

O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL DE MORADIA EM TEMPOS DE PANDEMIA

THE HUMAN RIGHT AND FUNDAMENTAL OF HOUSING IN PANDEMIC TIMES

Suelen Silva de Oliveira¹

RESUMO: O artigo analisa a garantia do direito fundamental e humano de moradia, e as providências adotadas pelo poder público do município de Passo Fundo no cumprimento do direito em questão quando os destinatários se tratam dos moradores de rua e dos que vivem em habitações precárias, em tempos de pandemia. A pesquisa aborda a definição do direito a moradia e como o Poder Público Municipal de Passo Fundo/RS, durante a pandemia da Covid-19, age em relação ao acolhimento em tempos de emergência com os moradores de rua. Assim, desdobra sobre a maneira com que as ações do poder público vinculam a prática com a teoria do direito à moradia da população em situação de rua.

PALAVRAS-CHAVE: Moradia. Direitos humanos. Direitos fundamentais. Políticas públicas. Atuação do poder público municipal.

ABSTRACT: The paper analyze the guaranty of the fundamental and human right to housing, and the measures taken by the public authorities of the municipality of Passo Fundo to accomplishment with the right in question when the addressees are homeless people and those living in housing precarious in times of pandemic. The reseach approach the definition of the right to housing and how to the Municipal government of Passo Fundo/RS for the pandemic Covid-19 act in relation to the host in emergency times with the homeless. So, it unfolds on the way whit that actions of the Municipal government link practice with theory of the right to housing for the homeless population.

KEYWORDS: Home. Human rights. Fundamental rights. Public policy. Performance of the municipal public Power.

¹ Mestranda em Direito (IMED). Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral (Faculdade Damásio). Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil (Universidade Candido Mendes). Graduada em Direito (UNIC). Tabela de Notas e Protesto de Títulos. Trabalho de conclusão da disciplina de Transnacionalismo, Globalização e Direitos Humanos. E-mail: suelenoliveira.adv@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O mundo, principalmente o Brasil por ter se tornado o país com maior número de óbitos por habitantes no planeta, enfrenta um momento de crise causada pela pandemia da Covid-19. As medidas de contenções da propagação do vírus cientificamente comprovadas são a manutenção da higienização das mãos e superfícies, utilização de máscaras e o isolamento social.

No entanto, permanecer em distanciamento social não é opção para muitos que não contam com empregabilidade e a renda não assegura a subsistência. Nessa perspectiva, as pessoas com menor poder aquisitivo, sem contar aquelas que não possuem renda, não encontram outra alternativa a não ser se expor. E nesse sentido não desfrutam de uma moradia digna, materializando-se a mendicância e os desabrigados.

Além da saúde, educação, alimentação e outros direitos essenciais previstos no texto constitucional, a questão habitacional há muito tempo é tema de preocupação das autoridades públicas, e com a calamidade pandêmica da Covid-19, a problemática existente em relação à moradia no Brasil ganha contornos de evidência.

O fato é que diversas pessoas vivem nas ruas em situações de violação da dignidade da pessoa humana. Outras pessoas vivem em locais degradantes e sem o mínimo para manter uma vida saudável e justa. Cada uma dessas pessoas apresenta uma necessidade particular, o que demanda a atenção emergencial do Poder Público na proteção desses indivíduos.

Desta forma, para o cumprimento do seu encargo, tanto em âmbito nacional como internacional, o Estado deve avançar no quesito políticas públicas de habitação a todos os níveis sociais e em toda e qualquer ocasião, principalmente no momento em que a pandemia da Covid-19 preocupa todas as nações.

Nesse enfoque, considerando que a moradia é um direito amparado pela Constituição Federal, e que deve ser garantido pelo Poder Público através de

políticas públicas, será feita uma análise acerca das medidas adotadas pelo poder público municipal de Passo Fundo no cumprimento do direito humano e fundamental de moradia digna e saudável das classes menos favorecidas em tempos de pandemia.

