Encontros Teológicos adere a uma Licença Creative Commons – Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Dever à moradia: uma análise do tema da Campanha da Fraternidade 2026 sob o viés teológico-jurídico

The right to housing: a theological-juridical analysis of the 2026 Fraternity Campaign theme

Artur Vinícius Zimmermann Fontes[*]
UFSC

Kelvin Borges Konz[**]
FACASC

Recebido em: *02/10/2025*. Aceito em: *24/10/2025*.

Resumo: *O presente artigo propõe uma reflexão sobre o tema da Campanha da Fraternidade de 2026, intitulada "Fraternidade e Moradia", sob um enfoque teológico-jurídico. O ponto de partida é o reconhecimento de que o Brasil enfrenta um grave déficit habitacional, tanto em sua dimensão quantitativa, referente à insuficiência de unidades habitacionais, quanto qualitativa, ligada à inadequação de moradias existentes. A análise articula o direito fundamental à moradia, consagrado em tratados internacionais e na Constituição de 1988, com a noção de dever à moradia, compreendida como responsabilidade compartilhada entre Estado e cidadãos. Para tanto, o artigo examina documentos normativos internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Constituição Federal e decisões judiciais, relacionando-os à tradição cristã que reconhece a moradia como expressão da dignidade da pessoa humana. Além disso, discute dados recentes da Fundação João Pinheiro e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que revelam*

* Mestrando em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, SC. Brasil. Especialista em Direito Público e em Direito Processual Civil. Ministro Extraordinário da Sagrada Comunhão da Catedral Metropolitana de Florianópolis, SC. Advogado desde 2014.

E-mail: arturvzf@gmail.com.

** Doutor (2023) e Mestre (2018) em Teologia Histórica pela Universidade de Navarra, Espanha. Professor na Faculdade Católica de Santa Catarina (FACASC). Presbítero da Arquidiocese de Florianópolis, SC.

E-mail: kelvinkonz@gmail.com.

Dossiê

avanços no déficit quantitativo, mas retrocessos no aspecto qualitativo. O estudo conclui que a efetividade do direito à moradia exige não apenas políticas públicas consistentes, mas também uma ética comunitária baseada no trabalho, na corresponsabilidade e no compromisso com o bem comum.

Palavras-chave: *Moradia; direito; dever; campanha da fraternidade.*

Abstract: *This article reflects on the theme of the 2026 Fraternity Campaign, entitled "Fraternity and Housing", from a theological and legal perspective. The starting point is the recognition that Brazil faces a severe housing deficit, both quantitative, due to the lack of housing units, and qualitative, related to inadequate living conditions. The analysis articulates the fundamental right to housing, enshrined in international treaties and in the 1988 Federal Constitution, with the notion of duty to housing, understood as a shared responsibility between the State and citizens. The study examines international and national legal frameworks, such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Brazilian Constitution, and decisions of the Supreme Federal Court, while also drawing from the Christian tradition that values housing as an expression of human dignity. Furthermore, it discusses recent data from the Foundation João Pinheiro and IPEA, which indicate quantitative improvements but persistent qualitative challenges. The article concludes that the effectiveness of the right to housing depends not only on consistent public policies but also on community ethics based on work, shared responsibility, and commitment to the common good.*

Keywords: *Housing; right; duty; fraternity; campaign.*

Introdução

A cada ano o tempo da quaresma faz ressoar de modo mais intenso o convite à conversão e a adesão ao Reino de Deus. Renovando-nos pela penitência, caridade e oração, buscamos nos preparar para celebrar a Páscoa de Jesus, e a nossa participação nela, que teve início com o batismo. A conversão, entretanto, não é algo apenas individual, mas também comunitário, pois formamos um povo, a Igreja. Assim, para nos ajudar a trabalhar um aspecto em que precisamos nos converter enquanto pessoa e comunidade, a Igreja no Brasil nos convoca para participar da Campanha da Fraternidade. Apresentando um determinado tema de nossa vida social, a Igreja nos convida a estudá-lo e a refleti-lo à luz da Palavra de Deus, de modo a gerar uma mudança de atitude, com gestos concretos de fraternidade.

Em 2026 o tema da Campanha da Fraternidade será "Fraternidade e moradia". O direito de uma moradia é parte integrante do direito à vida e ao desenvolvimento integral da pessoa. Tal direito está ligado ao da propriedade privada, que deve assegurar uma "indispensável esfera

de autonomia pessoal e familiar", e deve ser considerado como "uma extensão da liberdade humana" (Gaudium et Spes, 1965, p. 631). A propriedade privada, entretanto, não pode ser dissociada da destinação universal dos bens, uma vez que "Deus destinou a terra com tudo o que ela contém para uso de todos os homens e povos; de modo que os bens criados devem chegar equitativamente às mãos de todos, segundo a justiça, secundada pela caridade" (Gaudium et Spes, 1965, p. 628).

