



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ANDRÉ JANDALWOOD PINTO DOS SANTOS

**IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA: um peso a mais no agravamento da crise habitacional**

RECIFE
2023

ANDRÉ JANDALWOOD PINTO DOS SANTOS

**IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA: um peso a mais no agravamento da crise habitacional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Público.

Orientador(a): Profº Dr. Leônio José Alves da Silva.

RECIFE

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Santos, André Jandalwood Pinto dos.

Impactos da Pandemia de Covid-19 no Direito Fundamental à Moradia: um peso a mais no agravamento da crise habitacional / André Jandalwood Pinto dos Santos. - Recife, 2023.

56 f. : il., tab.

Orientador(a): Leônio Jose Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Moradia. 2. Dignidade. 3. Pandemia. I. Silva, Leônio Jose Alves da. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ANDRÉ JANDALWOOD PINTO DOS SANTOS

**IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA: um peso a mais no agravamento da crise habitacional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 14/04/2023.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Leônio José Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Daniel e Silva Meira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Paulo Simplício Bandeira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

À minha mãe Elizete Santos pelo carinho e confiança.
À minha esposa Therezinha Bispo pelo amor incondicional e incentivo que me ajudou de forma decisiva a vencer os obstáculos nos momentos mais difíceis.
Aos meus filhos: André Felipe e Maria Thereza que souberem entender minha ausência em função das dificuldades que se apresentaram ao pai universitário.
Aos demais familiares que sempre me incentivaram durante todos esses anos.
Dedico às vítimas de Covid-19 no Brasil e, principalmente, a todos àqueles que, ainda, não obtiveram o direito fundamental a uma moradia digna.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, nosso Pai, que me proporcionou uma família extraordinária, com carinho, acolhimento, respeito e muito amor.

Ao professor Leônio, meu orientador, por acreditar em mim, me entender, incentivar, compartilhar conhecimentos imprescindíveis e pelo tempo dispensado à mim.

Agradeço também aos meus colegas de curso pelo apoio dispensado, pela compreensão, pela solidariedade demonstrada e pela sã camaradagem.

Não esquecerei jamais o que cada um representou para mim durante toda essa jornada.

“Jamais houve na história um período em que o medo fosse tão generalizado e alcançasse todas as áreas da nossa vida: medo do desemprego, medo da fome, medo da violência, medo do outro”.

(Milton Santos, Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal)

RESUMO

Este estudo tem por objetivo refletir sobre o direito à moradia e os impactos da pandemia da Covid-19 no agravamento do déficit habitacional. Assim, busca-se contextualizar a moradia digna como direito fundamental social; destacar a importância das políticas públicas para a sua efetivação; contextualizar a pandemia de Covid-19 e os impactos na economia e no desemprego; e, ainda, verificar o comprometimento do direito à moradia nesses dois anos de pandemia. Metodologicamente a pesquisa classifica-se como dedutiva, descritiva e bibliográfica. Constata-se que a pandemia de Covid-19 evidenciou a omissão histórica do Estado brasileiro na implementação de políticas públicas para assegurar o direito social à moradia. Isso se deve porque há um grande número de brasileiros que não tem uma moradia digna, por falta de saneamento básico, por exemplo, ou sequer tem um teto, como ocorre com as inúmeras pessoas em situação de rua. Portanto, pensar em moradia digna, em tempos pandêmicos, é assegurar o direito à saúde, pois de nada adianta preconizar o distanciamento e isolamento social se muitos não tem um teto e parte considerável daqueles que o tem não possuem direitos mínimos, imprescindíveis para que se reconheça a moradia como digna. Logo, os dois anos de pandemia, pelo agravamento da crise econômico-financeira e o consequente desemprego, evidenciou a gravidade da crise da moradia no país, e a necessidade de implementação de políticas públicas efetivas para a consolidação do direito social à moradia.

Palavras-chave: Moradia; Dignidade; Pandemia.

ABSTRACT

This study aims to reflect on the right to housing and the impacts of the Covid-19 pandemic on the worsening of the housing deficit. Thus, we seek to contextualize decent housing as a fundamental social right; highlight the importance of public policies for their implementation; contextualize the Covid-19 pandemic and the impacts on the economy and unemployment; and also to verify the commitment of the right to housing in these two years of pandemic. Methodologically, the research is classified as deductive, descriptive and bibliographic. It appears that the Covid-19 pandemic highlighted the historical omission of the Brazilian State in the implementation of public policies to ensure the social right to housing. This is due to the fact that there are a large number of Brazilians who do not have decent housing, due to lack of basic sanitation, for example, or who do not even have a roof, as is the case with countless homeless people. Therefore, thinking about decent housing, in pandemic times, is ensuring the right to health, because there is no point in advocating social distancing and isolation if many do not have a roof and a considerable part of those who do have minimum rights, essential for them to live. recognize housing as dignified. Therefore, the two years of the pandemic, due to the worsening of the economic-financial crisis and the consequent unemployment, highlighted the seriousness of the housing crisis in the country, and the need to implement effective public policies for the consolidation of the social right to housing.

Keywords: Housing; Dignity; Pandemic.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia – Prédio do antigo INSS ocupado por famílias sem teto no Centro da cidade de Recife/PE.....	36
Gráfico 1 – Regiões com maior déficit habitacional no ano de 2019.....	42
Gráfico 2 – Histórico comparativo do déficit habitacional no Brasil (2010 a 2019) ...	43
Gráfico 3 – Despejos por estados entre agosto de 2020 e setembro de 2022.....	46
Gráfico 4 – Aumento de Despejos e ameaças de despejo durante a pandemia da Covid-19.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação do déficit habitacional por região entre 2016 e 2019.....	43
Tabela 2 – Comparativo déficit habitacional de 2015 a 2019 entre estados.....	44

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O DIREITO SOCIAL À MORADIA	144
2.1	OS DIREITOS SOCIAIS COMO COROLÁRIOS DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA.....	14
2.2	EVOLUÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	20
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE DIREITO À MORADIA	27
3	COVID-19 E O AGRAVAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 35	
3.1	O IMPACTO DO ABISMO SOCIAL NO DIREITO À MORADIA DIGNA.....	35
3.2	COVID-19, ENDIVIDAMENTO E DESEMPREGO	37
3.3	MORADIA DIGNA E O AGRAVAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19.....	39
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

A moradia é reconhecida, no ordenamento jurídico brasileiro, como um direito social fundamental, reflexo do tratamento dispensado no âmbito do Direito Internacional, que o consagra como direito humano. Contudo, é recente, na história brasileira, o reconhecimento do status de direito fundamental social, o que somente se concretizou no ano de 2000, por força da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro.

Em que pese esse reconhecimento como direito social fundamental a moradia, na realidade o que se apresenta é um grave problema social, o que se deve a diversos fatores, desde a forma como foram as terras distribuídas pelos colonizadores portugueses, perpassando pela irregular ocupação do solo urbano, até a ineficácia de políticas públicas de fomento à igualdade social.

Não bastasse isso, há um grande número de cidadãos brasileiros que são ainda privados de uma moradia digna, pois o direito social fundamental em comento possui uma face negativa, que consiste na não privação do indivíduo do direito de conquistar a moradia, como também de uma face positiva, consubstanciada na obtenção de uma moradia digna e adequada.

Outrossim, em tempos de crise econômico-financeira a questão se agrava, principalmente porque há um comprometimento na renda e a moradia, seja daqueles que possuem um bem imóvel, seja dos que exercem o direito à moradia através da locação, também sofre as consequências.

O problema do déficit habitacional é acentuado se considerado o fato de que o Brasil vivencia, já há alguns anos, um crescente desemprego e o fantasma da inflação novamente ameaça assombrar a sociedade, ficando ainda mais agravado com o advento da pandemia de Covid-19, doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, caracterizada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020.

Nesse cenário, e buscando conter a disseminação do vírus, foram adotadas medidas emergenciais pelo Poder Público, como o fechamento de estabelecimentos tidos como não essenciais, de forma total ou parcial, refletindo, imediatamente, na perda de postos de trabalho e mergulhando ainda mais o país numa crise social sem precedentes. E mesmo as medidas assistenciais, voltadas a assegurar uma renda mínima, não foram capazes de resguardar direitos básicos, dentre eles a moradia.

Desta feita, tem-se como objetivo geral refletir sobre o direito à moradia e os impactos da pandemia da Covid-19 no agravamento do déficit habitacional. E, como objetivos específicos busca-se contextualizar a moradia digna como direito fundamental social no ordenamento jurídico brasileiro; destacar a importância das políticas públicas para a efetivação do direito social à moradia; contextualizar a pandemia da Covid-19, mormente os reflexos na economia e no desemprego; e, ainda, verificar o comprometimento do direito à moradia nesses dois primeiros anos de pandemia.

Para alcançar os objetivos supra adota-se, como método de abordagem, o dedutivo e, como método de procedimento, o descritivo. No que diz respeito à técnica de pesquisa, classifica-se como bibliográfica, pois se busca na doutrina, legislação, artigos, dentre outras fontes, elementos para a compreensão do tema.

Assim, divide-se o estudo em dois capítulos. No primeiro aborda-se o direito social à moradia, relacionando-o aos direitos humanos sociais e, em seguida, abordando sua evolução legislativa no direito brasileiro e a necessidade de políticas públicas para a sua efetivação.

Por fim, no segundo capítulo, com vistas a responder o problema de pesquisa, apresenta-se inicialmente os impactos dos desníveis sociais no direito à moradia, para, logo após, verificar como a Covid-19 contribuiu para o endividamento e aumento do desemprego no país. Ao final, destaca-se o agravamento da crise de moradia digna em virtude da pandemia.

2 O DIREITO SOCIAL À MORADIA

Compreender o problema do difícil alcance por uma moradia digna no Brasil e o aumento no número de moradores de rua, por exemplo, em virtude da pandemia de Covid-19, clama a contextualização da moradia enquanto direito fundamental social, intrinsecamente relacionado à dignidade da pessoa humana. Portanto, nesse primeiro capítulo passa-se a abordar os direitos sociais, a evolução do direito à moradia e também as políticas públicas em matéria de direito à moradia.

2.1 OS DIREITOS SOCIAIS COMO COROLÁRIOS DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

Os direitos fundamentais na Constituição da República de 1988 podem ser encontrados em vários dispositivos e se dividem em individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade e os direitos políticos (TAVARES, 2020). Mas esses direitos fundamentais não se resumem apenas à previsão constitucional, pois inúmeros outros são previstos também de forma implícita na própria Carta Política e também em Tratados Internacionais, dos quais o Brasil é signatário (MARTINS, 2010).

Segundo Canotilho (2002), direitos humanos e direitos fundamentais não se confundem. Para o autor os direitos humanos são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos, enquanto os direitos fundamentais são os direitos do homem jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente.

De acordo com Fernandes (2014), os direitos humanos são instrumentos de proteção da liberdade e da personalidade de todo indivíduo. Baseiam-se em valores como dignidade, justiça, igualdade, respeito e independência e, apesar de parecerem abstratos, são definidos e protegidos por leis nacionais e internacionais. Trata-se, essencialmente de um direito de proteção voltado à salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados.

Contudo, como enfatiza Fernandes (2014), direitos humanos e direitos fundamentais não se confundem, ou seja, há uma diferenciação sutil, porém importantíssima para a compreensão do tema, pois embora alguns utilizem as

expressões “direitos do homem”,¹ “direitos humanos” e “direitos fundamentais” como sinônimas, há de se buscar a distinção adequada.

Segundo este autor:

[...] a leitura mais recorrente e atual sobre o tema, é aquela que afirma que os “direitos fundamentais” e os “direitos humanos” se separariam apenas pelo plano de sua positivação, sendo, portanto, normas jurídicas exigíveis, os primeiros no plano interno do Estado, e os segundos no plano do Direito Internacional, e, por isso, positivados nos instrumentos de normatividade internacionais (como os Tratados e Convenções Internacionais, por exemplo) (FERNANDES, 2014, p. 307).

De acordo com Alexy (2015), todas as disciplinas relacionadas às ciências humanas, a partir de sua perspectiva e com seus próprios métodos, poderiam contribuir com a discussão acerca dos direitos fundamentais. Para o autor, é possível, por exemplo, formular teorias históricas, filosóficas, sociológicas, entre outras. Contudo, a breve análise aqui desenvolvida busca traçar uma evolução histórica dos direitos fundamentais e ressaltar que os valores éticos e sociais que engendram o surgimento destes direitos são dinâmicos e acompanham a evolução da humanidade.

