

**O direito fundamental à moradia: da abstração de sua abordagem em normas internacionais à concretude de sua efetivação em políticas públicas**

***The fundamental right to housing: from the abstraction of its approach in international norms to the concreteness of its implementation in public policies***

Maria Elisa Januzzi<sup>1</sup>

Cláudia Toledo<sup>2</sup>

**Palavras- chave:** direitos fundamentais, direitos humanos, direito à moradia, mínimo existencial, políticas públicas.

**Keywords:** *fundamental right, human rights, right to housing, existential minimum, public policy.*

O trabalho apresenta resultados parciais de uma pesquisa em andamento sobre o direito fundamental à moradia. O objetivo geral da pesquisa é contribuir para a melhoria na implementação desse direito no cenário brasileiro, considerando-se o déficit habitacional no país. Para tanto, elencam-se como objetivos específicos identificar o conceito de direito à moradia a partir de seu tratamento em normas internacionais e nacionais; fazer o levantamento das políticas públicas adotadas pelo governo federal de 2005 a 2023 no que tange ao direito à moradia; realizar estudo comparado com Portugal, realizando igual levantamento das políticas públicas efetivadas naquele país ao longo do mesmo lapso temporal. Pretende-se, dessa forma, identificar com exatidão a abordagem do direito à moradia não apenas abstratamente, em âmbito conceitual e legislativo, mas também praticamente, no contexto brasileiro e português, possibilitando-se análise comparativa tanto em âmbito temporal, com o estudo da realidade brasileira em diferentes momentos históricos sob distintos governos, quanto em âmbito espacial, com a investigação das políticas

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Inovação na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). [mariaelisamostaro@gmail.com](mailto:mariaelisamostaro@gmail.com)

<sup>2</sup> Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Membro do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Inovação (UFJF). [toledo.claudia@direito.ufjf.br](mailto:toledo.claudia@direito.ufjf.br)

públicas relativas ao direito à moradia implementadas no Brasil e em Portugal. Do ponto de vista metodológico, para seu desenvolvimento esse estudo se baseia em pesquisa bibliográfica, pesquisa legislativa e pesquisa empírica, cuja fonte documental são os sites oficiais em que se divulgam institucionalmente os dados relativos a políticas públicas habitacionais efetivadas pelo governo federal brasileiro e português de 2005 a 2023. A moradia digna, com condições mínimas de subsistência, para grande parte da população tem sido historicamente um problema socioeconômico brasileiro cujas origens remontam especialmente ao século XIX com o fim da escravidão, o aumento da imigração e a movimentação de trabalhadores em direção aos grandes centros urbanos. Verifica-se, ao passar do tempo até a atualidade, o número crescente de pessoas vivendo em moradias com condições precárias ou mesmo sem lugar para morar. Não obstante, o direito à moradia apresenta-se como integrante do *direito ao mínimo existencial*, formado pelo núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais considerados indispensáveis para um patamar elementar de dignidade humana (Toledo, 2019). Na medida em que o direito ao mínimo existencial tem exigibilidade imediata, sendo-lhe inoponível o princípio da reserva do possível (Toledo, 2019; Sarlet, 2010; Nascimento, 2022), evidencia-se a relevância e justificativa de pesquisa que auxilie na efetivação do direito à moradia a partir do melhor conhecimento de seu conceito e conteúdo, bem como do levantamento de dados relativos às diferentes iniciativas governamentais de sua prestação estatal no Brasil e em Portugal de 2005 (ano em que, no Brasil, entrou em vigor a lei do Sistema Nacional de Habitação) até 2023 (ano de início da pesquisa de mestrado ora em andamento), mediante o estudo comparado das políticas públicas implementadas por esses países em matéria habitacional. O objetivo geral da pesquisa em andamento é contribuir para a implementação do direito à moradia no Brasil, um dos países com os maiores índices de desigualdade social do mundo (World Inequality Database, 2021). Contribuições doutrinárias se dão sob a forma de investigações que levantem dados empíricos fidedignos e desenvolvam a abordagem científica da temática, com a elaboração de teses ou reuniões de elaboradas no estudo da matéria. Nesse sentido, esta pesquisa parte do nível mais abstrato de tratamento de seu objeto, o direito à moradia, na ordem normativa internacional, chegando ao mais concreto nível de sua

