ GOUVEIA, 2020.

⁸² CASTELLO *et al.*, 2020, p. 3.

⁸³ IBGE, 2020.

⁸⁴ PRATES; BARBOSA, 2020, p.4.

Nesta mesma perspectiva, em matéria divulgada no OTALAB, Gilson Rodrigues, coordenador nacional do G10 Favelas, explicou, resumidamente, as necessidades e adversidades enfrentadas pelos, aproximadamente, 14 milhões de habitantes das comunidades periféricas brasileiras:

Nós estamos em um momento que uma parte da sociedade tem acesso a tudo, a home office, álcool gel, máscara... E uma outra parte, que é a parte da favela, não tem sequer acesso a água, que mora em cima do córrego, que álcool em gel é produto de luxo e para ter acesso a máscaras precisa fabricar. É uma situação muito difícil, em que aumentou o desemprego e a fome⁸⁵.

A população vulnerável de baixa renda também encontra dificuldade no acesso ao SUS, conforme demonstra pesquisa do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), realizada em abril de 2020. Segundo o estudo, nas vinte maiores cidades do Brasil, a população de baixa renda acima de 50 anos de idade que não consegue acessar nenhum estabelecimento de atenção primária à saúde em menos de trinta minutos de caminhada é de aproximadamente 228 mil pessoas, enquanto que 1,6 milhão de pessoas de baixa renda e com idade superior a 50 anos mora a uma distância maior do que 5 km do hospital mais próximo com pelo menos um leito de UTI e um respirador⁸⁶.

Nilson do Rosário Costa e Marcos Junqueira do Lago⁸⁷ afirmam que em dezembro de 2019, uma estimativa na quantidade total de leitos de UTI no Brasil revelou que para indivíduos com plano de saúde a disponibilidade era de 62,2 leitos para cada 100 mil habitantes. Por outro lado, indivíduos dependentes do SUS contavam, na época, com 13,6 leitos de UTI por 100 mil habitantes⁸⁸.

Diante de todo o exposto, de todos os dados relatados concernentes a saneamento, educação, alimentação, trabalho e saúde, percebe-se uma enorme vulnerabilidade que expõe milhares de pessoas que habitam as regiões e comunidades periféricas do Brasil. Se mesmo antes o acesso a serviços essenciais e *infraestrutura* habitacional de qualidade já era deficitário, com a pandemia de Covid-19 a fragilidade e a pobreza vêm à tona com mais força. Ainda, segundo Diego Souza:

Esse panorama permite refletir sobre a gravidade com a qual a pandemia pode impactar nas comunidades mais pauperizadas, especialmente nos países de capitalismo dependente, devido ao baixo acesso à água tratada, saneamento e estrutura e renda que permita adotar as medidas de prevenção. Nesse quesito, não se pode deixar de reconhecer que a pandemia, evidentemente, agravará algumas expressões da questão social, especialmente, o desemprego⁸⁹.

Como já exposto no primeiro tópico do presente artigo, estes direitos previstos constitucionalmente que visam garantir o bem-estar dos indivíduos são os chamados direitos sociais. Assim, a fim de que os direitos previstos no art. 6º da Constituição Federal (tais como educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia)

⁸⁵ OTALAB, 2020.

⁸⁶ PEREIRA *et al.*, 2020.

⁸⁷ 2020.

⁸⁸ COSTA; LAGO, 2020.

⁸⁹ SOUZA, D., 2020, p. 2476.

sejam garantidos a todos e, principalmente, aos vulneráveis, é fundamental a atividade prestacional, a intervenção direta pelo Poder Público. Outro ponto que não pode ser esquecido é o da dignidade da pessoa humana, cerne de todo discurso sobre direitos fundamentais e, neste caso em específico, imprescindível para a noção de direitos sociais. Tais pontos têm ficado ocultos e ignorados nas periferias e favelas.

A efetivação dos direitos de segunda geração produz muitos custos ao Estado, por estarem associados a prestações, mas é necessária para a convivência íntegra dos seres humanos. Nestas comunidades, tendo como fonte os dados anteriormente apresentados, é nítida a desassistência e a falta do mínimo necessário para que os indivíduos se desenvolvam dignamente.

Neste sentido, pontua Fachin⁹⁰ que importante é relacionar a dignidade humana ao conceito de mínimo existencial. Deste modo, partindo da concepção de exercício prestacional do Poder Público e da necessidade de efetivação dos direitos sociais nas comunidades vulneráveis e segregadas, a noção de mínimo existencial consiste no reflexo de tudo que é necessário à proteção do que é basilar, essencial, fundamental à existência humana⁹¹.