Todos temos, portanto, direito à própria moradia, ao mesmo tempo em que não podemos ignorar o igual direito que outras pessoas possuem. Pode-se falar assim não apenas de um "direito", mas também de um "dever" à moradia? Justamente para tratar dessa questão é que apresentamos esse artigo. Buscando ampliar a reflexão sobre o tema proposto pela Campanha da Fraternidade de 2026, queremos, a partir da perspectiva teológico-pastoral, trazer os aspectos jurídicos a esse "direito" de moradia, apontando a existência também de um "dever" à moradia.

1 A Campanha da Fraternidade de 2026: breve contextualização

O tema da moradia perpassa toda a Sagrada Escritura e o Magistério da Igreja, especialmente em sua Doutrina Social, e já havia sido tema da própria Campanha da Fraternidade, em 1993, que teve por tema "Fraternidade e Moradia" e lema "Onde moras?". Naquela época, o objetivo geral apontava:

> *Afirmar o direito à terra e à moradia como condição básica para o desenvolvimento de vida plena: do INDIVÍDUO (subjetividade, inviolabilidade), da FAMÍLIA (acolher, gerar, defender e promover a vida), da FRATERNIDADE (solidariedade) e do EXERCÍCIO DA CIDADANIA (condições para viver e morar saudável e dignamente – infraestrutura, equipamentos sociais e meio ambiente – participar e decidir a vida da cidade)* (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 2025b).

Todo indivíduo precisa de um lugar onde morar, mas essa é uma questão que não diz respeito apenas a si mesmo, mas envolve a família, célula básica da sociedade; os demais indivíduos, membros da mesma comunidade humana, chamados a viverem como irmãos; e a sociedade civil, que deve assegurar condições de moradia digna e salubre para seus cidadãos.

Em sua mensagem, por ocasião da Campanha de 1993, o Papa João Paulo II recordava o trecho do Evangelho segundo João (1,37-38), onde os discípulos perguntam a Jesus, "Mestre, onde moras", e o Senhor lhes responde "Vinde e vede". As pessoas também hoje fazem essa mesma pergunta, querendo viver junto do Senhor, mas também ter um lugar onde possam viver sua condição de filhos de Deus, criados à sua imagem e semelhança. A Igreja, por sua vez, assume a responsabilidade de responder o "vinde e vede", buscando assegurar os meios necessários de atender as necessidades básicas, em respeito à dignidade da pessoa humana. O papa motivava, assim, a que os brasileiros buscassem atender a esta inquietação, de modo justo, solidário e caridoso (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 2025b).

A recorrência do tema nas Campanhas da Fraternidade de 1993 e 2026 demonstra a permanência desse desafio social. Três décadas depois, o problema habitacional ainda se impõe como realidade dramática, exigindo tanto da Igreja quanto do Estado e da sociedade civil respostas efetivas que una fé e compromisso ético. O apelo do Papa João Paulo II ressoa ainda hoje como imperativo de solidariedade: garantir a cada pessoa não apenas um teto físico, mas um espaço que seja expressão de dignidade, acolhimento e vida em comunidade.

No lançamento da identidade visual da Campanha da Fraternidade de 2026, o assessor do Setor de Campanhas da CNBB, padre Jean Poul Hansen, apontou para dois grandes desafios que o Brasil ainda enfrenta sobre esse tema: um enorme déficit habitacional, tanto quantitativo, quanto qualitativo. Com efeito, há uma falta de 6 (seis) milhões de moradias, além de 26 milhões de residências que se encontram inadequadas, por estarem superlotadas, sem saneamento básico ou com estrutura precária. Esse quadro "clama por conversão social e ações concretas que garantam um lar digno a todos" (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 2025c).

Nesse sentido, a Campanha de 2026 reafirma que o direito à moradia transcende a esfera jurídica e alcança a dimensão espiritual e moral. Ter um lar digno é condição fundamental para o florescimento humano e para a vivência da fraternidade cristã, que se realiza na comunhão concreta entre os filhos de Deus. Assim, a moradia não pode ser vista como privilégio, mas como expressão concreta da justiça social e da caridade, fundamentos de uma sociedade verdadeiramente humana e cristã.

2 Moradia e trabalho: os desafios que se colocam

2.1. O direito à moradia: breve arcabouço normativo

A proteção ao direito à moradia não é apenas matéria do ordenamento jurídico interno, mas encontra respaldo em diversos instrumentos internacionais de direitos humanos.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil em 1992 por meio do Decreto nº 591, estabelece em seu artigo 11 que os Estados-partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado, incluindo a moradia, comprometendo-se a adotar medidas apropriadas para sua efetivação:

> *ARTIGO 11*
> *1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento* (Brasil, 1992, destaque nosso).

