

## A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O Direito à Moradia e a Discrecionabilidade Administrativa Municipal

**Martiane Jaques La Flor**

Universidade Católica de Pelotas. Pelotas/RS, Brasil.  
<http://orcid.org/0000-0002-2597-9409>

**Nicoli Francieli Gross**

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí/RS, Brasil.  
<https://orcid.org/0000-0002-8362-3064>

**Lorenzo Borges Pietro**

Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, Brasil.  
<https://orcid.org/0000-0002-3969-237X>

### RESUMO

O tema central desta pesquisa reside no debate sobre a importância das políticas públicas na concretização dos direitos humanos, com destaque ao direito à moradia. A investigação parte do seguinte problema: As normas sobre direitos humanos, em especial o direito fundamental à moradia, possuem aplicabilidade sem a interface com as políticas públicas municipais? Pretende-se, com o presente estudo, apresentar os conceitos envolvidos e estabelecer uma necessária relação entre a problemática da atuação administrativa municipal no processo de tomadas de decisão no contexto das políticas públicas de direitos sociais. Esta análise torna-se relevante para fins de concretização dos direitos fundamentais. O método é o analítico-hermenêutico, no qual, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, será feita a análise da problemática que guisa este estudo. Conclui-se, a partir do exposto, que o estudo das políticas públicas no Direito é importante para a materialização dos direitos formais, em especial o de moradia.

**Palavras-chave:** direitos humanos; direitos fundamentais; discrecionabilidade administrativa; município; políticas públicas.

### THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS THROUGH PUBLIC POLICIES: THE RIGHT TO HOUSING AND MUNICIPAL ADMINISTRATIVE DISCRETION

### ABSTRACT

The central theme of this research lies in the debate about the importance of public policies in realizing human rights, with emphasis on the right to housing. The investigation starts from the following problem: do standards on human rights, especially the fundamental right to housing, have applicability without the interface with municipal public policies? The aim of this study is to present the concepts involved and to establish a necessary relationship between the problem of municipal administrative action in the decision-making process in the context of public social rights policies. This analysis becomes relevant for the purposes of realizing fundamental rights. The method is analytical-hermeneutic, in which, through bibliographical and documentary research, the problem that guides this study will be analyzed. It is concluded, from the above, that the study of public policies in Law is important for the materialization of formal rights, especially housing.

**Keywords:** administrative discretion; human rights; fundamental rights; public policy; county.

Submetido em: 18/7/2024

Aceito em: 14/11/2024

Publicado em: 17/2/2025

## 1 INTRODUÇÃO

A concretização dos direitos humanos não se restringe à seara normativa, mas prescinde de uma profunda análise jurídica a partir de uma apreciação cartesiana dos problemas sociais. Os problemas sociais e, conseqüentemente, a efetivação material dos direitos sociais, necessitam de um exame interdisciplinar ou transdisciplinar, abarcando ideias das políticas públicas. O direito social à moradia não é diferente, pois carece de uma apreciação holística.

Política pública não se confunde com ato ou norma; é atividade, e se compõe de atos, decisões e normas, ou seja, programa de ação governamental para fins de concretização de direitos (Bucci, 2001, p. 12-13). As políticas públicas, portanto, requerem um aparato organizacional conjunto de organizações desde sua etapa de confecção até após sua execução, ou mesmo fim, para manter o controle, a qualidade e o aperfeiçoamento de sua concretização.

Ocorre que dentro desse conjunto de organizações há decisões a serem tomadas, as quais incluem a definição de elementos importantes, como a delimitação da competência, a estrutura organizacional e decisória, além de outras políticas públicas relacionadas, entre outras questões afins.

As normas sobre direitos humanos, em especial as que se referem ao direito fundamental à moradia, não possuem aplicabilidade sem a interface com as políticas públicas, em especial as municipais. A concretização deste e dos demais direitos sociais parte de ações públicas governamentais bem estruturadas. As ações locais em tal tema são, para parcela da doutrina, mais relevantes, pois estão em contato direto com as necessidades de sua população e as demandas desta. Em contrapartida, os entes locais encontram complexas dificuldades em efetivá-las em razão da política centralizadora de recursos na União (Soares; Machado, 2018, p. 85).