Nesta mesma perspectiva, Sarlet, Marinoni e Mitidiero expõem que:

[...] assim como ocorre com os direitos fundamentais em geral, também o direito ao mínimo existencial apresenta uma dupla dimensão defensiva e prestacional. Nesse sentido, o conteúdo do mínimo existencial deve compreender o conjunto de garantias materiais para uma vida condigna, no sentido de algo que o Estado não pode subtrair ao indivíduo (dimensão negativa) e, ao mesmo tempo, algo que cumpre ao Estado assegurar, mediante prestações de natureza material (dimensão positiva)⁹².

Complicado é estabelecer materialmente o que é o mínimo existencial? Sim. Este conceito não se confunde com o conteúdo dos direitos fundamentais, mas serve de parâmetro para a determinação da essência e do alcance dos direitos sociais, fornecendo critérios materiais para a concretização destes. Importa ainda ressaltar, conforme Vidal Serrano Nunes Junior, que:

[...] princípio da dignidade humana é aquele que qualifica o homem como o único ser dotado de valor não-relativo. Bem por isso, na esfera do mínimo vital, porquanto inerente à noção de dignidade humana, não há como mitigar-se, vale dizer, relativizar-se a noção de dignidade com base em previsões orçamentárias⁹³.

O que é inconcebível é que depois de anos de esforços direcionados à conquista de direitos aos seres humanos, em especial aos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, estes estejam retrocedendo por não serem materializados. Pois, como perfeitamente exposto previamente, as garantias para uma vida digna compreendem não só algo que não possa ser suprimido, mas também aquilo que deve ser proporcionado.

⁹⁰ 2006

⁹¹ FACHIN, 2006, p. 280.

⁹² SARLET *et al.*, 2018, p. 673.

⁹³ NUNES JUNIOR, 2009, p. 190.

6. Conclusão

Aqui, visando encerrar o presente artigo, mas não esgotar as discussões acerca do problema, cabe ressaltar algumas conclusões. A primeira delas é que o assunto dos direitos fundamentais constitui um campo amplo e de fundamental importância ao estudo. Também o é, em específico, o campo dos direitos sociais.

No tocante a estes, constatou-se que houve, sim, um avanço no quesito positividade, porém, no que tange à efetivação, há ainda muito a progredir. Como foi apresentado, a concretização dos direitos sociais está intimamente relacionada à promoção da sobrevivência e da vivência digna de todos, mas principalmente dos vulneráveis.

Neste sentido, estabeleceu-se ao longo do artigo uma progressão em termos históricos a respeito do surgimento da urbanização e do processo de periferização, que trouxe consigo inúmeros problemas e exteriorizou a desigualdade enraizada. Verificou-se, também, que os programas e políticas habitacionais governamentais, que pretendiam solucionar a questão habitacional do Brasil e as desigualdades, grande parte das políticas não lograram êxito, pelo contrário, segregaram ainda mais.

Constatou-se, também, que a população das periferias e favelas, imensamente desassistida, tem sofrido ainda mais com a fome, com o desemprego, com a educação deficiente, com a saúde inacessível e com a *infraestrutura* carente durante a pandemia de Covid-19 que tem impactado o mundo todo.

Observou-se que milhares de brasileiros estão desamparados e tendo seus direitos não efetivados. A Constituição da República estabelece a dignidade da pessoa humana como um fundamento, mas os moradores das comunidades periféricas e favelas estão sofrendo com a insuficiência de recursos de primeira necessidade. Um dos objetivos da referida Constituição também é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades; todavia, o que se examina são índices de pobreza, marginalização e desigualdades ainda maiores, e milhões de indivíduos sem o mínimo existencial.

A partir disso, compreende-se que é extremamente importante e urgente, agora ainda mais, o posicionamento do Poder Público perante as desassistências e dificuldades das populações mais pobres. O Estado tem o dever de criar e executar medidas que assistam, amparem e resguardem os vulneráveis das periferias e comunidades brasileiras.