2. O DIREITO DE MORADIA ENQUANTO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL

O vocábulo “direitos humanos” traduz essencialidade dos direitos para o exercício de uma vida digna, e são adjetivados como humanos por ser atribuível a todas as pessoas sem distinção.²

Aliás, Habermas fundamenta que,

os Direitos Humanos relacionam-se como normas morais com tudo “que porta o rosto humano”, mas como normas jurídicas protegem as pessoas individualmente apenas a medida que elas pertencem a uma comunidade jurídica – via de regra, são cidadãos de um Estado nacional. Portanto existe uma tensão peculiar entre o sentido universal dos direitos humanos e as condições locais da sua efetivação.³

Utilizada por muitos, a expressão “direitos humanos fundamentais” denota uma divisão em sua classificação, sendo que os direitos humanos estão atrelados ao reconhecimento em âmbito internacional e os direitos fundamentais ao direito positivado nas Constituições e demais leis e normas de caráter internos.⁴

No entanto, essa diferenciação no âmbito dos direitos humanos perde sua importância diante da aproximação entre o direito internacional e o direito interno, consagrado no Brasil, a partir da adoção do rito especial de aprovação no Congresso dos tratados de direitos humanos previstos no art. 5º, §3º da Constituição Federal.⁵

²TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

³HABERMAS, Jürgen. A Constelação Pós Nacional – Ensaio Político. Tradução de Marcio Seligmann – Silva. São Paulo: LitteraMundi, 2001, p. 155.

⁴TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

⁵TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Nesse enfoque, depreende-se que os direitos humanos são sempre fundamentais, e estão relacionados às normas que visam proteger os bens jurídicos sensíveis na seara da dignidade da pessoa humana.

A propósito, a moradia é elemento essencial do direito de personalidade e necessária à concretização da dignidade da pessoa humana.

Um direito que, além de ser uma garantia de todas as pessoas, ilustra uma necessidade básica, e requer atenção especial quanto aos destinatários que vivem em situação menos favorecida.

Segundo Sarlet,

de qualquer sorte, a definição do conteúdo concreto do direito à moradia não poderá prescindir da relação estreita com o princípio da dignidade humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável, tudo a revelar a importância, também neste contexto, dos critérios vinculados ao mínimo existencial.⁶

Partindo do conceito de dignidade da pessoa humana⁷, direito à intimidade e à privacidade, bem como de ser a casa asilo inviolável, o direito de moradia procura confirmar o direito à habitação digna e apropriada, portanto, de competência atribuída a todos os entes federativos, que, por sua vez devem combater a pobreza, os fatores de marginalização e promover a integração social dos setores desfavorecidos.

Como direito universal e interdependente, o direito de moradia foi apresentado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que dispôs em seu artigo XXV, n.º 01 da seguinte redação, *in verbis*:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, 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

⁶SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, n.p.

⁷ STAFFEN, Marcio Ricardo; ARSHAKYAN, Mher. The legal development of the notion of human dignity in the constitutional jurisprudence. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 108-126, dez. 2016.

outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁸

Outrossim, a Declaração de Ação de Viena de 1993 destacou no item 31 o seguinte pronunciamento:

31. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Estados para que não tomem medidas unilaterais contrárias ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas que criem obstáculos às relações comerciais entre os Estados e impeçam a plena realização dos direitos humanos enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos instrumentos internacionais de direitos humanos, particularmente o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar, que inclui alimentação e acesso a assistência de saúde, moradia e serviços sociais necessários. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a alimentação não deve ser usada como instrumento de pressão política.⁹

Nesse sentido, trata-se de um direito inerente a qualquer pessoa, sem distinção, e que estão diretamente relacionados a outros direitos humanos e fundamentais da vida, educação e saúde.

Nos ensinamentos de Sarlet¹⁰, não há que se questionar a força existencial do direito à moradia e sua natureza de direito fundamental autônomo, sendo apontado, inclusive, como um direito da personalidade no que tange sua vinculação a dignidade da Pessoa Humana e às possibilidades para o desenvolvimento integral da personalidade.

Destaque-se que toda essa argumentação está concentrada no caput do art. 6.º, da CF/88, embora boa parte dos direitos sociais ali descritos estejam abarcados em outros dispositivos do texto constitucional.

Outrossim, vale destacar o conteúdo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que por considerar o direito de moradia como universal, assim dispôs:

⁸NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 2009, p. 13.

⁹UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Declaração e Programa de Ação de Viena. 1990, n.p.

¹⁰SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, n.p.

ARTIGO 11 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a 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.¹¹

Consequentemente, após aprovação do texto do diploma internacional acima indicado, o Brasil ratificou o Pacto através do Decreto n.º 591, de 06 de julho de 1992, anuindo, nos termos do Art. 1.º¹² sua execução e cumprimento integral.

