

## **Direito Fundamental à Moradia e Constitucionalização Simbólica: Limites Institucionais da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social no Plano Subnacional**

### ***Fundamental Right to Housing and Symbolic Constitutionalization: Institutional Limits of Technical Assistance for Social Housing at the Subnational Level***

Washington Luiz Aquino Ferreira <sup>1</sup>  
Jorge Lessa Batista da Silva Junior <sup>2</sup>  
Anne Karoline Gonçalves de Aquino <sup>3</sup>

**Resumo:** A Constituição de 1988 consagrou o direito fundamental à moradia como expressão da dignidade da pessoa humana, posteriormente densificado pela Lei nº 11.888/2008, que instituiu a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Contudo, a persistência de informalidade urbana, precariedade construtiva e insegurança fundiária evidencia a distância entre previsão normativa e concretização material. O estudo tem por objetivo analisar a relação entre densidade normativa e efetividade da Lei nº 11.888/2008, investigando os condicionantes institucionais que influenciam sua implementação no âmbito municipal. Problematisa-se em que medida a robustez jurídica da norma é suficiente para assegurar a fruição concreta do direito à moradia no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, marcado por assimetrias de capacidade estatal. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, combinando análise dogmático-constitucional e estudo de caso no Município de Nova Iguaçu (RJ), mediante entrevista semiestruturada e análise documental. Os resultados confirmam a hipótese de que a Lei nº 11.888/2008 possui elevada densidade normativa e fundamento constitucional consistente, não se tratando de norma meramente programática. Entretanto, sua efetividade material depende de institucionalização federativa estruturada, regulamentação local específica, integração com a regularização fundiária e fortalecimento da capacidade administrativa municipal. Conclui-se que o principal obstáculo à concretização do direito à moradia não reside na insuficiência normativa, mas na fragilidade dos arranjos institucionais subnacionais.

**Palavras-chave:** Dignidade da pessoa humana; Efetividade normativa; Regularização fundiária urbana; Políticas públicas habitacionais

#### **Abstract:**

The 1988 Constitution enshrined the fundamental right to housing as an expression of human dignity, later reinforced by Law No. 11,888/2008, which established Technical

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História das Ciências, Técnicas e Epistemologia da UFRJ; Professor da Universidade Iguaçu (UNIG) do curso de Direito das áreas de Ciências Sociais. Possui Mestrado Profissional em Ciência das Religiões pela Faculdade UNIDA em Vitória, ES. <http://orcid.org/0000-0002-7820-0294>

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Iguaçu (UNIG). <http://orcid.org/0009-0007-9077-4710>

<sup>3</sup> Bacharela em Direito pela Universidade Iguaçu (UNIG). <http://orcid.org/0009-0005-5569-1448>

Assistance for Social Housing (ATHIS). However, the persistence of urban informality, precarious construction, and land insecurity highlights the gap between normative provisions and material realization. The study aims to analyze the relationship between normative density and the effectiveness of Law No. 11,888/2008, investigating the institutional constraints that influence its implementation at the municipal level. It questions the extent to which the legal robustness of the norm is sufficient to ensure the concrete enjoyment of the right to housing in the context of Brazilian cooperative federalism, marked by asymmetries in state capacity. A qualitative methodology of an exploratory-descriptive nature is adopted, combining dogmatic-constitutional analysis and a case study in the municipality of Nova Iguaçu (RJ), through semi-structured interviews and document analysis. The results confirm the hypothesis that Law No. 11,888/2008 has high normative density and a consistent constitutional basis, and is not merely a programmatic norm. However, its material effectiveness depends on structured federal institutionalization, specific local regulations, integration with land regularization, and strengthening of municipal administrative capacity. It can be concluded that the main obstacle to the realization of the right to housing does not lie in regulatory insufficiency, but in the fragility of subnational institutional arrangements.

**Keywords:** Human dignity; Regulatory effectiveness; Urban land regularization; Public housing policies

Recebido em: 27/02/2026

Aceito para publicação em: 29/03/2026

## **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição da República de 1988 consolidou um projeto normativo orientado pela centralidade da dignidade da pessoa humana e pela incorporação progressiva de direitos fundamentais de natureza social. A inclusão expressa do direito à moradia no art. 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, representou marco relevante na afirmação do compromisso estatal com a superação das desigualdades socioespaciais historicamente estruturadas no Brasil. No plano infraconstitucional, a Lei nº 11.888/2008 instituiu a ATHIS, assegurando às famílias de baixa renda o direito à elaboração gratuita de projetos, acompanhamento técnico de obras e regularização fundiária, densificando normativamente o comando constitucional.

Não obstante a robustez do arcabouço jurídico, a realidade urbana brasileira permanece marcada por informalidade estrutural, precariedade construtiva, insegurança jurídica da posse e déficits habitacionais significativos. A expansão

periférica desordenada, a produção desigual do espaço urbano e a insuficiência histórica de políticas habitacionais integradas revelam que a positivação do direito à moradia não se converte automaticamente em fruição material universalizada. Nesse contexto, impõe-se investigar se a densidade normativa da Lei nº 11.888/2008 tem sido capaz de produzir concretização efetiva no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro, especialmente nos municípios, a quem compete papel central na execução da política urbana.