O Poder Local tem sido cada vez mais reconhecido<sup>1</sup> como componente estratégico para o desenvolvimento de ações para efetivação dos direitos humanos, com destaque para a gestão urbana e o desenvolvimento sustentável das cidades (Saule Júnior, 2001, p.17-18), pois é ele quem dá início às mudanças para a confecção dos direitos básicos, de forma que sua atuação, ao estar concentrada em espaço delimitado, consegue atingir melhores índices de eficiência na criação de políticas públicas voltadas aos direitos sociais. Conforme salienta Dowbor (2016, p. 13-14), “o poder local está no centro do conjunto de transformações que

<sup>1</sup> No hábitat II proclamou-se a atuação municipal na gestão das cidades: “12. Nós adotamos a estratégia de viabilização e os princípios de parceria e participação como a abordagem mais democrática e eficaz para a realização dos nossos compromissos. Reconhecendo as autoridades locais como nossos parceiros mais próximos e essenciais na implementação da Agenda Habitat, nós devemos, dentro do marco legal de cada país, promover a descentralização através de autoridades legais democráticas e trabalhar para fortalecer suas capacidades financeiras e institucionais, de acordo com as condições dos países, ao mesmo tempo, garantindo sua transparência, responsabilidade e atendimento às necessidades do povo, que são exigências fundamentais para governos em todos os níveis. Deveremos também incrementar nossa cooperação com parlamentares, com o setor privado, sindicatos de trabalhadores e organizações não governamentais e outras da sociedade civil, com o devido respeito à sua autonomia. Nós deveremos, também, realçar o papel das mulheres e estimular investimentos social e ambientalmente responsáveis do setor privado. Ações locais devem ser orientadas e estimuladas por meio de programas locais baseados na Agenda 21, na Agenda Habitat, ou qualquer outro programa equivalente, além de utilizar a experiência de cooperação mundial iniciada em Istambul pela Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais (World Assembly of Cities and Local Authorities), sem prejuízo a políticas, objetivos, prioridades e programas nacionais. A estratégia de viabilização inclui a responsabilidade dos governos de implementar medidas especiais para membros de grupos desfavorecidos e vulneráveis, quando apropriado” (Istambul, 2008).

envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas”.

Se o poder público municipal não criar políticas públicas de assistência à moradia, o direito fundamental de moradia digna não estará efetivado, permanecendo, com isso, uma norma inaplicável. Enquanto a normatização do direito prescinde, na maioria das vezes<sup>2</sup>, da atuação municipal, pois esta, em geral, incumbe à União e aos Estados, sua realização ou “o fazer viva” a lei precisa da ação do poder local, a qual se dá por intermédio do ente municipal.

A norma constitucional deve ser revestida de um mínimo de eficácia, sob pena de configurar “letra-morta em papel”<sup>3</sup> e assim ficar subjugada aos fatores reais do poder (políticos e sociais), pois não passaria de uma mera folha, tal qual entendido na obra *A essência da Constituição* (Lassale, 2007).

Em razão disso, detém força jurídica própria que resulta no princípio da conformidade de todos os atos da Administração Pública em relação às normas constitucionais – operado por força do instituto, chamado de filtragem constitucional ou constitucionalização dos direitos, no caso o administrativo, e em decorrência da eficácia irradiante dos direitos fundamentais – a fim de satisfazer os direitos previstos na Constituição Federal (Sarlet, 2021 p. 282-288).

Em 2000, pela Emenda Constitucional nº 26, reconheceu-se a moradia como direito social fundamental (artigo 6º, *caput*<sup>4</sup> – apesar de já ser interpretado pela doutrina como um direito fundamental implícito, pois é corolário lógico das garantias materiais básicas essenciais à proteção da vida e da dignidade da pessoa humana –, o qual deve ser revestido de um mínimo de eficácia, uma vez que compõe o núcleo dos direitos que compõem o mínimo existencial (Sarlet, 2023, p. 534).

A plena eficácia, todavia, somente poderá ser alcançada quando o direito dialogar com as políticas públicas que visem, justamente, ao estabelecimento dos direitos sociais. Em resumo, direito e política estão umbilicalmente relacionados. O direito é produzido pela política e a política é produzida pelo direito, pois aquela necessita de instituições jurídicas prévias para seu funcionamento (Bucci; Souza, 2022).