Assim, a noção de direitos do homem está ligada à ideia de justiça, de liberdade, de igualdade, de solidariedade, de dignidade da pessoa humana e sempre esteve presente em todas as sociedades humanas. É possível verificar seus traços no Código de Hamurabi, surgido por volta do ano de 1800 a.C., na Mesopotâmia, bem como nos grandes códigos morais da humanidade, ligados às religiões e na Magna Carta de João Sem-Terra, de 1215 (MARMELSTEIN, 2016). E o autor ainda acrescenta:

[...] no entanto, tais valores não eram positivados pelos ordenamentos jurídicos, de modo que não havia por parte das autoridades constituídas um reconhecimento formal de que tais valores representavam verdadeiros direitos, capazes de serem invocados perante um órgão imparcial e independente mesmo contra a vontade do soberano.

Nesse contexto, pode-se dizer tranquilamente que não havia direitos fundamentais na Antiguidade, nem na Idade Média, nem durante o Absolutismo, pois a noção de Estado de Direito ainda não estava consolidada. Não era possível, naqueles períodos, exigir do governante o cumprimento das normas que ele mesmo editava. Somente há sentido em falar em direitos fundamentais quando se admite a possibilidade de limitação jurídica do poder político (MARMELSTEIN, 2016, p. 33).

¹ Cf. Fernandes (2014, p. 307), direitos do homem são os direitos naturais não positivados ou ainda não positivados; direitos humanos são os direitos reconhecidos e positivados na esfera do direito internacional; por fim, os direitos fundamentais são os direitos positivados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado.

Segundo Marmelstein (2016), o desenvolvimento da ideia de direitos fundamentais apenas ocorreu por volta do século XVIII, a partir do surgimento do Estado Democrático de Direito, resultante das revoluções liberais ou burguesas. Os direitos fundamentais nascem, portanto, como normas jurídicas limitadoras ao Estado absoluto, simultaneamente à criação de mecanismos jurídicos de participação popular na tomada das decisões políticas. Conclui o autor que “esse fenômeno teve início no século XVIII e, desde então, praticamente todas as Constituições modernas passaram a reservar um capítulo específico para positivizar os direitos do homem, chamando-os literalmente de direitos fundamentais” (MARMELSTEIN, 2016, p. 33-34).

Semelhantes são os ensinamentos de Sampaio (2004), que ainda acrescenta que a concepção dos direitos humanos e, mais recentemente, dos direitos fundamentais foi construída a partir de três grandes matrizes, quais sejam, a liberdade religiosa, as garantias processuais e o direito de propriedade, especialmente nos modelos de desenvolvimento experimentados pela Inglaterra, Estados Unidos e França. Para o autor, portanto, “os direitos não surgiram todos ao mesmo tempo, nem foram resultado de um *big bang* jurídico que esteja a impedir a vista de alcançar o que havia antes da grande explosão” (SAMPAIO, 2004, p. 142). Neste aspecto, seu pensamento coincide com o de Marmelstein (2016), pois para ambos não há um “marco zero” da criação dos direitos fundamentais, mas, sim, uma sucessão de eventos históricos que corroboraram para o seu surgimento e consolidação.

Em relação à matriz da liberdade religiosa, por exemplo, seu processo de afirmação teve especial evidência no período Medieval documentado pela Carta do Convênio entre o Rei Afonso I de Aragon e os Mouros de Tudela em 1119, assegurando a liberdade de trânsito destes, bem como o respeito aos seus costumes religiosos. Um século depois, a Magna Carta visava garantir a liberdade da Igreja na Inglaterra que, dentre outros direitos, destaca-se o de realizar livremente as eleições eclesiásticas (SAMPAIO, 2004).

Outro marco religioso importante foi a Reforma Protestante. Com ela houve a ruptura da intermediação entre os homens e Deus, antes exclusividade da Igreja. Com isto, a liberdade foi transferida para a esfera íntima da pessoa e a tolerância passa - após várias batalhas até se firmar definitivamente - a ser respeitada e protegida pelo Estado. Para autores como Jellinek e Monahan, o primeiro dos direitos humanos foi a assinatura, pelo rei Henrique IV, em 1598, do Édito de Nantes, tolerando oficialmente o culto protestante na França (SAMPAIO, 2004).

Quanto à matriz do garantismo processual, intitulado nos Estados Unidos de *due process of law*, segundo Sampaio (2004, p. 145) evidencia que o “sistema de direitos humanos se desenvolveu com a gradual racionalização das penas e com a criação de instrumentos processuais que restringiam a arbitrariedade dos governantes e dos agentes públicos em geral”. Houve uma lenta humanização das penas em substituição à vindita privada, à tortura e aos tratamentos degradantes. Nesse cenário é que surgiram importantes instrumentos, como o habeas corpus, direito fundamental clássico para a proteção contra a detenção e persecução penal arbitrárias.

Por último, Sampaio (2004) desenvolve a tese sobre a matriz do direito de propriedade. Segundo o autor, durante a Idade Média surgiram instrumentos legais que visavam tutelar a propriedade contra a expropriação ou destituição arbitrárias. Neste momento histórico a supremacia do ter sobre o ser ainda dominava as relações legitimando decretos como os da Cúria de Leon de 1188, os quais permitiam que o corpo do devedor fosse entregue ao reclamante quando aquele não tinha como pagar sua dívida.

De fato, não é incomum que os propósitos determinantes dos grandes acontecimentos históricos se baseiem em vantagens econômicas e não na necessidade de aumento do bem-estar social ou na busca de justiça. Tem-se, como exemplo, o processo revolucionário norte-americano, no qual a independência e constitucionalização do país foi conduzida por grandes proprietários e comerciantes em defesa de seus interesses e de suas propriedades. Por esta razão, alguns críticos do pensamento liberal dão ênfase ao direito de propriedade como centro de todo o sistema de direitos humanos surgido desde então (SAMPAIO, 2004).

Em suma, apesar de não haver um consenso entre os historiadores do direito sobre a questão, parece ponto pacífico que os direitos fundamentais surgiram para restringir a atuação do Estado, exigindo deste um comportamento omissivo em favor da liberdade do indivíduo, limitando os abusos de poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas. Entretanto, os direitos humanos, tal como compreendidos hoje, surgiram como uma reação ao holocausto e às demais barbáries perpetradas durante a Segunda Guerra, sendo que a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 é a “fonte de inspiração e um ponto de irradiação e convergência dos instrumentos sobre os direitos humanos nos planos tanto global quanto regional” (TRINDADE, 2014, p. 7). E o que diferencia os direitos humanos dos direitos fundamentais, como

pontua Fernandes (2014), é o fato de que aqueles se encontram no plano internacional, enquanto os direitos fundamentais são consagrados no âmbito interno, nas constituições modernas.

Portanto, os direitos fundamentais evoluíram a partir dos Direitos Humanos, sendo então consagrados nos textos constitucionais. Como leciona Bonavides (2010), os direitos fundamentais foram, a partir daqueles, evoluindo historicamente, sendo classificados como direitos de primeira, segunda, terceira e quarta gerações (há outros autores que falam em direitos humanos de quinta e até mesmo de sexta gerações). É notório hoje que “a vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana” (BONAVIDES, 2010, p. 562).

Em relação à finalidade dos direitos fundamentais, para Canotilho (2002, p. 30) tem a função de:

[...] direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico – objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico – subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Logo, a finalidade primordial dos direitos fundamentais é estabelecer limites ao poder estatal (poder político), incorporando direitos subjetivos em normas formalmente básicas, não se submetendo ao crivo da discricionariedade do legislador ordinário o seu reconhecimento e garantia.

Uma das principais características dos direitos fundamentais é a universalidade, ou seja, os direitos fundamentais são destinados a todos os indivíduos pertencentes àquela ordem jurídica, sem discriminações. A segunda característica é a historicidade, pelo qual os direitos fundamentais vão surgindo com o passar da história e com ela evoluindo. Outra característica importante é a concorrência, que significa que os direitos fundamentais podem ser usados e exercidos simultaneamente. A relatividade também alcança os direitos fundamentais, ou seja, por mais importante que seja o direito fundamental há exceções (TAVARES, 2020).

Ainda como afirma Tavares (2020), a noção de direitos fundamentais enquanto universais decorre da própria concepção dos direitos humanos que, como dito antes,

alcança todos os indivíduos, ou seja, está intrinsecamente relacionado aos homens, enquanto algo inerente, sendo forte a influência religiosa nesse contexto.

Com relação à eficácia, os direitos fundamentais possuem a eficácia denominada vertical, sendo um dever do Estado e um direito das pessoas, assim como a chamada eficácia horizontal, significando que os direitos fundamentais também podem ser aplicados entre os particulares (MARTINS, 2019).

Nesse cenário, leciona Martins (2019, p. 901):

Historicamente, os direitos fundamentais surgiram e foram aplicados verticalmente, seja quando o texto constitucional impunha ao Estado uma obrigação de não fazer (de não interferir na esfera da individualidade das pessoas), seja quando impunha uma obrigação de fazer (como nos direitos sociais, por intermédio dos quais o Estado tem o dever de garantir moradia, educação etc.). Trata-se da eficácia vertical dos direitos fundamentais. [...].

E mais adiante, para explicar a eficácia horizontal, o mesmo autor pontua:

No Brasil, é pacífica a aceitação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais (a aplicação dos direitos fundamentais nas relações privadas marido e esposa; empregado e empregador, fornecedor e cliente etc. Todavia, um alerta inicial deve ser feito: a eficácia horizontal deve ser aplicada com cautela, sob pena de ferir a autonomia da vontade, princípio que rege as relações privadas. Não há como aplicar às relações entre particulares os direitos fundamentais na mesma amplitude que nas relações que envolvem o Estado (MARTINS, 2019, p. 902).

De fato, após a Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX, e das conquistas dos movimentos sindicais de vários países, como o movimento cartista, na Inglaterra, e a Comuna de Paris, em 1848, os direitos sociais, considerados como direitos de segunda dimensão, passaram a ganhar força e reconhecimento no âmbito jurídico (SARLET, 2010). E somente no século XX tais direitos foram consagrados em nível constitucional, inicialmente na constituição mexicana de 1917 e na constituição alemã (Weimar) de 1919 (SARLET, 2010).

Já no Brasil, a primeira constituição que positivou os direitos sociais em título autônomo foi a Constituição de 1934, sob as diretrizes de Getúlio Vargas, em que pese os textos constitucionais passados terem trazido determinada previsão sobre o tema. Porém, foi a Constituição Federal de 1988, após anos de Ditadura Militar, responsável por consagrar um amplo rol de direitos fundamentais, com vistas a assegurar direitos como liberdade, igualdade, propriedade, vida, saúde, dentre outros (TAVARES, 2020).

Nesse cenário ganha relevo o disposto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 26/2000, nº 64/2010 e nº 90/2015, que embora apresente um rol meramente exemplificativo, já que não esgota os direitos sociais, consagrou a moradia como tal, direito que, de forma especial, interessa ao presente estudo. Assim dispõe o referido artigo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais requerem uma atuação estatal com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais, proporcionando maiores e melhores condições para a efetivação do direito à liberdade. Portanto, os direitos sociais constituem direitos a prestações positivas por parte do Estado enquadrando-se, de acordo com a classificação de Vasak (*apud* CARVALHO, 2010), nos direitos de segunda dimensão. Os direitos sociais têm por objetivo assegurar condições dignas de vida através de medidas relacionadas à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, visando à concretização da igualdade social, estando previstos dos artigos 6º ao 11 da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, afirma Silva (2002) que os direitos sociais valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais. Quanto ao conceito em si, entende que são prestações positivas proporcionadas pelo Estado de forma direta ou indireta que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, visando igualar situações sociais desiguais. Portanto, são direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Resta evidente, portanto, que os direitos sociais se apresentam como sendo prestações positivas exigidas do Estado, objetivando a concretização da isonomia social, proporcionando, assim, maiores possibilidades para o exercício efetivo da liberdade. Nesse cenário interessa a melhor compreensão do direito à moradia, objeto do próximo tópico.