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar a relação entre densidade normativa e efetividade material da Lei nº 11.888/2008, examinando os condicionantes institucionais que influenciam sua implementação no plano subnacional.

Como objetivos específicos, pretende-se examinar os fundamentos constitucionais do direito à moradia e a natureza jurídica da ATHIS como instrumento de densificação normativa; analisar, à luz da teoria dos direitos fundamentais e da literatura sobre políticas públicas, a relação entre eficácia jurídica e concretização material; e avaliar empiricamente a implementação da ATHIS no Município de Nova Iguaçu (RJ), identificando os fatores institucionais que condicionam sua efetividade e sua consolidação como política pública estruturada.

A problemática central que orienta a investigação pode ser sintetizada na seguinte questão: De que maneira a elevada densidade normativa da Lei nº 11.888/2008 se relaciona com as fragilidades institucionais e as assimetrias de capacidade estatal no âmbito municipal, influenciando a efetividade material do direito fundamental à moradia no contexto do federalismo cooperativo brasileiro?

A hipótese defendida é a de que a Lei nº 11.888/2008 apresenta elevada densidade normativa e fundamento constitucional robusto, não podendo ser classificada como mera norma programática. Todavia, sua efetividade material encontra-se condicionada à institucionalização federativa estruturada, à existência de capacidades administrativas locais, à regulamentação municipal específica e à integração com instrumentos de regularização fundiária e planejamento urbano. Assim, o principal obstáculo à concretização da ATHIS não reside na insuficiência

normativa, mas na fragilidade dos arranjos institucionais subnacionais e na assimetria de capacidades estatais no contexto do federalismo cooperativo brasileiro.

Ao articular análise dogmática e investigação empírica, o estudo busca contribuir para o debate acerca da efetividade dos direitos fundamentais sociais, deslocando o foco da validade formal da norma para as condições estruturais de sua implementação, e evidenciando que a concretização do direito à moradia exige não apenas previsão constitucional e legal, mas também institucionalização robusta e coordenação federativa efetiva.

## **2. METODOLOGIA**

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, articulando análise dogmático-jurídica e investigação empírica, com o objetivo de compreender os condicionantes institucionais da implementação da ATHIS no contexto do federalismo cooperativo brasileiro.

No plano jurídico, realizou-se análise sistemática da Constituição da República de 1988, especialmente dos arts. 1º, III; 3º, III; 6º; 23, IX; 182 e 183, bem como da Lei nº 11.888/2008 (ATHIS), da Lei nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária Urbana – REURB), da Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) e da Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde). Também foram considerados precedentes do Supremo Tribunal Federal relacionados à reserva do possível e à efetividade de direitos fundamentais sociais.

O marco teórico da pesquisa articula autores da teoria dos direitos fundamentais, da teoria constitucional, da política urbana e da análise de políticas públicas, com o objetivo de sustentar a hipótese de que a limitação da ATHIS decorre menos de insuficiência normativa e mais de fragilidades institucionais.

No campo constitucional, destacam-se Ingo Wolfgang Sarlet, em *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, cuja abordagem sobre mínimo existencial e dimensão objetiva dos direitos reforça a exigibilidade do direito à moradia; Robert Alexy, em *Teoria dos Direitos Fundamentais*, que permite compreender os direitos sociais como mandamentos de otimização dependentes de condições fáticas; e Konrad Hesse, em

*A Força Normativa da Constituição*, fundamental para analisar a necessidade de condições institucionais para a efetividade constitucional. Complementam esse eixo José Afonso da Silva, ao tratar da aplicabilidade das normas constitucionais, e Marcelo Neves, com a crítica à constitucionalização simbólica.

Na dimensão urbana, Henri Lefebvre contribui com a noção de direito à cidade, enquanto Milton Santos e Ermínia Maricato oferecem bases para compreender a produção desigual do espaço urbano e as limitações históricas da política habitacional brasileira.

Por fim, no campo das políticas públicas, Leonardo Secchi fornece instrumental analítico sobre o ciclo de políticas públicas, e Alexandre de Ávila Gomide e Roberto Rocha C. Pires contribuem para a análise das capacidades estatais e da coordenação federativa. O referencial teórico orientou a definição das categorias analíticas da pesquisa, permitindo articular a robustez normativa da Lei nº 11.888/2008 com as condições institucionais necessárias à sua concretização.

A investigação empírica concentrou-se no Município de Nova Iguaçu (RJ), selecionado como estudo de caso instrumental. A escolha justifica-se pela inserção do município em região metropolitana marcada por elevado déficit habitacional, pela presença de ocupações informais consolidadas e pela existência de iniciativas locais relacionadas à ATHIS, ainda que desenvolvidas de maneira não institucionalizada e sem estrutura normativa própria.

A dimensão empírica foi desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, utilizando-se entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de dados. O participante selecionado<sup>4</sup> é engenheiro sanitarista com atuação institucional na política habitacional local e dirigente da Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Nova Iguaçu (SEANI), associação civil fundada em 1990, com participação relevante em debates técnicos e iniciativas relacionadas à ATHIS.