As políticas públicas atuam de forma complementar ao preencher os espaços normativos e concretizar os princípios e regras a fim de atingir objetivos determinados. As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas, em concreto, para a realização de objetivos determinados. Princípios são proposições que

<sup>2</sup> O direito à moradia é previsto como de competência comum da União, dos Estados e dos municípios: “Art. 23, CF. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, [2016]).

<sup>3</sup> “Esse documento chamado Constituição – a Constituição jurídica – não passa, nas palavras de Lassalle, de um pedaço de papel. Sua capacidade de regular e de motivar está limitada à sua compatibilidade com a Constituição real. Do contrário, torna-se inevitável o conflito, cujo desfecho há de se verificar contra a Constituição escrita, esse pedaço de papel que terá de sucumbir diante dos fatores reais de poder dominantes no país” (Hesse, 1991, p. 9).

<sup>4</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Esta redação é dada ao artigo 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 26, a qual atualmente encontra-se desatualizada por fruto de emendas posteriores. O atual artigo 6º possui a seguinte redação “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”.

descrevem direitos, à medida que as políticas (policies) são proposições que descrevem objetivos (Bucci, 2001).

A presente revisão de literatura tem por metodologia da pesquisa o método analítico-hermenêutico a partir de uma abordagem qualitativa. Trata-se de uma pesquisa teórica com amparo em bibliografias, artigos científicos e livros acadêmicos bem como na legislação. Adotou-se como método auxiliar a análise documental.

## 2 A INTERDISCIPLINARIEDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM O DIREITO

Uma política eficaz apenas é possível com a articulação entre atores governamentais e não governamentais com uma produção legislativa sólida (Bucci, 2022, p. 10). Em razão disso, há prévia integração multidisciplinar dos juristas ao campo de políticas públicas (Bucci; Coutinho, 2017, p. 315).

A multidisciplinaridade, ou além, a interdisciplinaridade<sup>5</sup>, não é algo novo nas discussões de estudo do Direito, que cada vez mais recorre a diálogo de saberes, em que uma ciência não aniquila ou anula a outra, mas se completam mutuamente, de forma a agregar novas visões a ambas.

A disciplinaridade, a pluridisciplinaridade, a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade são “as quatro flechas de um único e mesmo arco: o do conhecimento” (Nicolescu, 2018, p. 55). A intenção, em resumo, é de cooperação, como pode observar-se no seguinte trecho da obra de Morin (2003):

a interdisciplinaridade pode significar, pura e simplesmente, que diferentes disciplinas são colocadas em volta de uma mesma mesa, como diferentes nações se posicionam na ONU, sem fazerem nada além de afirmar, cada qual, seus próprios direitos nacionais e suas próprias soberanias em relação às invasões do vizinho. Mas interdisciplinaridade pode significar também troca e cooperação, o que faz com que a interdisciplinaridade possa vir a ser alguma coisa orgânica. A multidisciplinaridade constitui uma associação de disciplinas, por conta de um projeto ou de um objeto que lhes sejam comuns; as disciplinas ora são convocadas como técnicos especializados para resolver tal ou qual problema; ora, ao contrário, estão em completa interação para conceber esse objeto e esse projeto, como no exemplo da hominização. No que concerne à transdisciplinaridade, trata-se frequentemente de esquemas cognitivos que podem atravessar as disciplinas, às vezes com tal virulência, que as deixam em transe (p. 115).

Somente com uma visão obtida por meio do diálogo entre as diversas áreas de conhecimentos, as demandas da sociedade podem ser supridas. Nesse contexto, reconhecer e estabelecer ligações entre o direito e as ciências sociais é o princípio para acolher qualquer demanda pública. Conforme ressalta Bucci (2006),

Não obstante, definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade. Alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, hoje despidos de seu sentido legitimador ori-

<sup>5</sup> Para Domingues (2003), a transdisciplinaridade não se confunde com a inter ou multidisciplinariedade, pois nesta há várias disciplinas que cooperam para um projeto, mas cada qual trabalhando um aspecto do objeto com o seu respectivo método. A interdisciplinaridade ocorre quando uma nova disciplina adota métodos de um outra; já na transdisciplinaridade a busca é de instaurar uma metodologia unificada.

ginal, buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX (p. 2).