2.2 EVOLUÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito à moradia, apesar de possuir respaldo ao longo do texto constitucional, posto que, encontra-se expresso no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal de 1988, e embora este direito humano fundamental sempre esteve presente nas sociedades de modo geral, ainda que não positivado (MARTINS, 2019), só foi inserido no nosso ordenamento jurídico maior no ano 2000.

A importância da habitação é histórica, sendo necessária, inclusive, para os mortos. No Brasil, ao longo da história, o problema da falta de moradia para inúmeros cidadãos está intimamente ligado a uma política voltada aos interesses econômicos. Assim, é comum se verificar em algumas cidades bairros extremamente luxuosos e outros extremamente miseráveis, sem condições mínimas de higiene, saúde e segurança. Entretanto, ambos possuem uma semelhança: são habitados por seres humanos, submetidos, teoricamente, às mesmas leis (GONÇALVES, 2011).

Os primeiros tratados sobre a construção de moradias são encontrados no Código de Hamurabi, ainda no século XVIII a.C. O legislador brasileiro também se preocupou com a questão à moradia quando, pela Lei nº 185/1936, e o Decreto-Lei nº 399/1938 (SANTIAGO, 2010), regulamentou o salário mínimo como sendo a:

Remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (BRASIL, 1936).

Não obstante, o primeiro marco histórico sobre o tema no plano do direito internacional se deu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, art. XXV, item 1, em que a habitação foi prevista como direito humano (SANTIAGO, 2010). É o que dispõe:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

Dando seguimento, em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI), também da Assembleia Geral das Nações Unidas, fez menção em seu art. 11, §1º, sobre o direito à moradia adequada (SANTIAGO, 2010). O referido dispositivo assim trata do direito à moradia:

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (SANTIAGO, 2010, p. 102).

No mesmo sentido, e agora em uma visão mais negativa da posição estatal, a Convenção Americana de Direitos Humanos, ou Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, prevê a não interferência arbitrária ou abusiva do Estado no domicílio do indivíduo (SOUZA, 2004). É o que se verifica a seguir:

Artigo 11 - Proteção da honra e da dignidade

1. Toda pessoa tem direito ao respeito da sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.
2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.
3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas (OEA, 1969).

Segundo Souza (2004, p. 64), o documento trata do tema sob a percepção do direito de residir, assegurando que toda pessoa que se encontra-se no território de um Estado, poderia ali permanecer. Percebe-se, portanto, que assim como a Declaração dos Direitos do Homem, o Pacto de San Jose da Costa Rica deu especial atenção ao tema, ainda que sob o enfoque do direito de residir.

No direito brasileiro, como antes mencionado, o direito à moradia, apesar de não ter sido trazido expressamente pelo texto constitucional originário em 1988, restou inserido no rol dos direitos sociais (art. 6º) pela Emenda Constitucional de nº 26/2010, como bem lecionam Mendes e Branco (2020, p. 975), os quais ressaltam a importância dos documentos internacionais na alteração do texto constitucional:

O direito à moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais do art. 6º em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional n. 26. Sua introdução ao texto constitucional reflete entendimento já externado pelo Estado brasileiro no plano internacional. A essencialidade do direito à moradia é proclamada, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (art. 25) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11).

Antes mesmo do acréscimo de tal direito à Carta Magna, verifica-se a presença de determinações constitucionais neste sentido, como há, por exemplo, no Título da Ordem Social e da Organização Social. Deste último, cita-se o artigo 23, inciso XI, o qual determina que é competência comum de todos os entes federados “promover

programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido também lecionam Mendes e Branco (2020, p. 975), destacando a importância do direito à moradia no cenário nacional, a saber:

A Constituição brasileira elenca a “moradia” como direito social (art. 6º), mas também indica que esta está incluída entre as “necessidades vitais básicas” do trabalhador e de sua família (art. 7º, IV). Aponta, ainda, a “moradia” como política pública e estabelece a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX).

Aliás, por este dispositivo foi atribuído aos entes federativos a competência comum quanto à promoção e efetivação do direito à moradia, ou seja, a responsabilidade é solidária, não podendo um ente se furtar da obrigação de garantir tal direito ao cidadão sob o argumento de que seria competência de outro (MARTINS, 2019).

Ainda, em 2001, surgiu o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição. Entretanto, após mais de 20 anos do Estatuto da Cidade e 34 anos da promulgação da CF de 1988, a realidade não tem sido tão satisfatória quanto deveria. Para Mendes e Branco (2020, p. 976), o referido diploma legal, “ao traçar diretrizes gerais de política urbana, deu importante passo para garantia do direito à moradia condigna no Brasil e implementou instrumentos que visam sua concretização prática”.

Não obstante, o direito à moradia tem sido apontado como um dos direitos mais violentados no país. O trabalhador urbano precisa de um lugar para morar na cidade, e isto, inclusive, se deve em atenção à função social da propriedade. Significa dizer que apesar de todas as disposições legais sobre o tema, muito ainda precisa ser feito para a efetivação do direito à moradia, pois embora seja um direito fundamental social, não é assegurado a todos os indivíduos, o que compromete a qualidade de vida e o necessário viver com dignidade.

Por estar consagrado em norma de natureza principiológica, o direito à moradia deve ser assegurado na maior medida possível, de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas existentes. A limitação e escassez de recursos orçamentários (reserva do possível) impede a implementação no grau máximo desejável. (NOVELINO, 2021. p. 539).

Em sua dimensão positiva, o direito fundamental a moradia exige a implementação de políticas públicas voltadas a assegurar, na maior medida possível, o acesso à moradia, embora não confira aos particulares o direito subjetivo de exigir do Estado um imóvel. O núcleo essencial inviolável abrange, todavia, o direito de pessoas desamparadas exigirem do Estado o acesso a abrigos públicos nos quais possam fazer a higiene pessoal e repousar no período noturno (mínimo existencial).

Em sua dimensão negativa, protege a moradia contra ingerências indevidas do Estado e de outros particulares. De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a penhorabilidade do bem de família do fiador do contrato de locação não ofende o artigo 6º da Constituição, mas com ele se coaduna por viabilizar o direito à moradia, facilitando e estimulando o acesso à habitação arrendada, constituindo reforço das garantias contratuais dos locadores, e afastando, por conseguinte, a necessidade de garantias mais onerosas, tais como a fiança bancária. (NOVELINO, 2021. p. 539).

Neste escopo sua definição foi bem delineada por Mastrodi Neto e Rosmaninho (2013, p. 221), e demonstra a complexidade deste direito:

Quanto ao conteúdo do direito à moradia, o legislador constitucional pátrio, ao se referir ao termo “moradia”, no art. 6º da CF, diferentemente do previstos na Relatoria especial da ONU para o direito à moradia adequada, ou mesmo na Agenda Habitat II, em especial pelo conceito proposto pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos de Istambul, de 1996, que estão identificados em seus artigos 60 e 61 que, embora extensos, merecem transcrição:

60. Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre suas cabeças. Isso também significa ter um lugar privado, espaço, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a um custo razoável. A adequação de todos esses fatores deve ser determinada em conjunto com as partes interessadas, tendo em conta as perspectivas de desenvolvimento gradual.

Portanto, a efetivação do direito à moradia esbarra, não raras vezes, em vários entraves, principalmente na não implementação de políticas públicas, pois enquanto direito social, é o direito à moradia uma norma programática, ou seja, que necessita de regulamentação infraconstitucional para surtir efeito, pois tem sua previsão genérica no texto constitucional e, portanto, não possui condão de produzir efeitos por

si só, porquanto, são conhecidas como normas de eficácia limitada (MASTRODI NETO; ROSMANINHO, 2013).

Contudo, pela definição do direito à moradia, conforme citação anteriormente colacionada, fica indubitavelmente demonstrado que este direito não se restringe a alguns metros quadrados para habitação, mas demanda toda uma infraestrutura que torna a região habitável, mas que depende do Estado o fornecimento desta referida estrutura (MASTRODI NETO; ROSMANINHO, 2013).

Importante considerar que a moradia inadequada exige maior investimento das próprias famílias com vistas a minimizar ou tentar suprir a referida inadequação. Certo é que estes valores deixam de ser aplicadas em outro segmento relacionado às necessidades da família, como alimentação, saúde, vestuário, lazer, lembrando que geralmente se tratam de pessoas de baixa renda e em situação até mesmo de miserabilidade (MASTRODI NETO; ROSMANINHO, 2013).

Essas demandas vão desde o fornecimento do saneamento básico e coleta de lixo, ao fornecimento de água limpa para consumo – e estes estão diretamente vinculados não apenas ao direito à moradia, mas à saúde pública, ao fornecimento da energia elétrica, ao fornecimento de transporte público, acesso à escolas e creches, praças, hospitais, dentre outros.

Segundo a cartilha governamental “Direito à moradia adequada”, seriam três as principais obrigações do Estado em relação ao direito à moradia adequada: “a obrigação de se abster de atos que ofendam tal direito, de proteger a moradia contra a intervenção de terceiros e de atuar para sua realização. A moradia integra o direito a um mínimo existencial” (BRASIL, 2013, p. 39). Ou seja, o Estado reconhece este dever de promoção da moradia adequada e, da mesma forma, reconhece ser este um direito integrante mínimo existencial e reconhece, igualmente, que deve ser garantido.

É de conhecimento comum a existência de grande déficit habitacional no Brasil e, pelo pouco demonstrado até o momento, já foi possível entender a dimensão e complexidade das ações a serem realizadas para a solução do problema. Isto, no entanto, não exime o Estado de cumprir com seu dever constitucional de buscar alcançar os objetivos da nação, não se perdendo de vista que o Estado não existe para um fim em si mesmo, mas para o povo (MASTRODI NETO; ROSMANINHO, 2013).

Esta situação deficitária acaba por comprometer, mais uma vez, o aspecto da dignidade da família que vive em habitação inadequada. Inclusive, é sabido que o

desempenho escolar de crianças que não dormem bem, não possuem alimentação correta ou até mesmo acesso à água potável vem a ser afetado, causando prejuízos por vezes irreparáveis a estas crianças e adolescentes.

Neste sentido, o direito à moradia está além de uma reivindicação justa de ter um lugar onde viver, mas um direito central que possibilita a efetivação de outros direitos constitucionais. Deve ser compreendido como condição necessária para alcançar um padrão de vida adequado, e pode se dar por meio de ações de promoção do direito à moradia, assim como pela não interferência na realização deste (ALFONSIN; FERNANDES, 2014).

Os elementos necessários para a caracterização do direito à moradia adequada, segundo o Comentário Geral n. 4, feito pelo Comitê de Direito Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, são a segurança da posse; a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; a economicidade; a habitabilidade; a acessibilidade; a localização; e, ainda a adequação cultural (MASTRODI NETO; ROSMANINHO, 2013).

Por conseguinte, é dever do Estado proporcionar a todos o acesso a uma moradia digna e de impedir a continuidade de ações que excluem a população mais vulnerável do acesso à moradia adequada, como forma de assegurar a dignidade da pessoa humana. Logo, o direito à moradia adequada também significa, ademais da infraestrutura da moradia e de seu entorno, a garantia de acesso à elas de forma livre e sem qualquer discriminação.

Não obstante, há de se reconhecer que os recursos do Estado para dar cumprimento aos direitos fundamentais são escassos, o legislador e o administrador cotidianamente enfrentam escolhas difíceis para dar a destinação que atenda da melhor maneira possível o interesse público primário (ZAMLUTTI JUNIOR, 2011).

É importante destacar que para a promoção do direito em comento é necessário o respeito à identidade cultural, a proteção das famílias nos casos de remoções forçadas, a garantia à segurança da posse e à habitação adequada. Segundo Kelbert (2011), observa-se que não é apenas a escassez de recursos que se mostra problemática, mas também a forma que estes recursos limitados são distribuídos, os quais não se limitam a recursos econômicos, mas também humanos ou qualquer outro tipo de recurso material como por exemplo a falta de leitos em hospitais.

A desigualdade representa um produto de políticas públicas excludentes, materializa-se mediante processo discriminatório, seu elemento causal encontra raízes na questão econômica, e ao Estado cabe a concretização da igualdade material que se impõe via afirmação dos direitos sociais.