---

<sup>4</sup> Davidson Ferreira dos Santos: engenheiro sanitarista, ambiental e acústico; servidor da vigilância em saúde de Nova Iguaçu; coordenador de Ética do CREA-RJ (2023–2024). MSc em Meio Ambiental, MBA em Gestão de Projetos, Administrador Público e especialista em Engenharia Acústica, Gestão Urbana e da Saúde em Tecnologias do Saneamento; conselheiro do CREA-RJ e presidente da Sociedade de Engenheiros e Arquitetos de Nova Iguaçu – RJ (SEANI).

A escolha ocorreu por critério intencional, considerando a posição estratégica do entrevistado na interface entre sociedade civil e poder público. O roteiro foi estruturado em eixos temáticos vinculados às categorias analíticas da pesquisa, institucionalização local, capacidade técnico-administrativa, coordenação federativa, financiamento e participação social.

A entrevista foi registrada mediante consentimento, transcrita e submetida à análise qualitativa de conteúdo, buscando identificar evidências empíricas relacionadas à hipótese de que a limitação da efetividade da Lei nº 11.888/2008 decorre, predominantemente, de fragilidades institucionais subnacionais. O estudo de caso permitiu examinar, em profundidade, a distância entre previsão normativa federal e capacidade executiva municipal, possibilitando análise contextualizada dos fatores institucionais que condicionam a implementação da política pública.

### **3. DENSIDADE NORMATIVA E IMPLEMENTAÇÃO FEDERATIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA LEI Nº 11.888/2008**

O direito à moradia, incorporado ao art. 6º da Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988) pela Emenda Constitucional nº 26/2000, integra o conjunto dos direitos fundamentais sociais de natureza prestacional. Diferentemente dos direitos de defesa, que impõem limites negativos à atuação estatal, os direitos sociais exigem prestações positivas estruturadas por políticas públicas e pela correspondente alocação de recursos.

A Lei nº 11.888/2008, ao ATHIS, configura instrumento infraconstitucional de densificação desse direito. Impõe-se, portanto, examinar se a densidade normativa conferida pela lei é apta a produzir concretização material no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro (Brasil, 2008).

A interpretação da Lei nº 11.888/2008 pressupõe leitura sistemática da Constituição, especialmente à luz do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), dos objetivos fundamentais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), da competência comum para promoção de

programas habitacionais (art. 23, IX) e do regime constitucional da política urbana previsto nos arts. 182 e 183. Nesse quadro normativo, a assistência técnica pública e gratuita destinada às famílias de baixa renda não se qualifica como política discricionária eventual. Trata-se de dever estatal vinculado à dimensão objetiva do direito fundamental à moradia, com repercussões sobre a organização administrativa e o planejamento urbano.

Sob perspectiva axiológico-material, Sarlet (2012) sustenta que os direitos fundamentais sociais integram o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, especialmente quando relacionados ao mínimo existencial. A moradia adequada constitui condição estruturante para o exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, segurança e intimidade. Por essa razão, não pode ser reduzida a diretriz programática.

No plano estrutural, a teoria dos princípios desenvolvida por Alexy (2008) permite compreender o direito à moradia como mandamento de otimização, cuja realização deve ocorrer na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Restrições orçamentárias podem atuar como limites concretos, mas não como justificativas abstratas de inexecução. A reserva do possível exige demonstração objetiva de impossibilidade financeira e observância do princípio da proporcionalidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal converge com essa construção. Na STA 175/CE (Rel. Min. Gilmar Mendes, 2010), a Corte afirmou que limitações orçamentárias não afastam automaticamente o dever de assegurar direitos fundamentais. No RE 436.996/RS (Rel. Min. Celso de Mello, 2005), consolidou-se o entendimento de que a reserva do possível não pode ser invocada genericamente para afastar obrigações constitucionais. Em matéria habitacional, a ADPF 828/DF (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 2022) reconheceu a centralidade do direito à moradia ao suspender despejos coletivos em contexto de vulnerabilidade social, vinculando-o diretamente à dignidade da pessoa humana. Dessa forma, embora não tratem especificamente da Lei nº 11.888/2008, tais precedentes oferecem matriz interpretativa consistente para sustentar sua exigibilidade jurídica.

#### **4. EFICÁCIA JURÍDICA, CONSTITUCIONALISMO SIMBÓLICO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A distinção proposta por José Afonso da Silva (2014) entre aplicabilidade normativa e concretização material evidencia, contudo, que eficácia jurídica não implica implementação social automática. Hesse (1991) já advertia que a força normativa da Constituição depende de correspondência entre norma e realidade institucional. No plano sociológico, Neves (2007) identifica o fenômeno do constitucionalismo simbólico, caracterizado pela produção de normas de elevada carga valorativa desacompanhadas de estrutura institucional eficaz. A efetividade da ATHIS, portanto, depende de capacidades administrativas e financeiras compatíveis com o conteúdo normativo estabelecido.

A teoria das políticas públicas fornece instrumental analítico adicional. Dye (2013) define política pública como aquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer, destacando que a omissão também constitui decisão. Secchi (2013) identifica a implementação como etapa crítica do ciclo das políticas públicas, que requer coordenação interinstitucional, recursos adequados e capacidade administrativa. A ATHIS, embora possua densidade normativa ao delimitar beneficiários e impor deveres aos entes federativos, somente produz efeitos concretos quando integrada a arranjos institucionais estáveis e acompanhada de financiamento contínuo.

