II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Rosângela Lunardelli Cavallazzi – Florianópolis: CONPEDI, 2020.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-139-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do II Encontro Virtual do CONPEDI DIREITO, PANDEMIA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL; NOVOS TEMPOS, NOVOS DESAFIOS ? compreendeu uma semana no encontro de pesquisadores e relevantes reflexões sobre os novos tempos e desafios do Conpedi com seus 30 anos de conquistas do espaço acadêmico.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, conforme observamos nos trabalhos apresentados no GT - Direito Urbanístico Cidade e Alteridade do II Encontro Virtual do CONPEDI, ou seja, questões ambientais, smart cities, economia de compartilhamento, gentrificaçao, direito à moradia e a política pública de remoção, questões habitacionais, questão de gênero em programas sociais, urbanismo sanitarista e suas implicações na transformação política, relevância dos startups para o desenvolvimento urbano, são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio da atual crise advinda do Covid 19.

Dentro desse contexto, a edição do II Encontro Virtual do CONPEDI, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos. As temáticas debatidas envolveram uma diversidade de temas urbanísticos conforme mencionado acima, demonstrando um grande interesse, dos pesquisadores, em estudar a ocupação dos espaços territoriais urbanos de forma a trazer qualidade de vida, dignidade e justa distribuição dos equipamentos urbanos visando à eficácia social da norma urbanística e direito à cidade como direito humano.

Nesse sentido, nas sessões do Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade , verificou-se grandes contribuições; além de as temáticas discutidas encontraram enorme receptividade de todos os presentes na sala virtual e os debates foram muito dinâmicos, profícuos e entusiasmados no sentido de se verificar mecanismos jurídicos para se construir um direito urbanístico focado nos direitos humanos, bem como nos deveres dos cidadãos e do Estado, de fiscalizar, efetivar políticas públicas para enfrentamento dos retrocessos dos direitos sociais na perspectiva do Direito Urbanístico.

Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais, apresentam densidade conceitual e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição incentivando a leitura produtiva .

Coordenadores do GT

Professora Doutora Flavia Piva Almeida Leite - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Professora Doutora Rosângela Lunardelli Cavallazzi - Universidade Federal do Rio de Janeiro / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

CIDADES REAIS E COVID-19: ATUAL CENÁRIO DA SEGREGAÇÃO SOCIAL E ESPACIAL NAS FAVELAS BRASILEIRAS

REAL CITIES AND COVID-19: CURRENT SCENARIO OF SOCIAL AND SPATIAL SEGREGATION IN BRAZILIAN FAVELAS

Cristiane Araujo Mendonça Saliba [1]
Reinaldo Caixeta Machado [2]
Aloysio Portugal Maia Saliba [3]

Resumo

O trabalho tem como objetivo analisar a formação das cidades reais, como as favelas, a ausência de serviços públicos como habitação e infraestrutura, e o aumento das infecções por COVID-19. A população carente já privada de água potável e moradias adequadas, são obrigadas a viver aglomeradas, até no transporte público. O método de pesquisa utilizado foi o raciocínio lógico-dedutivo, com consultas à artigos científicos, livros, legislações e dados estatísticos de órgãos públicos. Conclui-se que a segregação social e espacial nas favelas brasileiras, diretamente afetadas pela ausência de projetos urbanísticos, é um fator preponderante para aglomerações e contaminação veloz do coronavírus.

Palavras-chave: Urbanismo, Habitação, Saneamento básico, Favelas, Covid-19

Abstract/Resumen/Résumé

This work aims to analyze the formation of real cities, such as favelas, the absence of public services such as housing and infrastructure, and the increase in COVID-19 infections. The needy population, already deprived of drinking water and adequate housing, are forced to live in crowded areas, and even using public transport. The research method used was logical-deductive reasoning, accessing scientific articles, books, law, and statistical data from public agencies. It is concluded that social and spatial segregation in Brazilian favelas, directly affected by the absence of urban projects, is a major factor of the coronavirus spreading.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urbanism, Housing, Basic sanitation, Favelas, Covid-19

---

[1] Engenheira Civil- UFMG. Especialista em Gestão Ambiental-FEA-FUMEC. Bacharel em Direito-Faculdade Pitágoras. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável - ESDHC.

[2] Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável - ESDHC. Especialista en Derecho Ambiental frente al Câmbio Climático y Agotamiento de los Recursos Naturales - Universidade de Castilla La Mancha. Professor.

[3] Doutor em Recursos Hídricos-UFMG. Professor do Departamento de Engenharia Hidráulica e Recursos Hídricos-UFMG

1 INTRODUÇÃO

O planeta passa atualmente por uma pandemia. Deflagrada na China, espalhou-se de forma rápida pelos continentes. O coronavírus, responsável pela enfermidade, é altamente transmissível e o acometimento do indivíduo pode ser grave e levar à morte.

No Brasil, o controle da pandemia tem sido uma tarefa árdua, principalmente em favelas, comunidades e assentamentos, nos quais a falta de infraestrutura, habitação e saneamento básico não cooperam para a adoção das medidas preventivas. As áreas afastadas dos centros ou inseridas no perímetro urbano não valorizadas pelo mercado imobiliário, possuem parcos serviços de infraestrutura. Desta forma, a população marginalizada recorre à autoconstrução nas cidades reais ou ilegais.

O acesso à água potável, o distanciamento do outro e o isolamento social são condições para as práticas de higiene e cuidado contra a contaminação do coronavírus. Nas áreas sem planejamento urbano, as famílias vivem adensadas em habitações inadequadas, pouca ou nenhuma água potável, não podendo trabalhar em casa e são grande parte da população pobre do país.

Justamente essa parte da população é a mais afetada pelo vírus. Precisam sair para trabalhar, são usuários do transporte público e, também do sistema público de saúde, que já está saturado, devido à crescente demanda por leitos para infectados.

O presente artigo busca analisar como se formaram as cidades reais, a solução da autoconstrução, a falta de infraestrutura e serviços públicos ineficientes e a relação direta com o crescente número de infectados pelo coronavírus nas favelas e vilas.

Trata-se de um tema recente, dadas as dimensões da pandemia e o pouco tempo para a realização de pesquisas científicas, contudo de particular interesse, uma vez que há legislações específicas nas áreas de urbanismo, saneamento, habitação e transporte público das quais os municípios poderiam ter se utilizado para melhorar a qualidade de vida dessa população, não permitindo o caos que se instalou.

