



A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE O DIREITO À MORADIA NO BRASIL

THE EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN PUBLIC POLICIES: A STUDY ON THE RIGHT TO HOUSING IN BRAZIL

LA EFICACIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ESTUDIO SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA EN BRASIL

Weider Silva Pinheiro¹, Jhonata Jankowitsch², Fernanda Soares Rosa³, Isabela Marques Mendanha de Oliveira⁴, Ytalo Bertolino de Jesus⁵

DOI: 10.54899/dcs.v22i80.2852

Recibido: 10/02/2025 | Aceptado: 20/02/2025 | Publicación en línea: 19/05/2025.

RESUMO

O direito à moradia digna, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, constitui uma das expressões mais relevantes da eficácia dos direitos fundamentais sociais. Este artigo busca analisar, a partir de uma abordagem qualitativa, como esse direito tem sido efetivado nas políticas públicas brasileiras, especialmente no nível municipal. O objetivo é compreender os obstáculos jurídicos e institucionais à concretização desse direito e as possibilidades de superação por meio do controle de constitucionalidade e da atuação do Judiciário. A metodologia utilizada combina revisão bibliográfica e análise documental de planos diretores, leis municipais de habitação e decisões do STF e STJ sobre o tema. O referencial teórico parte de Norberto Bobbio (1992), com seu enfoque na eficácia dos direitos, e incorpora autores recentes como Ingo Wolfgang Sarlet (2020) e Flávia Piovesan (2022), que discutem os direitos sociais no Estado Democrático de Direito. Os resultados apontam para a existência de políticas fragmentadas, com baixa integração entre esferas de governo e limitada participação popular. A discussão reforça a ideia de que o direito à moradia exige não apenas previsão legal, mas também ações estatais estruturadas e contínuas. Conclui-se que a realização desse direito depende do fortalecimento do planejamento urbano, da transparência e do controle social das políticas públicas.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais. Estado Democrático de Direito.

¹ Doutor em Administração de Empresas, Logos University International (UNILOGOS), Miami, Florida, Estados Unidos. E-mail: weider@cartoriobruno.not.br

² Doutor em Administração de Empresas, Logos University International (UNILOGOS), Paris, Île-de-France, França. E-mail: jankowitsch@hotmail.com

³ Mestranda em Direito, Logos University International (UNILOGOS), Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: fernandasoaresjj@gmail.com

⁴ Mestranda em Direito, Logos University International (UNILOGOS), Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: isabelamarques.bolsaovg@hotmail.com

⁵ Mestrando em Direito, Logos University International (UNILOGOS), Aparecida de Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: ytalobertolino@hotmail.com

ABSTRACT

The right to adequate housing, enshrined in Article 6 of the Brazilian Federal Constitution, stands as one of the most significant expressions of the effectiveness of fundamental social rights. This article analyzes how this right has been implemented in Brazilian public policies, particularly at the municipal level. The approach is qualitative, based on bibliographic review and documentary analysis of legislation, housing programs, and court decisions. The theoretical framework draws on Norberto Bobbio (1992), Ingo Wolfgang Sarlet (2020), and Flávia Piovesan (2022), addressing the structural challenges of realizing social rights within a Democratic Rule of Law. The results indicate that, despite normative advances, deficits in implementation, institutional fragmentation, and limited social participation persist. It is concluded that the effectiveness of the right to housing requires the integration of urban planning, democratic governance, social control, and sustainable, coordinated public policies.

Keywords: Right to Housing. Public Policies. Fundamental Rights. Democratic Rule of Law.

RESUMEN

El derecho a la vivienda digna, previsto en el artículo 6 de la Constitución Federal, constituye una de las expresiones más relevantes de la efectividad de los derechos sociales fundamentales. Este artículo busca analizar, desde un enfoque cualitativo, cómo este derecho viene siendo implementado en las políticas públicas brasileñas, especialmente en el ámbito municipal. El objetivo es comprender los obstáculos legales e institucionales para la realización de este derecho y las posibilidades de superarlos a través del control de constitucionalidad y la acción del Poder Judicial. La metodología utilizada combina la revisión bibliográfica y el análisis documental de planes directores, leyes municipales de vivienda y decisiones del STF y STJ sobre el tema. El marco teórico parte de Norberto Bobbio (1992), con su enfoque en la efectividad de los derechos, e incorpora autores recientes como Ingo Wolfgang Sarlet (2020) y Flávia Piovesan (2022), quienes discuten los derechos sociales en el Estado Democrático de Derecho. Los resultados apuntan a la existencia de políticas fragmentadas, con baja integración entre esferas de gobierno y limitada participación popular. La discusión refuerza la idea de que el derecho a la vivienda requiere no sólo previsión legal, sino también acciones estatales estructuradas y continuas. Se concluye que la realización de este derecho depende del fortalecimiento de la planificación urbana, la transparencia y el control social de las políticas públicas.