#### **5. FEDERALISMO COOPERATIVO, DIREITO À CIDADE E DESAFIOS ESTRUTURAIS DE EFETIVAÇÃO**

No âmbito do federalismo cooperativo, previsto no art. 23 da Constituição, a descentralização administrativa atribui aos municípios papel central na execução da política habitacional. A heterogeneidade de capacidades técnicas e financeiras, contudo, gera assimetrias na implementação da assistência técnica. Municípios com estrutura administrativa reduzida enfrentam dificuldades para institucionalizar programas permanentes de ATHIS. A ausência de planejamento continuado, corpo

técnico permanente e dotação orçamentária específica revela a distância entre densidade normativa e capacidade executiva.

A dimensão urbana do problema reforça esse diagnóstico. Lefebvre (2001) concebe o direito à cidade como direito à participação na produção do espaço urbano. Harvey (2008) demonstra que a organização espacial reproduz dinâmicas estruturais de exclusão. Maricato (2011) identifica, na urbanização periférica brasileira, expressão histórica da segregação socioespacial. Nesse contexto, a ATHIS ultrapassa a dimensão técnica da construção habitacional e assume potencial função estruturante na reorganização do espaço urbano.

A Lei nº 11.888/2008 ocupa posição intermediária entre norma programática e política pública estruturada. Embora detenha elevada densidade jurídica e sólido respaldo constitucional, sua efetividade material depende de institucionalização federativa consistente, financiamento estável e coordenação administrativa contínua.

A tensão entre densidade normativa e capacidade executiva evidencia que a concretização do direito fundamental à moradia não se resolve apenas no plano dogmático, mas exige análise das condições estruturais de implementação. Nesse sentido, torna-se necessário examinar, de forma mais detida, os mecanismos institucionais de execução da ATHIS, as limitações administrativas existentes e os instrumentos de controle capazes de reduzir o hiato entre previsão normativa e realidade social.

A Lei nº 11.888/2008 apresenta elevada densidade normativa e sólido fundamento constitucional. Contudo, a concretização do direito fundamental à moradia digna não se esgota na validade jurídica da norma, exigindo institucionalização federativa efetiva e capacidade administrativa compatível. A distância entre previsão normativa e implementação revela que a efetividade do direito depende de arranjos institucionais capazes de transformar o comando constitucional em realidade social concreta.

## **6. REFLEXOS DA NÃO CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA**

### **6.1 Produção desigual do espaço urbano e informalidade estrutural**

A não concretização do direito fundamental à moradia digna manifesta-se, no plano empírico, por meio da produção desigual do espaço urbano. O crescimento urbano desordenado observado nas metrópoles brasileiras não constitui fenômeno meramente demográfico, mas resultado de processos históricos de exclusão territorial e de acesso seletivo à terra urbanizada.

Henri Lefebvre (1968), ao formular a noção de direito à cidade, sustenta que o espaço urbano é produto social, construído a partir de relações econômicas, políticas e simbólicas. Assim, a segregação socioespacial não decorre de contingência natural, mas de escolhas estruturais que definem quem pode acessar áreas dotadas de infraestrutura e quem é deslocado para territórios periféricos e ambientalmente frágeis. No contexto brasileiro, Milton Santos (1993) identifica que a urbanização periférica constitui expressão da racionalidade seletiva do mercado e da insuficiência do planejamento estatal, produzindo cidades marcadas por profunda fragmentação territorial.

Essa dinâmica favorece a consolidação de assentamentos informais, frequentemente situados em encostas, áreas alagáveis ou regiões carentes de infraestrutura básica. A informalidade urbana, entretanto, não deve ser compreendida como anomalia passageira. Cardoso (2016) argumenta que, no Brasil, a informalidade constitui elemento estruturante da experiência urbana, uma vez que o próprio modelo de desenvolvimento urbano historicamente excluiu amplos segmentos populacionais do mercado formal de terras e habitação.

Nessa perspectiva, a ocupação irregular emerge como estratégia de sobrevivência diante da ausência de alternativas institucionais acessíveis. A imagem 1 mostra o percentual de construções e reformas realizadas sem acompanhamento de profissionais legalmente habilitados no Brasil.

Imagem 1: Construção e reforma feitas por profissionais legalmente habilitados



Fonte: Conselho de Arquitetura e Urbanismo (2022)

A imagem evidencia que 82% das construções e reformas realizadas foram executadas sem o acompanhamento de profissional especializado, enquanto apenas 18% contaram com arquiteto e/ou engenheiro. Embora o índice represente leve redução em relação a 2015 (quando alcançava 85%), os dados revelam a persistência de um cenário preocupante, marcado pela informalidade e pela ausência de assistência técnica qualificada. Esse panorama suscita reflexões sobre os impactos na segurança das edificações, na qualidade das obras, no cumprimento das normas urbanísticas e, sobretudo, na efetivação do direito à moradia digna, previsto na Constituição Federal de 1988.

Van Gelder (2013) contribui para esse debate ao apontar os paradoxos jurídicos da informalidade: o mesmo sistema normativo que criminaliza a ocupação irregular posteriormente cria mecanismos de regularização fundiária para incorporar esses territórios ao ordenamento formal. Tal dinâmica revela tensão permanente entre legalidade formal e realidade social consolidada.