O artigo está estruturado em seis capítulos: introdução, as cidades legais e as cidades reais no Brasil, o saneamento básico e a habitação nas favelas, o fenômeno da autoconstrução, a precariedade e enfrentamento da crise sanitária provocada pelo covid-19 nas favelas brasileiras e as considerações finais.

O método de pesquisa utilizado foi o raciocínio lógico-dedutivo, com consultas à artigos científicos, livros, legislações e dados estatísticos de órgãos públicos. O marco teórico foi a obra “Brasil, cidades: alternativas para o tema da crise urbana” de Erminia Maricato.

Procura-se com o trabalho contribuir para a reflexão sobre o tema e estimular que mais pesquisas sejam feitas, já que diante de soluções técnicas existentes, a população das cidades reais não seja novamente tão atingida diante de uma pandemia.

2 O URBANISMO BRASILEIRO: CIDADES LEGAIS E CIDADES REAIS

Não obstante as diretrizes de política urbana trazidas pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988[1], que tratam da função social da propriedade e a posse e domínio de áreas urbanas, como forma de inclusão dos indivíduos, vislumbra-se que transcorridas mais de três décadas, o esforço estatal no tema não foi suficiente.

Historicamente, o processo de urbanização das cidades brasileiras, notadamente aquelas de médio e grande portes, tem sido feito por meio de intensa segregação espacial, definida por aspectos socioeconômicos hegemônicos.

O modelo de segregação espacial reflete as grandes disparidades sociais das cidades, deixando nítida a existência de duas cidades: as legais e as reais. Cada uma dessas tipologias apresenta suas próprias peculiaridades quanto à ocupação do solo urbano e, que são fixadas proporcional e paradoxalmente pelo poder aquisitivo, de acordo com a classe social. Trata-se de um problema que remonta à década de 1960 no Brasil, com a intensiva mecanização do campo e a consequente migração campo cidade.

O arranjo urbanístico brasileiro é dotado de significativa carga ideológica, mesmo hodiernamente. A correta compreensão de suas origens se faz necessária para que sejam possíveis análises de causas e efeitos relacionadas à construção das cidades:

> A dimensão da tragédia urbana brasileira está a exigir o desenvolvimento de respostas que, acreditamos, devem partir do conhecimento da realidade empírica respaldado pelas informações científicas sobre o ambiente construído para evitar a formulação das "ideias fora do lugar" tão características do planejamento urbano no Brasil (MARICATO, 2013, p. 15).

Portanto, tem-se visto que os modelos e padrões criados no âmbito político e, também, pelos arquitetos e urbanistas, voltados ao correto ordenamento de espaços construídos nas *urbes*, acabam por desprezar o principal atributo que os compõem: os indivíduos. Improvável a formação de cidades "felizes" com pessoas infelizes.

---

[1] 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. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]
Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...]

Os planos diretores, leis de uso de ocupação de solo, códigos de obras e demais normativas sobre o ambiente urbano, complicados e ousados, por vezes não respeitam a topografia das comunidades que abrigam uma população mais fragilizada e vulnerável. O modelo moderno de urbanização das cidades brasileiras tem sido implementado a partir de obras de saneamento básico para controle das epidemias, obras de infraestrutura, embelezamento paisagístico e valorização de áreas prioritariamente escolhidas pelo mercado imobiliário em detrimento da periferia (MARICATO, 2013).

A criação destas áreas tidas como "nobres" representa a atuação de um mercado imobiliário voraz, que costumeiramente viabiliza seus projetos por meio do exercício de um poderoso *lobby* ao poder público, na maioria das vezes às margens dos valores éticos.

As regiões mais nobres e valiosas são justamente aquelas dotadas de melhor infraestrutura urbana, saneamento básico adequado, equipamentos sociais e urbanísticos, que atendem com certa medida de satisfação a população. Por conseguinte, as áreas desprovidas deste aparato representam locais menos valorizadas e que irão receber a população com menor poder aquisitivo.

Percebe-se que esse movimento liberado pelo *lobby* imobiliário exerce clara afronta aos ditames constitucionais relativos à política urbana brasileira, ao passo que impinge à habitação uma visão reducionista de destinação. Ora, o atual modelo de urbanização das cidades brasileiras tem sido norteado por uma visão valorativa e comercial da propriedade urbana. A habitação é vista não como um elemento de dignificação, mas sim como produto.

Este comportamento cruel da mercantilização dos espaços urbanos afasta qualquer ideia de democratização da habitação e mais ainda, de acesso à infraestrutura e ao saneamento básico adequados. Diante disso, torna-se praticamente impossível que as pessoas possam realizar suas necessidades cotidianas de maneira sadia, na qual o mínimo tem sido negligenciado pelo poder público[2]. Trata-se de uma negação das cidades urbanizadas às pessoas que estão fora do esquema mercadológico.

---

[2] Na definição do arquiteto e urbanista francês Charles-Edouard Jeanneret, mais conhecido como *Le Corbusier*, as cidades devem garantir aos citadinos pelo menos quatro elementos básicos sob pena de não atingirem a sua real finalidade. Escrita na década de 1930, representando grande pioneirismo o documento intitulado Carta de Atenas previa: "As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular. O urbanismo exprime a maneira de ser de uma época. Até agora, ele só atacou um único problema, o da circulação. Ele se contentou em abrir avenidas ou traçar ruas, constituindo assim quarteirões edificados cuja destinação é abandonada à aventura das iniciativas privadas. Essa é uma visão estreita e insuficiente da missão que lhe está destinada. O urbanismo tem quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles

Interessante destacar que, por vezes, as disputadas áreas nobres, geralmente localizadas nas áreas centrais das cidades, podem contribuir diretamente para a degradação dos ambientes. É o caso do aumento da ocupação de determinada localização, como a construção de condomínios de torres altas, que abrigam várias famílias, pressionando as vias públicas, o volume do transporte público, das estruturas de coleta de esgotos, coleta de resíduos sólidos galerias pluviais e até hospitais. As torres altas também causam efeitos no microclima, propiciando a formação de "ilhas de calor" urbanas, com mudanças nos padrões de ventos e insolação sobre as edificações, alterando suas condições de salubridade em alguns casos.

Observa-se que o processo de urbanização brasileiro liderado pelo mercado imobiliário capitalista, que reserva as áreas mais valorizadas das cidades a uma parcela pequena da população, representa as cidades legais. Estas são áreas destinadas ao assentamento de população com melhor renda e com acesso ampliado às suas necessidades: trabalho, saneamento básico (água potável, coleta de resíduos sólidos, drenagem pluvial e tratamento de esgotos sanitários), transportes, saúde, educação e lazer. A grande parcela da população, que detém menor poder aquisitivo, é lograda às áreas mais afastadas, aos morros e assentamentos, regiões de pouco valor econômico.