Lembra-se que a mera positivação dos direitos não traz sua efetividade, em especial no que se refere aos direitos sociais, pois as condições materiais de acesso são as que o perfazem (Herrera Flores, 2009, p. 20). Assim, afirma Sarlet (2021):

(...) na esfera dos direitos fundamentais a prestações, que têm por objeto uma conduta positiva por parte do destinatário, consistente, em regra numa prestação de natureza fática ou normativa, razão pela qual a razão está com Canotilho ao enfatizar a necessidade de “cimentar juridicamente” o estatuto jurídico-constitucional dos direitos sociais, econômicos e culturais (p. 288-289).

Essa relação de interdisciplinariedade pode ser observada claramente se levarmos ao limiar da relação direito e economia. Os direitos sociais, por demandarem prestações positivas do ente estatal, estão umbilicalmente ligados a questões econômicas e fiscais para sua consecução (Sarlet, 2021, p. 293). Por isso a necessidade de se realizar um estudo conjunto nos moldes como aqui é feito.

Outro ponto de interesse é o fato de que, à medida que os direitos positivamente consolidados na Constituição e leis esparsas são garantidos, as políticas públicas constituem a forma precípua de ação estatal (Arzabe, 2006, p. 52). Ainda, as políticas sociais possuem uma particularidade maior em relação às demais: buscam a construção da igualdade, de forma que devem ser garantidas de modo uniforme em grau nacional, como afirmam Soares e Machado (2018):

Políticas sociais baseiam-se na premissa da igualdade de direitos em dimensão nacional e, nesse sentido, supõem a definição centralizada acerca de quais objetivos perseguir na realização desses direitos – seja, por exemplo, restrito à garantia de um mínimo social (Krell, 1999) ou ampliado para garantias plenas e universais (p. 64).

As políticas públicas servem como pontes ao deslocar os direitos sociais do espaço abstrato para um espaço de materialidade por meio de sua instituição (Bucci; Souza, 2022, p. 5), funcionando como meios mediante o fim-solução. Nesse sentido, estas são definidas, por Bogo e Nakatani (2020),

[...] como políticas públicas as diretrizes voltadas para o cumprimento da legislação que estabelece as obrigações do Estado e do governo de implementarem medidas e programas que resolvam os problemas sociais e atendam às necessidades da população, além das medidas de gestão da força de trabalho (p. 16).

Ainda na mesma direção, Adelantado *et al.* (1998) enfatizam que

La política social se puede considerar como un dispositivo gubernamental que permiti-la la gestión de la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social (mercantil, estatal, doméstica y relacional) determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua (p. 114)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Tradução própria: A política social pode ser considerada um dispositivo governamental que permite a gestão da desigualdade, atribuindo a cada esfera da estrutura social (comercial, estatal, doméstica e relacional) um determinado papel na satisfação das necessidades, reequilibrando continuamente o fluxo de relações entre elas.

Por meio da abordagem conjunta do direito e das políticas públicas, se estabelece um fim a ser alcançado pelo Estado e, conjuntamente, este deverá trilhar para a consecução daquele fim (Bucci; Souza, 2022, p. 5); para tanto, mecanismos de controle e participação social são extremamente relevantes.

Os Estados sociais de direito devem assegurar direitos, como o direito à moradia, caracterizando-se os próprios como Estados prestacionais, que é o caso brasileiro, como pode se extrair do artigo 3º, inciso I e III<sup>7</sup>, da Constituição Federal da República Federativa brasileira (Brasil, 1988). As normas definidoras de direitos sociais, atualmente, são consideradas não mais meras normas programáticas – isto é, aspirações do constituinte de serem atingidas –, mas são normas de aplicabilidade imediata, admitindo-se, inclusive, sua execução por meio de atuação jurisdicional, apesar de que alguns direitos sociais ainda sejam dotados de baixa densidade normativa (Sarlet, 2023, p. 529-533).