Outros documentos reforçam essa obrigação. A *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, em seu artigo 25, afirma que todo ser humano tem direito a um padrão de vida suficiente para assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, alimentação, vestuário e moradia (ONU, 1948). Da mesma forma, a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) trazem disposições específicas voltadas à garantia de condições habitacionais dignas a grupos em situação de vulnerabilidade (ONU, 1979; ONU, 1989).

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, por meio do Comentário Geral nº 4 (1991), também elaborou interpretação autorizada sobre o conteúdo do direito à moradia adequada. O documento esclarece que moradia não se reduz a um abrigo físico, mas envolve segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura, acessibilidade econômica, habitabilidade, localização e adequação cultural (ONU, 1991).

O direito internacional, nesse ínterim, traz aos Estados o dever de assegurar padrões mínimos que possibilitem a vida humana em dignidade. Em consonância com esses parâmetros internacionais, cabe ao Brasil formular políticas públicas que garantam não apenas a construção de unidades habitacionais, mas também a regularização fundiária, a urbanização de áreas precárias e o acesso universal a serviços essenciais. A observância dos compromissos internacionais amplia a responsabilidade estatal e fornece um referencial normativo e ético que fortalece a exigibilidade do direito à moradia, tanto em âmbito interno quanto perante instâncias internacionais de monitoramento de direitos humanos.

Do ponto de vista formal, ao se analisar nossa Carta Cidadã, tem-se que a palavra moradia possui 5 (cinco) ocorrências em textos vigentes, atualmente. Além das duas acima mencionadas (enquanto direito social no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), e como um dos parâmetros ao salário digno, no artigo 7º, inciso IV, da CRFB, a Constituição traz o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelecendo uma competência legislativa comum, de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX do art. 23 da CRFB) (Brasil, 1988).

Há, por último, duas referências à moradia vinculadas ao instituto da usucapião, pelo qual é adquirida a propriedade de imóvel rural ou urbano (em zona rural); ou de imóvel de até duzentos e cinquenta metros quadrados em área urbana, diante do decurso do tempo: cinco anos, para ambos os casos[1] (Brasil, 1988).

Destes últimos dispositivos, inclusive, extrai-se a importância da moradia: o pressuposto para esse instituto jurídico denominado de usucapião – que pode ser simplificado como a aquisição de uma propriedade pelo decurso do tempo – é justamente caracterizar a finalidade do uso daquela propriedade como moradia (Brasil, 1988). Isso se encontra em

[1] Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua **moradia** ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua **moradia**, adquirir-lhe-á a propriedade (Brasil, 1988, destaques nossos).

pleno acordo com a doutrina da Igreja, pela qual a propriedade privada, mesmo que "adquirida ou recebida de modo justo, não anula a doação original da terra ao conjunto da humanidade", e que a "autoridade política tem o direito e o dever de regulamentar, em função do bem comum, o exercício legítimo de direito de propriedade" (Catecismo da Igreja Católica, 2023, p. 664).

Para além do campo normativo, temos exemplos práticos no Poder Judiciário da aplicação desse direito. Há exemplo notável da prevalência do direito social à moradia sobre outros interesses, inclusive o direito de propriedade, manifestou-se durante a crise sanitária da Covid-19. A decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, que suspendeu temporariamente despejos e desocupações, revelou a essencialidade da moradia não apenas como um direito individual, mas como uma questão de saúde pública e de proteção coletiva. Em um momento de extrema vulnerabilidade social, a Suprema Corte ponderou que a manutenção das pessoas em seus lares era fundamental para a eficácia das políticas de isolamento social e para a preservação da vida e da dignidade, demonstrando que, em situações excepcionais, a função social da posse e da moradia se sobrepõe à lógica puramente patrimonialista (Brasil, 2022).

É inequívoco, portanto, que a partir de diversos compromissos internacionais, ratificados pelo Brasil em território nacional, a Constituição de 1988 consagrou o direito à moradia como um direito subjetivo, ainda que de natureza social. Isso significa que o cidadão pode, em tese, exigi-lo do Estado. A complexidade reside, portanto, não tanto na existência do direito, mas na sua efetivação. Ao elencar a moradia ao lado da saúde, educação e trabalho, o constituinte originário reconheceu que uma sociedade justa e solidária não pode ser construída sobre a precariedade habitacional de seus membros. A moradia é o espaço físico da dignidade, o refúgio da inviolabilidade pessoal e a base para o planejamento da vida, aspectos que serão aprofundados a seguir.