Outrossim, acerca do Art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acima descrito, o comitê responsável pela pasta apresentou o Comentário Geral de n.º 04, que além de proferir outras manifestações considerou que,

(...) o direito ao alojamento não deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples tecto a servir de abrigo ou de considerar o direito ao alojamento exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade. (...) O controlo efectivo da situação da habitação é outra obrigação imediata dos Estados Partes. Para dar cumprimento às obrigações decorrentes do artigo 11.º, n.º 1 estes devem demonstrar, nomeadamente, que tomaram todas as medidas necessárias, quer no plano nacional, quer no âmbito da cooperação internacional, para identificar a extensão, no seu território, do problema das pessoas sem-abrigo e mal alojadas.¹³

Nesse mesmo sentido o Decreto 592, de 06 de julho de 1992 ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos, e este por sua vez ao prever no

¹¹Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Dispõe sobre Atos Internacionais. (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), de 19 de dezembro de 1966.

¹²Art. 1º. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

¹³ Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos, 2009, p. 111 e 113.

artigo 17 a inviolabilidade do domicílio, de forma indireta, salvaguardou o direito de moradia.¹⁴

No texto Constitucional de 1988, a moradia tem como fundamento a declaração da dignidade da pessoa humana prevista no artigo 1.º, III,¹⁵ e, além de ser considerada uma necessidade básica a ser amparada pelo salário mínimo (art. 7, IV)¹⁶ é prevista em outros dispositivos do texto constitucional.

Segundo Novelino¹⁷,

O direito à moradia, mesmo antes de sua consagração expressa entre os direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, já era considerado por parte da doutrina como direito fundamental implícito, com base no dispositivo que prevê a competência dos entes federativos para promover programas de construção de moradias, assim como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, IX).

Ainda, nos entendimentos de Mendes¹⁸, o direito social de moradia é relevante para a consolidação de uma democracia social efetiva.

Nesse contexto, Touraine alerta quanto à necessidade de se retomar o caminho original da democracia, indicando que o processo acontece de baixo para cima, e, acrescenta ainda que,

uma democracia participativa renovada não é senão um primeiro passo na boa direção: será mais fácil de defender aqueles que nada têm, em nome de princípios universais,

¹⁴Artigo 17. 1. Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

¹⁵ Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III–a dignidade da pessoa humana.

¹⁶ Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV–salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

¹⁷NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 11.ª ed. Salvador: Ed. Juspodvm, 2016, p. 466.

¹⁸MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, Estudos de Direito Constitucional. 4.ª ed. São Paulo: Ed. Ver. e Ampl. Saraiva, 2012.

como no-lo demonstram os textos fundadores da independência americana e aquilo que dizia a Assembléia Constituinte em meus primeiros meses, e particularmente a Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão.¹⁹

A título de esclarecimento o conteúdo social foi influenciado pela Constituição de Weimar, da Alemanha (1919), e ganhou grande alcance com a promulgação da Constituição Federal de 1934, que constou em seu preâmbulo a seguinte redação:

Nós, os representantes do Povo Brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure á Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte.²⁰

Nesse sentido, ao qualificar os direitos sociais Tavares adverte que,

são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado, prioritariamente na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos a prestação, ou direitos prestacionais.²¹

Touraine, ao analisar as novas instituições sociais e políticas, e o retorno ao social, destaca que,

em toda parte, as relações e as práticas sociais devem ser abertas e a defesa do fraco deve ser assumida (...), e que faz-se necessário defender aqueles e aquelas cujos direitos lhes são negados, e cujos sofrimentos não são reconhecidos num mundo produtivista.²²

¹⁹TOURAINÉ, Alain. Após a crise: a decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais. Tradução de Francisco Morais. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 157.

²⁰POLETTI, Ronaldo. Coleção Constituições Brasileiras. 3.º ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2012. p. 95, v. 3.

²¹TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. n.p.

²²TOURAINÉ, Alain. Após a crise: a decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais. Tradução de Francisco Morais. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 157.

A moradia é, destarte, um direito fundamental de segunda dimensão, e por estar associado a uma execução do Estado, deve ser efetivado através de políticas públicas.

Cumpra chamar a atenção acerca do duplo aspecto que possui o direito fundamental de moradia, os quais devem ser igualmente observados pelo Estado.

Nesse enfoque, em que pese o direito fundamental de moradia exija a atuação positiva por parte do Poder Público, a este também se impõe o dever de abstenção, ou seja, o compromisso de não embaraçar o exercício da garantia que os indivíduos possuem.

Segundo os estudos de Sarlet,

como os demais direitos fundamentais, o direito social à moradia abrange um complexo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, de natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito a prestações). Na condição de direito de defesa (negativo), o direito à moradia impede que a pessoa seja privada arbitrariamente e sem alternativas de uma moradia digna, por ato do Estado ou de outros particulares.²³

Sendo assim, no aspecto negativo, o direito de moradia fica preservado de qualquer ameaça, tanto por parte do Estado quanto do particular. Por outro lado, no aspecto positivo ou prestacional, o Estado deve garantir a efetividade do direito sendo indispensável sua execução com o objetivo de defender e proporcionar facilidades para o exercício através de normativas e ações de políticas públicas.