Palabras clave: Derecho a la Vivienda. Políticas Públicas. Derechos Fundamentales. Estado Democrático de Derecho.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O direito à moradia constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e está consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, ao lado de outros direitos sociais como educação, saúde, trabalho e previdência. Trata-se de um direito que se materializa na intersecção entre cidadania, dignidade da pessoa humana e justiça social, exigindo do Estado políticas públicas capazes de assegurar condições mínimas de habitação digna a todos os cidadãos (Sarlet, 2020). Contudo, apesar do reconhecimento formal e normativo, sua efetivação ainda encontra severos entraves no Brasil, revelando um descompasso entre os dispositivos constitucionais e a realidade socioeconômica vivida por milhões de brasileiros.

Os direitos do homem foram, por assim dizer, afirmados antes de serem garantidos, proclamados antes de serem codificados, e codificados antes de serem realmente aplicados. A história dos direitos do homem é, portanto, uma história essencialmente caracterizada por uma progressiva conquista de garantias. E ainda hoje, em muitas partes do mundo, os direitos do homem são proclamados e codificados, mas não são garantidos (Bobbio, 1992, p. 26).

No caso da moradia, isso se traduz na permanência de um elevado déficit habitacional, na informalidade das ocupações urbanas e na exclusão de parcelas significativas da população dos circuitos formais de produção e acesso à terra urbana. Conforme aponta Piovesan (2022), os direitos sociais, embora formalizados na ordem constitucional, são frequentemente relativizados diante da escassez orçamentária, da ausência de vontade política e de arranjos institucionais frágeis.

A moradia adequada, portanto, não deve ser reduzida à simples disponibilidade de abrigo físico. Ela implica o acesso a serviços públicos essenciais, à infraestrutura urbana, à segurança da posse e ao pertencimento a um território socialmente construído (Spink *et al.*, 2020). Trata-se de um direito de múltiplas dimensões, cuja efetividade exige articulação entre políticas urbanas, habitacionais e de assistência social. Nessa perspectiva, a moradia adquire centralidade na realização de outros direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança, conformando uma rede de interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos.

O número de pessoas em situação de rua no Brasil tem crescido de forma preocupante nos últimos anos. Estimativas da Universidade Federal de Minas Gerais apontam que houve um aumento de aproximadamente 25% entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024, passando de 261.653 para 327.925 indivíduos. A maior parte dessa população está concentrada na Região

Sudeste, com destaque para o estado de São Paulo, que representa cerca de 43% do total. As causas envolvem a precariedade nas políticas públicas voltadas à moradia, à geração de renda e à inclusão social, bem como o fortalecimento recente do Cadastro Único como principal instrumento de registro dessa população (Agência Brasil, 2025a).

No que se refere ao déficit habitacional, o país contava, em 2022, com cerca de 6 milhões de domicílios em situação deficitária, o que corresponde a 8,3% do total de habitações ocupadas. O componente mais expressivo desse déficit é o ônus excessivo com aluguel, que atinge 3,24 milhões de famílias, especialmente aquelas com renda de até dois salários mínimos. Além disso, o mesmo levantamento revela a existência de 11,4 milhões de imóveis vagos, número que supera amplamente o déficit estimado, evidenciando a desconexão entre disponibilidade e acesso efetivo à moradia. Os dados reforçam a urgência de políticas de reaproveitamento habitacional, especialmente em áreas urbanas adensadas (Agência Brasil, 2025b; 2025c).

A pandemia de COVID-19 acentuou ainda mais as vulnerabilidades habitacionais. Conforme Cafrune, Silva e Melo (2022), o cenário pandêmico evidenciou a insuficiência estrutural das políticas públicas de habitação e provocou um aumento expressivo das ações judiciais de despejo. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, julgada pelo STF, buscou garantir a suspensão temporária de remoções forçadas durante o período de emergência sanitária. A decisão do Ministro Luís Roberto Barroso, ao reconhecer a moradia como um direito fundamental diretamente vinculado à saúde pública, representou um marco importante, ainda que de efeito limitado no plano concreto.

Outros estudos também revelam que, para além da questão legal, o direito à moradia depende de uma estruturação eficiente das políticas públicas, com foco na governança participativa e na articulação federativa. Silva e Marvão (2024) identificam que a efetividade dessas políticas está diretamente relacionada a princípios como transparência, capacidade de resposta e participação social. A ausência desses elementos compromete a continuidade e a abrangência das ações estatais, limitando os impactos positivos das iniciativas habitacionais.

Além disso, o financiamento habitacional, enquanto parte integrante das políticas públicas de moradia, deve ser compreendido como decisão política influenciada pela lógica da diferenciação e do risco, conforme aponta a análise sistêmica de Luhmann desenvolvida por Reck e Paludo (2022). A inserção do direito à moradia no ordenamento jurídico, por si só, não garante sua realização, exigindo mecanismos normativos e institucionais capazes de dar suporte às

decisões públicas, bem como recursos financeiros compatíveis com a dimensão do problema habitacional brasileiro.

Do ponto de vista normativo, o Brasil possui um arcabouço jurídico robusto em defesa da moradia, com destaque para o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e a própria Constituição Federal. No entanto, como alertam Santos, Medeiros e Luft (2016), há uma lacuna persistente entre o discurso jurídico e sua implementação, especialmente no que diz respeito à função social da propriedade e à regularização fundiária. O aluguel social, por exemplo, aparece como alternativa emergencial diante da ausência de políticas de provisão direta de habitação, mas sua execução tem sido marcada por descontinuidades e desvios de finalidade.