2.2 O desafio do déficit habitacional: critérios quantitativos e qualitativos

Para analisar melhor a questão do direito à moradia, precisamos nos deter no problema do déficit habitacional. Dados publicados recentemente, em 18/09/2025, pela Fundação João Pinheiro indicam uma boa notícia: o Brasil alcançou em 2023 o menor déficit habitacional da

série histórica (Brasil, 2025). O déficit habitacional relativo — ou seja, a proporção de famílias sem imóvel próprio frente ao total de domicílios — caiu de 10,2% para 7,6% entre 2009, ano em que foi criado o programa *Minha Casa, Minha Vida*, e 2023. Em termos absolutos, havia cerca de 6,21 milhões de domicílios em déficit em 2022, número que recuou para aproximadamente 5,97 milhões em 2023 (Brasil, 2025).

No entanto, ao nos aprofundarmos na análise desses dados, percebe-se que esse avanço quantitativo convive com desafios qualitativos expressivos. Mesmo com a queda no déficit global, mais de 1,3 milhão de lares enfrentam uma "dupla pressão" – moradia inadequada combinada com aluguel que compromete mais de 30% (trinta por cento) da renda. Além disso, o aumento da inadequação habitacional torna claro que muitas moradias existentes não garantem condições mínimas de dignidade, como infraestrutura, saneamento, segurança física e conforto (Brasil, 2025) (G1, 2025).

Esse panorama não é de todo novo. Segundo a Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), "Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)", publicada em maio de 2013, o déficit habitacional entre 2007 e 2011 também trazia ligeira melhoria ao indicar que o déficit relativo caía de cerca de 10% do total de domicílios em 2007 para aproximadamente 8,8% em 2011; em números absolutos, o déficit foi de cerca de 5,6 milhões de unidades em 2007 para cerca de 5,4 milhões em 2011 (IPEA, 2013). Percebe-se que esses números estão muito próximos daqueles apresentados acima, referentes ao ano de 2023, não obstante quase uma década de diferença.

A referida nota técnica do IPEA discute os principais desafios relacionados ao déficit habitacional brasileiro e analisa as políticas públicas voltadas para garantir o direito à moradia. O estudo mostra que o déficit quantitativo, ligado à ausência de unidades habitacionais, se soma ao déficit qualitativo, relacionado a moradias inadequadas e precárias. Além disso, enfatiza-se que as soluções não devem restringir-se à construção de novas unidades, mas envolver regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, acesso a infraestrutura e financiamento habitacional. De fato, há necessidade de políticas intersetoriais, pois o tema da moradia se conecta à saúde, educação, mobilidade urbana e meio ambiente (IPEA, 2013) e

> *[...], para enfrentar o problema é necessário muito mais do que um programa de produção massiva, é essencial estruturar uma política*

> *habitacional e urbana que aborde os diferentes aspectos da questão. A própria expansão do crédito imobiliário, em especial para os segmentos de mercado, gerou um forte processo de valorização das moradias, com a elevação dos alugueis em níveis extraordinários que tem gerado um crescimento das necessidades habitacionais. Com o mercado aquecido, a disputa pela terra tornou-se ainda mais aguerrida, o que tem gerado maior exclusão socioterritorial. No entanto, como o governo está em curso, inexiste o necessário distanciamento histórico que possa permitir uma avaliação mais definitiva* (Bonduki, 1994, p. 722).

Segundo Raquel Rolnik e Jeroen Klink (2011), as políticas habitacionais brasileiras apresentam caráter homogêneo, aplicando-se de maneira uniforme em todo o território nacional, sem considerar as especificidades regionais. Para os autores, a centralidade exclusiva na aquisição da casa própria como solução para o déficit habitacional revela-se insuficiente, sendo necessário um leque mais amplo de alternativas, ajustadas às condições geográficas e às diferentes faixas de renda.

Essa crítica encontra respaldo nos dados da Fundação João Pinheiro acima mencionados, que demonstram a heterogeneidade da realidade habitacional brasileira. Enquanto a região Norte concentra maior déficit relativo em domicílios improvisados, o problema das habitações precárias atinge principalmente Norte e Nordeste. Já a coabitação forçada se mostra mais frequente no Sudeste. Por outro lado, o custo excessivo com aluguel se apresenta como componente uniforme, afetando todas as regiões de forma semelhante (Rolnik; Klink, 2011).

Assim, as falhas centrais das políticas habitacionais até então implementadas podem ser sintetizadas na ausência de diversificação de estratégias conforme as especificidades regionais, na ênfase excessiva em financiamentos habitacionais, na inexistência de programas direcionados a cada componente do déficit habitacional e na centralização das ações pela União, em detrimento da atuação mais próxima e eficiente dos Municípios (Rolnik; Klink, 2011).

Em dissertação de mestrado intitulada "O direito à moradia para além do título de propriedade e a locação social", uma das respostas trazidas pela autora, Anamaria Pereira Morais Ventura (2022) é ir além da efetivação do direito à moradia no Brasil por meio do modelo centrado na aquisição da casa própria. Foi demonstrado que esse paradigma, consolidado pelas políticas habitacionais ao longo do século XX e início do XXI, mostrou-se insuficiente para garantir padrões mínimos de dignidade

às famílias de baixa renda, que acabam adquirindo imóveis em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura e com grande comprometimento da renda mensal (Ventura, 2022).