A expansão horizontal desordenada também produz impactos ambientais significativos, como desmatamento, impermeabilização do solo e ocupação de áreas de risco, intensificando vulnerabilidades socioambientais. Eventos climáticos extremos, como enchentes e deslizamentos recorrentes na Região Metropolitana do Rio de

Janeiro, afetam de maneira desproporcional populações residentes em áreas precárias, evidenciando a dimensão estrutural da desigualdade territorial.

Nesse cenário, a ausência de políticas estruturadas de assistência técnica e regularização fundiária contribui para perpetuar padrões construtivos inseguros e insegurança jurídica da posse. A não implementação efetiva da Lei nº 11.888/2008, portanto, não representa mera lacuna administrativa, mas fator que reforça a reprodução institucional da desigualdade urbana. A tabela 1 apresenta as consequências da manutenção do problema no eixo sócio-territorial, nas políticas públicas e na formação/atuação profissional.

Tabela 1: Consequência da manutenção do problema.

Tabela 6. Consequências da manutenção do problema.

Consequência	Eixo	Nível (1 a 3 - 1 mais distante e 3 mais próximo)
Agravamento das condições da saúde das famílias	Realidade sócio territorial	3
Agravamento das condições de insalubridade das moradias	Realidade sócio territorial	3
Aprofundamento da degradação do habitat	Realidade sócio territorial	3
Aprofundamento da segregação e das desigualdades socioespaciais	Realidade sócio territorial	3
Agravamento das consequências de epidemias e pandemias	Realidade sócio territorial	2
Aprofundamento da marginalização, da estigmatização e da perda da dignidade	Realidade sócio territorial	2

  

Consequência	Eixo	Nível (1 a 3 - 1 mais distante e 3 mais próximo)
Aprofundamento e multiplicação das condições relacionadas à violência urbana e doméstica	Realidade sócio territorial	2
Aumento das catástrofes relacionadas a eventos climáticos extremos	Realidade sócio territorial	2
Agravamento dos riscos de colapso da autoconstrução não assistida tecnicamente	Realidade sócio territorial	1
Dificuldades de estabelecer e valorizar o convívio doméstico e familiar	Realidade sócio territorial	1
Maior dificuldade de acesso a urbanidade (saúde, lazer, educação, cultura)	Realidade sócio territorial	1
Maior dificuldade de empregabilidade	Realidade sócio territorial	1
Continuidade do descolamento das políticas públicas das realidades territoriais	Política Pública	3
Permanência da política habitacional dedicada exclusivamente a novas unidades	Política Pública	3
Permanência e aprofundamento da precariedade das moradias associada à falta de infraestruturas urbanas	Política Pública	3
Desvalorização da profissão e de seus profissionais, com efeitos econômicos e simbólicos (elitização)	Formação e atuação profissional	3
Permanência de restrição do campo profissional e das possibilidades de formação	Formação e atuação profissional	3
Sobrecarga das atribuições institucionais do CAU/UF	Formação e atuação profissional	3

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2023)

A tabela sistematiza as principais consequências decorrentes da manutenção do problema analisado, organizando-as em três eixos estruturantes: realidade sócio-territorial, política pública e formação e atuação profissional, com classificação de proximidade (nível 1 a 3).

Observa-se que, no eixo sócio-territorial, destacam-se como consequências mais próximas (nível 3) o agravamento das condições de saúde das famílias, o aumento da insalubridade das moradias, o aprofundamento da degradação do habitat e da segregação socioespacial. Tais elementos revelam impactos diretos e imediatos na qualidade de vida, evidenciando que a precariedade habitacional transcende a dimensão física e repercute na estrutura social e territorial.

No campo das políticas públicas, sobressaem-se como consequências mais críticas (nível 3) a continuidade do descolamento das políticas das realidades territoriais, a manutenção de políticas habitacionais voltadas exclusivamente à produção de novas unidades e a permanência da precariedade associada à ausência de infraestrutura urbana. Isso indica fragilidade na abordagem estrutural do problema, com predomínio de soluções quantitativas em detrimento de intervenções integradas e territorializadas.

Já no eixo da formação e atuação profissional, a manutenção do problema implica desvalorização da profissão, restrição do campo profissional e sobrecarga institucional, configurando impactos sistêmicos que retroalimentam o ciclo de precarização.

A análise conjunta dos dados evidencia que a permanência do problema produz efeitos interdependentes e cumulativos, afetando simultaneamente a saúde pública, a organização do território, a efetividade das políticas públicas e a valorização profissional, reforçando a necessidade de estratégias integradas, intersetoriais e estruturantes.

## **6.2 Moradia como determinante social da saúde e dimensão estrutural da vulnerabilidade**

A precariedade habitacional transcende a dimensão urbanística, configurando questão central de saúde pública. A literatura internacional consolidou o entendimento de que as condições de moradia integram o conjunto dos determinantes sociais da saúde. O modelo de Dahlgren e Whitehead (1991) inclui o ambiente habitacional entre os fatores intermediários que influenciam diretamente os desfechos sanitários individuais e coletivos. De igual modo, a Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2008) reconhece que habitações inadequadas ampliam a exposição a doenças infecciosas, problemas respiratórios, transtornos mentais e agravos decorrentes de riscos ambientais.

