



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**MARCIO EDUARDO RODRIGUES KUNTZ**

**A RELAÇÃO ENTRE O DÉFICIT HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL E A  
DISSEMINAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19.**

**BRASÍLIA  
2021**

**MARCIO EDUARDO RODRIGUES KUNTZ**

**A RELAÇÃO ENTRE O DÉFICIT HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL E A  
DISSEMINAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor(a) Mariana Barbosa Cirne

**BRASÍLIA  
2021**

**MARCIO EDUARDO RODRIGUES KUNTZ**

**A RELAÇÃO ENTRE O DÉFICIT HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL E A  
DISSEMINAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor(a) Mariana Barbosa Cirne

**BRASÍLIA, 18 de agosto de 2021**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

Mariana Barbosa Cirne

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## A RELAÇÃO ENTRE O DÉFICIT HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL E A DISSEMINAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19

MARCIO EDUARDO RODRIGUES KUNTZ

### RESUMO

O objeto do artigo é a verificação da relação entre o déficit habitacional no Distrito Federal e a disseminação da pandemia da covid-19. Essa verificação será embasada na efetividade do Direito à Moradia, tendo como contexto a situação fática no Distrito Federal. Além disso, buscar-se-á demonstrar que a questão da pandemia não está restrita à área de saúde porque o Direito à Moradia e o Direito à Saúde são direitos fundamentais e estão intrinsecamente amalgamados, não sendo possível separar um direito do outro. Na realidade, a pandemia nos mostra que o contágio e a disseminação da doença atingiram de forma contundente justamente as localidades mais pobres, onde estão concentradas as pessoas em situação de vulnerabilidade que vivem em áreas de moradia precária. No contexto do Distrito Federal, essa percepção se repete, e ilustra que o Direito à Moradia é um dos requisitos indispensáveis para abrigar a proteção dos direitos fundamentais para uma vida digna. Desse modo, faz-se necessário entender a efetividade do direito à moradia, como um meio de alcançar a cidadania plena, com todos os direitos fundamentais protegidos. No caso do Distrito Federal é possível verificar os reflexos trazidos pelo déficit habitacional durante a pandemia da covid-19, que atingiu mais duramente as localidades mais pobres, em razão da impossibilidade de proteção adequada contra a doença. A metodologia utilizada para desenvolver este artigo foi baseada na pesquisa de artigos jornalísticos da mídia digital, artigos publicados no ambiente acadêmico, dados de órgãos públicos, em especial, o IPEA (2020), a CODEPLAN (2018) e a CODHAB (2020), além de referências teóricas de manuais de ONG e instituições dedicadas ao direito à moradia, bem como legislação, trabalhos acadêmicos, livros e outros artigos selecionados.

**Palavras-chave:** Direito à moradia adequada. covid-19. Déficit habitacional urbano. Direito à Saúde. Pandemia.

### 1 INTRODUÇÃO

O estudo da relação entre o déficit habitacional no Distrito Federal e a disseminação da pandemia da covid-19 será feito com base na premissa de que o Direito à Moradia visa à proteção da pessoa humana. Considerando a situação precária da população vulnerável, em razão da ausência de moradia adequada, essa população teve dificuldade em promover o correto

isolamento social, além de outras formas de prevenção do contágio, para se protegerem. Por esse motivo, a falta de efetividade da norma do direito à moradia, no âmbito das políticas públicas, pode ter sido mais um item que contribuiu para a incidência de contágio da pandemia da covid-19 no Distrito Federal.

Nesse diapasão, buscar-se-á analisar as causas e consequências desse problema habitacional no Distrito Federal, ao demonstrar a relação causal entre o direito à moradia adequada (BRASIL, 1988) e a disseminação da covid-19, que, no Distrito Federal, até a data de 19 de maio deste ano, chegou a 395.213 casos confirmados, sendo que, destes, 8.399 pacientes evoluíram para óbito (DISTRITO FEDERAL, 2021, p. 1). O foco deste trabalho é destacar a importância do direito à moradia adequada dentro de um planejamento urbano com políticas habitacionais bem definidas pelo Governo do Distrito Federal, considerando todas as qualidades necessárias de uma habitação, como segurança, conforto, paz e dignidade, pois a moradia é um direito social também e, a partir dela, deve-se alcançar o direito à saúde (BRASIL, 1988).

Para desenvolver este artigo foram selecionados alguns artigos jornalísticos da mídia digital e outros artigos publicados no ambiente acadêmico, como “Miseráveis, marginais e moradias” de Renato Bernardi, Ana P. Meda e Danieli A. C. L. Faquim (2017), e “Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública” de Roberto R. C. Pires (2020). Buscou-se, a partir da reflexão desses textos sobre o direito à moradia da população em situação de vulnerabilidade, relacionar como o contexto da precariedade habitacional afeta o direito à saúde, especialmente no contexto da atual pandemia da covid-19. Para fundamentar as ideias os pressupostos teóricos da importância do direito à moradia, foram estudadas as fontes secundárias selecionadas, como os dados de órgãos públicos, em especial, o IPEA (2020), a CODEPLAN (2018) e a CODHAB (2020), além de referências teóricas de manuais de ONG e instituições dedicadas ao direito à moradia, bem como legislação, trabalhos acadêmicos, livros e outros artigos selecionados.