Segundo a ex-relatora especial da ONU, Raquel Rolnik, o direito à moradia adequada não é apenas uma estrutura que protege e cobre a cabeça dos usuários, mas é elemento essencial para uma condição adequada de vida. Acrescenta:

Nesse sentido, o conceito do direito à moradia engloba aspectos importantes como, por exemplo, não apenas a estrutura física de uma casa, um teto, mas também a infraestrutura na qual esta casa está conectada, os serviços de água, esgoto, coleta de lixo, além de todo acesso a um meio ambiente saudável, e também infraestrutura social. Este último aspecto significa acesso a equipamentos de saúde, de educação, oportunidades de lazer, transporte e mobilidade e, principalmente, o acesso aos meios de vida e sobrevivência, ou seja, o acesso à terra, ao trabalho, enfim, à renda. Este é um elemento fundamental para que as pessoas que moram naquele local possam também ter oportunidades de desenvolvimento humano e econômico (ALFONSIN; FERNANDES, 2014, p. 27).

Dito isto, conclui-se, preliminarmente, ser o direito à moradia adequada um direito que todos possuem a ter acesso a uma habitação segura e acessível, para se viver com dignidade. Por conseguinte, o direito à moradia é norma constitucional de caráter programático com aplicação imediata. O Estado deve implantar políticas públicas voltadas à promoção de tal direito, principalmente em relação aos grupos mais marginalizados e vulneráveis, como os moradores em situação de rua.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE DIREITO À MORADIA

Como apontado no tópico anterior, a desigualdade, que alcança o direito à moradia, está relacionada às políticas excludentes, sobretudo a falta de implementação de políticas públicas eficazes para a promoção do direito social à moradia.

Não é demais ressaltar que política pública é o nome dado às ações do Estado quanto à prestação de serviços e administração de recursos, seja atuando direta ou indiretamente, nos mais diversos segmentos da sociedade. Neste norte, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais definiu Políticas Públicas como sendo:

Política pública é o resultado de atividades políticas e de gestão pública na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos. Política pública pode ser entendida como um sistema de decisões públicas que visa manter ou modificar a realidade por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para se atingir os objetivos estabelecidos. O processo de formulação e implantação de uma política pública envolve diversas fases, não necessariamente sequenciais e obrigatórias: identificação de um problema e sua inclusão na agenda pública; formulação de alternativas para o enfrentamento do problema e seleção daquela considerada mais conveniente; planejamento e implementação; monitoramento da implementação; avaliação (ALMG, 2015, p. 01).

Na verdade, a discussão em torno das políticas públicas tem levado a crer que hoje em razão da normatividade do Poder Executivo, é de se pensar que o mais adequado seria a realização das políticas pelo Executivo, por sua própria iniciativa, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.

E, de forma mais didática, Pamplona *et al.* (2020, p. 113) salientam:

A política pública se caracteriza por um programa de ação, dotada de efeitos jurídicos na esfera de validade, porquanto deve estar em harmonia com o ordenamento jurídico do qual obtém eficácia, ao cumprir as normas. Dessa forma, o papel do direito é materializar a base da política pública, além disso, dentro do conteúdo material das políticas estará o direito representado nos fins e objetivos.

Em relação à discussão sobre políticas públicas relacionadas à promoção dos direitos sociais, importante ressaltar o papel da economia como contribuição relevante ao direito, sendo a eficiência uma imposição jurídica e econômica ao gasto público. Não é a essencialidade da necessidade que deve ser o ponto de partida para o problema, os direitos sociais são normas programáticas que estabelecem metas, resultados a serem obtidos pela sociedade e pelo governo em um determinado espaço de tempo (TIMM, 2010).

Para Cristóvam (2005), as políticas públicas são o conjunto de planos e programas instituídos pelo Estado e voltados à intervenção num dado setor, com estabelecimento prévio de diretrizes e metas, sobretudo na implantação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal.

Lowi (1972) resume a política pública, em uma máxima: “a política pública faz a política”, e em uma frase simples, porém abrangente, traz nela o verdadeiro significado concreto que os políticos utilizam na prática. Isso se deve, por causa dos efeitos da popularidade ou não da política incrementada. Para ficar mais claro, se um político adota uma política pública, cujo efeito não saia como esperado, e isso cause

uma reação negativa da população ou até mesmo de um público específico para o qual teve a intenção de atender, supõe este político, que houve uma perda significativa para suas ambições futuras.

Anote-se, ainda, que a política pública pode ter quatro formatos: políticas públicas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e por último as políticas constitutivas.² E, como a política pública envolve muitos interesses e ramos do governo para atender a sociedade, a política tem que ser multifuncional, ser uma ação administrativa articulada e não uma ação isolada de uma única instituição, quanto mais articulações e parcerias, mais possibilidades de darem certo. Assim, a política pública deve ter a abordagem multicêntrica para ir além das políticas governamentais.

Dessa forma, a política pública tem sempre novas e velhas demandas que vão e voltam de acordo com quadro social, político e financeiro do país. Dito isso, não tem como o Estado se esquivar de tamanha responsabilidade, que por meio de seus entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) será representado nesse campo tão importante de implementação de políticas públicas.

Não é demais voltar a ressaltar que o direito à moradia não se resume a habitação por si só, mas também a um local que possibilite a efetivação de outros direitos necessários à existência digna do indivíduo e sua família, como o direito à saúde, o direito ao trabalho, transporte, facilitando, por exemplo, a reabilitação dos dependentes químicos e, por fim, levando à reinserção ou inserção desta pessoa ao seu meio familiar e à sociedade.

² Cf. Souza (2006, p. 45), “[...]a) As políticas distributivas são decisões do governo, que não levam em conta a questão os limites dos recursos e por isso essas decisões causam grandes impactos mais específicos e individuais do que universais, que terminam em atender determinados grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo, assim causa muita polêmica e divide opiniões. Pode ser confundida com assistencialismo. Como exemplo, doação de cadeiras de rodas para deficientes físicos. b) As políticas regulatórias envolvem mais burocracia políticos e grupos de interesse, tem mais publicidade e são mais visíveis ao público, associada à legislação: Limitação das vendas de determinados produtos. c) As políticas redistributivas são as políticas sociais universais, atendem um número bem maior de indivíduos, trata de previsões baseadas em estimativas que redistribui os ganhos fracionados e equivalentes de acordo com a vida de contribuições ou valores pagos durante sua vida profissional ou não, basta estar em situação vulnerável prevista no benefício. O sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. Como exemplos: Isenção do IPTU para determinados cidadãos em detrimento ao aumento desse imposto para pessoas com maior poder aquisitivo; Programas habitacionais para população de baixa renda. d) As políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente”.

Há disposição normativa prevendo o direito à moradia, determinando a competência comum entre os entes federados na promoção deste direito, assim como há normas estabelecendo a atuação pormenorizada no âmbito municipal, estadual e federal em relação a políticas habitacionais. Assim, não há dúvidas que a mera disposição do direito não basta para a sua efetivação. Contudo, pouco ainda é feito para a efetivação deste direito, principalmente quando se trata da população em situação de vulnerabilidade.

Segundo Olsen (2012) a defesa dos direitos somente é possível se eles forem sindicáveis e se houver uma estrutura estatal capaz de impor coercitivamente o cumprimento e o respeito a estas normas, “complementando a famosa frase de Dworkin – levar o direito a sério – levar o direito a sério significa levar a escassez a sério” pois diante da escassez de recursos necessários a tornar os direitos efetivos, eles perdem o significado e não passam de promessas.

Portanto os bens são escassos e “não permitem que sejam realizados uniformemente para todos os cidadãos [...]”, logo realizar direitos significa realizar escolhas na seara de alocação de recursos, o que se traduz em: alguns direitos serão atendidos outros não (OLSEN, 2012, p. 187).

De acordo com Lopes (2013, p. 162) a escassez de recursos sempre quer dizer desigualdade pois são bens que não podem ser usufruídos por todos. Portanto, dar aqueles o que mais precisam concretizando a igualdade material e uma destas tentativas no Brasil é o antigo programa Auxílio Brasil, agora rebatizado de Bolsa Família.

As políticas públicas não envolvem apenas a prestação de serviços ou de desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas (BARCELLOS, 2013, p. 102).

Antes de se falar em falta de recursos para a realização dos direitos fundamentais sociais, deve-se investigar a atividade orçamentária do Estado, nesta seara que se verifica o reflexo da ideologia neoliberal no custo da efetividade dos direitos fundamentais sociais (OLSEN, 2012).

Não bastasse isso, o art. 182 da Constituição de 1988 traz como objetivos da política de desenvolvimento urbano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes conforme diretrizes gerais fixadas em lei. E tal disposição é regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que como visto no

tópico anterior ressaltou a importância de se estabelecer instrumentos de política urbana para a efetivação do direito à moradia, já que este está intrinsecamente relacionado à já citada dignidade humana, à função social da propriedade e também ao direito fundamental à propriedade (TAVARES, 2020).

Portanto, deve a política econômica e financeira, assim como os gastos públicos estarem adequados aos objetivos do desenvolvimento urbano, citados acima, privilegiando, repita-se, privilegiando os investimentos que produzam o bem-estar geral e que possibilitem a fruição dos bens da cidade pelos diferentes segmentos sociais (LOPES, 2013).

Certamente os moradores em situação de rua estão incluídos em algum destes segmentos sociais previstos pela lei e, sem dúvida, o investimento voltado à promoção do direito à moradia a estas pessoas gerará o bem-estar geral, ou seja, beneficiará tanto os moradores que estão nas ruas como os demais habitantes da cidade, questão que será retomada no próximo capítulo. Portanto, a política pública voltada à efetivação do direito à moradia alcança todos aqueles que possuem dificuldades de acesso, embora possa refletir, de forma mais intensa, dentre aqueles que não possuem um teto, que estão nas ruas de nossas cidades.

Considerando a escassez de recursos financeiros e por vezes a necessidade de serem feitas “escolhas trágicas” pelo Poder Público, caberá a administração dos recursos financeiros agir no sentido de privilegiar as ações voltadas também a esta parcela da população, observando-se o princípio da dignidade da pessoa humana. Porém, como normalmente se chama a juízo o Poder Executivo, havendo orçamento aprovado, é impossível que ele o mude por ordem judicial, por falta de competência sua e de competência judiciária. A não ser, claro está, que se prove que há espaço para remanejamento e para contingenciamento previstos na própria lei orçamentária (LOPES, 2013). Neste sentido o administrador tem certa liberdade de escolher onde quer aplicar os recursos públicos, sempre com o objetivo do interesse coletivo.

Aliás, em consonância com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade estabelece como competência da União, juntamente com os Estados, Distrito Federal e Municípios, a construção de moradias e cumprimento de programas e planos habitacionais.

Tem-se, ainda, o Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, que aborda a importância dos acolhimentos temporários serem ampliados, adotarem padrão de qualidade e segurança, inclusive

devendo haver sua articulação com os programas de construção de moradias populares promovidos pelo Governo. Vide artigos 7º, XI, e art. 8º. E o mesmo diploma legal, em seu art. 7º, inciso I, traz como objetivo da política nacional dirigida aos moradores em situação de rua a garantia ao acesso amplo destes moradores aos programas que integram as políticas públicas de moradia (LOPES, 2013).

Na maior parte das vezes a postura estatal mais evidente se relaciona a ações higienizadoras, ao invés de inclusivas. A ação necessária do Estado se refere tanto à inclusão dos moradores de rua nas políticas habitacionais e à construção e disponibilização de vagas em albergues, como à proteção nas remoções forçadas e nas reintegrações de posse, ou seja, combatendo e prevenindo a violação deste direito em relação à população de rua.

De acordo com o IPEA, atualmente, o Brasil teria, aproximadamente 221 mil pessoas em situação de rua. Estima-se que do ano de 2012 a 2022 houve um aumento de 139% dessa população. Somente no Sudeste do Brasil, são cerca de 125 mil pessoas, crescimento que se concentra pelos maiores municípios brasileiros (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2022).

Segundo a pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, do ano de 2009 o perfil geral dos moradores de rua do Brasil revelava que, àquela altura, 82% eram do gênero masculino, com idade média entre 22 e 44 anos, 67% eram negros ou pardos e 52,6% recebiam de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana.

Dos pesquisados pela amostra, 70% exerciam função remunerada, principalmente na construção civil, no comércio, no trabalho doméstico e em mecânica. Ainda, segundo a referida pesquisa para 35,5% das pessoas em situação de rua, o motivo maior que os tinha levado a essa situação foram os problemas com álcool ou drogas, para 29,8% foi o desemprego e 29,1% alegaram as desavenças com parentes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009).