De acordo com Souza (2013), o direito à moradia torna-se um exercício que deve ser naturalmente protegido e efetivado pelo Estado, independentemente de norma infraconstitucional ou constitucional, uma vez que decorre de um estado de necessidade do indivíduo e, em contrapartida, de um dever legal assumido pelo Estado Brasil, inclusive perante organizações internacionais.

Logo, o direito à moradia não se resume a programas habitacionais, mas às condições de habitabilidade proporcionadas pelos centros urbanos, cuja impossibilidade de um pleno exercício deste impõe custo muito elevado para a sociedade e, por conseguinte, demanda efetiva sobre o Poder Público. Ademais, abrange, além das posições objetivas, subjetivas e positivas, a posição negativa, isto é, de defesa, ou seja, a proteção da moradia (Sarlet, 2023, p. 535).

Uma política pública “tem por objetivo realizar um fim constitucionalmente determinado, (por isso) as políticas públicas são mecanismos imprescindíveis à fruição dos direitos fundamentais, inclusive os sociais e culturais” (Figueiredo, 2008, p. 16). Enquanto as políticas públicas são atos discricionários, as normas constitucionais definidoras de objetivos da federação são vinculantes.

Bucci (2001, p. 12-13) leciona que “os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização”. Há, então, uma responsabilidade conjunta dos entes federados em concretizar os direitos fundamentais estabelecidos ao longo do texto constitucional regente, decorrentes do próprio compromisso assumido pela Assembleia Nacional Constituinte quando institui o pacto federativo cooperativo, colocando o município como um dos entes integrantes da federação (Bercovici, 2004, p. 55-56).

Ademais, a estrutura estabelecida na Constituição coloca o ente municipal como o grande responsável pela execução das políticas públicas voltadas à execução dos direitos sociais, conforme registram Soares e Machado (2018):

<sup>7</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

autoridade para tomar decisões sobre as políticas públicas (*policy decision making*), que no Brasil está concentrada na União e associada ao poder de legislar sobre as políticas públicas – centralização jurisdicional – da autoridade para implementar as políticas públicas (*policy making*), que tem mais o sentido de descentralização administrativa (p. 85).

As ações públicas são limitadas pelas normas e princípios constitucionais, que, por sua vez, impulsionam, com os objetivos e diretrizes, o resultado por meio de prioridades pinçadas em um contexto social específico. Neste ponto, é possível vislumbrar o direito à moradia e a atuação dos municípios como agentes representantes do poder local para sua realização prática.

### **3 DIREITO À MORADIA E ATUAÇÃO MUNICIPAL**

O direito à moradia está constitucionalmente previsto em seu respectivo artigo 6º como um direito social, sendo um direito fundamental. Caracterizado por ser um direito humano positivado, e, da mesma maneira, direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, é posição jurídica essencial que concretiza a dignidade e a proteção ao direito à vida (Sarlet, 2023, p. 534).

Diversos diplomas internacionais fazem referência ao direito à moradia, tais como a Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, de 1992; a Conferência dos Direitos Humanos de Viena, de 1993; a Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo, de 1994; a Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague, de 1995; a Conferência das Mulheres de Beijing, de 1995; e a Conferência sobre Assentamentos Humanos – Habitat II de Istambul, de 1996 (Saule Júnior, 2004, p. 33-34).

A positivação no texto constitucional, todavia, foi insuficiente para garantir a execução deste direito, o qual, em suma, atende às camadas mais vulneráveis da sociedade. Apesar disso, passados mais de 20 anos, constatou-se, em 2022, a existência de um déficit de moradia de 6.215.313 milhões de domicílios no país (Alves; Quadros, 2024).

A operacionalização dos direitos fundamentais, de fato, demanda atitudes concretas do Estado para sua efetivação, e estas compreendem tanto atitudes positivas, de efetivação, quanto negativas, de abstenções de suas violações (Sarlet, 2021, p. 28).

O município – alçado a um ente da federação tal qual a União e os Estados, em um modelo federalista de três níveis – possui capacidade política e econômica na promoção de políticas públicas a seu cargo, dentre elas a gestão urbana das cidades, a qual está subordinada ao direito de moradia.