Referências

- ABRAHÃO, Jorge. No Brasil, o endereço residencial define os impactos do coronavírus. *Rede Nossa São Paulo*, São Paulo, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2020/04/30/no-brasil-o-endereco-residencial-define-os-impactos-do-coronavirus/>. Acesso em: 15 jul. 2020.
- ALCALÁ, Humberto Nogueira. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa...e a cidade?: Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 11-27.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982, v. 1, p. 37-70.
- BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, Lisboa, v. 29, p. 711-732, 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- CARBONELL, Miguel. Los derechos sociales: elementos para una lectura en clave normativa. In: GARZA, José M. Serna de La (Coord.). *Contribuciones al derecho constitucional*. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 179-208.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-66.
- CASTELLO, Gabriela; VIEIRA, Priscilla; PICANÇO, Monise (Orgs.). *Fome, desemprego, desinformação e sofrimento psicológico estimulam a violência e a desesperança em comunidades vulneráveis de seis regiões metropolitanas brasileiras*. São Paulo: Rede de Pesquisa Solidária, Boletim nº 7, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim-7-pps.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC). *TIC Domicílios 2019*. São Paulo: CETIC, 26 mai. 2020a. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC). *TIC Educação 2019*. São Paulo: CETIC, 9 jun. 2020b. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_educacao_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.
- COSTA, Nilson do Rosário; LAGO, Marcos Junqueira do. *A disponibilidade de leitos em Unidade de Tratamento Intensivo no SUS e nos Planos de Saúde diante da epidemia da COVID-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio

- Arouca, 19 mar. 2020. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/arquivos/anexas/a92729d3eae11d7fe26e4f4bd9a663c16f13a410.PDF>. Acesso em: 19 jul. 2020.
- COUTO, Edvaldo Souza; COUTO, Edilece Souza; CRUZ, Ingrid de Magalhães Porto. #FIQUEEMCASA: educação na pandemia de covid-19. *Interfaces científicas*, Aracaju, v. 8, n. 3, p. 200-207, 2020. <https://doi.org/10.17564/2316-3828.2020v8n3p200-217>.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 6. ed. São Paulo: RT, 2018.
- ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Tradução de B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2010.
- FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto jurídico do patrimônio mínimo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 4. ed. Tradução e organização de Roberto Machado. São Paulo: Edições Graal, 1984.
- GOES, Airton. Capitais do Norte e Nordeste são mais vulneráveis à covid-19. *Programa Cidades Sustentáveis*, [S.l.]. 30 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/noticia/detalhe/3036>. Acesso em: 15 jul. 2020.
- GOUVEIA, Ricardo. Até final do ano, 12 mil pessoas podem morrer por dia por desnutrição no mundo. *CBN*, [S.l.], 08 jul. 2020. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/307578/ate-fim-do-ano-12-mil-pessoas-podem-morrer-por-dia.htm>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- HACK, Érico. *Direito constitucional: conceitos, fundamentos e princípios básicos*. Curitiba: Ibplex, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Painel de indicadores*. IBGE, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- ISSA, Ricardo. Los derechos económicos y sociales. In: FERRER, Guillermo Becerra; HARO, Ricardo; MOONEY, Alfredo Eduardo, et al. *Manual de derecho constitucional*. 2. ed. Córdoba: Advocatus Ediciones, 1999.
- LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007 - 2012)*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nota técnica nº 5, nov. 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notat_economicadiretur05.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.
- MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: NOVAIS, Fernando Antônio (coord.); SEVCENKO, Nicolau (org.). *História da vida privada no Brasil: República: da belle époque à era do rádio*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, v. 3, p. 131-214.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Prevenção do novo coronavírus começa com hábitos de higiene*. Blog da Saúde, Ministério da Saúde, Brasília, 28 fev. 2020. Disponível em: <http://www.blog.saude.gov.br/ocdeyk>. Acesso em: 15 jul. 2020.

- MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. *Mercator*, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017. <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16015>
- NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na constituição de 1988: estratégias de positividade e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.
- OTALAB. Gilson Rodrigues: “álcool em gel é produto de luxo nas favelas”. *UOL*, São Paulo, 18 jul. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/07/18/gilson-rodrigues-alcool-em-gel-e-produto-de-luxo-nas-favelas.htm#:~:text=E%20uma%20outra%20parte%2C%20que,acesso%20a%20m%C3%A1scaras%20precisa%20fabricar>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- PECHMAN, Robert Moses. A invenção do urbano: a construção da ordem na cidade. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor: Fundação Universitária José Bonifácio, 1991. p. 123-133.
- PEREIRA, Rafael H. M.; BRAGA, Carlos Kauê Vieira; SERVO, Luciana Mendes; SERRA, Bernardo; AMARAL, Pedro; GOUVEIA, Nelson. *Mobilidade urbana e o acesso ao Sistema Único de Saúde para casos suspeitos e graves de Covid-19 nas vinte maiores cidades do Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, nº 14, abr. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200408_notatecnica_14_dirur.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.
- PRATES, Ian; BARBOSA, Rogério Jerônimo. *Situação dramática do desemprego está oculta nos indicadores oficiais. Sem renda emergencial de R\$600,00 a pobreza atingiria 30% da população*. São Paulo: Rede de Pesquisa Solidária, Boletim nº 14, 03 jul. 2020. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/07/boletimpps_14_3julho.pdf. Acesso em: 18 jul. 2020.
- RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa...e a cidade?: Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 51-70.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- SERIACOPI, Gislane Campos Azevedo; SERIACOPI, Reinaldo. *História*. São Paulo: Ática, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SOBRINHO, Afonso Soares de Oliveira. São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, nº 32, p. 210-235, jan./abr. 2013. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222013000100009>.
- SOUZA, Cleber. Covid-19: sem recurso para celular ou TV, mais pobres sofrem sem informação. *UOL*, São Paulo, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/04/27/sem-informacao-3h-para-socorro-covid-19-expoe-dramas-de-comunidades-em-sp.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