No que diz respeito a alimentação, esta, era adquirida com recursos próprios por apenas 27,4% dos pesquisados e para 79,6% só conseguiam realizar uma refeição por dia, 32,6% dessa população tomavam banho na rua, 69,6% dormiam na rua e 32,5% faziam suas necessidades fisiológicas na própria rua (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009).

O levantamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009) foi o último censo relativo à população em situação de rua. O Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística – IBGE utiliza como base de dados para a elaboração de censos populacionais, exclusivamente às pessoas domiciliadas, o que amplia a invisibilidade social das pessoas em situação de rua.

Tal fato gerou questionamento da Defensoria Pública da União – DPU, que no ano de 2018 recomendou que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) contabilizasse a população de rua em seus censos. Porém, mesmo diante da imposição da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto n.7.053/2009) sobre a contagem da população de rua, o IBGE seguiu omitindo-se em sua obrigação.

Por meio do Processo n. 0019792-38.2018.4.02.5101 pela 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública da União ajuizou a Ação Civil Pública (ACP) em face do IBGE para que a partir de 2020, o Instituto, para a elaboração de seus censos, não diferenciasse a população domiciliada da que não possui domicílio, incluindo, assim, a população em situação de rua.

Tal pedido teve como fundamento o art. 7º, III da Lei n. 7.053/2009 que determina a contagem oficial de população de rua para que fosse possível a disseminação de dados indicadores sociais para a criação e ampliação dos serviços públicos direcionados à população de rua (RIO DE JANEIRO, 2019).

Foi enfatizado que os dados disseminados são antigos, produzidos pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, considerando as estatísticas levantadas junto aos municípios, sendo que muitos destes não tem tais informações disponibilizadas. Se não há contagem para a população de rua, há barreiras para a implantação de políticas públicas que favoreçam o acesso destas pessoas à seus direitos fundamentais. Em sua defesa, o IBGE informou que não possuía metodologia e infraestrutura para a realização da pesquisa. Maria Alice Paim Lyard, juíza do processo, determinou que a população em situação de rua deveria ser inclusa no censo do IBGE em caráter de urgência (RIO DE JANEIRO, 2019).

O Censo oficial com instrumentos confiáveis sobre a população de rua é fundamental para a construção de políticas públicas que possam atender as reais demandas dessas pessoas. Lavor (2022) revela que no ano de 2022, o levantamento demográfico da população em situação de rua realizado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) em São Paulo demonstrou o aumento de 31% na população de rua da capital, de 2019 para 2021 foram mais 7.540 pessoas morando nas ruas. Tal cenário revela a urgência de políticas públicas específicas para

esse segmento da população por meio da análise criteriosa de suas características e necessidades.

Conclui-se, como antes já mencionado, que as políticas públicas relacionadas à efetivação do direito à moradia para a população em situação de rua devem abarcar não apenas a habitação em si, mas acesso aos programas de transferência de renda, disponibilização de programas de qualificação profissional, aluguel social, recuperação de áreas degradadas, entre outros. E resta incontestemente a necessidade da imposição de obrigação de fazer para a estruturação de programas, serviços e políticas públicas relacionadas ao tema, nem que para tanto seja necessária a intervenção jurisdicional, configurando a denominada judicialização da política.

3 COVID-19 E O AGRAVAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

O Brasil enfrenta, há vários anos, problemas relativos à habitação, com grande déficit, o que agrava sobretudo a população menos favorecida economicamente. Portanto, antes de se averiguar os impactos da pandemia da Covid-19, faz-se necessário relacionar o comprometimento do direito à moradia digna ao abismo social que se aprofunda no nosso tecido social, objeto do próximo tópico.

3.1 O IMPACTO DO ABISMO SOCIAL NO DIREITO À MORADIA DIGNA

No Brasil, em sua plena inserção na globalização e em vigor o regime democrático, as desigualdades são resilientes: em média, entre 2006 e 2012, o 1% mais rico do Brasil apropriou-se de aproximadamente 25% da renda total brasileira, sendo que o 0,1% mais rico ficou com 11%.

Nesse ambiente geral de falta de implementação de direitos básicos da maior parte da população (direito à saúde, direito à educação, direito à moradia, direito à alimentação, direito à água e saneamento básico, direito ao trabalho, entre outros), surgiu a necessidade de adoção de medidas de proteção aos que estavam em situação de maior vulnerabilidade (RAMOS, 2021. p. 1.666).

Segundo dados de uma pesquisa (IBGE, 2018), no Brasil, existem 1.296.754 habitações precárias, que correspondem àqueles domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, destes 45 % localizavam-se na Região Nordeste e cerca de 21% na Região Norte, sendo esses domicílios carentes de infraestrutura, que podem ser definidos como domicílios não servidos por um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.

Recife é uma cidade marcada historicamente pela proliferação de palafitas, contudo, um sinal do agravamento da situação de déficit habitacional em Pernambuco é o aumento de ocupações de prédios públicos, exemplo disso é verificado na ocupação de famílias no antigo edifício do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) no bairro de Santo Antônio (Fotografia), onde cerca de 120 famílias tentam encontrar abrigo, corroborando assim com a estimativa de que haja um déficit habitacional, somente na capital do estado, na ordem de 71 mil moradias, segundo

dados coletados até o ano 2018 do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município de Recife.

Fotografia – Prédio do antigo INSS ocupado por famílias sem teto na Rua Marquês do Recife, no bairro de Santo Antônio, na cidade de Recife.



Fonte: Arnaldo Sete/Diário de Pernambuco – junho 2021

Entende-se que embora haja disposições específicas sobre o direito fundamental de acesso à moradia digna no texto constitucional, não há como se exigir de maneira ostensiva que o Poder Público dê provimento a todos os pedidos de moradia feitos pelos cidadãos, pois não há verba governamental para tamanha provisão por parte do Estado.

Assim, mesmo com a implementação de alguns programas de habitação popular, o déficit habitacional no Brasil ainda é muito superior em relação as habitações que vem sendo disponibilizadas pelo Estado, sendo que o cenário se agravou com a pandemia de COVID-19.

Inclusive, as carências habitacionais dos brasileiros são ainda maiores do que os números apresentados anteriormente. Em primeiro lugar porque as habitações localizadas nas favelas não compõem esses números e, de acordo com a Fundação João Pinheiro, mais de 1.956.331 domicílios estão localizados em aglomerados subnormais que, conforme definição do IBGE, aproximam-se do conceito de favelas (BARROS, 2008. p. 15).

3.2 COVID-19, ENDIVIDAMENTO E DESEMPREGO

A pandemia do Covid-19 fomentou (e porque não dizer ainda fomenta) debates diversos quanto a efetivação dos direitos sociais, principalmente pelas medidas restritivas que foram adotadas pelos entes federativos no afã de amenizar as consequências do novo coronavírus, principalmente a exigência de distanciamento e isolamento social.

Com a ocorrência da pandemia, já se esperava que o poder público reagisse com a tomada de algumas medidas para impedir a disseminação do vírus. Assim, com as recomendações como o isolamento social, a proibição de abertura do comércio e o cancelamento ou adiamento de vários eventos, para evitar aglomeração de pessoas e tentar controlar a situação caótica que se instalou, amenizando os seus efeitos, foram as primeiras medidas adotadas no país.

Acontece, que as medidas tomadas com pandemia, impactaram diretamente nas relações contratuais, impedindo o cumprimento do que foi contratado, ou seja, impedindo a prestação do serviço. E as relações de trabalho foram fortemente atingidas, pois, repita-se, muitos estabelecimentos fecharam e, aqueles que continuaram suas atividades reduziram a produção, por exemplo.

A previsão da Organização Internacional do Trabalho (OIT) era de que mais de 80% da força de trabalho global seria diretamente afetada pelo fechamento – total ou parcial – dos locais de trabalho, o que evidencia a gravidade dos problemas, obviamente não limitados ao Brasil, mas que assolou todo o mundo:

A crise econômica que está em curso deve ser a maior desde a Segunda Guerra Mundial. A perda de renda deve ser de aproximadamente US\$ 860 bilhões a US\$ 3,4 trilhões. Além disso, a redução na quantidade de horas trabalhadas, em virtude da paralisação das atividades produtivas e comerciais, acarreta riscos à produção de meios de subsistência de 1,6 bilhões de trabalhadores (OIT, 2020, p. 01).

Para a Organização Mundial de Comércio (OMC), a expectativa era de que haveria uma redução do comércio global de 12,9%, (em um cenário mais otimista) e 31,9% (em um cenário mais pessimista), embora fosse difícil, no início da pandemia, prever efetivamente as consequências negativas da pandemia para o cenário mundial, já que a crise é inquestionável:

Apesar da crise assumir características específicas em cada país, todos tiveram (em diferentes medidas) suas economias impactadas negativamente.

A expectativa é de que aqueles países mais dependentes do comércio internacional sofram impactos negativos mais significativos. A expectativa do efeito deste cenário global para a América do Sul é de que haja recessão de 4,3% e 11% nas economias desta região, sendo o Brasil o país mais atingido. A economia brasileira sofrerá retração de 8%. (OMC, 2020, p. 01)

Anote-se, ainda, que as medidas de bloqueio total ou parcial, realizadas por vários países para retardar a disseminação da doença, afetaram quase 2,7 bilhões de trabalhadores, representando cerca de 81% da força de trabalho mundial (OIT, 2020).

Nos Estados Unidos, por exemplo, no início de abril de 2020, 6,6 milhões de trabalhadores solicitaram o pedido de auxílio-desemprego. A velocidade e a escala das perdas de empregos não tiveram precedentes, pois em apenas duas semanas a pandemia deixou quase 10 milhões de americanos desempregados (MELLO *et al.*, 2020).

Mello *et al.* (2020, p. 6), ainda afirmaram que:

Quanto ao mercado de trabalho, o impacto da pandemia no Brasil pode ser brutal e duradouro, com a redução da atividade econômica levando a um aumento da desocupação (que hoje atinge cerca de 11,9 milhões de pessoas) e da pobreza/miséria, considerando que no trimestre de novembro de 2019 a janeiro de 2020 a taxa de informalidade atingiu 40,7% da população ocupada, representando 38,3 milhões de trabalhadores informais. Estes trabalhadores (e seu consumo) estão ainda mais vulneráveis a uma redução da atividade econômica e, mesmo doentes, podem ser forçados a continuar a trabalhar para se sustentar. Em situação similar estarão os Microempreendedores Individuais (MEIs) e os trabalhadores intermitentes. Além destes trabalhadores, as pequenas e médias empresas, em especial do setor de serviços, devem ser fortemente afetadas.

De acordo com levantamento do IBGE, o desemprego no Brasil diante da pandemia do novo coronavírus voltou a crescer (BERINGUY, 2020).

O problema, embora não ocasionado totalmente pela pandemia, já que o desemprego vem numa crescente no país, agravou-se nos últimos dois anos. Quando contabilizamos os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), observamos que no ano de 2014 a taxa de desemprego foi de 6,8% e ao compararmos com os índices de 2020 e 2021, onde a referida taxa alcançou, respectivamente, 13,5% e 13,2% constatamos que a pandemia de Covid-19 causou sensíveis impactos sobre a força de trabalho o que também ajudou na elevação das referidas taxas e, conseqüentemente, afetando o desenvolvimento socioeconômico do país.

3.3 MORADIA DIGNA E O AGRAVAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19

Nos tópicos anteriores viu-se que o direito à moradia, no país, embora seja um direito fundamental social, ainda não alcança a todos, na medida em que há um grande déficit habitacional, ou seja, muitos brasileiros não possuem uma casa própria, assim como muitos não conseguem arcar com os custos de um aluguel, de uma moradia digna. Logo, são comuns assentamentos, ocupações improvisadas, sem ignorar o grande número de pessoas que vivem nas ruas.

Outrossim, falar de moradia digna inclui uma série de outros direitos. Por exemplo, quando se implementa o direito à moradia se dá ao indivíduo a possibilidade de ter acesso a saneamento básico, água tratada, energia, dentre outros. Aqueles que não tem acesso a tais direitos acabam tendo a saúde comprometida, física e psicologicamente.