Dessa forma, a metodologia da pesquisa visa subsidiar a análise dos dados e dos fatos que permitam o reconhecimento da relação entre o déficit habitacional no Distrito Federal e a disseminação da pandemia da covid-19. Procurou-se, a partir desse reconhecimento, apresentar as possibilidades de caminhos de solução para o problema e, ao mesmo tempo, buscou-se evidenciar a importância do direito à moradia. Especialmente nesse contexto de crise sanitária, a questão do direito à moradia se tornou mais sensível e urgente, seja no âmbito humanitário, seja no âmbito social.

Na primeira parte, tratar-se-á do conceito e da parametrização do Direito à Moradia de forma a contextualizar, em termos concretos, quais são os referenciais de uma moradia adequada. No tópico seguinte, uma breve exposição de como se deu o início da pandemia no mundo e seu impacto no Brasil de forma geral, bem como, as primeiras medidas sanitárias, em especial, a recomendação de isolamento social dentro do lar. No terceiro tópico, a análise se concentra no Distrito Federal, mostrando as dificuldades de implantar plenamente o direito à moradia adequada a todos nos últimos 10 anos. Na sequência, apontar-se-á os efeitos dramáticos da pandemia nas regiões mais pobres e a questão da dificuldade de garantir a efetividade do direito à moradia. No quarto tópico serão discutidas as normas e ações governamentais ocorridas em função da crise sanitária, no âmbito habitacional. Nas considerações finais tem-se a reflexão da importância do direito à moradia adequada como um direito fundamental e a sua correlação íntima com o direito à saúde.

Ao final do artigo, verifica-se que no Distrito Federal, a análise mostrou que a crise sanitária da pandemia da covid-19 atingiu mais fortemente as regiões mais pobres, cuja população não possuía as mínimas condições de seguir as medidas sanitárias de proteção contra o coronavírus. Portanto, a miséria habitacional, contribuiu para a incidência de contágio da pandemia. Logo, o direito à moradia, além de ser um direito fundamental, está relacionado com o direito à saúde e a dignidade pessoal.

## **2 O DIREITO À MORADIA**

A compreensão da importância do direito à moradia começa pelo reconhecimento de que se trata de um direito constitucional, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

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

O direito à moradia está intrinsecamente relacionado com os direitos e garantias fundamentais de proteção da pessoa, seguindo o princípio da dignidade da pessoa humana. Embora não haja uma definição legal do que seja uma moradia adequada, foram estabelecidos os 7 elementos que compõem o direito à moradia adequada, no Comentário Geral Nº 4, do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) em atividade hermenêutica do artigo 11 do PIDESC, quais sejam, a segurança legal de posse, a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, o custo acessível, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e adequação cultural (BRASIL, 2013, p. 34-37).

A segurança jurídica da posse é o primeiro elemento que visa proteger os moradores de remoções compulsórias de suas moradias pelo poder público sem garantias e proteção aos seus direitos fundamentais. Depois, foram definidas as questões dos aspectos físicos da moradia como a disponibilidade de serviços em infraestrutura pública, tais como acesso à água potável, serviço de saneamento, energia elétrica, transporte público, iluminação pública e serviços de coleta de lixo. O terceiro elemento se preocupou com o dispêndio necessário para morar, tais como preços dos aluguéis excessivos. Essas despesas não podem prejudicar outras necessidades básicas, como alimentação e vestuário. Em seguida temos a capacidade de a moradia oferecer proteção, segurança e qualidade de vida ao morador em relação aos fenômenos da natureza, como por exemplo, agora em tempos de isolamento social vivido em face do coronavírus. Ainda, também são considerados elementos de moradia adequada a questão da localização, da acessibilidade, bem como da adequação cultural. Afinal é importante que a moradia esteja integrada à cidade, oferecendo a inclusão territorial e igualdade de oportunidades a todos, com acessos a serviços públicos. No que tange à adequação cultural, podemos citar, como exemplo as situações vivenciadas pelo multiculturalismo e a noção de identidade<sup>1</sup>, como no caso dos quilombolas, que possuem características específicas (BRASIL, 2013, p. 34-37).

Cabe destacar também, dois itens do conceito de moradia adequada, constantes no manual da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR de 2013:

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo;

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde (BRASIL, 2013, p.36).

Com essa parametrização é possível definir quais são os direitos presentes numa moradia adequada em termos legais e jurídicos. Nesse sentido, é possível, ainda, delimitar como o direito à moradia se relaciona ao direito à saúde (HABITAT BRASIL, 2020), também considerado um direito constitucional, previsto no art. 196 da Constituição Federal. A relação de interdependência entre esses dois direitos fica evidenciada especialmente nesse momento de pandemia de doenças transmissíveis, que nos mostra como a habitabilidade e a infraestrutura de moradia adequada são imprescindíveis para que sejam permitidas as aplicações das medidas

---

<sup>1</sup> O termo "multiculturalismo" designa tanto um fato (sociedades são compostas de grupos culturalmente distintos) quanto uma política (colocada em funcionamento em níveis diferentes) visando à coexistência pacífica entre grupos étnica e culturalmente diferentes. (PRIORE, 2008)

sugeridas pela OMS para o enfrentamento da covid-19, tais como o distanciamento social e a lavagem das mãos (OPAS, 2020).

“A habitação é agora amplamente reconhecida como uma das principais defesas contra a Covid-19, com residentes em todo o mundo sendo instruídos a ficarem em casa e lavarem suas mãos”, afirmou Maimunah Mohd Sharif, Diretora Executiva do ONU-Habitat, durante a abertura da Aula Magna “Habitação para Todas e Todos” no Circuito Urbano 2020 promovido pela ONU-Habitat. (CAHÚ, 2020)

O reconhecimento da importância de uma moradia adequada, neste momento de crise sanitária, é imprescindível para a implementação de políticas públicas que promovam a efetivação do direito à moradia à população vulnerável.