Como exemplo de tal cenário temos grandes cidades como Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e principalmente o Rio de Janeiro, em que importantes mudanças urbanísticas foram feitas com a implementação de obras de infraestrutura, saneamento básico, embelezamento paisagístico, embora, dentro de um modelo excludente, no qual a segregação territorial é a regra (MARICATO, 2013).

As cidades legais se destacam por existir fatidicamente e documentalmente no meio jurídico. As ocupações são regularizadas nos cadastros da municipalidade (adequação fundiária) e os proprietários gozam de maior segurança jurídica, visto que acumulam posse e propriedade. Fala-se de uma propriedade privada legal restrita a poucos.

A propósito deste grave reflexo capitalista nas cidades,

> O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão grande que [...] a regra se tornou exceção e a exceção regra. A cidade legal (cuja produção é hegemônica e capitalista) caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria (MARICATO, 2013, p. 39).

---

retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação" (LE CORBUSIER, 1993, p. 20).

Este impiedoso sistema capitalista que define as regras do modelo de urbanização das grandes cidades brasileiras fica ainda mais evidente quando o assunto é saneamento básico. O acesso aos serviços de saneamento é sistematicamente cerceado à população de baixa renda, o que influi diretamente nas epidemias, taxa de mortalidade infantil, qualidade de vida das pessoas, aumento da violência, evasão escolar, sem olvidar na degradação do meio ambiente.

Constata-se que a fiscalização feita pela municipalidade, por meio do exercício do poder de polícia, voltada ao correto ordenamento e ocupação do uso do solo urbano, somente se dá na cidade legal, ou seja, nos pontos de interesse do mercado imobiliário. As cidades legais apresentam um grande conceito de organização e autogestão se tornando verdadeiras cidades dentro das cidades. Nelas está concentrada a maior oferta de empregos formais, o que de fato constitui fator de predileção por parte de classes mais abastadas.

No entanto, a atuação estatal ocorre menos nos assentamentos ilegais ou precários, o que evidencia a direta relação entre mercado imobiliário com gestão pública (MARICATO, 2013).

A gestão pública feita nos locais valorizados, por sua vez, foca na destinação de vultuosos investimentos, culminando numa maior valorização imobiliária. Consequentemente, a atenção que os investimentos para a urbanização de áreas periféricas das cidades deveriam possuir torna-se insuficiente, resultando em serviços precários.

O fenômeno político do clientelismo[3] desempenha uma forma de troca "favores" na gestão pública da urbanização, utilizando o *lobby* imobiliário para circular "a moeda de troca" como facilitador dos interesses políticos e classe com poder aquisitivo MARICATO (2013). Fenômeno que se mostra tão arraigado na relação da política com o tecido social que ganha *status* cultural, sacramentado através de todas as suas mazelas.

É neste cenário que se passa a analisar a cidade real. Sua principal característica é um *déficit* crônico de infraestrutura urbana. Nestas áreas, as condições de infraestrutura, moradia, saneamento básico, mobilidade urbana, oferta de empregos formais, educação, saúde e lazer são insuficientes ou inexistentes para suprir a demanda.

Entre as décadas de 1980 e 1990 o Brasil enfrentou não somente uma crise econômica, mas também social, na qual a pobreza tornou-se uma questão eminentemente

[3] O clientelismo significa, portanto, uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter essencialmente público, que normalmente não poderia ser obtido por meio do mercado; e, de outro, por aqueles que administram ou que possuem acesso aos que decidem sobre a concessão desse serviço. (PASE *et. al*, 2010)

urbana, chamada por Maricato (2013, p.22) de “décadas perdidas”. Devido à explosão populacional nas cidades, especialmente nas grandes cidades, um contingente de pessoas direcionou-se às regiões distantes dos centros urbanos já ocupados, para os morros, regiões susceptíveis à alagamentos e deslizamentos de terra, várgeas e planícies (MARICATO, 2013). Áreas que apresentavam adversidades de toda natureza, em que as questões ambientais e sociais sintetizavam o retrato de uma distribuição de renda historicamente desigual, bem como um cenário caótico de formação das metrópoles brasileiras.

Trata-se, pois, de um movimento de segregação socioeconômica que direciona uma massa de pessoas de classes menos favorecidas aos locais até então, desprezados pelo mercado imobiliário. Daí é utilizado o termo “marginal”, pejorativamente, para adjetivar as pessoas, que não estão inseridas no centro de um determinado sistema, mas sim nas suas marginais.

Cabe ressaltar que, não raramente, pode ser vista a associação destas pessoas, que habitam nas regiões menos valorizadas e estruturadas das cidades com o comportamento criminoso, levantando à crença que estão mais propensas ao ilícito, pela simples questão espacial ou geográfica.

É necessário desmitificar pontos importantes para o correto entendimento das cidades reais. O primeiro deles é sobre a falsa ideia que toda favela está distante dos centros urbanos. As favelas podem estar instaladas em áreas centrais e que, por motivos diversos, não foram interessantes para o mercado imobiliário.

Fenômeno observado é a maior valorização das habitações das favelas centrais que aquelas das comunidades mais distantes dos centros urbanos. Ou seja, a segregação espacial e geográfica reflete-se até mesmo nas pessoas carentes. Um exemplo são as favelas do Vidigal e Rocinha (bairro de São Conrado) localizadas no Rio de Janeiro, que estão em áreas mais valorizadas da cidade, enquanto Realengo, bairro pobre e distante, mesmo com mais infraestrutura, não é valorizado no mercado imobiliário. Fato incontroverso que apesar da implementação de políticas públicas para a melhoria da educação, saúde, lazer, mobilidade e saneamento básico, as comunidades demonstram que as desigualdades continuam sendo um problema social latente e ainda carecedor de soluções. As diferenças sociais seguem sem a devida atenção e evidenciam que a convivência das cidades legais e reais não se dá de forma tão harmônica.

Nas favelas e outras ocupações é notório o descaso e descompromisso estatal, não inibindo, mas sim contribuindo, para que o uso e ocupação dos solos nessas áreas mais vulneráveis sigam sem uma solução. Aliás, a inércia da municipalidade contribui

para a alocação da população de baixa renda longe das áreas prioritárias de investimentos do mercado imobiliário.