A literatura especializada reconhece que a moradia adequada não é apenas uma questão de política urbana, mas de efetivação de direitos humanos. Segundo Saule Júnior e Cardoso (2005), a realização plena do direito à moradia exige não apenas acesso à terra e à habitação, mas também à cidade, ao transporte, à cultura e aos demais serviços urbanos que garantem qualidade de vida. Assim, a moradia deve ser pensada em sua integralidade, como parte de uma política de desenvolvimento social e territorial sustentável.

No plano da psicologia social, Spink *et al.* (2020) destacam a importância da habitabilidade como componente do direito à moradia, argumentando que a moradia digna é aquela que permite aos indivíduos não apenas se abrigar, mas também estabelecer vínculos, desenvolver subjetividades e construir pertencimento. Essa abordagem amplia o debate para além das métricas quantitativas e nos convida a considerar a moradia como expressão do direito à dignidade e à vida plena.

A reflexão proposta neste trabalho se desdobra a partir de um percurso dividido em quatro momentos. O primeiro apresenta os fundamentos teóricos e jurídicos do direito à moradia como direito fundamental. O segundo examina o histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil, com ênfase nos marcos legais e institucionais. O terceiro analisa os principais desafios à efetivação desse direito no plano municipal, considerando a atuação do Judiciário e os mecanismos de governança. Por fim, o quarto segmento aponta caminhos e perspectivas para o fortalecimento da eficácia do direito à moradia, articulando teoria, prática e controle social.

REFERENCIAL TEÓRICO

Fundamentos Constitucionais e Legais do Direito à Moradia

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa um marco jurídico fundamental para a consolidação dos direitos sociais, entre os quais se insere o direito à moradia. Esse direito passou a integrar expressamente o rol do artigo 6º da Constituição após a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o elevou à categoria de direito fundamental. Com isso, a moradia passou a ser considerada não apenas como bem patrimonial, mas como expressão concreta da dignidade da pessoa humana.

A partir dessa inclusão, a doutrina e a jurisprudência passaram a reconhecer que o direito à moradia possui dupla dimensão. Em sua vertente negativa, impõe ao Estado o dever de não interferência indevida, evitando remoções forçadas arbitrárias. Já em sua dimensão positiva, exige ações estatais voltadas à concretização de políticas públicas de habitação de interesse social, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade (Sarlet, 2020). Essa distinção é fundamental para compreender a complexidade da proteção jurídica do direito à moradia no Brasil.

Além do artigo 6º, o direito à moradia encontra respaldo em outros dispositivos constitucionais, como os artigos 23, inciso IX, que atribui competência comum à União, estados e municípios para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, e o artigo 182, que trata da política urbana e da função social da cidade. O artigo 5º, inciso XXIII, ao consagrar o princípio da função social da propriedade, complementa esse arcabouço, exigindo que a propriedade atenda a interesses coletivos e não apenas a prerrogativas individuais.

Nesse contexto, a função social da propriedade torna-se elemento central para a efetividade do direito à moradia. Conforme Alfonsin (2004), o novo paradigma jurídico-urbanístico estabelecido pela Constituição de 1988 exige que os conflitos fundiários deixem de ser tratados apenas sob a lógica civilista, de modo que o interesse público e os direitos fundamentais sejam prioritariamente considerados. O autor argumenta que a função social da cidade e a centralidade do bem-estar dos habitantes, consagrada constitucionalmente, exigem que os conflitos relativos à propriedade urbana sejam tratados sob uma perspectiva coletiva. Para tanto, poder público e Judiciário devem superar a abordagem estritamente privatista do direito

civil e conferir efetividade ao direito social à moradia, reconhecendo tanto suas obrigações de proteção contra ameaças quanto a necessidade de implementação de políticas públicas que assegurem o seu exercício.

A leitura conjugada desses dispositivos permite afirmar que o direito à moradia não se limita ao acesso a uma edificação, mas está intrinsecamente vinculado a políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano e proteção de populações em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, a moradia adequada envolve também acesso à infraestrutura, mobilidade urbana, segurança jurídica da posse e acesso a equipamentos públicos essenciais.

O quadro 1, a seguir, sintetiza os principais dispositivos constitucionais e legais que fundamentam o direito à moradia, destacando sua importância jurídica e as respectivas implicações práticas para a formulação de políticas públicas e a atuação judicial, essenciais à concretização desse direito como expressão da dignidade humana.

Quadro 1 – Fundamentos Constitucionais e Legais do Direito à Moradia.