Nesse contexto, a pesquisadora destaca a locação social como alternativa viável e necessária. A análise da legislação nacional e municipal evidenciou que, embora alguns programas de auxílio-aluguel tenham sido implementados em cidades como Fortaleza, Rio de Janeiro e Salvador, eles ainda se configuram como medidas assistenciais temporárias. Já São Paulo apresenta uma experiência mais próxima dos modelos europeus e norte-americanos, com a criação de empreendimentos públicos destinados à locação social contínua, ainda que em escala limitada (Ventura, 2022).

A autora conclui que a locação social, estruturada como política pública permanente e não apenas emergencial, pode democratizar o acesso à moradia digna e conter a expansão do déficit habitacional, especialmente diante do aumento do custo excessivo com aluguel. Para tanto, recomenda-se a criação de parques locatícios públicos, com aluguéis compatíveis à renda das famílias de baixa renda, garantindo acesso justo e estável à moradia (Ventura, 2022).

O problema habitacional, portanto, não se limita à escassez de unidades ou à inadequação estrutural das moradias, mas também dialoga com fatores socioeconômicos mais amplos. Um deles é a relação direta entre trabalho e moradia: a renda obtida por meio do trabalho é, em grande medida, a chave de acesso à habitação digna. Assim, é necessário compreender como esses dois eixos – moradia e trabalho – se entrelaçam e se condicionam mutuamente.

2.3 O desafio do trabalho: moradia e trabalho têm algo em comum?

O trabalho é um dom, que permite a pessoa colaborar na obra da criação (Gn 1,28), e ao mesmo tempo um dever do ser humano. O próprio Jesus Cristo dedicou grande parte de sua vida terrena ao trabalho manual (Mt 13,55; Mc 6,3), e em sua pregação ensinou a apreciar o valor do trabalho. São Paulo também deu exemplo como trabalhador e exortava: "se alguém não quiser trabalhar, que não coma" (2Tess 3,10). Um dos escritos cristãos mais antigos – a *Didaquê* – deixou-nos este testemunho:

> *Todo aquele que chegar a vós em nome do Senhor, seja recebido; depois, examinando-o, vireis a conhecê-lo [...]. Se quem chega é um viajante, não permanecerá entre vós mais do que dois dias ou, se for necessário, três. Mas, se quiser estabelecer-se entre vós, tendo um ofício, que trabalhe e assim se alimente. E se não tiver ofício, provede conforme a vossa prudência, de modo que não viva entre vós nenhum cristão ocioso. Se não quiser fazer assim, é um traficante de Cristo; estai alerta contra esses* (Didaquê, 12,1-5).

O trabalho implica responsabilidade, e transcende a mera subsistência. Ao prover as condições para que o indivíduo adquira ou mantenha sua moradia, o trabalho cumpre uma função social de dupla via: de um lado, confere ao trabalhador a dignidade de ser o arquiteto de seu próprio bem-estar; de outro, fortalece a ordem social ao diminuir a dependência direta de outro. Conforme instrui o *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*, "o trabalho é necessário para formar e manter uma família, para ter direito à propriedade, para contribuir para o bem comum da família humana" (2005, p. 169-170). A relação, portanto, entre moradia e trabalho é simbiótica: o direito à moradia, para ser plenamente efetivado na vida da maioria dos cidadãos, pressupõe o dever e a oportunidade do trabalho digno.

Vários documentos do Magistério social reiteram o direito ao trabalho, "um direito fundamental" e também "um bem para o homem: um bem útil, digno dele porque apto a exprimir e a acrescer a dignidade humana. A Igreja ensina o valor do trabalho não só porque este é sempre pessoal, mas também pelo caráter de necessidade" (Compêndio da Doutrina Social da Igreja, 2005, p. 169). Será que, assim como se fala expressamente nesse dever ao trabalho, pode-se falar na existência de um dever à moradia?

Em análise jurídica antiga, de 1966, Marly A. Cardone explora a complexa relação entre trabalho, direito e dever, analisando o tema sob a ótica de diferentes doutrinas econômicas. Inicialmente, o artigo define o trabalho não apenas como um meio de subsistência, mas também como uma ferramenta de realização pessoal e progresso social. Em seguida, diferencia as expressões "direito de trabalhar" (a liberdade de escolher se, como e onde trabalhar), "direito ao trabalho" (a garantia de uma colocação pelo Estado) e "dever de trabalhar" (a obrigação jurídica de ser produtivo para a coletividade). A análise histórica das doutrinas econômicas revela que o liberalismo, ao pregar a não intervenção estatal, resultou em uma liberdade de trabalho meramente teórica, que oprimia o trabalhador. Em

contrapartida, o socialismo estabelece o trabalho como um dever perante o Estado, suprimindo a liberdade de escolha do indivíduo. A doutrina social católica, por sua vez, é apresentada como uma via intermediária, defendendo uma intervenção moderada do Estado para garantir que a liberdade de trabalho não se transforme em exploração, assegurando condições dignas a todos (Cardone, 1966).