Segundo Staffen, os Estados estão obrigados com a tutela das instituições de Direitos Humanos, considerando o múnus de recepção dos valores éticos, maturados por pretensões morais justificadas, em valores políticos e preceitos

²³SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, n.p.

jurídicos, ou que não se equipara com a função de criação de Direitos Humanos.²⁴

Da análise do texto constitucional infere-se que a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos exatos termos do art. 23, IX²⁵.

É dever irrenunciável dos entes federativos suprir o direito humano fundamental à moradia digna àqueles que não possuem condições financeiras para suportarem sozinhos as despesas do acesso e manutenção de uma moradia adequada.

Outrossim, baseado no enunciado constitucional que dita os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil²⁶, a crise do sistema habitacional no Brasil precisa ser confrontada pelo Poder Público como uma ordem de Justiça Social.

Ainda no âmbito nacional ressalta-se o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) que promove o direito à moradia na política urbana, nos termos do que preconiza o art. 2º, I.²⁷

Diga-se de passagem, que as normas do Estatuto da Cidade estão fundamentadas nos princípios da participação popular, função social da propriedade, direito de moradia, regularização fundiária, saúde, dentre outros. E

²⁴STAFFEN, Márcio Ricardo. Interfaces do Direito Global. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 144

²⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX–promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

²⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

²⁷Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I- garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

estes princípios servem de parâmetros para os municípios na aplicação dos instrumentos da política urbana.

Ademais, o cumprimento pelos municípios dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e do Plano Diretor tem como propósito a efetivação desses princípios constitucionais.

O art. 36 da Lei Complementar n.º 170 de 09 de outubro de 2006²⁸, que dispôs sobre o Plano Diretor do Município de Passo Fundo, destacou a importância da Política Municipal de Habitação na promoção e universalização do direito humano à moradia adequada.

Nesse contexto, para cumprimento de sua função em promover a garantia do direito de moradia a toda a população, o poder público o faz através de políticas públicas, e, nessa perspectiva, serão analisadas quais ações estão sendo executadas pelo Poder Público Municipal de Passo Fundo, em tempos de pandemia para o atendimento das pessoas que vivem em situação de rua e daqueles que habitam moradias precárias, e se tais medidas estão sendo eficientes na concretização do direito humano e habitacional.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO EM TEMPOS DE PANDEMIA PARA ACOLHIMENTO EMERGENCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E DOS QUE HABITAM EM MORADIAS PRECÁRIAS

Ao classificar os direitos com fundamento na proteção do mínimo existencial, Ramos adverte que,

o mínimo existencial consiste no conjunto de direitos cuja concretização é imprescindível para promover condições adequadas de existência digna, assegurando o direito geral

²⁸Art. 36. Política Municipal de Habitação é o conjunto de ações destinadas a melhorar as condições de habitabilidade da população, incluindo a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística e a implementação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos públicos, entre outros a fim de promover a universalização do direito humano à moradia adequada. (Redação dada pela Lei Complementar nº 299/2012)

de liberdade e os direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à saúde, o direito à previdência e assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação, entre outros.²⁹

Nos ensinamentos do autor supramencionado, a maior controvérsia envolvendo a questão do mínimo existencial está ligada à sua efetivação em decorrência da falta de recursos, limitando a realização dos direitos a uma “reserva do possível”.³⁰

Ainda, segundo Ramos³¹, a “reserva do possível” foi inicialmente desenvolvida pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, e se fundamenta no argumento que reconhece a limitação de recurso do Estado, a qual impede efetivação imediata dos direitos cuja prestação deve ser positiva. E, por este motivo o indivíduo pode ter somente expectativa na implementação, na medida do que é possível ao Estado.

Nesse contexto destaca Novelino que,

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.³²

Entretanto, no momento em que o Brasil é ameaçado pela pandemia da Covid-19, o cumprimento imediato da garantia do direito de moradia, incluindo o direito de ser alojado, acolhido, e habitar em situações dignas, é indispensável. Proteger a vida da população brasileira deve ser tratada como prioridade e não mera expectativa.

²⁹RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, n.p.

³⁰RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

³¹RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

³²NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 11.ª ed. Salvador: Ed. Juspodvm, 2016, p. 466.

Nesse sentido, foi feita análise acerca das ações positivas implementadas pelo município de Passo Fundo no que diz respeito à proteção de moradia aos que vivem em situação de rua e em condições precárias.