Dispositivo Constitucional/Legal	Conteúdo Jurídico	Implicações Práticas
Artigo 6º - CF	Moradia como direito fundamental.	Base para políticas públicas e exigibilidade judicial do direito à moradia.
Artigo 23, inciso IX - CF	Competência comum dos entes federativos para políticas habitacionais.	Ações integradas entre União, estados e municípios na construção e melhoria das condições habitacionais.
Artigo 182 – CF	Política urbana e função social da cidade.	Orientação para o planejamento territorial e ordenamento urbano com foco na dignidade dos habitantes.
Artigo 5º, inciso XXIII CF	Função social da propriedade.	Obrigação da propriedade urbana atender a interesses coletivos.
Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)	Regulamenta a função social da propriedade e da cidade.	Fornecer instrumentos legais para promover ordenamento urbano e regularização fundiária.
Lei nº 11.124/2005 - SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.	Estabelece mecanismos para financiamento e gestão das políticas habitacionais.
Lei nº 11.977/2009 - Minha Casa Minha Vida	Programa habitacional com financiamento subsidiado.	Ampliação do acesso à moradia para população de baixa renda, apesar de críticas à sua implementação periférica.
Artigo 5º, §1º - CF	Eficácia imediata dos direitos fundamentais.	Permite a exigibilidade judicial do direito à moradia e intervenção em casos de omissão estatal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A legislação infraconstitucional reforça essa interpretação. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes para a

política urbana e determinando a observância da função social da propriedade e da cidade. Já a Lei nº 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criando mecanismos para o financiamento e gestão das políticas habitacionais, com prioridade para a população de baixa renda.

Ainda no plano legal, a Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, representou uma tentativa de operacionalizar o direito à moradia por meio de ações coordenadas entre os entes federativos. Apesar de críticas relacionadas à padronização dos projetos e à localização periférica dos empreendimentos, a norma consolidou instrumentos de financiamento que contribuíram para a ampliação do estoque habitacional destinado à população vulnerável.

Além de expandir o acesso à moradia, a Lei nº 11.977/2009 introduziu mecanismos importantes para a regularização fundiária urbana, destinando-se especialmente a assentamentos informais ocupados por populações de baixa renda. O artigo 58 da norma estabeleceu procedimentos simplificados para legitimação de posse e registro de imóveis, buscando garantir segurança jurídica às famílias e integrá-las formalmente ao tecido urbano. Apesar desses avanços normativos, a implementação prática dessas medidas mostrou-se desigual entre os municípios, em função de entraves burocráticos, insuficiência de recursos técnicos e falta de integração entre políticas habitacionais e fundiárias (Brasil, 2009).

O reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de aplicação imediata decorre do artigo 5º, §1º da Constituição, que estabelece a eficácia plena dos direitos fundamentais. Isso significa que, mesmo diante de limitações orçamentárias, o Estado tem o dever de promover, progressivamente, políticas que garantam o acesso à moradia. O descumprimento desse dever, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, pode ensejar o controle judicial das omissões estatais e a imposição de medidas concretas de proteção aos direitos violados.

A jurisprudência do STF tem caminhado no sentido de reconhecer a moradia como direito exigível e não meramente programático. Decisões proferidas no contexto da ADPF 828 e em ações individuais têm reiterado a obrigação do Estado em assegurar, por exemplo, a suspensão de despejos em períodos de emergência sanitária, bem como a implementação de medidas compensatórias, como o aluguel social. Trata-se de uma evolução interpretativa que fortalece a compreensão da moradia como condição indispensável ao exercício da cidadania e à promoção da justiça social.

A consolidação do direito à moradia exige a articulação efetiva entre os marcos constitucionais e a implementação concreta de políticas públicas sensíveis às especificidades territoriais e sociais dos sujeitos de direito. Esse processo demanda, além da vontade política, o fortalecimento das capacidades institucionais, a ampliação dos mecanismos de controle social e a atuação ativa do Poder Judiciário na promoção dos direitos fundamentais, de modo a assegurar que a moradia não permaneça apenas como uma promessa normativa, mas se realize como condição efetiva de cidadania e dignidade.

Figura 1 - Ciclo de Efetivação do Direito à Moradia.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, conforme ilustrado pelo ciclo acima, garantir o direito fundamental à moradia depende de uma interação dinâmica e permanente entre diversos atores e instrumentos jurídicos, políticos e sociais, reforçando que apenas com essa articulação contínua será possível transformar o direito à moradia de uma previsão normativa em realidade efetiva e concreta para todos os cidadãos.