Em tempos de pandemia a questão ganha ainda mais evidência, pois medidas de distanciamento e isolamento social foram implementadas para conter a disseminação do vírus. Porém, muitos brasileiros, sem acesso à moradia digna, sequer conseguiram adotar medidas básicas, como a higienização das mãos, dada a falta de água tratada dentro da residência. E outros tantos brasileiros, vivendo nas ruas, estiveram à mercê da sorte (e ainda estão, já que variantes do vírus ainda assolam o mundo).

Por isso Nascimento (2020, p. 91) observa que antes mesmo da Covid-19 já se relacionava a moradia digna ao direito à saúde, à vida com dignidade. Porém, foi com a pandemia que a questão ganhou visibilidade, pois “desvelou-se para a sociedade em geral as gravosas consequências da histórica omissão estatal em proporcionar moradia adequada a todos”.

Já Cortes (2022) chama a atenção para o fato de que a pandemia, apesar das suas consequências danosas para a sociedade, contribuiu para evidenciar a crise da moradia e demonstrar que o Estado, por longos anos, foi omisso quanto à efetivação deste importante direito social. Ao preconizar “fique em casa”,³ como forma de conter

³ Cf. Cortes (2022, p. 11), “apesar de o Brasil ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, podemos observar que, o direito à habitação continuou e continua sendo ofertado de forma restrita, enquanto um bem de consumo, para salvaguardar a acumulação capitalista. E, assim, historicamente, há a negação do acesso ao direito fundamental à habitação para parte significativa da população. O que se tornou mais explícito com a pandemia da Covid-19, que impôs o ‘fique em casa’,

a disseminação do vírus, para a autora o Estado ignorou que muitos brasileiros sequer possuem uma casa, uma moradia digna.

Oliveira (2021) observa, ainda, que o direito à moradia digna, em tempos pandêmicos, alcança a garantia imediata do direito social em comento, o que inclui “o direito de ser alojado, acolhido, e habitar em situações dignas, é indispensável”.

Logo, o direito à moradia vai muito além da aquisição de uma propriedade imóvel ou do aluguel de um bem com condições dignas de moradia. Em tempos de pandemia se relaciona a outras questões, como saúde pública, saneamento básico, a proteção decorrente de uma moradia, dentre outras.

Não destoia desse entendimento as lições de Santos, Marco e Möller (2021, p. 786), os quais ressaltam:

A moradia inadequada e precária influencia e impacta negativamente, gerando consequências, como marginalização geográfica, déficit em serviços básicos (saúde, educação, transporte), acesso limitado a terra e propriedade, vulnerabilidade à violência, incidência de doenças e poluição de áreas de preservação ambiental em decorrência das ocupações irregulares [...].

Se a questão já era complexa antes da pandemia, com a Covid-19 se agravou, principalmente pelo comprometimento da renda de grande parte dos brasileiros.

Estudo realizado por Nascimento (2020), nos primeiros meses da pandemia, já chamavam a atenção para a necessidade de o Estado implementar medidas para assegurar a moradia adequada ante o surto pandêmico. Porém, o que se verificou, nos últimos dois anos, foram as medidas voltadas à manutenção dos postos de trabalho e o pagamento do benefício assistencial.

Contudo, Santos, Marco e Möller (2021) chamam a atenção para o fato de que o governo discutia um novo programa para substituir o “Minha Casa, Minha Vida”, qual seja, o “Casa Verde Amarela”.⁴ Porém, lembram os autores que o programa pensa muito mais na rentabilidade de fundos do que em uma política habitacional como política social. Em suma, buscou-se muito mais rentabilidade e assegurar o processo

denunciando o expoente déficit habitacional, de financiamento da política habitacional, por meio da expropriação do fundo público e a negligência com a qual vem sendo tratados os processos de remoções e de despejos forçados, contrariando as recomendações da Organização das Nações Unidas”.

⁴ Cf. Cortes (2022, p. 13), “O Casa Verde e Amarela é um programa novo, cuja essência ainda não está suficientemente desvelada. Mas, apesar disso, já podemos notar que o seu objetivo fulcral é o de continuar atendendo aos interesses do mercado imobiliário, seja pela oferta de créditos para a construção de residências, seja para garantir as condições necessárias para que novas remoções possam ser efetivadas, com o objetivo de favorecer o empresariamento urbano”.

de financeirização da moradia, do que proporcionar uma efetiva redução na crise habitacional que assola o país há décadas.

De fato, e como enfatizam Santos, Marco e Möller (2021), a crise decorrente da pandemia da Covid-19 agrava o cenário nacional como um todo, ressaltando a desigualdade social que é uma característica do país. Dentre os mais afetados se encontram as mulheres, aqueles que auferem renda baixa e média baixa, os trabalhadores informais, os trabalhadores domésticos, as pessoas com deficiência, os migrantes e imigrantes, as pessoas em situação de rua, dentre outros públicos, mais vulneráveis.

Uma das alternativas do Estado, para assegurar a moradia digna, voltou-se àquelas pessoas que exerciam tal direito por meio do contrato de locação e que, em virtude da pandemia, não conseguiram cumprir com as obrigações contratuais, principalmente, com o pagamento dos aluguéis.

Isso se deve, segundo Ahlert, Moreira e Leles (2021), porque nos seis primeiros meses da pandemia mais de 6.400 famílias foram removidas forçadamente de suas moradias.⁵

Como sabido, uma das consequências do inadimplemento é a execução do contrato e o despejo. Porém, pensar em inúmeras famílias despejadas, em meio à pandemia, era algo inimaginável, seja pela necessária movimentação das pessoas, contrariando as orientações de distanciamento e isolamento social, seja porque muitos brasileiros, desempregados, decerto iriam para ocupações irregulares ou para as ruas.

Em meio a esse cenário Santos, Marco e Möller (2021, p. 802) observam que ainda em 2020, mais precisamente em junho, o congresso nacional discutiu a possibilidade de suspensão dos despejos e do pagamento de aluguéis:

[...] o Art. 9º previu a impossibilidade de concessão de liminar de despejo, previstas no Art. 59 da Lei n. 8.245 (Brasil, 1991) nas ações propostas entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020. Ainda, no que se verifica do §2º, nos casos dos incisos apontados do Art. 47 não se aplicaria a impossibilidade de concessão de liminar. Ocorre que, por exemplo, o I do Art. 47 relaciona-se ao despejo por falta de pagamento, o que não seria protegido pela suspensão da liminar, pois previsto na exceção do §2º. Do mesmo modo, o trabalhador poderia ser despejado liminarmente logo após a perda do

⁵ Cf. Ahlert, Moreira e Leles (2021, p. 35), “exemplo dessa situação foi o despejo que aconteceu no Bairro Roseira 2, no distrito de Guaianases em São Paulo no dia 16 de junho, através de uma decisão judicial de reintegração de posse. A remoção de 900 famílias sem aviso prévio, contou com forte acompanhamento da polícia. Nos termos da decisão judicial: os ocupantes se aproveitaram da ‘balbúrdia implantada pela pandemia’.

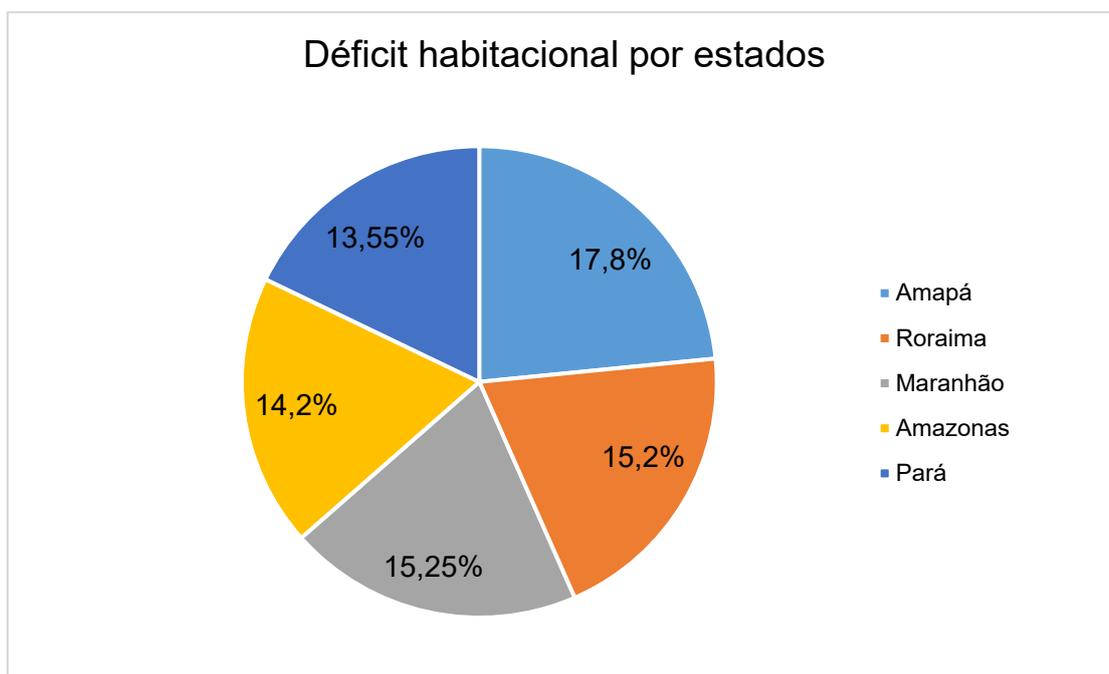
emprego se o imóvel era cedido pela empresa, conforme se verifica do II do Art. 47. Isso significa que a suspensão das ordens de despejo em caráter liminar proposta é incongruente com o § 2º.

Houve, também, a previsão da suspensão dos aluguéis, de forma total ou parcialmente, em casos de demissão, por exemplo, tendo como marco inicial 20 de março de 2020, quando foi decretada a pandemia, e termo final 30 de outubro do mesmo ano, quando os aluguéis deveriam voltar a ser pagos (SANTOS; MARCO; MÖLLER, 2021).

Não obstante a proposição legislativa, não houve a aprovação, na íntegra, da mesma, sendo o art. 9º vetado. Porém, houve o posicionamento do Judiciário, obstando os despejos em tempo de pandemia, exatamente para assegurar, minimamente, o acesso à moradia digna em tempos de crise, a exemplo, as decisões proferidas com base na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 (ADPF 828).

Segundo dados da Fundação João Pinheiro o déficit habitacional no Brasil para o ano de 2018 foi apresentado em 5.870.041 e no ano de 2019 houve aumento de 0,11%, resultando em um déficit na ordem de 5.876.699. Entre os estados que apresentaram maior déficit habitacional no ano de 2019 estão Amapá, Roraima, Maranhão, Amazonas e Pará (Gráfico 1):

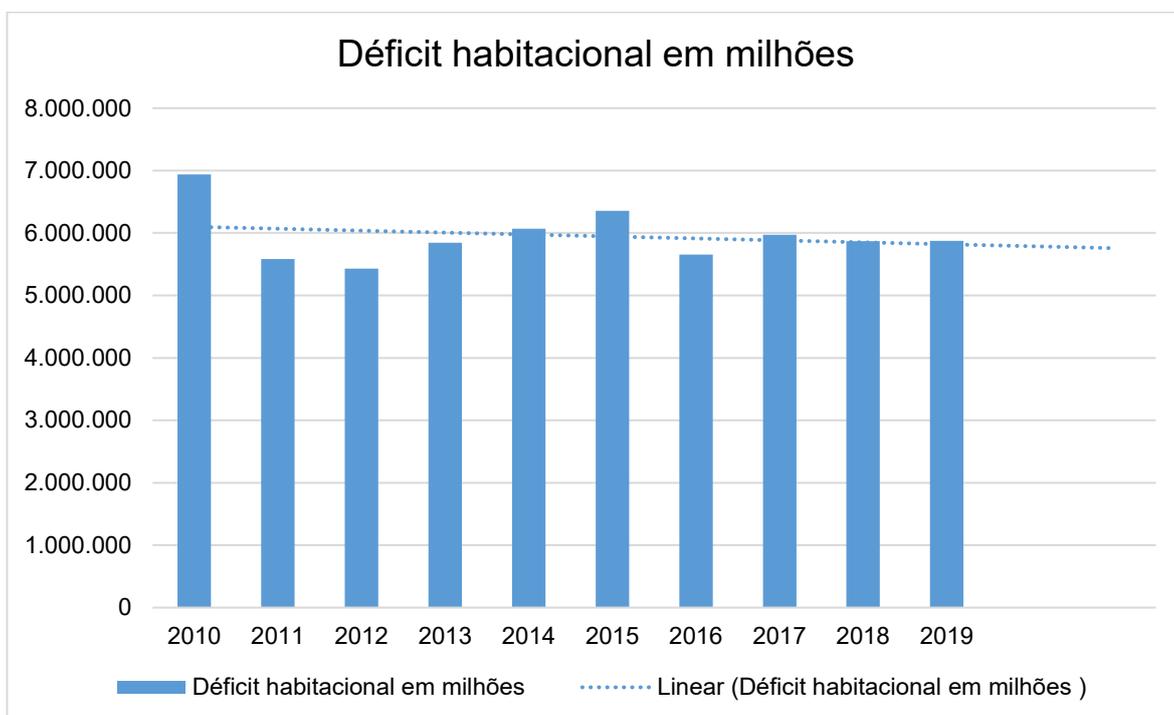
Gráfico 1 – Regiões com maior déficit habitacional no ano de 2019