Não por acaso, nossa Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, traz em sequência, primeiro, o direito à moradia enquanto direito social (caput do artigo 6º da CRFB), para em seguida erigir um direito ao salário-mínimo para o trabalhador, que seja "capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social" (inciso IV do artigo 7º da CRFB) (Brasil, 1988).

2.4 O dever à moradia

Ingo Wolfgang Sarlet destaca que "o homem, em virtude tão somente de sua condição humana e independentemente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e pelo Estado" (Sarlet, 2010, p. 45).

Ao tratar da responsabilidade do Estado frente à atividade econômica, o Papa João Paulo II na encíclica *Centesimus annus* ensinava que:

> *A atividade econômica, particularmente a da economia de mercado, não pode desenrolar-se num vazio institucional, jurídico e político. Pressupõe asseguradas as garantias das liberdades individuais e da propriedade, sem falar duma moeda estável e de serviços públicos eficientes. Mas o dever essencial do Estado é assegurar estas garantias, de modo que, quem trabalha, possa usufruir do fruto do seu trabalho e, portanto, se sinta estimulado a realizá-lo com eficiência e honestidade [...]. O Estado tem o dever de zelar e orientar a aplicação dos direitos humanos no sector econômico. Todavia, neste domínio, a primeira responsabilidade não cabe ao Estado, mas sim às instituições e diferentes grupos e associações que compõem a sociedade* (1991, p. 852-853).

A efetividade do direito à moradia, portanto, não pode ser encarada como uma responsabilidade exclusiva do Estado, nem como um ônus exclusivo do cidadão. Configura-se, na verdade, um sistema de corresponsabilidade. Ao Estado cabe a obrigação primordial de criar um ambiente

institucional, jurídico e econômico que viabilize o acesso à moradia. Isso inclui desde a promoção de políticas de crédito habitacional e programas de construção popular até a regulação do uso e ocupação do solo urbano para combater a especulação imobiliária. O Estado deve garantir o "piso mínimo existencial", atuando de forma direta para aqueles que, por sua condição de vulnerabilidade, não conseguem prover a própria moradia.

Relevante para esse tema é uma decisão judicial, ainda em primeiro grau, que em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (processo n. 0486063-72.2011.8.19.0001), julgou improcedente pedido relativo ao direito à moradia em área de risco em uma comunidade (denominada "morro do urubu"), entendendo que não cabia a interferência do Poder Judiciário, decisão que foi reformada em segunda instância para determinar que a ação prosseguisse em primeiro grau, sem sua extinção (Brasil, 2012). Constou da decisão de primeiro grau:

> *O **direito e respectivo dever** à moradia digna, em observância às políticas fundiárias e de meio-ambiente, bem como à ordem urbanística, são essenciais e se encontram assegurados no ordenamento, incumbindo sua execução ao Estado; no entanto, os meios de como fazê-lo, a melhor forma de executar tais previsões, por exigir realização de despesas e emprego de receitas, é medida que cabe à Administração Pública, no âmbito do sistema orçamentário, não se tratando, aqui, de critérios objetivos a serem aferidos pelo Poder Judiciário* (Brasil, 2012, destaque nosso).

O caso em questão é complexo. Mesmo tendo iniciado no ano de 2011, foi possível consultar decisões ainda atuais na referida ação civil pública (por exemplo, uma decisão de maio de 2024 em agravo de instrumento que discutia o ônus dos honorários periciais nesse processo, entre o estado e o município) (Brasil, 2012).

A decisão de primeiro grau, de todo modo, ilustra bem a tensão inerente à efetivação dos direitos sociais. Ao mesmo tempo que reconhece o direito e o "respectivo dever à moradia digna" (termos da própria decisão) como obrigações estatais, o Judiciário resguarda o espaço de discricionariedade do Poder Executivo quanto aos meios de implementação, em respeito ao princípio da separação dos poderes e às limitações orçamentárias. Fica evidente que, embora o direito seja inquestionável, sua materialização depende de políticas públicas complexas, cuja formulação e execução são de competência primária da Administração. Isso

reforça a ideia de que a garantia da moradia não é um ato único, mas um processo contínuo de gestão política e social (Brasil, 2012).