## **2.1 O direito à moradia no contexto da pandemia**

Recapitulando os fatos, foi no dia 11 de março de 2020, que a Organização Mundial de Saúde (OMS) reclassificou o estado de endemia para pandemia da COVID-19 (OPAS, 2021).

No Brasil, quase uma semana depois, em 17 de março, o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul declarou que "a classificação de pandemia significa risco potencial de a doença infecciosa atingir disseminação geográfica rápida", conforme a Portaria nº 11, de 17 de março de 2020 (CREMERS, 2020).

Foi nesse contexto que se deu o início de uma corrida para o isolamento social, como medida mais efetiva para proteger a população de uma doença nova, desconhecida, que se espalhava rapidamente em escala global e que ainda não tinha cura. A percepção da importância da moradia adequada ganhou relevo:

Enquanto se assistia a uma certa romantização da quarentena por parte dos media<sup>2</sup>, pouco se falava da relação entre espaço urbano, habitação e saúde e das dificuldades enfrentadas por aquela parte da população para a qual ‘ficar em casa’ não era uma opção ou não era a melhor opção do ponto de vista sanitário. (PAVEL, 2020, p. 203)

Com o advento da necessidade de isolamento social, a população foi instada a permanecer em casa (PIRES, 2020, p.8). Para quem morava em locais centralizados e urbanizados, foi possível administrar a quarentena com relativa tranquilidade, tendo como apoio o suporte de serviços básicos como água, eletricidade, internet e televisão. E, com o suporte de serviços de entrega por aplicativos, muitos aderiram ao regime de teletrabalho e de estudos online, praticamente obrigatório para os estudantes (KLEIN, 2020). Considerando os

---

<sup>2</sup> O trecho foi copiado fielmente ao original, e o autor optou por preservar as expressões originais da língua portuguesa de Portugal. A expressão “media” aqui fica entendido como “mídia”, “imprensa”, no vocabulário da língua portuguesa brasileira.

primeiros meses da pandemia, quando houve uma adesão maior por parte da população ao isolamento social, as pessoas passaram a se confinar em casa por longos períodos, ficando patente o privilégio daqueles que moravam em regiões mais estruturadas, pois dispunham de vários serviços públicos funcionando, como água, luz, transporte, além de comércio com ampla oferta de entregas à domicílio, muitas vezes não disponíveis em regiões periféricas ou carentes (SILVA *et al.*, 2020).

Já com os demais, excluídos do direito fundamental de moradia adequada, ocorreu o oposto, fosse por não conseguirem cumprir o isolamento social em casa e sair das ruas, fosse pelo fato de suas casas sequer possuírem as condições mínimas de habitabilidade, ou seja, sem qualquer adequação que permitisse efetiva proteção ou ainda, por não possuírem acesso a todos os serviços que a parcela privilegiada da população possuía (PIRES, 2020, p.8).

Nesse contexto, o advento da pandemia evidenciou como as históricas e imensas desigualdades socioespaciais no país trouxeram um problema muito maior do que uma mera questão de privilégios e usufrutos do bem-estar social. A crise sanitária ressaltou o impacto que a ausência dos requisitos básicos de moradia adequada gera a toda a sociedade brasileira.

Afinal, as ações de prevenção contra o coronavírus estão intrinsecamente relacionadas ao direito à moradia adequada, pois os moradores das localidades desprovidas dos já citados 7 (sete) elementos definidores, de acordo com o art. 11 do PIDESC (BRASIL, 2013, p. 34-37), não tem como se protegerem efetivamente da propagação do novo coronavírus. Sem acesso aos serviços públicos de saneamento básico e água encanada ou às especificações técnicas norteadoras de uma construção correta que permita ventilação natural na casa, como é prevalente nos casos das moradias precárias brasileiras, aquelas ditas como favelas ou assentamentos, essas moradias se transformam em locais propícios para a proliferação do coronavírus, pois essas condições prejudicam o isolamento social e as práticas mínimas de higiene pessoal (HABITAT BRASIL, 2021).

Considerando a realidade habitacional brasileira, que possui mais de 24,8 milhões de moradias precárias, que, conforme o relatório de “dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas” do Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2021), pode-se verificar qual é a correlação entre a questão habitacional e a questão do problema de saúde pública. Pois a chegada da pandemia da covid-19 expôs as consequências da ausência de um planejamento habitacional efetivo, entre elas, a segregação social e políticas públicas ineficazes em relação a moradias e urbanismos nas cidades brasileiras, conforme sintetiza Monteiro e Veras:

A intensidade da urbanização brasileira e a falta de um planejamento urbano trouxeram algumas consequências, como problemas de mobilidade urbana, com o congestionamento e o sucateamento dos transportes públicos, no saneamento básico com a insuficiência dos serviços de tratamento e distribuição de água e esgoto de grande parte das cidades, na precariedade dos serviços de saúde, violência urbana, poluição ambiental e sonora, falta de moradias e ocupações irregulares, entre tantos outros problemas sociais que atingem os centros urbanos. (MONTEIRO; VERAS, 2017, p.12)

Ainda, convém considerar que, além do histórico de exclusão social e territorial, essa situação condicionou a prática popular de autoconstrução sem condições técnicas mínimas, como é comum em favelas e assentamentos (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2015). Essas moradias executadas sem conhecimentos técnicos resultam na precariedade habitacional com pouca qualidade de vida e que expõe esses moradores a condições sanitárias inadequadas, tornando-os alvos permanentes da transmissão de vírus.