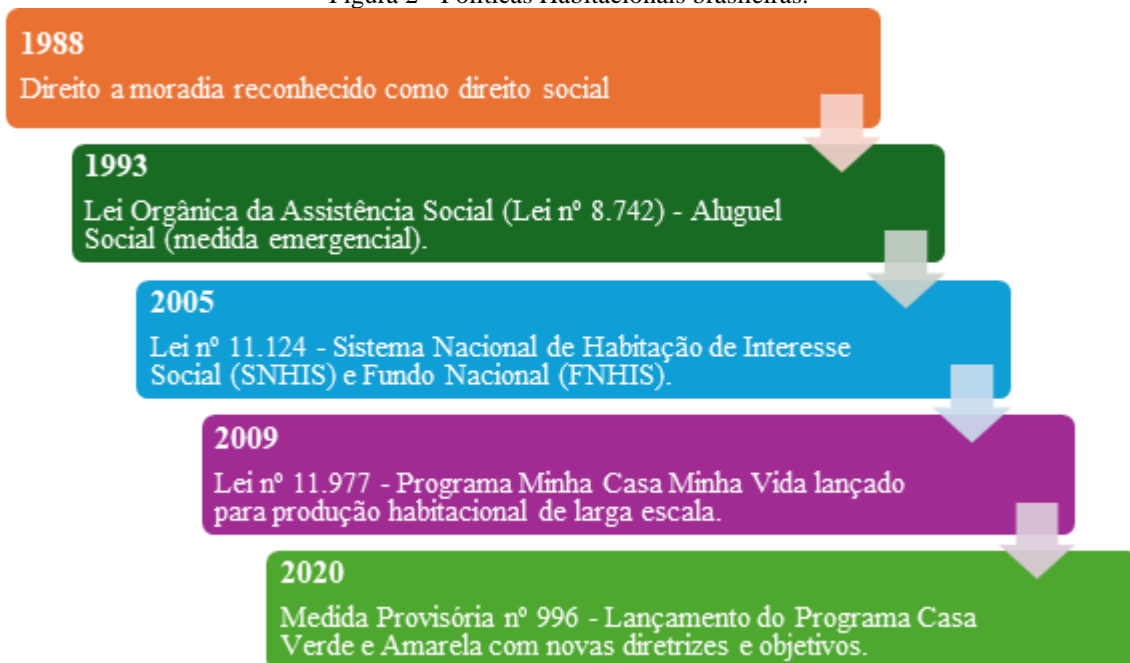
Políticas Públicas Habitacionais no Brasil

A trajetória das políticas públicas de habitação no Brasil é marcada por avanços e retrocessos, refletindo as tensões históricas entre crescimento urbano desordenado, desigualdade

social e acesso à cidade. Desde a Constituição de 1988, a efetivação do direito à moradia passou a ser responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, exigindo ações coordenadas para a implementação de programas de habitação de interesse social (Brasil, 1988).

A figura 2 apresenta, de forma cronológica, os principais marcos legislativos e programáticos que estruturaram as políticas habitacionais brasileiras a partir da CF de 1988. Essa representação permite identificar momentos-chave na evolução das estratégias governamentais voltadas para a efetivação do direito à moradia, bem como situar historicamente os desafios e mudanças institucionais que caracterizam a trajetória recente das políticas públicas de habitação no país.

Figura 2 - Políticas Habitacionais brasileiras.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei nº 11.124/2005, representou um marco nesse processo. Conforme prevê o artigo 2º dessa lei, o objetivo do SNHIS é garantir o acesso à terra urbanizada e à habitação digna para a população de menor renda, orientando-se pelos princípios da participação popular e da inclusão social (Brasil, 2005).

O SNHIS estabeleceu diretrizes importantes para democratizar a gestão das políticas habitacionais, determinando a criação de conselhos gestores compostos por representantes do poder público e da sociedade civil. A legislação previu que a aplicação dos recursos do Fundo

Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) deveria respeitar princípios como transparência, participação social e atendimento prioritário à população de baixa renda. No entanto, a efetividade desses dispositivos tem variado entre os entes federativos, sendo comum a fragilização dos espaços de controle social e a utilização dos recursos sem adequada participação popular (Brasil, 2005).

O Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977/2009, configurou-se como uma política habitacional de larga escala voltada para a produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Apesar de seus avanços quantitativos, a crítica recorrente é a padronização dos projetos, a localização periférica dos empreendimentos e a ausência de integração com infraestrutura urbana adequada (Lima, 2020). Além disso, sua execução concentrou-se na lógica de subsídios e financiamentos, reproduzindo assimetrias regionais e dificuldades de acesso para as populações mais vulneráveis.

Além das limitações de localização e infraestrutura, estudos apontam que o PMCMV contribuiu para o adensamento urbano desordenado, intensificando a segregação socioespacial nas periferias metropolitanas. Muitos empreendimentos foram implantados em áreas com baixa oferta de serviços públicos, dificultando o acesso dos beneficiários a equipamentos de saúde, educação e transporte. Conforme avaliação de Lima (2020), o desenho do programa priorizou metas quantitativas de entrega de unidades habitacionais, em detrimento da qualidade urbanística e da integração territorial necessária à efetividade plena do direito à cidade.

Com a extinção progressiva do PMCMV, o Programa Casa Verde e Amarela, lançado pela Medida Provisória nº 996/2020 e posteriormente convertido em lei, assumiu a responsabilidade pelas políticas de habitação social. O novo programa manteve a estrutura básica de financiamento e subsídios, mas agregou objetivos de regularização fundiária e melhoria habitacional, voltados principalmente para famílias com renda de até R\$ 7.000,00 (Brasil, 2020).

A estrutura do Programa Casa Verde e Amarela procurou diversificar as modalidades de atendimento habitacional, incorporando linhas específicas para a regularização fundiária e a melhoria de unidades habitacionais já existentes. A meta central era atender famílias em situação de vulnerabilidade sem restringir a política apenas à produção de novas moradias, como predominava no modelo anterior. No entanto, avaliações iniciais apontaram que o programa enfrentou dificuldades na operacionalização dessas novas frentes, especialmente quanto à regularização, em razão de obstáculos técnicos e da ausência de articulação efetiva com políticas urbanas locais (Brasil, 2020).