Num primeiro momento é necessário informar acerca da existência da Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009, que aprova a tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, e cuidou por classificar os níveis de complexidade do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, alocando os serviços especializados para pessoas em situação de rua dentro de Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Quanto as pessoas que vivem em situação de rua, os serviços especializados e dispostos na Resolução acima indicada tem como objetivo viabilizar o acolhimento na rede socioassistencial, contribuir para construção de novos projetos, restaurar e preservar a integridade e autonomia da população em situação de rua, bem como promover a reintrodução familiar e comunitária.

Nos termos do parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 7.053 de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a política nacional para a população em situação de rua e seu comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento:

o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.³³

A propósito a política nacional para população em situação de rua destaca dentre seus objetivos o acesso a programas que agreguem políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda moradia ³⁴

³³ BRASIL, 2009, n.p

³⁴ Art. 7.º, I do Decreto n.º 7053/2009

Outrossim, de acordo com o Decreto supra mencionado, a rede de acolhimento temporário deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal³⁵

No município de Passo Fundo, os serviços especializados citados tanto na Resolução como pelo Decreto são efetivados pela Secretaria de Cidadania e Assistência Social (Semcas), que tem como missão realizar ações em favor da população em circunstâncias de vulnerabilidade social.

Com relação às pessoas que vivem em situação de rua, a articulação com os programas são realizados pela equipe da Secretaria e são inaugurados com o com o processo de abordagem que consiste na busca ativa de pessoas.

Num primeiro momento, a equipe designada faz a identificação do indivíduo, e posteriormente, a fim de detectar as origens da pessoa e suas necessidades pessoais, iniciam o estabelecimento de vínculo. Após esse processo de conhecimento, é feito o direcionamento do indivíduo para os atendimentos especializados oferecidos pelo município. (Informação Verbal) ³⁶

Atualmente o município dispõe de dois centros destinados ao acolhimento de pessoas que vivem em situação de rua: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop Júlio Rosa)³⁷, considerado Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade, e Unidade de Acolhimento Institucional (Casa de Passagem Madre Tereza de Calcutá)³⁸, considerada como Serviço de Proteção Especial de Alta Complexidade.

³⁵ Art. 8, §4.º, do Decreto n.º 7053/2009

³⁶ Notícia fornecida pela Secretária da Semcas, ElenirChapuis, em 04 de agosto de 2020.

³⁷O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop Júlio Rosa, é uma unidade pública voltada para o atendimento especializado à população em situação de rua. (...) Essa unidade também funciona como ponto de apoio para pessoas que moram e/ou sobrevivem nas ruas. Promove o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação. O endereço do Centro Pop pode ser usado como referência do usuário. (Secretaria de Cidadania e Assistência Social, 2017?, n.p)

³⁸A atual Casa de Passagem Madre Teresa de Calcutá foi fundada em dezembro de 1982 com o nome de Albergue Municipal Madre Teresa de Calcutá, nomenclatura que foi alterada por volta do ano de 2009. No local busca-se disponibilizar espaço de acolhimento destinado às famílias e/ou

O Centro POP Júlio Rosa, é destinado para utilização provisória, no período diurno, além de ser um espaço que motiva o direcionamento ao convívio social, afeto e solidariedade, opera como apoio às pessoas que vivem nas ruas e demais espaços públicos. O local oferece alimentação, acesso para guarda de objetos e realização de higiene pessoal, e pode ser utilizado como ponto de referência do indivíduo.

Ademais, através do Centro POP são oferecidos trabalhos de orientação individual e encaminhamentos a outros serviços de caráter sócio assistenciais, tudo com o objetivo de promover a inserção social do indivíduo. (Informação Verbal)³⁹

Já a Casa de Passagem Madre Tereza de Calcutá, destinada também ao acolhimento provisório, contudo no período noturno, tem como finalidade albergar provisoriamente familiares ou indivíduos que vivem nas ruas, ou que estão de passagem e não possuem abrigo, incluindo os imigrantes, bem como aqueles que vivem em estado de abandono e não possuem lar.