Essa prática popular de autoconstrução, desprovida de embasamento técnico, definiu a tipologia arquitetônica e urbanística das favelas brasileiras. Atualmente são mais de 24,8 milhões de moradias precárias no país (BRASIL, 2021), que não permitem o adequado isolamento social. Seja pela eventual superlotação dessas moradias, seja pela impossibilidade de exercer os cuidados básicos de higiene, tais como lavar as mãos frequentemente com água e sabão e higienizar objetos com álcool 70°, não há condições concretas de seguir as recomendações da Organização Mundial da Saúde – OMS, replicadas pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, 2020). Verifica-se que a inadequação do espaço e a ausência de infraestrutura e de serviços públicos para os moradores das favelas brasileiras, os deixam em péssimas condições de higiene, conforto, climatização, em suma, em ambientes insalubres para a habitação (HABITAT BRASIL, 2021).

Em que pese o desconhecimento inicial por parte da comunidade científica em relação ao covid-19 sobre as exatas vertentes de propagação do coronavírus, os ambientes insalubres tendem a contribuir para a disseminação da doença nas periferias das capitais, em que, no Brasil, o contágio se deu de forma acentuada, com índices superiores em relação às localidades mais bem urbanizadas (BARREIRA, 2020).

A privação de moradia adequada afeta a dignidade humana por meio da precarização das chances de sobrevivência dessas pessoas, ou, dito de outra forma, aumenta a exposição dessas pessoas aos riscos em suas próprias vidas. Considerando que o direito à vida é o maior bem jurídico tutelado pelo Estado e tem garantia fundamental insculpida no artigo 5º, caput da Constituição Federal Brasileira, tem-se que o direito à moradia e o direito à vida estão intimamente relacionados.

### **3 O DIREITO À MORADIA NO DISTRITO FEDERAL**

Nesse contexto, a existência de um contingente de população em habitações precárias, sendo privadas do Direito à Moradia no Distrito Federal, implica não somente na sua qualidade de vida, mas, também na própria saúde, como o risco de contágio da covid-19.

Além disso, as ações realizadas pelo Governo do Distrito Federal para mitigar ou reduzir essa exclusão social não têm sido suficientes para garantir o Direito à Moradia pleno a todos habitantes.

Cabe inferir se a privação do direito à moradia adequada potencializa a disseminação do contágio da covid-19 entre a população do Distrito Federal, considerando o conceito de moradia adequada, como a existência de infraestrutura básica e moradia saudável. Para responder essa questão, também deverá ser avaliada a dimensão do déficit habitacional no Distrito Federal e a sua relação com a disseminação do contágio da covid-19.

Desde a construção da capital persiste o problema de acesso à moradia adequada no Distrito Federal, considerando o contingente de 3.572 moradias precárias em 2015 (CODEPLAN, 2018).

De acordo com as orientações da OMS (HABITAT BRASIL, 2021), de que uma moradia inadequada torna impossível adotar a prevenção adequada contra o coronavírus, seja pela impossibilidade de evitar aglomerações, seja pela insalubridade do imóvel e até mesmo pela falta de infraestrutura urbana, verifica-se a importância do mapeamento da localização das moradias precárias e identificar se se repete a tendência nacional no Distrito Federal (BARREIRA, 2020) de concentração de contágio entre a população em situação de vulnerabilidade.

No Distrito Federal, a empresa responsável pela gestão de moradias é a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB -DF, que foi criada pela Lei nº 4.020, de 26 de setembro de 2007 (DISTRITO FEDERAL, 2007), e tem a finalidade de executar a Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. A CODHAB-DF é uma empresa pública integrante da Administração Indireta vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH (DISTRITO FEDERAL, 2021) que desenvolve e implementa a política habitacional visando assegurar o direito à moradia, “principalmente às famílias de baixa renda” (CODHAB-DF, 2020). Um de seus programas de promoção do Direito à Moradia é o programa Morar Bem (CODHAB-DF, 2021) por meio do qual as pessoas se cadastram mediante a apresentação de documentos comprobatórios e preenchem uma ficha disponibilizada no site da instituição. Contudo, esse programa não tem

sido suficiente para garantir a todos o direito à moradia adequada, considerando a existência de um contingente de 3.572 moradias em 2015 (CODEPLAN, 2018).

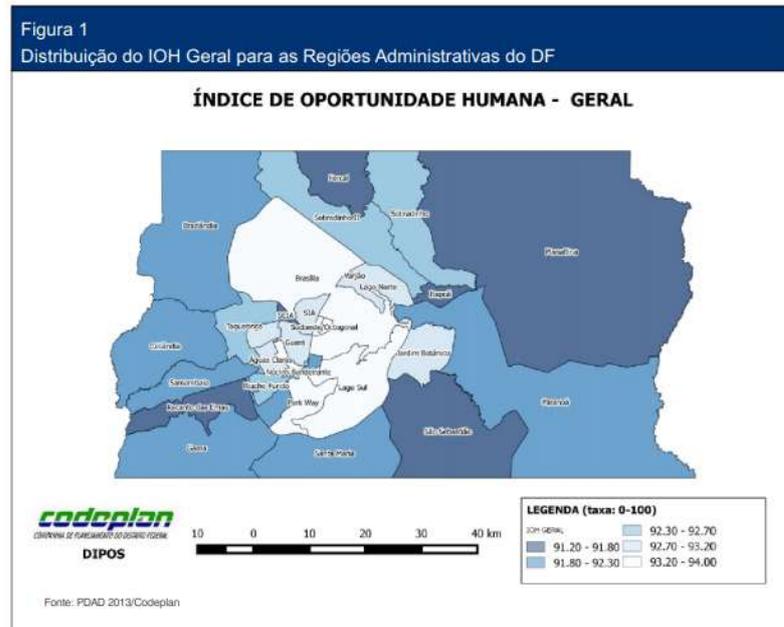
Para fazer a gestão do déficit habitacional no Distrito Federal, a empresa responsável pelo planejamento das políticas públicas é a CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. O último relatório com os índices socioeconômicos produzido pela CODEPLAN é de 2018 e possui dados do ano de 2015. Extraíu-se desse relatório, na tabela 4 do Boletim de Estatísticas Públicas, o mapa das condições de oportunidades no Distrito Federal, que destaca os índices da taxa de cobertura dos serviços de educação, eletricidade, saneamento básico e água potável, como parâmetros de comparação que fazem parte das premissas de uma moradia adequada. Em síntese, os índices do Plano Piloto, Lago Sul e Lago Norte são superiores às demais regiões, o que denota uma infraestrutura mais robusta e o acesso aos serviços são melhores e mais amplos.