Apesar dos esforços, a implementação dos programas habitacionais federais enfrenta desafios relacionados à fragmentação institucional, à carência de planejamento integrado e à falta de continuidade administrativa. Como afirmam Cafrune, Silva e Melo (2022, p. 45):

A moradia ainda é tratada, em grande parte, como um bem de consumo a ser produzido em larga escala, sem integração com políticas urbanas mais amplas e sem articulação com políticas sociais e territoriais. A produção habitacional é frequentemente desconectada de ações de mobilidade urbana, saneamento, regularização fundiária e acesso a equipamentos públicos, o que compromete a efetividade do direito à cidade e perpetua padrões de exclusão socioespacial.

Para ilustrar esses desafios e facilitar a comparação entre os diferentes programas habitacionais implantados no Brasil, apresenta-se o quadro comparativo a seguir.

Quadro 2 – Comparativo dos Programas Habitacionais.

Programa Habitacional	Objetivos principais	Público-alvo	Críticas e Limitações
SNHIS e FNHIS (2005)	Garantir acesso à terra urbanizada e habitação digna.	Famílias de baixa renda.	Fragmentação institucional e dificuldades operacionais.
Minha Casa Minha Vida (2009)	Produção habitacional em larga escala.	Famílias de baixa renda.	Localização periférica, padronização e falta de infraestrutura urbana.
Casa Verde e Amarela (2020)	Produção habitacional, regularização fundiária e melhoria habitacional.	Famílias com renda até R\$ 7.000,00.	Reproduz limitações anteriores e mantém lógica de subsídios e financiamentos.
Aluguel Social (1993)	Medida emergencial de proteção habitacional temporária.	Famílias vulneráveis em situação emergencial.	Ausência de regulamentação robusta e falta de integração com soluções definitivas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O aluguel social, enquanto política de caráter emergencial, também integra o leque de estratégias habitacionais adotadas no país. Trata-se de benefício eventual, previsto no artigo 22 da Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), concedido a famílias em situação de vulnerabilidade decorrente de calamidades públicas ou risco iminente. Embora importante como medida transitória, o aluguel social carece de regulamentação mais robusta e de estratégias que garantam sua vinculação a soluções habitacionais definitivas (Santos; Medeiros; Luft, 2022).

A execução das políticas públicas habitacionais brasileiras revela, portanto, avanços importantes, mas também limitações estruturais. A ausência de uma política urbana integrada e participativa compromete a efetividade do direito à moradia e reforça práticas historicamente excludentes no acesso à cidade.

Esses desafios são ainda mais acentuados em contextos de crise econômica e restrição fiscal, nos quais a realização dos direitos sociais fica condicionada à reserva do possível, relativizando a obrigação estatal de garantir padrões mínimos de dignidade habitacional. Tal cenário evidencia a necessidade de repensar as políticas habitacionais brasileiras a partir de uma perspectiva que privilegie a função social da cidade, a integração territorial e a participação cidadã como eixos estruturantes.

METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise de documentos normativos, programas governamentais e jurisprudência sobre o direito à moradia no Brasil. A investigação foi estruturada a partir da combinação de dois procedimentos principais: revisão bibliográfica e análise documental.

A revisão bibliográfica envolveu a seleção e exame de produções teóricas relevantes sobre direitos fundamentais, direito à moradia, políticas públicas e governança urbana, com destaque para autores como Norberto Bobbio (1992), Ingo Wolfgang Sarlet (2020) e Flávia Piovesan (2022).

A análise documental concentrou-se em diplomas legais, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 11.124/2005 e a Lei nº 11.977/2009, além de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) relacionadas à efetivação do direito à moradia.

Para a organização dos dados coletados, utilizou-se uma abordagem de leitura crítica e analítica, buscando identificar convergências e divergências entre a teoria jurídica e a prática estatal. Seguiu-se o método qualitativo interpretativo, na linha de Marconi e Lakatos (2017, p. 83):

A pesquisa qualitativa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Utiliza como técnicas fundamentais a análise de documentos, entrevistas, observações, buscando captar significados, motivações, aspirações, valores e atitudes dos indivíduos e grupos sociais.

Com base nessa perspectiva metodológica, a análise realizada neste estudo procurou ir além da descrição normativa, enfatizando a interpretação crítica dos documentos legais e das políticas públicas voltadas ao direito à moradia. A abordagem qualitativa interpretativa permitiu

compreender não apenas o conteúdo formal das normas e decisões judiciais, mas também os sentidos e as implicações práticas dessas ações no contexto das desigualdades sociais e urbanas brasileiras. Assim, buscou-se evidenciar em que medida os marcos jurídicos e as políticas analisadas efetivam — ou limitam — o exercício concreto dos direitos fundamentais no Brasil contemporâneo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Desafios para a Efetivação do Direito à Moradia no Brasil

A efetivação do direito à moradia no Brasil enfrenta obstáculos persistentes, que se manifestam na insuficiência de políticas públicas, no déficit habitacional crescente e na fragilidade dos mecanismos de controle social. Apesar dos avanços legislativos e programáticos, como a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a realidade urbana brasileira continua marcada pela exclusão territorial e pela precarização habitacional (Brasil, 2005).