A declaração de Istambul (Istambul, 2008) estabelece e reconhece, em seu §12, que o poder local é o ente competente para atender às necessidades locais e colocar em prática a agenda Habitat, pois os municípios são os principais agentes planejadores do ambiente urbano com atuação protagonista em prol do direito social à moradia e do direito à cidade. Nesse sentido, ressalta Dowbor (2016):

No caso dos países em desenvolvimento, a questão se reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado nas mãos das grandes oligarquias nacionais e transnacionais (p. 13).

Os programas devem reconhecer as desigualdades sociais e econômicas existentes na cidade e planejar ações de integração contemplando os grupos menos favorecidos. Cabe, contudo, entender que a ação governamental não depende exclusivamente da sua normatividade, mas deve ser considerado como ela é, como o tema chegou à agenda governamental, suas estratégias, atores sociais e governamentais e sua capacidade concreta de atingir seus objetivos.

O desenvolvimento de projetos de revitalização e recuperação das regiões centrais das cidades não pode ter como pressuposto apenas o componente do desenvolvimento econômico, isto é, atender somente os interesses imobiliários, comerciais e empresariais sem considerar as políticas sociais, culturais e ambientais. Deve estabelecer uma equidade de tratamento entre as classes sociais que serão beneficiadas com o projeto, de modo que sejam respeitadas as necessidades e os interesses das comunidades, grupos sociais e das pessoas que trabalham e vivem nos centros das cidades (Saule Júnior, 2001, p. 22).

O fato é que não é possível dissociar o território das condições socioeconômicas (Maricato, 2016, p. 36). O urbano é o lugar da expressão dos conflitos, local de enfrentamento e contradições (Lefebvre, 2002, p. 160), e advém do conteúdo capitalista<sup>8</sup>, pois o espaço é parcelado e comercializado por uma classe dominante que possui poder sobre este, primeiro em razão da propriedade privada e, segundo, pelo conhecimento da ação do Estado (Lefebvre, 2016, p. 55).

No mesmo sentido, Rolnik (2019, p. 39) assevera que a “mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo”.

A exclusão social manifesta-se sob a forma de exclusão espacial, denotando uma segregação socioespacial; “através da segregação a classe dominante controla a produção e consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses” (Vilhaça, 1997, p.7). A cidade, enquanto espaço e local de relações, coloca a exclusão como forma de marginalização social, evocando a atuação do poder público para sua solução.

Toda a problemática dos direitos sociais, e aqui inserimos o direito à moradia, gira em torno da discricionariedade<sup>9</sup>, que sofre limitações por meio da efetividade dos direitos, suas concessões proporcionais e a moralidade (Gouvêa, 2005, p. 328). A discricionariedade está limitada pela razoabilidade (Carvalho Filho, 2005, p. 26), e é sempre balizada pelos direitos fundamentais.

Por conseguinte, o ente municipal não está adstrito à discricionariedade absoluta na atuação em defesa da moradia e direito das cidades; assume uma postura condutora e de importante inflexão nas demandas sociais locais. Isso porque “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (Höfling, 2001, p. 38).

<sup>8</sup> “A existência e expansão do pauperismo, exige dos Estados políticas públicas para amenizá-lo e evitar confrontos violentos entre os diferentes grupos sociais” (Bogo; Nakatani, 2020, p. 15).

<sup>9</sup> Assim afirma Cardozo (2005, p. 49): “Campo de atuação livre outorgado pela lei ao administrador, dentro dos próprios limites que essa outorga normativa estabelece. É, em outras palavras, uma liberdade de escolha da conduta administrativa a ser adotada, a partir de um universo de condutas admitidas como válidas pela ordem jurídica vigente”.

Destaca-se que a execução das políticas públicas é uma competência discricionária da administração pública, que deve realizar metas presentes da Lei Maior e nas Leis Ordinárias para que se atenda o interesse público; por isso todo ato e toda atividade do Estado, relacionados às políticas públicas, sujeitam-se ao controle do Poder Judiciário. Vejamos o que entende Pires (2013):

por isso, todo ato e toda atividade da Administração Pública que realizam – ou deveriam realizar – uma política sujeita-se ao controle judicial dos seus pressupostos e/ou elementos vinculados, como competência ou sujeito, o motivo de fato, a motivação e a finalidade – e esta última conforme a teoria da finalidade. Outrossim, o espaço legítimo da discricionariedade administrativa de uma política pública deve ser aferido no âmbito normativo e no exercício da função administrativa – neste último caso, em relação ao momento de ação, à forma, aos requisitos procedimentais, à formalização, ao objeto, ao conteúdo e ao motivo. Pois o que confirma ou infirma o espaço legítimo da discricionariedade administrativa de uma política pública é o procedimento de ponderação da teoria dos princípios (p. 259).