Não por acaso, Maricato (2013) complementa que,

> "[...] de todas as mazelas decorrentes desse processo de urbanização, no qual uma parte da população está excluída do mercado residencial privado legal e da produção formal da cidade, uma das mais graves talvez possa ser identificada na área de saneamento (MARICATO, 2013, p. 39)"

A disparidade na oferta de serviços públicos como vias, transporte, saúde e saneamento é notável. De um lado da mesma zona da cidade, um bairro luxuoso com abastecimento de água potável e coleta de esgotos e lixo, do outro lado, no morro, pessoas vivem aglomeradas em favelas com vielas, água "furtada", lixo amontoado e esgoto a céu aberto, além dos índices alarmantes de doenças.

A criação e predominância desta cidade real consubstancia-se diretamente na questão das relações de trabalho. A má remuneração faz com que a única alternativa de habitação seja a ocupação de espaços impróprios ou desprovidos da mínima infraestrutura possível. Portanto, é possível que exista um verdadeiro antagonismo entre as cidades reais com os preceitos esculpidos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil de 1988. Isso ocorre uma vez que o ordenamento das cidades elaborado para que sejam inclusivas não é respeitado.

Diante desta inércia estatal, conclui-se que o esquecimento às necessidades das populações de baixa renda que ocupam comunidades no Brasil é responsável pelo cerceamento de acesso à uma moradia digna, trabalho e renda, educação, saúde, segurança e acesso à justiça, condições ambientais e sanitárias. Todos estes pontos devem ser melhor compreendidos longe dos comportamentos políticos fundamentados no clientelismo.

3 SANEAMENTO BÁSICO E HABITAÇÃO NAS FAVELAS

Posto que seja um dos temas mais referidos nos últimos anos, a realidade do saneamento básico no Brasil não melhorou significativamente.

No ano de 2007, foi publicada a Lei Federal nº 11.445 que estabelece as diretrizes básicas para o saneamento básico no país. Trata-se uma legislação importante, dado que antes o saneamento básico no Brasil não possuía um marco regulatório (SALIBA, 2019).

De acordo com o artigo seu artigo 3º, item I que (BRASIL, 2007):

> Saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:
> a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
> b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final

> adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
> c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
> d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. (BRASIL, 2007).

Assim, o saneamento básico é o conjunto de ações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta e tratamento), limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final) e drenagem e manejo de águas pluviais. Não se restringe apenas ao acesso à água tratada.

Nas cidades reais (MARICATO, 2013), nas quais se incluem favelas, assentamentos e áreas periféricas; as políticas públicas que efetivam as ações de saneamento básico são menos eficazes e demonstram a abordagem do capítulo anterior, estão diretamente relacionadas com a pobreza.

O crescimento das cidades e o adensamento populacional em áreas marginais, fora dos centros urbanos, bem como o processo de favelização apresentam-se com uma marcante característica: um déficit de infraestrutura urbana.

O modelo de desenvolvimento capitalista busca o lucro e para a manutenção do ciclo; enriquecimento e propriedade é preciso que a haja mão de obra disponível para trabalhar por baixas remunerações. Logo, a diferença de poder aquisitivo entre as classes é um aspecto relevante para o modelo e a pobreza é consequência.

O processo de urbanização inadequado de muitas cidades ocorreu como resultado da migração da população do campo para as áreas com crescimento industrial. As cidades nesse processo atraíam indivíduos em busca de trabalho, habitação, educação, hospitais, em suma, melhores condições de vida para suas famílias.

Cidades portuárias como o Rio de Janeiro, Santos e Recife aliavam o transporte, comércio e indústria, demanda por mão de obra ao adensamento populacional, que para indivíduos aspirantes a ganhar a vida, fossem alocar-se nas áreas menos valorizadas, nos morros e nas partes adjacentes ao centro vivo da *urbe*. Idem para cidades como Manaus e Belém, que usuárias do transporte fluvial, tiveram um grande crescimento populacional sem planejamento urbano, com regiões completamente sem infraestrutura.

De fato, morar em locais de altos aclives, tais como encostas e partes de serras, pode ser perigoso, dado que, comumente, são áreas de risco geológico, sujeitas a

desabamentos durante períodos de grandes pluviosidades. Essas áreas são menos atrativas aos empreendimentos, pelos custos inerentes à construção segura nestes locais, como também de difícil implantação de infraestrutura. Portanto, essas áreas, quando ocupadas não possuem infraestrutura urbana adequada para se viver. Durante os regimes de chuvas intensas, áreas pantanosas ou sem drenagem adequada, podem alagar.

Ora, o mercado imobiliário logrou o lucro às áreas centrais e os planos de urbanismo acompanharam a demanda. Dessa forma, houve o aumento da segregação de famílias, com pouco ou nenhum poder aquisitivo, para habitar em moradias ilegais e áreas perigosas.

Juntamente com a busca de uma habitação adequada, ocorre a necessidade de ações de saneamento básico efetivas. Fora do planejamento urbano, o saneamento básico, que nas áreas regulamentadas já é parco, não chega às favelas e áreas de ocupação. Essas são as que mais atraem os migrantes e os pobres.

Para se tratar do cenário atual do saneamento básico e habitação no país é preciso observar o direito de acesso à água.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas - ONU- ECOSOC - estabeleceu no Comentário Geral n° 15 que: "The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible, and affordable water for personal and domestic uses"[4] (ONU, 2002).

Observa-se que o ECOSOC reconheceu o direito de acesso à água suficiente para o uso pessoal e doméstico. Segundo a ONU, a quantidade de água mínima para sobreviver é o valor mínimo recomendado pela OMS para o consumo humano, algo entre 50 L/hab·dia e 100 L/hab·dia (ONU, 2015).

Logo, a água é essencial para a sobrevivência humana de forma digna. As famílias quando migram em busca de novas oportunidades, buscam locais com acesso à água. Contudo, muitos desses lugares não possuem a mínima infraestrutura para a habitação.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6°, *caput*, reconhece o direito à moradia como direito social. Tal como o direito à saúde e ao saneamento básico, o direito a moradia segue como direito fundamental baseado no princípio da dignidade da pessoa humana.