Segundo dados recentes da Fundação João Pinheiro, citados pela Agência Brasil (2024), o déficit habitacional brasileiro em 2022 era de aproximadamente 6 milhões de unidades. Dentre as causas, destaca-se o ônus excessivo com aluguel urbano, atingindo 3,24 milhões de famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com habitação. Além disso, o país apresentava cerca de 11,4 milhões de imóveis vagos, evidenciando a dissociação entre oferta habitacional e acesso efetivo à moradia.

Essa realidade é agravada pela especulação imobiliária, que subverte o princípio da função social da propriedade. A existência massiva de imóveis ociosos em áreas centrais contrasta com a escassez de políticas de reaproveitamento habitacional e regularização fundiária sustentável (Brasil, 2001). Assim,

A lógica da financeirização transforma a moradia em um bem de consumo que pressupõe sua apropriação por meio da existência de concentração de capital. Em outras linhas, somente aqueles que possuem capacidade financeira têm assegurado o direito à moradia através da aquisição da propriedade privada por instrumentos como compra e venda e/ou financiamentos. Enquanto a moradia passa a ser um ativo financeiro, há a desestabilização da segurança jurídica da posse, bem como do aluguel, e o desmonte generalizado das políticas públicas de habitação (Cafrune; Silva; Melo, 2022, p. 50).

Outro desafio relevante é a fragilidade dos mecanismos de controle social das políticas públicas de habitação. Embora o Estatuto da Cidade preveja instrumentos como audiências públicas e Conselhos de Habitação, na prática, a gestão democrática ainda é limitada, reproduzindo práticas centralizadoras e tecnocráticas (Brasil, 2001). A ausência de participação efetiva da sociedade civil compromete a legitimidade das decisões e afasta as políticas públicas das necessidades reais da população.

A judicialização do direito à moradia, embora relevante para a proteção de situações emergenciais, também enfrenta limites. As decisões judiciais, como a cautelar na ADPF nº 828 do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2022), que suspendeu despejos durante a pandemia, são importantes, mas insuficientes diante da dimensão estrutural do problema habitacional brasileiro. Sem políticas públicas consistentes, a intervenção judicial tende a atuar de forma reativa e pontual, sem capacidade de transformar o cenário de exclusão urbana de forma substantiva.

Assim, a efetivação do direito à moradia no Brasil exige a superação de entraves estruturais históricos, passando pela democratização da gestão urbana, pela implementação de instrumentos de função social da propriedade e pela adoção de políticas habitacionais universais, sustentáveis e socialmente integradoras.

Por outro lado, experiências locais de políticas de aluguel social, de regularização fundiária sustentável e de autogestão de habitação demonstram que alternativas viáveis são possíveis. Entretanto, sua replicação e fortalecimento exigem a superação da cultura de tratamento emergencial e a consolidação de políticas de Estado de longo prazo, sustentadas por financiamento adequado, planejamento integrado e efetivo compromisso com a função social da cidade.

A partir dessa análise, evidencia-se que a efetivação do direito à moradia no Brasil depende de uma reconfiguração estrutural das políticas públicas habitacionais, da ampliação dos espaços de participação cidadã e do fortalecimento do papel fiscalizador do Poder Judiciário, de modo a transformar a moradia de promessa constitucional em realidade concreta para as populações historicamente marginalizadas.

Caminhos e Perspectivas para a Efetivação do Direito à Moradia

A superação dos desafios habitacionais brasileiros requer a implementação de um conjunto articulado de estratégias, ancoradas em princípios constitucionais, normativos

internacionais e boas práticas de políticas públicas. A construção de uma política habitacional sólida envolve o fortalecimento da governança democrática, a ampliação dos mecanismos de controle social, a efetivação da função social da propriedade, a diversificação das alternativas habitacionais, a incorporação da abordagem de direitos humanos às políticas públicas e a consolidação de um sistema nacional de habitação de interesse social.

A promoção da gestão democrática das cidades é diretriz constitucional expressa (BRASIL, 1988) e requisito fundamental para a formulação de políticas públicas sensíveis às demandas sociais. A efetivação de Conselhos Municipais e Estaduais de Habitação, bem como a realização periódica de Conferências das Cidades, deve ser priorizada para garantir a transparência e a participação popular em todas as etapas do ciclo de políticas públicas (Brasil, 2004).

A ampliação do controle social sobre as políticas de habitação é igualmente fundamental. Conforme orienta a ONU (2022, p. 45):

A União, os Estados e os municípios devem viabilizar espaços de gestão democrática da cidade, como o Conselho e a Conferência das Cidades, e utilizar os instrumentos das audiências e consultas públicas para tomada de decisões sobre projetos de grande impacto sobre a vida dos habitantes da cidade.