Tabela 1 – Índice de Oportunidades Humana, Índice de Dissimilaridade e taxa de cobertura para acesso à escola em idade correta (idade ciclo), eletricidade, saneamento, água, por Região Administrativa do DF

Região administrativa	Tx C - idade ciclo	Tx C - eletric.	Tx C -saneam.	Tx C - água
Brasília/Plano Piloto	96,71	99,85	82,19	97,61
Lago Sul	97,24	99,85	81,71	97,50
Lago Norte	96,23	99,76	81,69	97,39
Gama	93,67	99,45	81,94	97,27
Brazlândia	92,88	99,26	81,96	97,30
Ceilândia	92,77	99,28	81,79	97,20
Samambaia	92,72	99,16	81,79	97,23
Santa Maria	92,78	99,29	82,06	97,29
Recanto das Emas	92,22	99,16	81,81	97,16
Sobradinho II	93,89	99,48	81,90	97,28

Fonte: CODEPLAN, 2015, p.16

Figura 1- Distribuição do IOH Geral para as Regiões Administrativas do DF



Fonte: CODEPLAN, 2015, p.15

Em outro relatório da CODEPLAN (2018), é possível verificar que a concentração de pobreza aumenta nas regiões administrativas em que o índice de oportunidade humana é menor, ao verificarmos a tabela que contém o número de famílias com baixa renda (até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, ou até três salários-mínimos de renda familiar mensal) por região administrativa:

Tabela 2 – Cadastro Único Atualizado no Distrito Federal: Descritivas. Índice Multidimensional de Pobreza (IMP): As Dimensões da Pobreza no Distrito Federal e suas Políticas de Enfrentamento.

Região Administrativa	Nº de Famílias	Renda Familiar Média	Nº de Famílias abaixo de R\$154,00
Brasília/Plano Piloto	1.646	698	798
Lago Sul	104	686	49
Lago Norte	367	551	210
Gama	6.168	732	2.692
Brazlândia	4.991	445	3.364
Ceilândia	16.891	468	11.274
Samambaia	11.631	411	8.445
Santa Maria	8.349	431	5.914
Recanto das Emas	5.705	480	3.651
Sobradinho II	2.936	628	1.512

Fonte: CODEPLAN, 2015, p.19

Ainda temos o relatório “Panorama Habitacional Prospectivo - 2020/2025” da CODEPLAN que definiu, com base no Déficit Habitacional Urbano, calculado pela metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), adaptada pelo Instituto de Pesquisa Aplicada Econômica (Ipea) em 2013, o número de Habitações precárias (C1) + Famílias em Coabitação

(C2) + Famílias em ônus excessivo com aluguel (C3) + Domicílios alugados com adensamento excessivo (C4).

Com base nesses conceitos, foi realizada a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD, que estimou o total de 886.395 domicílios urbanos em 2015 e uma população urbana de 2.906.574 habitantes para o Distrito Federal (CODEPLAN, 2018).

A partir da análise desses dois documentos, podemos inferir a metodologia adotada na definição do estado de precariedade e de inadequações das condições de moradia identificadas no Distrito Federal, para a apuração do “Déficit Habitacional Urbano no DF”. Para efeito de análise da situação do déficit habitacional no Distrito Federal, adotar-se-á somente os dados das denominadas “Habitações Precárias”, que correspondem a 6% dos componentes de déficit habitacional considerados nesta pesquisa. De acordo com o documento, as definições para “Habitações Precárias” são: “os “domicílios rústicos” caracterizados pelos imóveis particulares permanentes situados em zona urbana, construídos com taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material que não alvenaria ou madeira aparelhada e os “domicílios improvisados” que são imóveis que não possuem finalidade residencial, tais como locais comerciais, embaixo de pontes, cavernas, etc.”.

As habitações precárias representam mais fidedignamente os dois requisitos de moradia adequada que não possuem, conforme os conceitos citados no parágrafo anterior. Nesta pesquisa, o número de habitações precárias somava 3.572 moradias em 2015. Esse número será adotado como referencial por duas razões: as projeções populacionais do IBGE, realizadas pela DIPOS (2018) preveem que o índice de déficit habitacional urbano no DF deve se manter no patamar; e a tendência de crescimento do déficit habitacional deve-se manter inferior a 2% anuais (CODEPLAN, 2018).