O local tem capacidade para atendimento de 30 pessoas adultas, disponibilizando 20 vagas masculinas e 10 femininas. E, os trabalhos são oferecidos por equipe especializada, composta por assistentes sociais, psicólogos, coordenadores, recepcionistas, cozinheiros, vigilantes e auxiliares de serviços gerais preparados para suprir as necessidades básicas de alimentação, higiene, registros administrativos, segurança, orientações e encaminhamentos de cada atendido pela unidade⁴⁰

O acesso aos serviços disponibilizados por ambos os estabelecimentos indicados é realizado por meio de abordagens ativas ou podem ser buscados livremente pelos interessados.

indivíduos com vínculos rompidos ou fragilizados a fim de garantir acolhimento provisório. O serviço está estabelecido em nível de alta complexidade, na Proteção Social Especial na estrutura do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, executado pelo município de Passo Fundo. (Secretaria de Cidadania e Assistência Social, 2017?, n.p)

³⁹Notícia fornecida pela Secretária da Semcas, ElenirChapuis, em 04 de agosto de 2020.

⁴⁰Secretaria de Cidadania e Assistência Social de Passo Fundo. Disponível em <http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?t=11&p=652>. Acesso em 09 ago. 2020.

Considerando o período de pandemia ocasionado pela Covid-19, e a fim de evitar aglomeração e contágio pelo vírus, o direito de ser acolhido vem sofrendo restrições, visto que a permanência, tanto no Centro POP quanto na Casa de Passagem está sendo limitado, o que concorreu para a redução de vagas e necessidade de cumprimento de protocolos de higienização. (Informação Verbal)⁴¹

A Casa de Passagem, que conta com capacidade de 30 vagas, atualmente atende somente 16 pessoas, e, em que pese a redução de vagas o albergue vem se adequando no sentido de manter o serviço de acolhimento funcionando.⁴² E, ainda, dispõe de vagas disponíveis. (Informação verbal)⁴³

Como medida de proteção, ao serem recepcionados pelos estabelecimentos os usuários passam por um procedimento de identificação de sintomas relacionado aos vírus, incluindo medição de temperatura, e, somente após a realização de testes são refugiados pela Casa. Caso contrário, são encaminhados ao centro de saúde para os devidos cuidados.

Até o presente momento não houve caso de contaminação dos usuários pelo vírus da Covid-19. (Informação verbal)⁴⁴

Outrossim, no início da pandemia, a Semcas organizou parceria para utilização da Casa de Passagem, na eventualidade de ausência de vagas no Centro POP, no entanto, até o presente momento não foi necessário se valer dessa opção (Informação verbal)⁴⁵

Cumpra ainda salientar que a Prefeitura, mesmo em período de pandemia, e observadas as regras de higiene, continua promovendo ações de abordagens através da equipe da Semcas no intuito de encaminhar os que vivem em situação de rua aos serviços públicos de atendimento e acolhimento. Todavia as

⁴¹Notícia fornecida pela Secretária da Semcas, ElenirChapuis, em 04 de agosto de 2020.

⁴²Diário da Manhã. Casa de Passagem de Passo Fundo se Adapta frente à pandemia. Disponível em <https://diariodamanha.com/noticias/casa-de-passagem-de-passo-fundo-se-adapta-frente-a-pandemia>. Acesso em 11 de Ago. 2020.

⁴³Notícia fornecida pela Secretária da Semcas, ElenirChapuis, em 04 de agosto de 2020.

⁴⁴Notícia fornecida pela Secretária da Semcas, ElenirChapuis, em 04 de agosto de 2020.

⁴⁵Notícia fornecida pela Secretária da Semcas, ElenirChapuis, em 04 de agosto de 2020.

abordagens nem sempre são fáceis em decorrência da resistência apresentada pelos indivíduos. (Informação verbal).⁴⁶

A propósito nos dias 29 e 31 de julho de 2020, ocorreram ações de abordagem, e os trabalhos, além do apoio da Semcas, contam com o auxílio da Brigada Militar, Ministério Público, Saúde Pública, e dos profissionais do Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Caps – AD).⁴⁷

No que diz respeito à população que vive em habitações precárias e sem infraestrutura adequada, o município de Passo Fundo, através da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), promove auxílios a várias famílias carentes com o fornecimento gratuito de materiais para construção habitacional. Para tanto, as famílias necessitadas são orientadas a realizarem pedidos junto ao Centro de Referência e Assistência Social - CRAS, que, após a elaboração de um laudo socioeconômico da família solicitante, encaminha o processo à Sehab. (Informação verbal)⁴⁸

Referido apoio se refere a encaminhamentos realizados pelos equipamentos da assistência social, em razão de vulnerabilidade ou situações adversas como nos casos de incêndio e outra situação emergencial. (Informação verbal)⁴⁹

Outrossim, diante do momento de crise ocasionada pela Covid-19, em que muitas famílias perderam seus empregos ou tiveram suas rendas reduzidas, a Semcas vem prestando auxílios aos mais necessitados com a distribuição de Cestas básicas. (Informação verbal)⁵⁰

Nos ensinamentos de Novelino, o núcleo essencial inviolável abrange, todavia, o direito de pessoas desamparadas exigirem do Estado o acesso a abrigos públicos

⁴⁶Notícia fornecida pela Secretária da Semcas, ElenirChapuis, em 04 de agosto de 2020.