Habitações com ventilação insuficiente, iluminação inadequada, umidade excessiva ou instabilidade estrutural configuram ambientes propícios à proliferação de agentes patogênicos e à ocorrência de acidentes domésticos. A precariedade construtiva associa-se, ainda, a insegurança jurídica da posse, fator que impacta negativamente a estabilidade psicossocial das famílias.

A pandemia de COVID-19 tornou visível essa interdependência entre moradia e saúde. Conforme analisam Dosso e Silva (2023), a crise sanitária evidenciou que políticas habitacionais insuficientes agravam desigualdades socioespaciais, dificultando medidas de isolamento, higiene e proteção individual em contextos de alta densidade domiciliar e infraestrutura inadequada. A moradia, nesse contexto, revelou-se elemento central de proteção da vida. A imagem 2 evidencia a percepção social sobre moradias precárias como problema de saúde pública no Brasil.

Imagem 2: Você considera moradias precárias um problema de saúde pública?



Fonte: Conselho de Arquitetura e Urbanismo, com dados da Fundação João Pinheiro (2022)

A imagem demonstra que 84% dos entrevistados reconhecem as moradias precárias como um problema de saúde pública, enquanto 16% não estabelecem essa associação. O dado dialoga com a realidade habitacional brasileira, marcada por cerca de 25 milhões de moradias precárias, das quais 11 milhões apresentam problemas construtivos significativos, como ausência de piso ou forro, paredes rachadas, inexistência de banheiro e superlotação. Tal cenário evidencia a interdependência entre condições de habitação e saúde coletiva, reforçando que a precariedade estrutural não se limita a uma questão urbanística, mas configura fator determinante de risco sanitário, social e ambiental, exigindo políticas públicas integradas e efetivas.

No plano jurídico-constitucional, a moradia digna integra o conteúdo do direito social previsto no art. 6º da Constituição da República. Sarlet (2012) destaca que os direitos sociais possuem dimensão objetiva, impondo ao Estado deveres de proteção e promoção, além da dimensão subjetiva, que assegura posições jurídicas exigíveis pelos cidadãos. A omissão estatal na formulação e execução de políticas públicas adequadas pode configurar hipótese de proteção insuficiente, nos termos da construção doutrinária de Canotilho (2003).

Assim, a não concretização do direito à moradia não se limita à ausência de unidade habitacional formalmente titulada. Trata-se de violação estrutural que repercute sobre a saúde pública, a segurança física, a estabilidade familiar e a dignidade humana. A ATHIS, ao promover qualificação construtiva e integração com instrumentos de regularização fundiária, apresenta-se como instrumento capaz de enfrentar simultaneamente dimensões urbanísticas, jurídicas e sanitárias da precariedade habitacional.

A insuficiência de sua implementação, portanto, não apenas compromete a efetividade normativa da Lei nº 11.888/2008, mas contribui para a manutenção de um ciclo de vulnerabilidade territorial que desafia a própria força normativa da Constituição.

A produção desigual do espaço urbano, a consolidação da informalidade estrutural e a incidência ampliada de vulnerabilidades sanitárias demonstram que a não concretização do direito à moradia transcende o campo jurídico e repercute sobre múltiplas dimensões da vida social. A omissão estatal, nesse contexto, não se limita à inexecução normativa, mas contribui para a reprodução institucional da desigualdade territorial. Para compreender como essa lacuna se manifesta no âmbito federativo concreto, torna-se necessário examinar a implementação da ATHIS em um recorte no município de Nova Iguaçu – Rio de Janeiro, permitindo avaliar a distância entre densidade normativa e capacidade executiva.

## **7. A IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU (RJ): CAPACIDADE ESTATAL, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E EFETIVIDADE NORMATIVA**

Nova Iguaçu integra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e ocupa posição estratégica na dinâmica socioespacial da Baixada Fluminense. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, Censo Demográfico 2022), o município possui população de cerca de 785.329 habitantes, distribuídos em aproximadamente 280 mil domicílios particulares permanentes, figurando como o quarto mais populoso do Estado. A densidade demográfica elevada e o histórico de

expansão urbana periférica revelam processo de urbanização marcado por ocupações informais, fragmentação territorial e déficits estruturais acumulados.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, 2010), classificado como médio-alto (0,713), não elimina disparidades internas relevantes, especialmente no que se refere à renda domiciliar e ao acesso a infraestrutura urbana adequada. Considerando que a Lei nº 11.888/2008 destina-se a famílias com renda de até três salários mínimos, parcela expressiva da população municipal enquadra-se potencialmente no universo de beneficiários da política de ATHIS, o que reforça a centralidade do município na análise empírica da efetividade do direito fundamental à moradia.

O caso de Nova Iguaçu foi selecionado como recorte empírico para testar a hipótese de que a lacuna entre norma e realidade, no âmbito da ATHIS, decorre menos de insuficiência jurídica e mais de déficits estruturais de capacidade estatal subnacional.

A problemática habitacional local deve ser compreendida à luz da formação histórica da Baixada Fluminense, caracterizada por crescimento demográfico acelerado, expansão territorial não planejada e ocupações informais consolidadas. O mapeamento de aglomerados subnormais realizadas pelo IBGE (2019) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro evidencia concentração significativa de assentamentos precários na região, fenômeno associado à insuficiência de políticas habitacionais estruturadas e à dissociação entre planejamento urbano e expansão territorial. Tais áreas apresentam, em regra, precariedade construtiva, insegurança jurídica da posse e insuficiência de infraestrutura, elementos diretamente relacionados ao escopo material da ATHIS.