Além desse contexto jurídico, é interessante trazer as observações etnográficas apresentadas no artigo "Trabalho, moradia e cidade: zonas de indiferenciação" de Cibele Saliba Rizek, do ano de 2011. Pode-se perceber que as transformações espaciais, sociais e econômicas da cidade contemporânea produzem formas híbridas de moradia-trabalho, que tensionam os conceitos tradicionais de habitação. Nesses contextos, moradias assumem funções produtivas, espaços de trabalho informal, hospedagem de múltiplas gerações ou famílias, divisão de cômodos, etc., o que reflete a adaptabilidade forçada das classes populares diante do déficit habitacional ou das condições de acesso inadequado à moradia (Rizek, 2011).

Integrando esse panorama com os dados recentes sobre déficit habitacional, há uma conexão clara: ainda que o número de domicílios deficitários tenha diminuído, a pressão sobre a moradia digna impõe que o objeto "moradia" seja pensado não apenas como quantidade de unidades habitacionais, mas como qualidade, função social, localização, adequação espacial e econômica. As zonas de indiferenciação descritas por Rizek evidenciam que muitas moradias já existentes são atravessadas por sobrecarga (uso excessivo do espaço, privação de infraestrutura etc.), o que reforça que a mera redução do déficit absoluto não sinaliza solução plena do direito à moradia digna (Rizek, 2011).

Assim, o artigo de Rizek pode contribuir para a discussão sobre como as políticas públicas devem ir além de construir ou financiar residências, focando também nas condições de habitabilidade, no uso misto dos espaços residenciais, no adensamento, no ônus de aluguel, nos deslocamentos residenciais, enfim, nas relações entre moradia, trabalho e sociabilidade urbana. A efetivação do direito à moradia exige atenção tanto ao déficit quantitativo quanto ao déficit qualitativo, e àquelas zonas da cidade onde os limites entre morar e trabalhar se tornam nebulosos, impondo adaptações que nem sempre preservam a dignidade (Rizek, 2011).

A corresponsabilidade pelo direito à moradia exige, portanto, um pacto social mais amplo. O Estado não pode se omitir de sua obrigação de implementar políticas públicas, mas tampouco o cidadão pode abdicar de sua responsabilidade em contribuir para a manutenção de uma vida comunitária sustentável, que envolva desde o cumprimento de deveres

tributários até a participação em iniciativas locais de urbanização e solidariedade. Nessa cooperação, devem ser conjugadas a solidariedade e a subsidiariedade: "A solidariedade sem subsidiariedade pode, de fato, degenerar facilmente em assistencialismo, ao passo que a subsidiariedade sem a solidariedade se expõe ao risco de aumentar as formas de localismo egoísta" (Compêndio da Doutrina Social da Igreja, 2005, p. 202).

Ao mesmo tempo, o dever à moradia implica refletir sobre o papel do mercado imobiliário e das dinâmicas de exclusão que ele pode reforçar. A especulação fundiária, a financeirização da habitação e a segregação socioespacial não apenas fragilizam o acesso a moradias dignas, mas também aprofundam desigualdades históricas. Nesse sentido, cabe ao Estado regular tais processos, mas também à sociedade civil e às comunidades eclesiais denunciar e combater práticas que desvirtuem a função social da propriedade.

Por fim, a noção de dever à moradia não deve ser compreendida como peso ou ônus, mas como horizonte de solidariedade e corresponsabilidade. Trata-se de reconhecer que a casa é mais que abrigo: é espaço de vida, de convivência e de realização da fraternidade. Assim, a efetividade do direito à moradia só se dará quando cada ator social assumir sua parcela de responsabilidade, fazendo da habitação não apenas um direito, mas também um compromisso comum em prol do bem-estar coletivo.

Conclusão

A Campanha da Fraternidade de 2026, ao retomar o tema da moradia já discutido em 1993, revela a permanência e a atualidade do desafio habitacional no Brasil. Três décadas depois, o problema persiste em novas dimensões, exigindo uma abordagem que implique fé, ética e direito na busca por soluções concretas. O tema é complexo e, evidentemente, um ensaio teológico-jurídico como o presente, em algumas laudas, não é capaz de esgotar todas as temáticas.

O direito à moradia, reconhecido no plano internacional e constitucional, não é apenas um preceito formal. Ele se conecta de modo direto à dignidade humana, à proteção da família e à construção de uma sociedade solidária. Ao mesmo tempo, trata-se de um direito que dialoga com outros, como saúde, trabalho e mobilidade urbana, demandando políticas públicas integradas e intersetoriais.

Os dados recentes (18/09/2025) da Fundação João Pinheiro e as análises históricas do IPEA demonstram avanços relativos na redução do déficit quantitativo, mas também revelam que a precariedade qualitativa permanece como obstáculo central. Moradias sem infraestrutura adequada, localizadas em áreas periféricas ou marcadas pelo custo excessivo do aluguel continuam a violar a dignidade de milhões de brasileiros.