A partir dessas informações, constata-se que no Distrito Federal se estabeleceu uma linha geográfica de separação de classes sociais. Essa separação se deu por meio da delimitação do Plano Piloto, Lago Norte e Lago Sul, em que se estabeleceu a população mais abastada. Nas regiões administrativas periféricas brasilienses, tendem a ser mais precárias as infraestruturas urbanas públicas, com população com a menor renda domiciliar, menos empregos formais e mais empregos informais.

Mesmo Brasília tendo sido construída sob os auspícios de justiça social, segundo relatos de Lúcio Costa, urbanista que projetou a capital, havia uma expectativa de que a cidade fosse “humana nos (setores) residenciais” com a coexistência entre todos os extratos sociais” criando unidades de vizinhanças com os mesmos equipamentos públicos, os mesmos confortos urbanos e paisagens rigorosamente semelhantes”.

[...] a utopia de Brasília apresentou-se sob [...] o advento de uma **cidade perfeitamente funcional, com igualdade de classes** e símbolo de uma corrente de pensamento mundial, era um trunfo para um país atrasado como o Brasil da década de 1950 [...] (CATALÃO, 2010, p. 156, grifo nosso)

Todavia, essa expectativa não logrou êxito pois sempre houve uma parcela da população alijada da oportunidade de viver e morar adequadamente no Distrito Federal. Essa parcela da população foi relegada à periferia, constituída por moradias precárias, como barracos e assentamentos informais, construídos sem infraestrutura necessária, além de ausência de serviços públicos que suprissem as demandas de saneamento básico, transporte, escolas e hospitais para suas famílias.

Contudo, apesar dessa exclusão, o Direito Urbanístico possui instrumentos que obrigam a função social da propriedade que buscam justamente efetivar esse direito básico à moradia adequada a todos. No entanto, o problema da moradia no Brasil é histórico, se repete no Distrito Federal, e persiste até os dias atuais a dificuldade de aquisição de propriedade a uma parcela da população.

### **3.1 O direito à moradia no contexto da pandemia no Distrito Federal**

Nesse contexto, verifica-se no Distrito Federal a mesma prevalência de casos de contágio e óbito relacionados à covid-19 entre os moradores das regiões mais pobres. Conforme o Boletim Epidemiológico nº 443 da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2021), publicado em 19/05/2021, com dados atualizados até 18/05/2021, verifica-se que a maior incidência de casos por 100 mil habitantes é prevalente nas regiões periféricas, como Ceilândia com 3%, Recanto das Emas, Sobradinho II, Gama, Santa Maria, Brasilândia, com 2,9% cada e Samambaia, com 2,8%, para ficar nos maiores índices. Para efeito de comparação, em setores mais desenvolvidos como Plano Piloto, Lago Norte e Lago Sul, esse índice não supera 1,6%. Como se pode perceber, essa correlação entre a pobreza, moradia precária e vulnerabilidade à crise sanitária é verdadeira, considerando os índices socioeconômicos acima relatados.

### **3.2. A efetividade do direito à moradia no Distrito Federal**

O Direito à Moradia ainda é ausente a uma parcela da população, apesar de o Governo do Distrito Federal dispor de um programa para sua efetivação. A questão perpassa pela metodologia pela qual a política pública habitacional é executada, considerando as exigências

que são impostas no momento do cadastramento do programa social “Morar Bem”, que inexoravelmente filtra o contingente populacional do estrato miserável, condenando-o à permanente exclusão social e, conseqüentemente, à carência dos direitos fundamentais.

Contudo, ainda que o direito à moradia, enquanto direito fundamental social, seja necessário para vida humana, dentro de uma perspectiva urbana é notável que as grandes cidades brasileiras não comportam uma totalidade de moradias adequadas, essencialmente no que diz respeito às famílias economicamente desfavorecidas que acabam por ser excluídas em favelas e/ou em assentamentos informais desprovidos de qualquer estrutura (BERNARDI *et al*, 2017, p. 2420)

Soa paradoxal a percepção de que os direitos fundamentais sejam invocados justamente em defesa daqueles que não conseguem obtê-los por si mesmos e que esses mesmos mecanismos criados para os amparar sejam justamente aqueles que os condenam à permanente exclusão. O obstáculo que impede o alcance dos direitos fundamentais aos desamparados está na esfera da atuação do Estado na função de tutelar os direitos das pessoas em relação à sociedade.

Por exemplo, um morador de favela ou de um bairro perigoso, bem como de uma ocupação irregular de uma grande cidade pode ser visto como um miserável e marginal simplesmente pelo local em que mora, sem se considerar sua igualdade humana que é idêntica à de qualquer outra pessoa. (BERNARDI *et al*, 2017, p. 2420)

Afinal o direito à moradia e condições dignas de vida é um direito albergado constitucionalmente, independentemente do status social e das condições íntimas de cada pessoa.

#### 4 O REFLEXO DA PANDEMIA NO DIREITO À MORADIA

Os efeitos danosos da precariedade habitacional durante a crise sanitária foram reconhecidos pelos parlamentares, que apresentaram medidas de proteção ao direito de moradia, conforme se depreende da justificativa apresentada no projeto de lei nº 1975/2020 (BONAVIDES *et al*, 2020), da deputada federal, Natália Bonavides – PT/RN, de onde extrai-se o seguinte trecho:

[...] ninguém deverá ficar desabrigado, **tanto em nome do direito à moradia, quanto em nome da saúde pública**, principalmente quando consideramos que grande parte da população brasileira não possui casa própria [...]. (BONAVIDES *et al*., 2020, grifo nosso)

Além desse projeto de lei, o advento da pandemia impactou a atividade legislativa nacional, e, no contexto do direito à moradia destaca-se ainda o art. 9º da Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020 (BRASIL, 2020) (que estabeleceu o Regime Jurídico Emergencial e

Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (covid-19)):

Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020. Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020. (BRASIL, 2020)

Nos casos em que se abrangem questões de saúde pública, há a incidência da regra do artigo 24, §2º, da Constituição: “cabe à União editar normas gerais e, aos Estados e municípios, normas suplementares” (BRASIL, 1988), que permite a publicações de leis em caráter emergencial.