No mesmo sentido, Barroso (2010) entende que o Judiciário pode impor ou invalidar ações administrativas e políticas públicas sempre que estiver atuando para preservar um direito fundamental. Nota-se, assim, que

é nesse ambiente, é nessa dualidade presente no Estado constitucional democrático que se coloca essencial: podem juízes e tribunais interferir com as deliberações dos órgãos que representam maiorias políticas – isto é, o Legislativo e o Executivo – impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta será afirmativa sempre que o Judiciário estiver atuando, inequivocamente, para preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente. Vale dizer: para que seja legítima, a atuação não pode expressar um ato de vontade própria do órgão julgador, precisando reconduzir-se a uma prévia deliberação majoritária, seja da constituição, seja do legislador (p. 882).

Filiando-se às ideias de Di Giovanni (2009, p. 2), encaram-se as políticas públicas (no presente artigo às atinentes ao direito à moradia) como forma de exercício de poder, que resulta da interação entre o Estado e a sociedade, incluindo-se nesta as relações sociais travadas no campo econômico. No caso daquelas voltadas ao direito à moradia, cumpre referir-se que servem como instrumento condicionador aos exercícios dos demais direitos fundamentais (Souza; Oliveira, 2024, p. 5)

À medida que a administração pública se subordina ao ordenamento jurídico, este traça as diretrizes de atuação estatal. Porquanto, as políticas públicas não integram terreno vedado à fiscalização do Judiciário; elas devem, de antemão, ser cobradas e controladas pelos cidadãos.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste pequeno espaço de reflexão foi possível verificar a importância do estudo conjunto do direito com as ciências sociais para fins de efetivação de políticas públicas, que são mecanismos adequados para a concretização de direitos humanos, com destaque, neste estudo, ao direito à moradia.

O direito à moradia constitucionalmente previsto apenas atinge efetivação por meio de ações governamentais, com ênfase ao ente municipal, o qual está estreitamente vinculado aos problemas locais.

As disputas entre as forças políticas são determinantes para a eficácia e resistência das políticas públicas. Os componentes jurídicos e políticos estão intimamente ligados à composição de políticas públicas, ou seja, a análise dos problemas sob as diferentes óticas de estudo e pesquisa permite a visualização sob diferentes perspectivas, comungando ao encontro de soluções.

Percebeu-se que a política pública não se confunde com a norma jurídica; ela abrange ação ou atividade, em que tais normas são efetivadas mediante programas governamentais, e, somente assim, os direitos sociais são concretizados. Nesse contexto, o poder local é reconhecido como principal componente para o desenvolvimento de ações de efetivação da gestão urbana e do direito à moradia, não cabendo discricionariedade ante o ordenamento jurídico, que é controlável tanto pelo poder Judiciário quanto pelos cidadãos.

A interdisciplinaridade no estudo dos problemas sociais reconheceu o estudo conjunto do direito e das políticas públicas sociais para o alcance do diálogo de saberes em comunhão e simbiose para a solução dos problemas sociais enfrentados. Considerando-se que o direito e a política estão intrinsecamente relacionados, a eficácia somente poderá ser alcançada quando o direito dialogar com as políticas públicas, que visam, justamente, a execução dos direitos sociais.

O direito social à moradia perpassa pelas desigualdades sociais e econômicas existentes nas cidades e pela atuação efetiva da municipalidade no planejamento de ações para integração de grupos menos favorecidos. Por fim, conclui-se que as políticas públicas, e também aquelas políticas dedicadas ao direito à moradia, são formas de exercício do poder, resultantes da interação entre o Estado e a sociedade, por isso a atuação e controles sobre as ações públicas são imprescindíveis para a efetividade dos direitos sociais.