Essa constatação evidencia as limitações de políticas habitacionais centradas exclusivamente na aquisição da casa própria. Experiências como a locação social, ainda incipientes no Brasil, mas consolidadas em países europeus, demonstram caminhos alternativos que devem ser fortalecidos. A diversificação de modelos habitacionais é essencial para atender à heterogeneidade da realidade social brasileira.

O trabalho, por sua vez, aparece como dimensão indissociável da moradia. Sem emprego digno e renda adequada, não há possibilidade de garantir acesso estável a uma habitação. A doutrina social da Igreja enfatiza a importância do trabalho como dom e responsabilidade. Esse vínculo reafirma que políticas de habitação devem estar acompanhadas de medidas de geração de emprego e renda.

Nesse contexto, ganha força a noção de dever à moradia. Não se trata apenas de reivindicar direitos diante do Estado, mas de reconhecer uma corresponsabilidade que envolve cidadãos, comunidades, instituições religiosas e o próprio mercado. O direito à moradia é inseparável do dever de contribuir para que todos tenham acesso a um lar digno.

Conclui-se, assim, que a efetividade do direito à moradia requer uma dupla fidelidade: ao ordenamento jurídico e à ética da fraternidade cristã. Somente por meio de políticas públicas consistentes, do engajamento comunitário e da consciência do dever de solidariedade será possível transformar o direito em realidade e fazer da moradia um espaço de dignidade, justiça e paz social.

Referências

BÍBLIA. Bíblia de Jerusalém. Nova edição revista e ampliada. São Paulo: Paulus, 2002.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*, v. 127, 1994, p.711-732. p. 722. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20

habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 1992.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Brasil registra o menor déficit habitacional da história.* Portal Gov.br, 18 set. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n--1583#:~:text=O%20estudo%20da%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Jo%C3%A3o,5%2C97%20milh%C3%B5es%20no%20per%C3%ADodo. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 28.* Direito Constitucional e Civil. Arguição de descumprimento de preceito Fundamental. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19. [...]. 6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. 7. Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição. 8. Tutela provisória incidental referendada. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 11 nov. 2022. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658045. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 1ª Vara da Fazenda Pública. *Ação Civil Pública nº 0486063-72.2011.8.19.0001.* Autor: Ministério Público. Réus: Município do Rio de Janeiro e Estado do Rio de Janeiro. Juiz: Afonso Henrique Ferreira Barbosa. Rio de Janeiro, 21 de julho de 2012.

CARDONE, Marly A. Trabalho: Direito ou Dever? *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 61, p. 245-286, 1966.

CATECISMO da Igreja Católica. Edições CNBB: Brasília, 2022.

CONCÍLIO VATICANO II. Documentos do Concílio Ecumênico Vaticano II. Paulus: São Paulo, 1997.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Campanha da Fraternidade.* Disponível em: https://campanhas.cnbb.org.br/campanha-da-fraternidade/. Acesso em: 27 ago. 2025a.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Campanha da Fraternidade 1993.* Disponível em: https://campanhas.cnbb.org.br/campanha/fraternidade1993/. Acesso em: 27 ago. 2025b.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *CNBB lança cartaz da Campanha da Fraternidade 2026 com foco na moradia digna.* Disponível em: https://campanhas.cnbb.org.br/cnbb-lanca-cartaz-da-campanha-da-fraternidade-2026-com-foco-na-moradia-digna/. Acesso em: 27 ago. 2025c.

DIDAQUÊ. *Doutrina dos Doze Apóstolos.* Tradução de Ivo Storniolo. São Paulo: Paulus, 1994.

ESPANHA. [Constitución (1978)]. *Constitución Española.* Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1978.

G1. *Déficit habitacional cai ao menor nível da série histórica, mas mais moradias são inadequadas, diz pesquisa.* G1, 18 set. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/09/18/deficit-habitacional-cai-ao-menor-nivel-da-serie-historica-mas-mais-morias-sao-inadequadas-diz-pesquisa.ghtml. Acesso em: 20 set. 2025.

IGREJA CATÓLICA. Pontifício Conselho "Justiça e Paz". *Compêndio da Doutrina Social da Igreja.* São Paulo: Paulinas, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010).* Brasília, DF: Ipea, maio 2013. Disponível em: https://portalan-

tigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=18171&Itemid=1. Acesso em: 20 set. 2025.

JOÃO PAULO II. *Carta Encíclica Centesimus Annus*, Acta Apostolicae Sedis, 1991.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* Paris: ONU, 1948.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.* Nova York: ONU, 1979.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Convenção sobre os Direitos da Criança.* Nova York: ONU, 1989.

ONU. *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº 4:* O direito a uma moradia adequada (art. 11, §1, do Pacto). Genebra: ONU, 1991.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 89, p. 89-109, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.* 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 45.

VENTURA, Anamaria Pereira Morais. *O direito à moradia para além do título de propriedade e a locação social.* 2022. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.