---

#### V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE

abordagem, em políticas públicas realizadas pelo Poder Executivo federal durante a gestão de diferentes governos no período de 2005 a 2023 no Brasil e em Portugal. Desse modo, são *objetivos específicos* desta pesquisa estudar o tratamento destinado ao direito à moradia pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), pelo Protocolo Facultativo ao PIDESC e pelos Comentários Gerais emitidos pelo Comitê dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da Organização das Nações Unidas (especialmente o Comentário Geral nº 4); examinar a legislação nacional relativa ao direito à moradia, em especial o art. 6º da Constituição (Brasil, 1988) e a Emenda Constitucional nº 26 (Brasil, 2000), que inseriu expressamente o direito à moradia entre os direitos fundamentais sociais positivados no texto constitucional; fazer o levantamento das políticas públicas implementadas pelos governos de Brasil e Portugal entre 2005 e 2023, com a análise comparativa dos dados empíricos oficialmente divulgados, proporcionando, assim, a identificação comparativa das medidas que se apresentaram acertadas e equivocadas tomadas durante o mandato de diferentes governos ao longo desse período e no contexto de países distintos, o que possibilita o aproveitamento de experiências que se mostraram bem-sucedidas na realidade portuguesa. Esta investigação é baseada em três modalidades de pesquisa: bibliográfica, legislativa e empírica. A pesquisa bibliográfica tem como fontes livros e artigos científicos nacionais e internacionais sobre a temática. Será realizada revisão bibliográfica, com a leitura crítica das fontes levantadas e a utilização do método dedutivo, em abordagem analítica e propositiva do material estudado. A pesquisa *legislativa* tem como fontes declarações, pactos, tratados e convenções internacionais, bem como legislação nacional brasileira e portuguesa em nível constitucional e infraconstitucional, além de atos administrativos normativos relacionados às políticas públicas adotadas pelos governos em exercício no Poder Executivo federal no Brasil e em Portugal entre 2005 e 2023. Finalmente, a pesquisa *empírica* tem como fonte documental os *websites oficiais* de diferentes órgãos estatais brasileiros e portugueses, como Ministérios, Tribunais de Contas, autarquias e fundações públicas (como, no Brasil, o IBGE e a Fundação João Pinheiro). Em tais fontes documentais serão levantados os dados empíricos referentes às políticas

---

#### V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE

públicas relacionadas ao direito à moradia implementadas pelo governo federal de Brasil e Portugal durante o lapso temporal estudado. O Direito à moradia possui proteção em instrumentos nacionais e internacionais. Sua primeira menção ocorreu no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que expressou o reconhecimento pela ordem internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. Desde então, tal direito passou a constar em diversos documentos internacionais, tendo como destaque, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, que o refere em seu artigo 11, §1º, fazendo uso da expressão “moradia adequada”, tal documento foi ratificado pelo Brasil em 1992. (Mastrodi e Rosmaninho, 2013) Tratando sobre a ideia de adequação há o Comentário Geral nº 4 expedido pelo Comitê dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da Organização das Nações Unidas em 1991. As diretrizes trazidas nesse documento determinam que a adequação deve considerar fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos entre outros. E além disso, identifica outros aspectos que devem ser levados em consideração, tais como a segurança legal da posse, o custo acessível e a localização da moradia, por exemplo. A emenda Constitucional nº 26 de 2000 trouxe a proteção nacional mais significativa ao direito à moradia, incluindo-o no rol dos direitos fundamentais sociais abrangidos constitucionalmente, entretanto, não ofereceu qualquer definição do que seria uma moradia adequada. A definição do conteúdo do direito à moradia gera importantes consequências, pois influencia na alocação de recursos materiais e humanos para a sua efetiva realização e permite a criação de políticas públicas mais eficientes no combate ao déficit habitacional (Sarlet, 2010). O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro se distingue em qualitativo e quantitativo. Há déficit quantitativo quando existem domicílios improvisados, famílias conviventes, ônus excessivo em aluguel ou adensamento excessivo de domicílios alugados. Esses fatores são excludentes, e havendo qualquer um deles o domicílio já é considerado como parte do déficit. Nesses casos, a solução se dá por meio da substituição da moradia inadequada. No que se refere ao déficit qualitativo, a inadequação domiciliar se relaciona à qualidade da habitação, ou melhor, à qualidade dos serviços habitacionais que são propiciados aos moradores de um determinado local. Nesse

caso, a solução proposta pela Fundação João Pinheiro é relacionada a melhoria na habitação. Em 2019 o déficit habitacional total era de 5.876.699 (cinco milhões oitocentos e setenta e seis mil seiscentos e noventa e nove) de domicílios, segundo dados da Fundação João Pinheiro. Para esse cálculo são levados em consideração os requisitos do déficit quantitativo. Para o computo da inadequação domiciliar, apenas os domicílios não classificados no déficit em função de sua estrutura física são enquadrados. A Fundação aponta que em 2019 haviam cerca de 24.893.961 (vinte e quatro milhões, oitocentos e noventa e três mil, novecentos e sessenta e um) domicílios inadequados. Ou seja, o número de domicílios inadequados é significativamente maior que o de domicílios em déficit quantitativo. Esses números demonstram que a diminuição do déficit habitacional como um todo depende da implementação de políticas públicas que levem em conta não só a produção e o financiamento de novos domicílios. É necessário buscar também, a melhoria das moradias já existentes.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 25.ago.2023

SARLET, Ingo. **O Direito Fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado, Salvador-BA, n.20, p.1- 46, dez/jan/fev 2009/2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=41>. Acesso em: 10/06/2023.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. **O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível**. Revista Eletrônica Direitos Fundamentais & Democracia, v. 14, n. 14.1, jul. dez. 2013, p. 113-134. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317/333>. Acesso em: 22 abr. 2020.

NASCIMENTO, Isabel Campos. **O princípio da reserva do possível e a ponderação**. Belo Horizonte: Dialética, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. **Comentário nº 4, de 1991**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/mora-dia/trabalhohabitacao pronto.html#8>. Acesso em: 07.jul. 2023

**Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília:** Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) : Acesso em 05.jul.2023

TOLEDO, Claudia. Mínimo Existencial e Dignidade Humana. In CUNHA, Silvério da Rocha. et al. **Justiça e Direitos Humanos Numa Era de Transição Perspectivas Cruzadas**. 1.ed. Ribeirão: Editora Humus, 2019, p. 27- 59.