Fonte: Fundação José Pinheiro (2021)

O panorama geral sobre os déficits de moradia no Brasil teve seu último relatório datado de 2021, com análise até o ano de 2019, também, pela Fundação José Pinheiro. A Associação Brasileira de Incorporações Imobiliárias em 2019 lançou estimativa de que para atender ao déficit habitacional até o ano de 2029 seria necessária a construção de mais 1,2 milhão de moradias. Em sequência comparativa nacional do ano de 2010 a 2019 nota-se uma instabilidade nesse déficit, expressa pelos aumentos e reduções ao longo dos anos, como apresentado no gráfico 2 (Gráfico 2):

Gráfico 2 – Histórico comparativo do déficit habitacional no Brasil (2010 a 2019)



Fonte: Fundação José Pinheiro (2021)

Em comparação dos estados por região que apresentaram o maior déficit habitacional nos últimos anos da análise da Fundação José Pinheiro, se tem o seguinte quadro (Tabela 1):

Tabela 1 – Comparação do déficit habitacional por região entre 2016 e 2019

Região	2016	2017	2018	2019
Norte	678.575	693.401	676.856	719.638
NE	1.709.034	1.777.978	1.798.814	1.778.964
Sudeste	2.173.457	2.358.203	2.261.532	2.287.121
Sul	605.621	668.288	670.807	618.873
C. Oeste	490.563	472.792	471.032	472.102

Fonte: Fundação José Pinheiro (2021)

Em análise regional, a região Sudeste destaca-se como o lugar que apresentava maior déficit habitacional, apresentando o pico do déficit no ano de 2015 e depois alternando entre elevação e redução. O Norte apresentou elevação do déficit habitacional mais elevado no ano de 2019, assim como o Centro-Oeste. O Nordeste, o Sudeste e o Sul reduziram o seu déficit habitacional de 2018 para 2019.

Tabela 2 – Comparativo déficit habitacional de 2015 a 2019 entre estados

Ano	Pernambuco	São Paulo	Rio Grande do Sul
2015	285.251	1.337.037	239.458
2016	242.377	1.187.469	220.891
2017	249.018	1.253.107	265.340
2018	275.105	1.184.491	251.245
2019	246.898	1.226.071	220.927

Fonte: Fundação José Pinheiro (2021)

Na comparação entre os estados de Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul, nota-se que São Paulo detém o maior déficit habitacional entre tais estados. Pernambuco e Rio Grande do Sul alcançaram resultados menores na comparação entre 2018 e 2019. Oficialmente, não se tem dados referentes ao déficit habitacional após o ano de 2019, pois em 2020 a pandemia de Covid-19 se espalhou pelo Brasil e

o Mundo prejudicando, dentre diversos serviços, a coleta de dados estatísticos, mas estima-se que houve grande aumento nesses índices durante os 2 primeiros anos pandêmicos.

A pandemia provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, no que diz respeito ao Brasil, impactou em questões que vão além do quadro clínico da doença ou às questões de saúde, ela impingiu marcas indelévelis nas já agravadas distorções sociais resultante de nosso passado excludente, expondo ainda mais nosso passivo em relação às minorias desamparadas.

Stevanim (2020) afirmou que a precariedade das moradias e a crescente realidade do aumento da população de rua implica na urgência da assistência jurídica para reverter a situação do déficit habitacional, pois como parte do grupo social mais vulnerável, as pessoas em situação de rua devem ter seus direitos fundamentais assegurados para que não sofram com a fome, com doenças e ausência de cuidados de higiene e assistência.

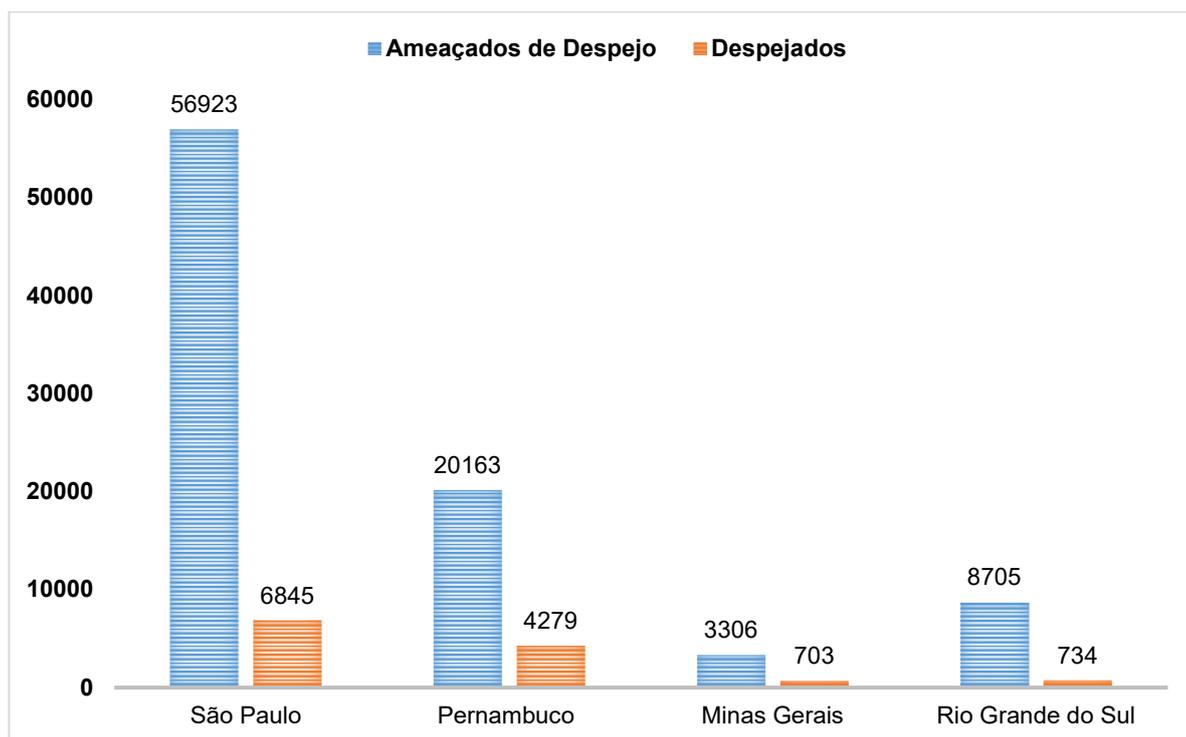
Mendes (2020) em entrevista com moradores de comunidades revela que muitas pessoas não têm acesso ao direito à água, fundamental para os cuidados de higiene, de forma que lhes restou a luta inglória pelo direito de prevenção ao vírus da Covid-19. A crise provocada pela pandemia revelou o intenso descaso público com as populações vulneráveis, o que agravou, ainda mais, as desigualdades sociais:

Na base determinante de todas estas condições está a posição das pessoas e das famílias no gradiente social. A distância entre os que têm muito e os que nada têm é obscena no Brasil e nos países pobres de todo o mundo, seja ela medida pela expectativa de vida, mortalidade infantil e materna, prevalência da desnutrição, acidentes e violências, doenças não-transmissíveis, saúde mental, saúde bucal, adições, falta de acesso à informação em saúde e enfermidades transmissíveis (malária, hepatites, aids e a covid-19). Estão excluídas da economia formal, padecem da absoluta insegurança da economia informal, não têm qualquer proteção social, são os trabalhadores de carteira assinada mais mal pagos e têm sido espoliados dos raros programas sociais que os amparavam, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e alguns outros, bem como do acesso aos serviços públicos de educação e saúde. Tudo justificado por um “ajuste estrutural”, que coloca a justiça do social de joelhos para a vilania de uma economia imperial e absoluta (BUSS, 2020, p.35).

Um levantamento realizado pela Campanha Despejo Zero sobre a situação do despejo no Brasil após o surgimento da pandemia, revelou que a ameaça do despejo é crescente desde agosto de 2020, bem como, o ato do despejo que atingiu mais de

35.285 famílias no período (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022). São Paulo é o estado com maior número de famílias ameaçadas pelo despejo e despejadas, seguido de Amazonas e Pernambuco (Gráfico 3):

Gráfico 3 – Despejos por estados entre agosto de 2020 e setembro de 2022



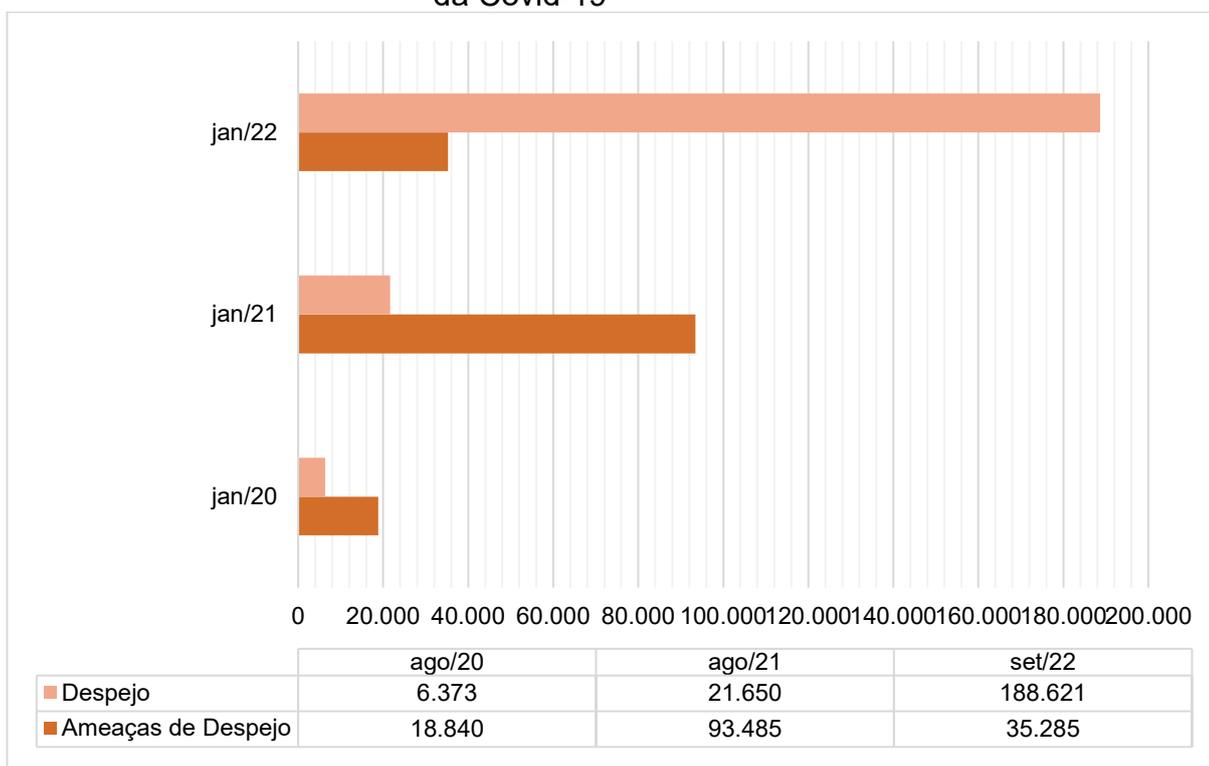
Fonte: Campanha Despejo Zero (2022)

Ressalta-se, que o despejo forçado implica na violação de direitos nos âmbitos nacionais e internacionais, os quais são listados pela Campanha Despejo Zero (2022) como motivação para a existência de iniciativas como a Lei Federal Nº 14.216/2021 sancionada em outubro de 2021, a ADPF 828 de relatoria do Ministro do STF Luís Roberto Barroso, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, as leis estaduais aprovadas em diversos estados como Rio de Janeiro, Amazonas e Pernambuco e as resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).