Contudo, infelizmente as medidas governamentais para mitigar os danos causados pela privação do direito à moradia durante a pandemia não foram suficientes para impedir ações de despejos e remoções forçadas neste período de crise sanitária, aprofundando ainda mais as violações de direitos no país, inclusive a do direito à moradia, conforme se pode constatar do Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas 2020 (HABITAT BRASIL, 2020) feito pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), rede que a Habitat para a Humanidade Brasil integra, e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Além disso, a prática de despejos e remoções forçadas remetem a políticas públicas de higienização social, ao expulsar essa população hipossuficiente cada vez mais para a periferia. Consequentemente, essas ações aprofundam cada vez mais a divisão geográfica, com intuito de privilegiar as classes mais abastadas em detrimento da vulnerabilidade dos mais pobres. Contudo, esse movimento no Distrito Federal gerou o fenômeno da formação do cinturão da pobreza e o entorno ficou cercado de favelas, tornando essas regiões perigosas (SARTO, 2021), sem segurança pública e sem acesso aos serviços públicos. Esses moradores acabam se deslocando para o Plano Piloto, entre outros motivos, para utilizar os serviços públicos ausentes em sua região, como hospitais públicos, que acabam ficando lotados, prejudicando inclusive os seus moradores, em tese mais abastados, mas que também se utilizam desses mesmos serviços públicos.

Essa situação é corroborada pelos dados obtidos no Boletim Epidemiológico nº 443 (DISTRITO FEDERAL, 2021), da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal, que demonstraram maior prevalência de contágio nas regiões periféricas e mais carentes. A crise sanitária evidenciou as dificuldades enfrentadas pelos moradores de regiões mais carentes, seja pela ausência de serviços públicos, seja pela distância dos centros de saúde e hospitalares. No entanto, ao necessitar da infraestrutura básica da cidade, tais como transporte público e serviços de saúde públicos, tinham que recorrer ao Plano Piloto, conforme se depreende do estudo dos

dados compilados pelo Pindograma, site de jornalismo de dados, a partir do Projeto Acesso a Oportunidades, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostrou que:

O apartheid sanitário em tempos de pandemia se agrava com a maior dificuldade de acesso a serviços de saúde em certos lugares. [...] No Distrito Federal, 67% da população vulnerável mora a 15 km ou mais de uma UTI. (FERREIRA *et al*, 2021)

A moradia adequada abrange, não somente aspectos físicos da infraestrutura local, mas também, o seu entorno, como a disponibilidade de serviços públicos, tais como transporte, estabelecimentos comerciais, de ensino, de saúde e culturais. Portanto, devem ser promovidas ações de políticas públicas que disponibilizam todo o aparato necessário para o bem estar da população em situação de vulnerabilidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas vezes a situação de precariedade habitacional que afeta a população economicamente hipossuficiente foi relegada ao segundo plano em detrimento de outras demandas, consideradas pelos setores governamentais, mais urgentes. Considerando a complexidade de um país como o Brasil, com imensas prioridades e exigências, muitas vezes a crise habitacional não sensibiliza os setores da política nacional e nem a população que desfruta desse direito (possuem uma moradia adequada). Contudo, as consequências mais visíveis dessa precariedade é que esses locais são mais favoráveis à proliferação de doenças transmissíveis, violência, miséria, entre outras coisas, e, de alguma forma, afeta toda a sociedade. É salutar que seja promovida uma política pública efetiva de moradia adequada a todos. Os benefícios também seriam de todos, uma vez que traria acesso à saúde e qualidade de vida, como por exemplo, com a redução de lotação do sistema público de saúde.

A crise sanitária deflagrada com a pandemia da covid-19 trouxe relevo à crise habitacional no país. A pandemia foi mais um elemento que justifica a necessidade e urgência de promover o direito à moradia, articulado com o direito à saúde, uma vez que já eram conhecidos outros problemas de saúde relativos à insalubridade das moradias, especialmente, os problemas respiratórios.

Nesse diapasão, o direito à moradia deve ser entendido e reconhecido como um direito público que deve ser manejado na forma de políticas públicas governamentais. O investimento na erradicação de moradias de condições precárias se reverte em bem-estar individual para a coletividade e deve ser apoiado por toda a população.

Portanto, é premente que haja o enfrentamento efetivo das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras por meio das estratégias previstas pela lei em relação à função social da propriedade e à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Nesse sentido, importa destacar que, a importância do direito à moradia não se trata de mera retórica. Quando se fala em direitos fundamentais, estes deveriam despertar o senso de comunidade e de sociedade, considerando que se trata de um direito de justiça e equidade entre as pessoas.

No Distrito Federal, a análise mostrou que a crise sanitária da pandemia da covid-19 atingiu mais fortemente os bairros mais pobres, sem condições de seguir as medidas sanitárias de proteção ao coronavírus. Portanto, além de ser um direito fundamental, o direito à moradia está relacionado com o direito à saúde e a dignidade pessoal.