A efetivação da função social da propriedade urbana exige o uso de instrumentos como o IPTU progressivo, a desapropriação de imóveis abandonados e programas de reutilização habitacional, medidas previstas no Estatuto da Cidade mas ainda de baixa aplicação prática (Brasil, 2001). A democratização do acesso à terra e a contenção da especulação imobiliária são condições essenciais para o direito à cidade.

A diversificação das alternativas habitacionais, com o fortalecimento de políticas como a locação social e a autogestão habitacional, é fundamental para ampliar o acesso à moradia digna e combater a segregação urbana (SantoS; Luft; Medeiros, 2022). A locação social, ainda incipiente no Brasil, figura como instrumento promissor para garantir moradia em áreas centrais e bem estruturadas.

A consolidação de um sistema nacional de habitação de interesse social, com financiamento público estável e mecanismos de gestão democrática, configura-se como uma medida estratégica para assegurar o acesso universal à moradia digna no Brasil. A estruturação desse sistema, articulado entre União, estados e municípios, permitirá a superação do tratamento fragmentado das políticas habitacionais e viabilizará a concretização do direito à moradia como

elemento constitutivo da cidadania e da justiça social.

CONCLUSÃO

O direito à moradia, consagrado constitucionalmente como direito fundamental, permanece no Brasil como um dos maiores desafios à realização plena da cidadania. Apesar dos avanços legislativos, a distância entre a norma e a realidade se expressa no elevado déficit habitacional, na precariedade das condições de moradia e na exclusão socioespacial que atinge milhões de brasileiros. A análise evidenciou que a efetivação desse direito exige não apenas a criação de programas habitacionais, mas a transformação estrutural das políticas públicas urbanas, baseada na função social da propriedade e na promoção da justiça social.

Os obstáculos para a realização do direito à moradia são múltiplos e estruturais, abrangendo desde a lógica da financeirização da habitação até a fragilidade da gestão democrática das cidades. A ausência de mecanismos efetivos de controle social e a concentração das decisões em instâncias tecnocráticas afastam a população dos processos decisórios que impactam diretamente suas condições de vida. Nesse contexto, a participação popular se apresenta como elemento central para a construção de políticas públicas inclusivas e para o fortalecimento da dimensão social do direito à cidade.

A pandemia de COVID-19 expôs de forma dramática a vulnerabilidade habitacional existente, evidenciando a seletividade do acesso a direitos básicos como a moradia digna. A judicialização de emergências habitacionais, embora tenha representado avanços importantes, como no caso da ADPF nº 828, revelou a necessidade de soluções estruturais e permanentes, que superem a atuação pontual do Poder Judiciário e garantam políticas públicas estáveis, articuladas e voltadas à inclusão social.

A construção de caminhos para a efetivação do direito à moradia passa pela integração de diversas estratégias: fortalecimento da governança democrática, ampliação dos instrumentos de controle social, efetivação da função social da propriedade, diversificação das alternativas habitacionais e adoção de uma perspectiva de direitos humanos nas políticas urbanas. A implementação de um sistema nacional de habitação de interesse social, com financiamento contínuo e gestão participativa, é fundamental para transformar o direito à moradia de promessa constitucional em realidade concreta.

A realização do direito à moradia digna não se resume à edificação de unidades

habitacionais, mas envolve a garantia de acesso à cidade, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao pertencimento territorial. Efetivar esse direito é promover a dignidade humana, fortalecer a cidadania e consolidar os fundamentos democráticos do Estado brasileiro, construindo cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Aumenta em 25% o número de pessoas em situação de rua no país.** [2025]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-01/aumenta-em-25-o-numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-no-pais>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- AGÊNCIA BRASIL. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios.** [2024]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- AGÊNCIA BRASIL. **Estados da Região Norte têm maior proporção de déficit habitacional.** [2024]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/estados-da-regiao-norte-tem-maior-proporcao-de-deficit-habitacional>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 02 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 04 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm. Acesso em: 02 abr. 2025.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 996, de 2020.** Institui Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/>

/mpv/144365. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisões sobre direito à moradia.** Brasília, DF: STF, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência comentada sobre o direito à moradia.** Brasília, DF: STJ, 2022.

CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 39-66, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/763>. Acesso em: 17 abr. 2025.

LIMA, M. F. V. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **Geo UERJ**, n. 36, e48406, 2020. DOI: 10.12957/geouerj.2020.48406. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/48406>. Acesso em: 16 abr. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, M. H. M. *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, e207501, 2020. DOI: 10.1590/1982-3703003207501. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em: 16 abr. 2025.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Saraiva, 2022.

RECK, J. R.; PALUDO, V. As políticas públicas de moradia: o financiamento habitacional sob a perspectiva sistêmica de Luhmann. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 289-308, 2022. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>. Acesso em: 16 abr. 2025.

ROCHA SILVA, M. A.; MARVÃO, D. R. D. Governança pública e a efetividade das políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 4, n. 80, p. 197-227, 2024.

SAULE JÚNIOR, N.; CARDOSO, P. M. **O direito à moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; LUFT, Rosângela Marina; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil - a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 46, 2022.

Disponível em: <https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Diretrizes sobre o direito à moradia adequada**. Genebra: Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, 2022. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 14 abr. 2025.