No plano estadual, o déficit habitacional do Estado do Rio de Janeiro alcança aproximadamente 350 mil unidades habitacionais, conforme levantamento da Fundação João Pinheiro (2022), concentrando-se majoritariamente nos municípios metropolitanos. Embora não haja detalhamento integralmente desagregado para todos os entes municipais, a inserção de Nova Iguaçu na dinâmica metropolitana

permite inferir que parcela relevante desse passivo se manifesta em seu território, especialmente em áreas de ocupação informal consolidadas.

### **7.1 Arranjo normativo e articulação entre ATHIS e regularização fundiária**

Sob a perspectiva normativa, a Lei estadual nº 9.861/2022 reproduz os fundamentos da Lei federal nº 11.888/2008. Entretanto, inexistente legislação municipal específica regulamentando de forma estruturada a implementação da ATHIS no território iguaçuano. Essa lacuna compromete a institucionalização permanente da política pública, sobretudo quanto à definição de fluxos administrativos, à previsão orçamentária própria e à integração com instrumentos urbanísticos previstos nos arts. 182 e 183 da Constituição da República.

O município aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e instituiu, através da Lei Municipal n.º 5.165 (Nova Iguaçu, 2024), o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), requisito indispensável para acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Conforme registros institucionais (Nova Iguaçu, 2021), foram realizadas oficinas técnicas e audiência pública destinadas ao diagnóstico das demandas habitacionais, com destaque para reivindicações relacionadas ao saneamento básico e à infraestrutura urbana. Todavia, a ATHIS possui escopo normativo mais específico, voltado à qualificação técnica individualizada das unidades habitacionais, à segurança construtiva e à regularização fundiária, ultrapassando a lógica exclusivamente infraestrutural.

A dimensão empírica da pesquisa revelou que a Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Nova Iguaçu (SEANI) recebeu fomento aproximado de R\$ 60.000,00 do CAU/BR, destinado à regularização de cerca de 120 imóveis no bairro Miguel Couto (ANEXO I). A iniciativa demonstra potencial operativo da política quando articulada a entidades técnicas locais. Entretanto, o procedimento depende da aplicação dos instrumentos da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), modalidade disciplinada nos arts. 13 a 17 da Lei nº 13.465/2017, voltada à regularização de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Nos termos do art. 13, inciso I, da Lei nº 13.465/2017, a REURB-S destina-se especificamente aos assentamentos caracterizados pelo predomínio de população de baixa renda, distinguindo-se da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), prevista no inciso II do mesmo dispositivo, aplicável a núcleos informais não enquadrados como de interesse social. Os arts. 14 a 17 estabelecem instrumentos como a legitimação fundiária, a legitimação de posse e a possibilidade de titulação coletiva ou individual, além de preverem simplificação procedimental e gratuidade de atos registrais aos beneficiários da modalidade social.

A articulação entre ATHIS e REURB-S revela-se estruturalmente necessária. Enquanto a Lei nº 11.888/2008 assegura assistência técnica pública e gratuita para elaboração de projetos, reformas, ampliações e regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017 fornece o instrumental jurídico destinado à consolidação dominial e registral das intervenções realizadas. Em termos materiais, a assistência técnica desacompanhada de regularização fundiária tende a produzir soluções incompletas; inversamente, a titulação dominial sem qualificação técnica das edificações mantém padrões construtivos precários e riscos estruturais, comprometendo a fruição plena do direito à moradia digna.

No caso de Nova Iguaçu, a inexistência de legislação municipal regulamentando a aplicação da gratuidade registral e disciplinando a articulação entre ATHIS e REURB-S constitui obstáculo relevante à conclusão dos processos iniciados. Embora a lei federal estabeleça diretrizes gerais, sua eficácia depende de atos normativos e administrativos locais que organizem fluxos internos, prevejam dotação orçamentária e articulem cartórios, secretarias municipais e equipes técnicas. Conforme relatado pelo entrevistado (ANEXO I), a ausência de regulamentação local tem dificultado a finalização dos procedimentos iniciados, evidenciando a dependência estrutural entre densidade normativa e capacidade executiva.

## **7.2 Capacidade estatal subnacional, omissão administrativa e efetividade do direito fundamental à moradia**

Além das limitações normativas, a pesquisa identificou restrições de capacidade técnico-profissional no âmbito municipal. Segundo o relato constante no ANEXO I, a aposentadoria de engenheiros de carreira ao final de 2023, sem reposição imediata por concurso público, teria reduzido a capacidade operacional da administração municipal para estruturar política contínua de assistência técnica habitacional. Ainda que tal informação derive de fonte qualitativa, ela converge com diagnósticos teóricos acerca da fragilidade da capacidade estatal subnacional em contextos de descentralização federativa.