A garantia constitucional de moradia não se trata somente de um local para habitar, mas de uma habitação com o mínimo de dignidade. Deve estar servido por saneamento básico (artigo 3°, item I, da Lei 11.445/07), com acesso à água potável, de coleta e tratamento de esgotos, coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos, e

[4] O direito humano à água dá a todos o direito a água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e com preço viável para uso pessoal e doméstico (tradução livre).

manejo das águas pluviais para evitar grandes enchentes e inundações, fornecimento de energia elétrica, pavimentação, transporte público, escolas e lazer próximos, que são partes da gestão urbanística.

A aglomeração de pessoas em favelas de forma desordenada é a imagem da cidade real, desordenada e sem gestão funcional. Não há meio ambiente propício para se viver dignamente. Segundo Reis (2011),

> Como a ideia de funcionalidade não comporta um fim em si mesmo, sendo antes de tudo um processo, um mecanismo direcionador, pode-se mesmo dizer que a principal finalidade da função social das cidades é de fazer desta última mais do que um aglomerado de pessoas e edificações, um conjunto onde o ser humano possa viver desfrutando de qualidade de vida, um ambiente onde possa desenvolver suas potencialidades e se realizar enquanto pessoa. (REIS, 2011, p.106)

No Brasil, "a água é bem de domínio público [...]", segundo a Lei 9433/97 que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos. Destarte (PES, 2019),

> [...] "a cobrança pelo uso da água prevista nos artigos 19 a 22 da Lei 9433/97[5], está inserida dentro de um princípio geral do direito Ambiental que impõe o pagamento dos custos àquele que, potencialmente, auferir lucros com a utilização dos recursos ambientais. (PES, 2019, p. 39)

Ou seja, quem capta e distribui a água adequada para o consumo (água potável), paga pelo uso e cobra dos consumidores. No Brasil, o direito da prestação desses serviços é do município, que pode cedê-los por meio de concessão.

Embora a prestação dos serviços possa ser concedida, o cenário do saneamento básico no país ainda é precário, principalmente nas favelas e ocupações. Os serviços além de parcos ou inexistentes, possuem tarifas altas em relação ao poder aquisitivo da população.

Para Heller (2018), é preciso:

> [...] visualizar o setor a partir das necessidades das populações mais marginalizadas e da igualdade no acesso, e de vislumbrar seus efeitos sobre a saúde e o ambiente. Nessa confluência, por um lado o marco dos direitos humanos conclama a se colocar como prioridade das políticas públicas as parcelas mais marginalizadas da população, em busca da igualdade e da não discriminação, o conceito de justiça ambiental salienta os riscos ambientais desigualmente distribuídos entre as populações, sendo as populações mais vulnerabilizadas as que mais sofrem com o ônus do desenvolvimento e da destruição ambiental, inclusive de precárias condições de saneamento [...]. (HELLER, 2018, p.139)

---

[5] Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; [...] Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei. [...] Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros: I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação; II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxidade do afluente. Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; [...]

Atualmente, um novo marco regulatório para o saneamento básico no país, foi consubstanciado por meio da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Nele, os municípios, já titulares dos serviços, poderão formar consórcios e contratos com empresas privadas e assim, aumentar o alcance das ações de saneamento nos estados. Há uma expectativa que o número de municípios atendidos aumente e qualidade dos serviços prestados melhore. A Agência Nacional de Águas – ANA, será responsável pela fiscalização.

Observa-se na Tabela 1 o histórico da porcentagem de municípios com serviços de abastecimento por rede geral de distribuição, que é uma ação de saneamento básico para água.

Tabela 1 – Evolução do Percentual de Municípios com Serviços de Abastecimento por Rede Geral de Distribuição no Brasil (IBGE, 2020).

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1989	86,9	93,8	99,9	97,3	92,9	95,9
2000	94,0	95,4	100,0	98,5	98,4	97,9
2008	98,4	98,8	100,0	99,7	99,6	99,4
2017	98,4	99,3	100,0	100,0	99,6	99,6

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de resultados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2017 (IBGE, 2020).

Conforme indica a Tabela 1, a região mais precária do país continua sendo a Norte, onde se localizam cidades como Manaus e Belém. Contudo, há de se observar que dentre os 5570 municípios estudados no ano de 2017, não estão incluídas as habitações que furtam água da rede de distribuição ou, simplesmente, não tem água para abastecimento próxima. A média nacional é de 99,6% dos municípios abastecidos.

A Tabela 2 apresenta o histórico do percentual de municípios com serviço de esgotamento sanitário por rede coletora.

Tabela 2 – Evolução do Percentual de Municípios com Serviços de Esgotamento Sanitário por Rede Coletora no Brasil (IBGE, 2020).

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1989	8,4	26,1	91,6	39,1	12,9	47,3
2000	7,1	42,9	94,5	38,9	17,9	52,2
2008	13,4	45,7	95,1	39,7	28,3	55,2
2017	16,2	52,7	96,5	44,6	43,0	60,3

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de resultados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2017 (IBGE, 2020).

Na Tabela 2, nota-se que a média brasileira para o ano de 2017 é de 60,3% dos municípios atendidos por rede coletora de esgotos. Trata-se de uma medida para 5.570

municípios analisados no ano de 2017, o que não considera as redes clandestinas, o esgoto à céu aberto e as fossas (inclusive as negras) que existem em regiões menos favorecidas como favelas e assentamentos.

Para SALIBA, 2019,

> [...] os números não relatam o lançamento dos efluentes em fossas, rios ou outros recursos hídricos. É sabido que um dos maiores problemas enfrentados em vilas e bairros carentes de grandes cidades é o "esgoto a céu aberto". A universalização do esgotamento sanitário não compreende somente a coleta de efluentes, mas o devido tratamento para o lançamento nos corpos d'água. (SALIBA, 2019, p.76)

Ou seja, na pesquisa, o acesso à água tratada, a coleta e tratamento adequado de esgotos não contempla favelas, áreas de assentamento e comunidades carentes das cidades. Em parte, devido à irregularidade mobiliária dessas áreas, por outro lado, levar água a áreas de riscos estimula o adensamento populacional nessas regiões, aumentando o risco de deslizamento de morros, enchentes e alagamentos.

Trata-se de uma questão relevante, pois o saneamento básico está intimamente relacionado com a saúde pública da população. Quando os serviços de saneamento são prestados de forma a se adequar às peculiaridades locais e regionais, objetivando a eficiência e a sustentabilidade econômica, com qualidade, regularidade e de forma contínua, o número de adoecimentos diminui e o sistema de saúde pública não fica sobrecarregado (BRASIL, 2007).