⁴⁷Secretaria de Cidadania e Assistência Social de Passo Fundo. Disponível em <http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&c=11&i=14508>. Acesso em 09 ago. 2020.

⁴⁸ Notícia fornecida pela servidora pública da Sehab, Juliane Lazzari, em 08/09/2020.

⁴⁹Notícia fornecida pela servidora pública da Sehab, Juliane Lazzari, em 08/09/2020.

⁵⁰Notícia fornecida pela servidora pública da Sehab, Juliane Lazzari, em 08/09/2020.

nos quais possam fazer a higiene pessoal e repousar no período noturno (mínimo existencial).⁵¹

Conforme dispõe Sarlet,⁵² no que diz respeito ao mínimo existencial o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que incumbe ao Estado assegurar aos cidadãos prestações que sejam indispensáveis a garantia do mínimo existencial, de sorte a privilegiar diretamente a dignidade da pessoa humana.

A atuação pelo município de Passo Fundo, através de suas Secretarias, se mostra plausível, pois trabalha na efetivação do mínimo existencial. Todavia possui caráter reduzido quando garante somente abrigamentos temporários e provisórios nos estabelecimentos Centro POP e Casa de Passagem. Ademais, como ficou relatado, com o fim de evitar a propagação do vírus, e mesmo não havendo superlotação, a entrada dos usuários está sendo restringida. Limita, por conseguinte, a garantia absoluta do direito de moradia.

E nos termos do Comentário Geral de n.º 04 sobre o Art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais anteriormente destacado, o direito ao alojamento não deve entender-se em sentido restrito, e não se trata de proporcionar um simples teto para servir de abrigo, mas que deve ser visto como um local onde seja possível viver com segurança, em paz e com dignidade.

Num primeiro momento, seria pertinente a disponibilização de moradias adequadas ou de vagas fixas nas casas de acolhimentos, sem caráter de provisoriedade.

Por outro lado, para as famílias e pessoas de baixa renda, e que habitam locais precários e sem o mínimo de estrutura e higienização, o cumprimento da exigência do distanciamento social resta inviável, pois separar idosos e demais pessoas do grupo de risco é impossível.

⁵¹NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 11.ª ed. Salvador: Ed. Juspodvm, 2016, p. 466.

⁵²SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

Nesse contexto, o auxílio no repasse de materiais de construção e cestas básicas, oportunizam às famílias e às pessoas de baixa renda viverem em ambientes melhores. Contudo, a ocasião exige atuação imediata com o fornecimento de espaços adequados para proteção das pessoas, ao menos aos idosos e pessoas portadoras de doenças crônicas, considerados como grupo de risco. Tal atuação evitaria aglomeração e proporcionaria melhor segurança e integridade.

Aliás, no intuito de atender, em especial aqueles que não dispõem do direito essencial de moradia na sua forma integral, a adoção dessas medidas não descarta a necessidade de o poder público voltar os olhos para essa realidade social e para a desigualdade social refletida pela pandemia, e promover políticas governamentais de habitação popular.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito a moradia é uma garantia constitucional e se identifica como um direito básico e fundamental de toda a população, sem qualquer distinção. Direito este que está diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana e caminha ao lado de outros direitos básicos como a vida, saúde, alimentação, educação, entre outros.

Trata-se ainda de uma garantia de direitos humanos intrínseca à realização do indivíduo dentro do corpo da sociedade.

Nesse sentido, ao Poder Público compete resguardar o direito de moradia adequada, e, garantir o seu cumprimento tanto em âmbito nacional como internacional, e assim o faz através de políticas públicas de habitação.

Diante da crise vivenciada pela pandemia do coronavírus verificou-se que o município de Passo Fundo, através de suas Secretarias, trabalha no sentido de garantir o mínimo existencial, pois vem praticando ações positivas para acolhimento da população desabrigada e fornecimento de meios para que pessoas que vivem em locais precários possam melhorar a infraestrutura de suas moradias.

Todavia, para aqueles que vivem em situação de rua, a disponibilização de vagas em caráter transitórios, bem como a limitação de entrada dos usuários nas casas de acolhimentos, mesmo no período de pandemia, relativiza o direito, não atendendo, portanto, a moradia em sua forma absoluta.