- SOUZA, Diego de Oliveira. A pandemia de Covid-19 para além das ciências da saúde: reflexões sobre sua determinação social. *Ciência & Saúde coletiva*, v. 25, p. 2469-2477, 05 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.11532020>
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. São Paulo: Contexto, 1988.
- TRATA BRASIL. *Ranking mostra grande distância para cumprimento das metas de saneamento básico*. Trata Brasil, GO Associados, [S.l.], mar. 2020. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/RELEASE_RANKING_2020_18.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.
- VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1980.
- VASCO, Kelly Maria Christine Mengarda. *O programa minha casa minha vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da vila Santos Andrade*. 2018. 211 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
- VASCONSELOS, José Romeu de; CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. *O problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, abr. 1996. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1945/1/td_0410.pdf. Acessado em: 20 jan. 2021.
- VAZ, Lilian Fessler. Moradia em tempos modernos. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, Fundação Universitária José Bonifácio, 1991, p. 134-142.
- WERNECK, Guilherme. Como se dará a evolução de covid-19 na população que vive em condições precárias? [Entrevista cedida a] João Vitor Santos e Patricia Fachin. *Instituto Humanitas Unisinos*, [S.l.], 27 mar. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/597542-como-se-dara-a-evolucao-de-covid-19-na-populacao-que-vive-em-condicoes-precarias-entrevista-especial-com-guilherme-nerneck-2>. Acesso em: 11 abr. 2021.
- WESLEY, Elena; MARIA, Glória; SANTOS, Sanara. Como famílias estão se virando com a alimentação das crianças sem aulas nas periferias de SP e RJ. *Gênero e Número*, [S.l.], 02 abr. 2020. Disponível em: <http://www.generonumero.media/alimentacao-criancas-coronavirus-periferia-sp-rj/>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- YATZIMIRSKY, Marie-Caroline Saglio. A comida das favelas. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 58, p. 123-132, 2006, p. 124. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000300014>.

Recebido em 15 de setembro de 2020.

Aprovado em 24 de novembro de 2020.

Resumo: A pesquisa envolve os impactos da pandemia de Covid-19 sobre os direitos sociais das comunidades vulneráveis do Brasil, tendo como objetivo geral analisar as gerações de direitos fundamentais e os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, tais como educação, saúde, alimentação, trabalho e moradia. Como objetivos específicos, o artigo analisará o processo histórico de favelização no Brasil, as propostas governamentais para a solução da questão habitacional, bem como os reflexos da segregação urbana e da pandemia a nível nacional. Para isso, utilizou-se, em prol de seus resultados, o método qualitativo/quantitativo, com o emprego da pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: direitos fundamentais; direito à moradia; favelas; segregação urbana; pandemia.

Abstract: The research involves the impacts of the Covid-19 pandemic on the social rights of vulnerable communities in Brazil, with the general objective of analyzing the generations of fundamental rights and the social rights provided for in the Federal Constitution, such as education, health, food, work and housing. As specific objectives, the article will analyze the historical process of favelization in Brazil, the governmental proposals for the solution of the housing issue, as well as the reflexes of urban segregation and the pandemic at the national level. For this, the qualitative/quantitative method was used for its results, with the use of bibliographic and documentation research.

Keywords: fundamental rights; housing right; slum; urban segregation; pandemic.

Sugestão de citação: LAZARI, Rafael José Nadim de; MARGRAF, Alencar Frederico; ALBUQUERQUE, Eduarda. Segregação urbana: direitos fundamentais em tempos de pandemia. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Ahead of print, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.1653>.