Frequentemente, nas favelas e áreas periféricas: a água é captada ilegalmente ou retirada manualmente de fontes não apropriadas; os esgotos domésticos correm em vielas ou valas à, céu aberto expondo a população à doenças; os resíduos sólidos concentram-se em locais abertos atraindo insetos e roedores; as águas das chuvas escoam desordenadamente proporcionando a transmissão de doenças de veiculação hídrica, causando a instabilização de encostas e danos ao patrimônio.

Ramalho (2019, p.122) confirma:

> [...] pode-se afirmar que o saneamento básico é elemento essencial ao direito à saúde e à habitação, razão pela qual ele integra a garantia do mínimo existencial estando, portanto, integrando o núcleo mínimo das prestações obrigacionais que podem ser exigidas do estado para que o cidadão desfrute de uma vida digna, conforme constitucionalmente previsto.

Deveras, viver em condições insalubres e com acesso parcial aos serviços de saneamento, não favorece à saúde e desqualifica a habitação como um local digno para se viver. Não havendo interesse econômico ou do poder público, resta aos moradores a autoconstrução de residências e infraestrutura associada.

4 AUTOCONSTRUÇÃO E SUAS NUANCES POSITIVAS E NEGATIVAS

É tema de muitos estudos a questão de escassez de moradias para a população de baixa renda no Brasil e a sua correlação com os interesses do setor imobiliário regidos, historicamente, pelo sistema capitalista.

Esta população negligenciada pelas prioridades estatais se vê obrigada a procurar alternativas privadas, às margens de qualquer planejamento e apoio financeiro. Esta condição de sobrevivência possui relação com a degradação das relações trabalhistas das últimas décadas, e não foi mitigada pelas políticas públicas sociais, econômicas tampouco, pela legislação urbanística. Aliás, defende-se aqui que o arcabouço jurídico de tutela das cidades atinge algum êxito nas cidades formais, fazendo com que as cidades reais sejam regidas por institutos de regulação socioambiental próprios.

Diante do paralelismo entre os códigos que disciplinam as cidades legais e aqueles que se aplicam às cidades reais, não resta alternativa à população excluída senão cuidar de seu próprio futuro. Isso ocorre pois, como já visto anteriormente, as ações políticas costumeiramente tratam os graves problemas de habitação, infraestrutura, saneamento e gestão das cidades, como plataforma de campanha política que, propriamente, como uma séria questão a ser enfrentada.

Como visto alhures, a população de baixa renda foi segregada social e geograficamente para locais menos valorizados pelo mercado imobiliário. Diante da inexistência de posturas mais assertivas pelo poder público, que provisionem projetos urbanísticos eficazes nestas áreas, verificam-se ações realizadas pelos próprios moradores. É necessário então entender um movimento social consubstanciado na autoconstrução[6].

A autoconstrução tem representado a principal forma de obtenção da moradia própria em zonas de interesse social[7], em que estão alocadas as populações de baixa renda no Brasil. É por meio da autoconstrução que a população canaliza insumos humanos (mão de obra) bem como materiais que darão lugar a moradias informais[8].

Trata-se de uma prática na qual os próprios cidadãos se mobilizam para atingir a satisfação de uma necessidade básica: da habitação. Salientando que o acesso a moradia está relacionado com a base que toda pessoa necessita para viver com dignidade, e, muitas

---

[6] Também chamado de autopromoção de moradias (MARICATO, 2013, p. 130)
[7] Aqui utilizado no sentido de assentamento popular.
[8] Diz-se informais porque são edificações soerguidas às margens da legislação urbanística e ambiental, desprovidas de autorizações da municipalidade, e, em muitos casos, estão desconformes com as normas técnicas.

das vezes, este objetivo é parcialmente atingido, haja visto que existe um abismo entre ocupar e habitar um espaço.

Dada a ocupação de um espaço, habitar implica em melhores condições de vida, como acesso ao saneamento básico, saúde, transporte, educação.

Sá (2009) faz importante conceituação acerca sobre a autoconstrução no contexto das cidades reais, bem como estabelece um aprofundamento na relação desta tipologia de construção e sua importância frente à política habitacional brasileira:

> O conceito de autoconstrução [...] se refere ao processo no qual os próprios habitantes assumem diretamente a gestão da produção de suas moradias, adquirindo material, contratando profissionais ou trabalhando diretamente nas obras de construção ou reforma de suas moradias, localizadas principalmente nos assentamentos urbanos populares (SÁ, 2009, p. 25).

Ainda que em primeira análise a autoconstrução possa ser vista como nociva do ponto de vista do correto uso e ocupação do solo urbano, infraestrutura e saneamento básico, verdade é que o fenômeno da autoconstrução/autopromoção representa uma forma viável para acesso à moradia, ainda que por vezes precarizada.

A precariedade das autoconstruções, devido à ausência de tecnicidade e gestão urbana, expõe a população à risco geológico, inundações, alagamentos e acidentes.

No Brasil, os assentamentos populares e que compõem as "não cidades" (MARICATO, 2013, p.130) são implementados predominantemente pela autoconstrução, cujo esforço de produção supera a disponibilidade de moradias oriundas do mercado formal e de outros programas de governo (SÁ, 2009).

As demandas especiais das autoconstruções fogem dos padrões estereotipados do clássico modelo de planejamento urbano, arquitetura e urbanismo (MARICATO, 2013).

As principais características da autoconstrução de moradias foram estudadas na dissertação de mestrado de Sá (2009), em que foram obtidos dados por meio do levantamento de campo na cidade de Recife – PE. Em geral, os dados retratam que: seus proprietários, predominantemente, possuem renda até um salário mínimo (cerca de 60%); com um número médio de até quatro pessoas vivendo em uma mesma habitação; são casas de quatro a seis cômodos distribuídos em um ou dois pavimentos; paredes com ou sem reboco feitas em alvenaria; piso cimentado; cobertura em telhas cerâmicas sobre estrutura em madeira; raramente (cerca de apenas 2%) com documentos que comprovam a posse e a propriedade.

As deficiências encontradas neste tipo de construção são alarmantes, quando considerado o quesito de acesso ao saneamento básico e estruturas que possibilitam adoção de medidas de higiene, dado que são carentes de acesso à água tratada e encanada;

à energia elétrica; à coleta e tratamento de esgoto, à coleta de lixo domiciliar, à rede pluvial e também a ruas pavimentadas.

Ainda assim, a ampliação do acesso à habitação social no Brasil, notadamente nas últimas três décadas, somente foi possível por meio da autoconstrução. Das políticas do governo para facilitar a aquisição de uma habitação, o crédito imobiliário tornou-se uma possível solução. Contudo, a liberação dos recursos está condicionada à regularidade da área que se pretende comprar, algo difícil para trabalhadores de baixa renda.