Outrossim, a disponibilização de materiais de construção e cestas básicas àqueles que vivem em moradias precárias, não deixa de ser uma prática positiva, no entanto, o momento evidenciando pela crise do novo coronavírus revela a gravidade do problema e a necessidade de urgência para atendimento com disponibilização de ambientes adequados de moradias fixas e permanentes.

Sabe-se que poder público enfrenta dificuldades orçamentárias, e que a falta de políticas públicas muitas vezes está atrelada a escassez de recursos. Todavia, vidas humanas não devem ser encaradas pelo Governo apenas como fator meramente econômico.

Conclui-se, portanto, que o município de Passo Fundo vem executando ações positivas para garantir o mínimo existencial, pois promove acesso a abrigos onde as pessoas necessitadas possam repousar, se alimentar, realizar higiene pessoal e ser atendido por equipe disciplinar. Da mesma forma, disponibilizam meios para que as pessoas que vivem em ambientes precários possam melhorar a qualidade de suas residências, além de beneficiá-los com cestas básicas. Contudo, não garante o direito de moradia em sua integralidade, sendo necessária a disponibilização de moradias fixas em ambientes adequados, bem como desenvolver políticas governamentais para construção de moradias e melhorias das já existentes, de forma a abarcar, em especial, à população mais vulnerável.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Dispõe sobre Atos Internacionais. (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e

OLIVEIRA, Suelen Silva de. O direito humano e fundamental de moradia em tempos de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.1, 1º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Culturais), de 19 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 29 jul. 2020.

_____. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 12 set. 2020.

COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTO INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça. 1ª ed. 2009. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>> Acesso em: 29 de jul. 2020.

DIÁRIO DA MANHÃ. Casa de Passagem de Passo Fundo se Adapta frente à pandemia. Disponível em <https://diariodamanha.com/noticias/casa-de-passage-de-passo-fundo-se-adapta-frente-a-pandemia/>>. Acesso em 11 de Ago. 2020.

HABERMAS, Jürgen. A Constelação Pós Nacional – Ensaios Políticos. Tradução de Marcio Seligmann – Silva. São Paulo: LitteraMundi, 2001.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, Estudos de Direito Constitucional. 4.ª ed. São Paulo: Ed. Ver. e Ampl. Saraiva, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>.> Acesso em: 25 de jul. 2020.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 11.ª ed. Salvador: Ed. Juspodvm, 2016.

PAIVA, Lamana. Registro de Imóveis 1ª Zona de Porto Alegre. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=785>. acesso em 23/06/2020.

PREFEITURA PASSO FUNDO. Secretaria de Cidadania e Assistência Social. Disponível em <http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?t=11&p=652>>. Acesso em 09 ago. 2020.

_____. Secretaria de Cidadania e Assistência Social. Disponível em <http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?t=11&p=647>>. Acesso em 09 ago. 2020.

OLIVEIRA, Suelen Silva de. O direito humano e fundamental de moradia em tempos de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.1, 1º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

_____. Secretaria de Cidadania e Assistência Social. Disponível em <http://www.pmpf.rs.gov.br/secretaria.php?c=426>>. Acesso em 10 ago. 2020.

_____. Secretaria de Cidadania e Assistência Social. Disponível em <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=19&c=11&i=14508>>. Acesso em 09 ago. 2020.

POLETTI, Ronaldo. Coleção Constituições Brasileiras. 3.º ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2012. v. 3.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCAVONE JUNIOR. Luiz Antonio. Direito imobiliário: teoria e prática. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

STAFFEN, Márcio Ricardo. Interfaces do Direito Global. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

STAFFEN, Marcio Ricardo; ARSHAKYAN, Mher. The legal development of the notion of human dignity in the constitutional jurisprudence. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 108-126, dez. 2016.

STAFFEN, Marcio Ricardo. Indicadores transnacionais de corrupção ambiental: a opacidade na Transparência Internacional. Revista de Direito Internacional. Brasília, v. 17, n. 2, 352-364, jul-dez. 2020

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

TOURAINÉ, Alain. Após a crise: a decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais. Tradução de Francisco Moraes. Petrópolis: Vozes, 2011.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Declaração e Programa de Ação de Viena. 1990. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema - Global. Declara % C3% A7% C3% B5es-e- Tratados - Internacionais - de - Prote % C3 % A7% C3% A3o/ declaracao - e - programa - de - acao - de - viena . html](http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema%20-%20Global%20-%20Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html)>. Acesso em: 28 de jul. de 2020.

RECEBIDO EM: JAN/2021

APROVADO EM: MAR/2021