## REFERÊNCIAS

BARREIRA, Gabriel. Favelas do Rio somam mais mortes por COVID-19 do que 15 estados do Brasil. **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/21/favelas-do-rio-somam-mais-mortes-por-covid-19-do-que-15-estados-do-brasil.ghtml> Acesso em: 06 nov. 2020.

BERNARDI, Renato *et al.* Miseráveis, marginais e moradias. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2017.28403> Acesso em 25 maio 2021.

BONAVIDES, Natalia *et al.* **PL 1975/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2249882>. Acesso em: 19 abr. 2021.

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

BRASIL. **Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#art9.0/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#art9.0/). Acesso em: 19 abr. 2021.

CAHÚ, Giselle. **A importância da habitação durante a pandemia da Covid-19**. 2020. Disponível em <https://citinova.mctic.gov.br/a-importancia-da-habitacao-durante-a-pandemia-do-covid-19/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CATALÃO, Igor. **Brasília, metropolização e espaço vivido: práticas especiais e vida cotidiana na periferia goiana da metrópole**. São Paulo: UNESP. 2010.

CODEPLAN. **Panorama Habitacional Prospectivo para o DF - 2020/2021**. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Panorama-Habitacional-prospectivo-para-o-DF-2020-2025.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

CODHAB-DF. **Documentos para habilitação.** Disponível em: <http://www.codhab.df.gov.br/pagina/254>. Acesso em: 15 out. 2020.

CREMERS. **Portaria nº 11, de 17 de março de 2020.** Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-11-de-17-de-marco-de-2020-249241278>. Acesso em 06 nov. 2020.

DEL PRIORE, Mary. **Multiculturalismo ou de como viver junto.** 2008. Disponível em: [http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-2/Educacao-MII/4SF/Miriam/Multiculturalismo\\_texto1.doc](http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-2/Educacao-MII/4SF/Miriam/Multiculturalismo_texto1.doc). Acesso em: 19 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.020, de 26 de setembro de 2007.** Disponível em [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=55790#:~:text=Autoriza%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20Companhia,DF%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=55790#:~:text=Autoriza%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20Companhia,DF%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias) Acesso em 25 maio 2021.

FERREIRA, Daniel T. *et al.* Mais longe da saúde, mais perto do vírus. **Uol**, 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/mais-longe-da-saude-mais-perto-do-virus/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

FIOCRUZ. **Como se prevenir contra o coronavírus?** 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/como-se-prevenir-contra-o-coronavirus>. Acesso em 25 mai. 2021.

HABITAT BRASIL. **Dossiê de monitoramento das políticas urbanas.** 2020. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/dossie-de-monitoramento-das-politicas-urbanas-2020/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

HABITAT BRASIL. **Uma moradia digna e adequada é o que precisamos nesta pandemia.** 2021. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/uma-moradia-digna-e-adequada-e-o-que-precisamos-nesta-pandemia/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

KLEIN, Esther. **Teletrabalho e ensino à distância na pandemia: quais são as consequências?** 2020. Disponível em <https://www.ufsm.br/midias/arco/teletrabalho-ead-pandemia/>. Acesso em 25 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadeguacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em 25 mai. 2021.

MONTEIRO, Adriana R.; VERAS, Antonio T. de R. A questão habitacional no Brasil. 2017. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16015>. Acesso em 25 mai. 2021.

OPAS. **Folha informativa sobre COVID-19.** 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 19 abr. 2021.

OPAS. **Folha informativa sobre COVID-19.** 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 19 abr. 2021.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. **Paradoxos da política de intervenção em favelas em São Paulo:** de como a prática virou política. 2018. Disponível em <https://www.observatoriodasmetrolopoles.net.br/politicas-habitacionais-em-favelas-o-caso-de-sao-paulo/>. Acesso em 25 mai. 2021.

PAVEL, F. Em que casa fico? Reflexões acerca do direito à cidade e à habitação em tempo da COVID-19. **Revista Portuguesa de Geografia**, Lisboa, 2020.

PIRES, Roberto R. C. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da covid-19:** propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. Ipea. 2020. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9839> Acesso em 25 mai. 2021.

SARTO, Rainne Del. **Brasília é cercada por cinturão de pobreza, apesar de dinamismo econômico da região.** Brasília: Tribuna do Entorno, 2021. Disponível em <https://www.tribunadoentorno.com.br/2020/05/brasilia-e-cercada-por-cinturao-de.html>. Acesso em 25 mai. 2021.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/sdh\\_direito-a-moradia-adequada\\_2013.pdf/view](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/sdh_direito-a-moradia-adequada_2013.pdf/view). Acesso em: 15 out. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal. **Boletim Epidemiológico nº 443.** Emergência de Saúde Pública COVID-19 no âmbito do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Boletim-COVID\\_DF\\_443.pdf](http://www.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Boletim-COVID_DF_443.pdf). Acesso em: 20 mai. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **CODHAB.** 2017. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/codhab-2/>. Acesso em: 15 out. 2020.

SILVA, Ana M. da, *et al.* Serviço de delivery está em alta com a pandemia de coronavírus. **Correio Braziliense.** 2020. Disponível em [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/03/21/interna\\_cidadesdf,835712/servico-de-delivery-esta-em-alta-com-a-pandemia-de-coronavirus.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/03/21/interna_cidadesdf,835712/servico-de-delivery-esta-em-alta-com-a-pandemia-de-coronavirus.shtml). Acesso em 25 mai. 2021.

UNA-SUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. 2020. Disponível em <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 06 nov. 2020.