Sá (2009) faz ainda importante análise sobre a dicotomia existente entre o conceito autoconstrução. Ao mesmo tempo em que esta técnica de edificar os assentamentos sociais é encarada como grave problema urbanístico e social, representa uma solução para o problema habitacional brasileiro.

Em síntese, a precariedade que a maior parte das construções oriundas da autoconstrução em assentamentos sociais carece de soluções eficazes por parte do poder público, a "urbanização" dessas áreas em conformidade com sua cultura, pode contribuir para que seus ocupantes não migrem para locais mais precários e possam usufruir de condições dignas de habitação.

5 PRECARIEDADE E ENFRENTAMENTO DA CRISE SANITÁRIA CAUSADA PELO COVID-19 NAS FAVELAS BRASILEIRAS

Atualmente, o mundo passa por uma pandemia causada por um vírus denominado COVID-19[9]. Sua transmissão se dá pelas gotículas de saliva, expelidas pela respiração ou espirros, que permanecem no ar em forma de aerossóis e são inaladas ou entram em contato com olhos, nariz e boca. Trata-se de uma doença grave e de alta transmissibilidade. As formas de evitar a contaminação são práticas de higiene como lavar as mãos com frequência, a prática do distanciamento do outro, em torno de 1,5 m de raio e o uso de equipamentos de proteção individuais, tais como máscaras e luvas.

Nas favelas e comunidades carentes, mobilizadas pela autoconstrução, a prevenção ao COVID-19 mostra-se como uma prática difícil, por fatores tais como: o acesso à água inadequado; carência de coleta de esgotos domésticos; grande adensamento populacional; impossibilidade de adotar o trabalho em casa. Assim, a ausência de infraestrutura de saneamento básico e planejamento urbano inadequado, principalmente relacionado ao adensamento de residências e às aglomerações, tornam-se fatores

[9] *Corona Virus Disease* - 2019

preponderantes para o adoecimento da população carente. Tais externalidades possuem relação com o número de contaminações, das internações, especialmente em hospitais públicos; e infelizmente o aumento indiscriminado do número de óbitos.

A pandemia pôs em evidência o problema de acesso à água potável, encanada e de qualidade nas comunidades: as principais medidas de seu enfrentamento dependem necessariamente de água. A ausência histórica de políticas públicas nas áreas mais pobres das cidades, especialmente das metrópoles, evidencia um tratamento diferenciado às cidades legais em detrimento das reais.

Conforme já mencionado anteriormente, a formação das favelas e comunidades brasileiras possui forte relação com a autoconstrução. Aeração e insolação inadequadas, além de edificações que abrigam um elevado número de pessoas em poucos cômodos, o que favorece as aglomerações, são problemas diretos que impactam na saúde da população.

É importante salientar que o elevado coeficiente de ocupação das favelas, aliada à falta de infraestrutura urbana, aparece como complexa combinação para a disseminação de doenças, especialmente de veiculação aérea como o COVID-19.

Desde a declaração da pandemia do COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde, uma das principais recomendações à população mundial foi a de manter isolamento social, permanecendo em casa e evitando aglomerações. Todas elas se mostraram inviáveis para a realidade das favelas. A mão-de-obra dessas comunidades, em grande escala, precisa sair para trabalhar, pois se emprega geralmente no setor de serviços, e utiliza o transporte público para se deslocar.

Uma pesquisa recente de virologistas da UFMG "[...] revelou a presença do vírus em pontos de ônibus e corrimões de linhas do Move, passeios de hospitais, mesas e bancos de praças [...]" (UFMG, 2020). Logo, das pessoas que utilizarão o transporte público, grande parte que não pode realizar o isolamento social e precisa de realizar todas as medidas de higiene para se proteger. Como pessoas que moram em locais sem garantia de acesso à água potável e em condições inadequadas vão lavar as mãos, as máscaras e não se aglomerar em uma casa? Para Glass (2020),

> Furthermore, staying home from work and/or working from home is a privilege that most people who live in favelas do not have. Favelas are primarily low-income neighborhoods, and many residents work in the informal economy or service jobs, all of which require traveling outside their homes and communities (GLASS, 2020, p.6).[10]

[10] Além disso, ficar em casa e/ou trabalhar em casa é um privilégio que a maioria das pessoas que moram em favelas não tem. As favelas são principalmente bairros de baixa renda, e muitos moradores trabalham na economia informal ou no setor de serviços, todos os quais exigem viajar para fora de suas casas e comunidades (Tradução livre).

O Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Escola de Engenharia da UFMG elaborou um projeto em parceria com o Instituto de Gestão das Águas – IGAM, e ANA, o monitoramento da coleta de esgotos nas bacias dos rios Arrudas e Onça:

> A estimativa de infecção chegou a 11,7% da população atendida por uma das sub-bacias de esgotamento analisadas, em um dos pontos de coleta. Na semana anterior (1 a 5 de junho), dados do mesmo ponto possibilitavam estimar que 6,9% da população atendida estaria infectada pelo novo coronavírus, causador da Covid-19. (UFMG, 2020)

Mesmo as medidas emergenciais de socorro financeiro que o governo ofereceu às pessoas mais vulneráveis, terminou por facilitar a exposição dos moradores das favelas, em grande parte pessoas pobres, pois permanecem horas em filas de bancos aglomeradas para receber o auxílio emergencial.

Em recente pesquisa realizada na região metropolitana de São Paulo, foi elaborado um mapa das hospitalizações com quadro de síndrome respiratória aguda grave (SRAG), incluindo COVID-19. No mapeamento, foram inseridos os dados de hospitalizações e óbitos pós internação. A metodologia utilizou-se de um recorte territorial-espacial, tendo como base a variável CEP[11] das pessoas acometidas pela doença (MARINO *et al.*, 2020).

O objetivo principal do trabalho foi obter uma melhor compreensão sobre a disseminação da pandemia na região metropolitana de São Paulo, com amostragens feitas em 25 dos 39 municípios que a compõem (MARINO *et al.*, 2020). Com uma leitura territorial mais precisa da pandemia, Marino *et al.* (2020) ajudam a traçar estratégias mais eficazes para o combate ao vírus, como intensificar a desinfecção em pontos de ônibus, instalação de pias, sabão e álcool gel.