A Campanha Despejo Zero (2022) demonstrou que os despejos no Brasil aumentaram em 453% considerando o período de agosto de 2020 e setembro de

2022, as ameaças de despejo para o mesmo período aumentaram em 901%, como apresentado no gráfico 4:

Gráfico 4 – Aumento de Despejos e ameaças de despejo durante a pandemia da Covid-19



Fonte: Campanha Despejo Zero (2022)

Gameiro (2021) afirma que com o aumento no número da população de rua devido à pandemia, é necessário que haja investimento para assegurar moradia e renda para as populações mais vulneráveis, sendo uma das estratégias fundamentais, o levantamento de dados sobre essa população. O aumento nas estatísticas das pessoas em situação de rua, o número de infectados e óbitos pela Covid-19, o número de famílias despejadas, todos esses indicadores auxiliam para a elaboração de políticas e ações que favoreçam o acesso aos direitos fundamentais.

A rua é o local que evidencia as desigualdades de acesso aos bens e serviços públicos, como decorrência do racismo estrutural, da acumulação de capital e da escassez de oportunidades. É também o local em que minorias, marginalizados e excluídos lutam, pela invisibilidade, para sobreviver a cada dia, para vencer a violência, a fome, as doenças as que estão expostos e a miséria (ROCHA, 2021).

Anote-se, ainda, que em meio a esse cenário um grande número de decisões judiciais, assegurando o não despejo ou determinado a reintegração foram proferidas, demonstrando a sensibilidade dos julgadores⁶ quanto ao agravamento da crise da moradia no Brasil e suas consequências em tempos pandêmicos, como lecionam Ahlert, Moreira e Leles (2021).

Destarte, a crise da moradia, que não é recente no Brasil, foi agravada em virtude da pandemia de Covid-19. Logo, os últimos dois anos serviram principalmente para demonstrar o descaso do Poder Público ao longo das últimas décadas, pois embora a urbanização tenha se dado de forma mais intensa no século XX, a crise da moradia sempre foi uma realidade no país. Porém, a pandemia evidenciou que assegurar o direito a uma moradia digna é muito mais que resguardar um teto, é atribuir meios para que os indivíduos tenham uma vida digna, tenham acesso à saúde, principalmente através do saneamento básico, dentre outras questões. É resguardar, em última análise, a dignidade humana.

⁶ Apesar das medidas para assegurar o não despejo, Cortes (2022, p. 16) observa que “os dados mais atualizados sobre remoções, apresentados pela Campanha Despejo Zero, dispõem que, do período que compreende março de 2020 a fevereiro de 2022, o número de despejos aumentou em 333% no país. Isto totaliza 27.618 despejos, dos quais, grande parte, foram realizados nos estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Amazonas. O estudo demonstra que, os dados são ainda alarmantes nos estados do Paraná, de Goiás, de Pernambuco e do Ceará. Além disso, o aumento da possibilidade de as famílias perderem as suas moradias aumentou em 602%, sendo os estados mais propensos: São Paulo, Amazonas e Pernambuco”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, ao longo do presente estudo, refletir sobre os impactos da pandemia de Covid-19 no direito à moradia, uma vez que a situação de calamidade em saúde pública, decretada pela Organização Mundial de Saúde em março de 2020, pesou sobremaneira sobre diversos cenários da vida, no trabalho, nas relações contratuais e no acesso à moradia digna.

O surto pandêmico evidenciou não apenas o grande número de brasileiros que não tem acesso à moradia, a exemplo daqueles que se encontram em situação de rua, mas também o problema da cidade informal, aquela que não recebe do Estado a atenção devida, pois não se disponibiliza acesso a água tratada, a tratamento de esgoto, em suma, a condições mínimas de moradia.

Por isso, verificou-se que falar em moradia e agravamento da crise habitacional no Brasil, em virtude da pandemia, não se limita àqueles que possuem um bem imóvel e nele residem, ou aos que não tiveram condições de arcar com os aluguéis, ou aqueles que se encontram em situação de rua. A questão é muito mais ampla, pois também alcança os que moram em assentamentos precários, como em favelas, os quais não tem acesso ao mínimo necessário para uma vida com qualidade.

Em que pese a relevância do direito à moradia e o fato de que a pandemia da doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 reacendeu as discussões acerca da histórica omissão do Estado, muitas são as questões a serem analisadas em virtude do comprometimento do direito à moradia. Isso se deve porque no Brasil há um grande déficit habitacional, e não se verificam medidas eficazes para enfrentar o problema.

Portanto, não há dúvidas de que os últimos dois anos convivendo com o espectro ameaçador de uma pandemia como a de Covid-19 servem de alerta para a intrínseca relação entre saúde e moradia, pois de nada adiantou preconizar que os indivíduos mantivessem distanciamento social se muitos sequer tinham um teto e outro grande número, embora possuam uma habitação, não encontram nela dignidade.

Enfim, conclui-se que muito precisa ser feito no nosso país em termos de acesso à moradia, para efetivar esse importante direito humano, que é consagrado como direito fundamental social no texto da nossa Carta Magna. E, como tal, imputa

ao Estado o poder-dever de assegurar o seu exercício pleno. Logo, é imprescindível a implementação de políticas públicas para a real efetivação desse direito tão necessário na construção de uma sociedade livre, justa e solidária que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS

- AGHIARIAN, Hércules. **Curso de Direito Imobiliário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006.
- AHLERT, Betina; MOREIRA, Karine Lima; LELES, Kassya Lanuse de Oliveira. A moradia e a pandemia: habitação no contexto da crise sanitária de Covid-19. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 7, n. 12, p. 20-40, 2021.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia adequada**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **O que é política pública?** Disponível em: http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html#O_que_e_politica_publica. Acesso em: 23 out. 2022.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS. **Déficit habitacional é recorde no País**. [Internet] ABRAINCO, 2019. Disponível em: <https://www.abrainco.org.br/noticias/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais/>. Acesso em: 4 fev. 2023
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Beletti. **Direitos Fundamentais, Orçamento e “Reserva do Possível”**. 2. ed. 2ª tiragem, Livraria do advogado, Porto Alegre, 2013.
- BERINGUY, Adriana. Pela primeira vez, menos da metade das pessoas em idade de trabalhar está ocupada. **Agência de Notícias**, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28111-pela-primeira-vez-menos-da-metade-das-pessoas-em-idade-de-trabalhar-esta-ocupada?app=1>. Acesso em: 19 out. 2022.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%EAo_Compilado.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

BUSS, Paulo. A fórceps! covid-19 e a saúde em todas as políticas. *Radis*, n.233, p.18-23, 2022.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Balanço de dados até setembro de 2022. **Despejo Zero**, 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Balanc%CC%A7o-Despejo-Zero---outubro-2022.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 16. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CORTES, Thaís Lopes. " Fique em casa"? a retórica do direito à moradia no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. **Revista Ágora**, v. 33, n. 2, 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <http://jus2.uaol.com.br/doutrina/texto.asp?id=754>. Acesso em: 07 out. 2022.

DIEESE. O avanço das desigualdades nos países desenvolvidos: lições para o Brasil. Nota técnica, **DIEESE**, n. 138, jul. 2014. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec138Desigualdade.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Bahia: JusPodivm, 2014.

FRANCO, Justa Helena. O trabalho que acolhe, que tem a rua como casa. **Radis**, editorial, out. 2021. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/opiniao/editorial/o-trabalho-que-acolhe-os-que-tem-a-rua-como-casa>. Acesso em: 4 fev. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013**. Resultados preliminares. **Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>. Acesso em: 08 out. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

GAMEIRO, Nathália. População em situação de rua aumentou durante a pandemia. **FioCruz**, Brasília, jun. 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro**: Direito das Coisas, v. 5. 2. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Condições de vida, desigualdade e pobreza**. [Internet] IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html> Acesso em: 4 fev. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil**. [Internet] IPEA, 18 dez. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 4 fev. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica nº 73**. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. junho de 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica nº 74**. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. junho de 2020.

KELBERT, Fabiana, Okchstein. **Reserva do Possível e a Efetividade dos Direitos Sociais no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LAVOR, Adriano. **Viadutos da Resistência**. Radis, n.233, p.18-23, 2022.

LOIOLA, Catarina. Taxa volta a cair, mas desemprego ainda atinge 12,6 milhões de brasileiros. **Correio Braziliense**, 2018. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/08/30/internas_economia,779944/taxa-volta-a-cair-mas-desemprego-atinge-12-6-milhoes-de-brasileiros.shtml. Acesso em: 12 set. 2022.

LOPES, José Reinaldo Lima. Em torno da Reserva do Possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Beletti. **Direitos Fundamentais, Orçamento e “Reserva do Possível”**. 2. ed. 2ª tiragem, Livraria do advogado, Porto Alegre, 2013.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, p. 298-310, 1972.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MASTRODI NETO, Josué; ROSMANINHO, Mariane D. Santana. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 43, p. 207-235, 2013. Disponível em: http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/1488681/Rev.43_art.12/fe844e04-61d7-406c-8ad2-d307910ebb80. Acesso em: 06 out. 2022.

MELLO, Guilherme et al. A Coronacrise: natureza, impactos e medidas de enfrentamento no Brasil e no mundo. **Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP**, 2020. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota_cecon_coronacrise_natureza_impactos_e_medidas_de_enfrentamento.pdf. Acesso em: 07 out. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. Moradia adequada. Um direito sobressalente como vital em tempos de Covid-19. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, a. XVII, v. 17, n. 30, p. 84-96, jul./dez. 2020.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 out. 2022.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **ILO Monitor: COVID-19 and the world of work**, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755910/lang--en/index.htm. Acesso em: 18 out. 2022.

OLIVEIRA, Suelen Silva de. O direito humano e fundamental de moradia em tempos de pandemia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 16, n. 1, 1º

quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 10 out. 2022.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais: Efetividade Frente a reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2012.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Trade set to plunge as Covid-19 pandemic upends global economy. **WTO Press Release**, 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948**. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 06 out. 2022.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; ROCHA, Matheus Lins. O controle de convencionalidade como mecanismo efetivador do direito humano fundamental ao Trabalho: a sua aplicação no âmbito da Reforma Trabalhista. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia**, a. VII, n. 10, out. 2018. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/147837/2018_pamplona_filho_rodolfo_controle_convencionalidade.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 out. 2022.

QUEIROGA, Fabiana. **Orientações para o home office durante a pandemia da Covid-19: contribuições da psicologia do trabalho**. Porto Alegre, Artmed, 2020.

RANGEL, Helano Márcio Vieira. SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, jul./dez. 2009.

RIO DE JANEIRO. **Sentença Tipo A – Fundamentação Individualizada**. Processo nº 0019792-38.2018.4.02.5101 (2018.51.01.019792-0). Rio de Janeiro: Poder Judiciário – 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, 2019.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTIAGO, Alex Fernandes. O direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – ocupação de áreas protegidas: conflito entre os direitos fundamentais? **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 15, n. 60, p. 94-121, out./dez. 2010.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Paulo Junior Tribundade dos; MARCO, Cristhian Magnus de; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 2, p. 775-819, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SETE, Arnaldo. Reunião discutiu a inclusão de famílias que ocupam prédios no Recife em programas de habitação. **Diário de Pernambuco**, 2021. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2021/06/reuniao-discutiu-a-inclusao-de-familias-que-ocupam-predios-no-recife-e.html>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

STEVANIM, Luiz Felipe. **Vulnerabilidades que aproximam**. Radis, n.212, p.10-19, 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os direitos humanos 70 anos após a segunda guerra mundial**. Revista jurídica Consulex. Brasília, v. 19, n. 431, 2014.

ZAMLUTTI JÚNIOR, René. Ativismo Judicial, Reserva do possível e o Direito à Saúde. In: **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, a. 15, n. 17, p. 279-295, 2011.