## 5 REFERÊNCIAS

- ADELANTADO, José; NOGUERA, José A.; RAMBLA, Xavier; SÁEZ, Luís. Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 60, n. 3, 1998. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamexicanadesociologia/1998/vol60/no3/6.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- ALVES, Alceli Ribeiro; QUADROS, Doacir Gonçalves de. O direito à moradia como direito humano fundamental e sua positivação no direito constitucional brasileiro. *Direitos Humanos e Democracia*, Ijuí: Editora Unijuí, ano 12, n. 24, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15324>. Acesso em: 4 nov. 2024.
- ARZABE, Patrícia Helena Massa. Direitos Humanos e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARROSO, Luis Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 875-904. p. 882.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BOGO, Ademar; NAKATANI, Paulo. *Estado capitalista e políticas públicas: o Estado em Ação*. Estado, políticas públicas e a ação profissional dos assistentes sociais. 1. ed. Cascavel, PR: Unioeste, 2020, p. 18-39. V. 1.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

- BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Seqüência – Estudos jurídicos e políticos. Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC*, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-16.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, SP: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo; FOSS; MOUALEM (org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017.
- CARDOZO, José Eduardo Martins. A discricionariedade e o Estado de Direito. In: GARCIA, Emerson (coord.). *Discricionariedade administrativa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- CARVALHO FILHO. A discricionariedade: análise de seu delineamento jurídico. In: GARCIA, Emerson (coord.). *Discricionariedade administrativa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa-Unicamp*, v. 82, Campinas, 2009. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/download/9/CadPesqNepp82>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- DOMINGUES, Ivan. Entrevista humanidade inquieta. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, 2003. Disponível em: <https://www.ufmg.br/diversa/2/entrevista.htm>. Acesso em: 13 jul. 2023.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* Ed. rev. e atual. Imperatriz, MA: Ética, 2016.
- FIGUEIREDO, Marcelo. O controle das políticas públicas pelo poder judiciário no Brasil – uma visão geral. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC/SP*, v. 1, p. 1-55, 2008. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/download/736/509>. Acesso em: 2 jun. 2023.
- GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Modelo de artigo de revisão de literatura. *Revista Processus Multidisciplinar*, ano I, v. I, n. 2, jul./dez. 2020.
- GOUVÊA, Marco Marselli. Balizamento da discricionariedade administrativa na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GARCIA, Emerson (coord.). *Discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- HERRERA FLORES, Joaquim. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWNt6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- ISTAMBUL. *Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos*. 2008. Disponível em: [http://cronologiadourbanismo.ufba.br/mais\\_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47](http://cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47). Acesso em: 9 jul. 2023.
- LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 7. ed. Prefácio Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.
- LEFEBVRE, Henry. *Espaço e política: o direito à cidade II*. Trad. Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Densky e Sérgio Martins. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.
- LEFEBVRE, Henry. *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.
- MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- NICOLESCU, Basarab. *O manifesto da transdisciplinaridade*. 3. ed. Trad. Lucia Pereira de Souza. São Paulo: Triom, 2018. p. 55.
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 259.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Comentários ao art. 6º, Caput. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STREEK, Lenio Luiz; LEONEY, Léo Ferreira (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023. p. 523-545.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Políticas públicas locais, municípios e direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 17-31.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Luciana Cristina de; OLIVEIRA, Kassia Cristina. Análise da política pública minha casa, minha vida como instrumento de acesso à moradia. *Direitos humanos e democracia*, ano 12, n. 24, p. 1-20, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/16157> Acesso em: 4 nov. 2024.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habilitação: análise comparativo e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 213.

VILHAÇA, Flávio. *Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. Disponível em: <https://docplayer.com.br/11979463-Efeitos-do-espaco-sobre-o-social-na-metro-pole-brasileira.html>. Acesso em: 9 jun. 2023.

#### Autor Correspondente

Nicoli Francieli Gross

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Rua do Comércio, Nº 3000 – Bairro Univeristário. Ijuí/RS, Brasil. CEP 98700-000

[grossnicoli99@gmail.com](mailto:grossnicoli99@gmail.com)

A revisão de português deste artigo foi realizada com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada Pública nº 30/2023 – Programa Editorial – Processo 401194/2024-8.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído  
sob os termos da licença Creative Commons.