Contudo, o CEP foi retirado do banco de dados do estudo para a confecção do mapa geoespacial pelo Ministério da Saúde, alegando tratar-se de uma ação de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (MARINO et al., 2020).

Segundo Burki (2020), "Healthcare in Brazil is the responsibility of the municipalities. This includes pandemic preparedness. It means that matters such as the provision of personal protective equipment, rules on social distancing, and testing arrangements vary"[12].

---

[11] Código de endereçamento postal utilizada pelos serviços dos Correios. A variável foi utilizada na pesquisa tendo em vista a capacidade de geolocalização das pessoas infectadas por logradouros.

[12] A saúde no Brasil é de responsabilidade dos municípios. Isso inclui preparação para pandemias. Isso significa que questões como o fornecimento de equipamentos de proteção individual, regras sobre distanciamento social e arranjos de teste variam (tradução livre).

Resta claro que há um complexo conjunto de adversidades na questão urbanística no Brasil, e evidencia a seletividade do público, que usufrui de infraestrutura adequada nas cidades, corroborando que as políticas públicas destinadas as favelas e comunidades são muito pouco eficazes, principalmente em tempos de pandemia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de coronavírus tem devastado vidas no país. Grande parte do infectados são indivíduos que estão impossibilitados de praticar as medidas preventivas determinadas pelos órgãos de saúde: lavar as mãos regularmente, manter o distanciamento do outo e evitar aglomerações.

Trata-se de uma questão relevante, pois ausentes ou precários os serviços de infraestrutura como habitação, saneamento básico e transporte público, a população marginalizada torna-se alvo fácil para a contaminação. Não há como evitar as aglomerações e os hábitos básicos de higiene são difíceis de se realizar. As favelas são um exemplo desse cenário nas grandes cidades.

Diante do exposto, atual modelo de urbanismo existente nas cidades, contribui para a exclusão dessa população. Torna-se inevitável repensar as políticas de ocupação do território, para que não estejam inertes ao grave problema da segregação espacial e social.

O artigo demonstra que as dificuldades advindas dos projetos urbanísticos no Brasil, favorecem as áreas valorizadas, dando lugar ao surgimento das cidades reais. As favelas e ocupações são a realidade de parcas políticas sociais e poucos investimentos públicos, que favorecem o crescimento da contaminação por COVID-19.

É necessário que as pesquisas sobre o tema continuem, já as informações e dados sobre a pandemia sejam muito recentes. Por outro lado, a constatação que os projetos urbanísticos não englobam áreas marginalizadas, não favorece a tecnicidade dos projetos de infraestrutura e a eficiência da prestação dos serviços. É preciso mais assertividade do poder púbico em suas ações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jul. 2020.

_____. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13

de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Diário Oficial da União, 9 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto .gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. Lei n. 11.445, de 5 janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 08 jan. 2007, p. 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ _Ato2007-2010/2007/Lei/ L11445.htm. Acesso em: 27 jul. 2020.

BURKI, T. COVID-19 in Latin America: Several problems undermine the preparedness of countries in Latin America to face the spread of COVID-19. *Newsdesk*. v. 20. n. 5. p. 547-548. Maio de 2020. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/laninf/ article/PIIS1473-3099(20)30303-0/fulltext. Acesso em 27 jul. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 3261/19. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=2207613. Acesso em 27 jul. 2019.

FRANÇA, L. Virologistas detectam genoma do novo coronavírus em locais públicos de BH. Disponível em: https://ufmg.br/comunicacao/noticias/risco-de-contaminacao-pela-covid-19-varia-em-diversos-ambientes-publicos. Acesso em 27 jul. 2020.

GLASS, J. L. Use Mascara: The Trajectory of COVID-19 in the Favela Rocinha. *City & Society*. Disponível em: https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111 /ciso.12296. Acesso em 27 jul. 2020.

GRUPO MOBILIZA/UFMG. https://siftr.org/mapeamento_iniciativas_favelas periferias./. Acesso em 25 jul. 2020

HELLER, L. (org.) Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018. 144 p. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_ saneamento.pdf. Acesso em 20 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. 2017. Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/ visualizacao/livros/liv101734.pdf. Acesso em 20 jul. 2020.

LE CORBUSIER. A carta de Atenas. Tradução de Rebecca Scherer. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1993. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php /2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

MARICATO, Erminia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7a. Ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARINO, A.; ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; BRITO, G.; MENDONÇA, P.; NISIDA, V.; CAVALCANTE, L. Simplificação da leitura do comportamento da epidemia no território dificulta seu enfrentamento. Labcidade, São Paulo, 4 de junho de 2020. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/simplificacao-da-leitura-do-comportamento-da-epidemia-no-territorio-dificulta-seu-enfrentamento/. Acesso em: 10 jul. 2020.

PASE, H. L.; MÜLLER, M.; MORAIS, J. A. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. *Revista Pensamento Plural*. v. 10. p. 181-199. Janeiro/Junho 2010. Disponível em: http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/08.pdf Acesso em 07/0/2020. Acesso em 27 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. General comment no. 15 (2002). The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Disponível em: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/ human_right_to_water _and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em 27 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. O Direito Humano à Água e Saneamento – Comunicado aos Média. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em: 27 jul. 2019.

PES. J. H. F. Água potável: Direito Fundamental de Acesso, Dever Fundamental de Fornecimento. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2019. 264 p.

RAMALHO, G. L. Saneamento Básico como Direito Fundamental. 2019. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: http://domhelder.edu.br/posgraduacao/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/31b14571095dd8f76f6e85a1b018d59b.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

REIS, J. E. A. O papel dos estudos de impacto de vizinhança na construção da função social da cidade. *Veredas do Direito*. v. 8. n. 15. p. 97-110. 2011. Disponível em: http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/viewFile/76/167. Acesso em 21 jul. 2020.

SÁ, W. L. F. Autoconstrução na Cidade Informal. 2009. 169 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/2879/1/arquivo m154_1.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

SALIBA. Cristiane Araújo Mendonça. Saneamento básico: uma prioridade no Brasil? 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: http://domhelder.edu.br/wp-content/uploads/arquivos_dissertacoesdefendidas/0870f443dacdf9ae38365479efaacf20.pdf. Acesso em 20 jul. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Com base em amostras de esgoto, projeto estima que mais de 50 mil estão infectados em BH. Disponível em: https://ufmg.br/comunicacao/noticias/com-base-em-amostras-de-esgoto-projeto-estima-que-mais-de-50-mil-estao-infectados-em-bh. Acesso em 27 jul. 2020.