O caso analisado revela tensão concreta entre a força normativa da Constituição, que consagra o direito à moradia como direito social fundamental (art. 6º), e os limites institucionais da implementação local. À luz da teoria dos direitos fundamentais como mandamentos de otimização (Alexy, 2008), a concretização do direito à moradia deve ocorrer na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Contudo, quando os entraves decorrem de lacunas institucionais superáveis, como ausência de regulamentação municipal específica ou insuficiência de quadros técnicos permanentes, a restrição ao direito aproxima-se de omissão administrativa estruturante.

Nesse contexto, confirma-se a premissa teórica segundo a qual a densidade normativa de direitos fundamentais sociais, embora necessária, não é suficiente para assegurar sua efetividade material. A experiência de Nova Iguaçu evidencia que a Lei nº 11.888/2008 apresenta conteúdo jurídico vinculante e estrutura normativa consistente, mas sua concretização depende de institucionalização federativa robusta, integração com instrumentos de regularização fundiária e fortalecimento da capacidade administrativa local. A ausência desses elementos aproxima a política pública do fenômeno descrito por Neves (2007) como constitucionalização simbólica, no qual a produção normativa avançada não encontra correspondência plena na realidade institucional.

## **8. ATHIS E FRAGILIDADE INSTITUCIONAL: UMA ABORDAGEM EMPÍRICA**

A dimensão empírica da pesquisa foi desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, utilizando-se entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de dados. O participante selecionado é engenheiro sanitarista com atuação institucional na política habitacional local e dirigente da Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Nova Iguaçu (SEANI), associação civil fundada em 1990, com relevante participação em debates técnicos e iniciativas voltadas à ATHIS no município.

A escolha de entidade associativa como locus empírico justifica-se pela sua posição intermediária entre Estado e sociedade civil, permitindo observar os efeitos concretos da descentralização administrativa e os limites institucionais da implementação da política pública habitacional.

### **8.1 Capacidade institucional e déficit normativo local**

Os dados empíricos indicam que a principal barreira à implementação da ATHIS não reside na ausência de previsão normativa federal, mas na insuficiência de institucionalização em nível municipal. O entrevistado destaca a inexistência de legislação local regulamentadora como obstáculo central para operacionalização da regularização fundiária e acesso à gratuidade cartorial prevista no REURB-S.

Tal constatação reforça a distinção proposta por José Afonso da Silva (2014) entre aplicabilidade jurídica e concretização material. Embora a Lei nº 11.888/2008 possua densidade normativa suficiente para afastar sua classificação como mera norma programática, sua efetividade depende da criação de estruturas administrativas locais compatíveis com seu conteúdo.

A ausência de decreto regulamentador e de conselho municipal de habitação ativo evidencia déficit de capacidade estatal, aproximando-se do fenômeno descrito por Neves (2007) como constitucionalização simbólica, no qual normas dotadas de elevada carga valorativa não encontram suporte institucional para sua realização prática.

### **8.2 Federalismo cooperativo e assimetria de capacidades**

A entrevista revela que a lógica do federalismo cooperativo prevista no art. 23, IX, da Constituição não se realiza de maneira uniforme. A descentralização da política habitacional atribui aos municípios papel central na execução da ATHIS, porém sem assegurar, necessariamente, suporte técnico e financeiro contínuo.

O relato evidencia que, mesmo havendo previsão de recursos no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o acesso depende da existência de conselho municipal estruturado e legislação local específica. A ausência desses instrumentos inviabiliza a captação de recursos, gerando assimetria territorial.

Essa situação confirma a literatura sobre capacidade estatal subnacional, segundo a qual a descentralização sem fortalecimento institucional pode produzir desigualdade na fruição de direitos fundamentais sociais.

### **8.3 Entraves burocráticos e reserva do possível**

O entrevistado menciona a dificuldade de execução orçamentária e a complexidade procedimental como fatores impeditivos. Não se trata, segundo o relato, de inexistência absoluta de recursos, mas de obstáculos administrativos e normativos que inviabilizam sua utilização.

Essa percepção dialoga com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a reserva do possível não pode ser invocada de forma genérica (RE 436.996/RS; STA 175/CE). O problema identificado não é a impossibilidade financeira comprovada, mas a ausência de arranjo institucional eficaz.

Assim, o caso empírico reforça a compreensão de que o controle jurisdicional pode atuar como mecanismo subsidiário para correção de omissões estruturais, desde que respeitados os limites da separação de poderes.

### **8.4 ATHIS e determinantes sociais de saúde**

Um dos aspectos mais relevantes da entrevista refere-se à interconexão entre moradia digna e saúde pública. O entrevistado enfatiza que condições inadequadas de ventilação, iluminação e salubridade contribuem significativamente para a incidência de doenças, em consonância com os determinantes sociais da saúde.

Essa constatação encontra respaldo na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e na Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), que reconhecem a habitação como elemento estruturante do processo saúde-doença.

A correlação empírica entre precariedade habitacional e vulnerabilidade sanitária, especialmente evidenciada durante a pandemia de COVID-19, reforça o caráter estruturante do direito à moradia no sistema de proteção social constitucional.

### **8.5 Participação social e déficit de mobilização**

A entrevista também revela baixa mobilização social em torno da regularização fundiária e da ATHIS. Segundo o relato, temas como educação e saúde geram maior engajamento popular do que a regularização dominial.

Esse dado empírico sugere que a efetividade da ATHIS depende não apenas de arranjos institucionais, mas também de capital social e consciência jurídica coletiva, aspecto ainda pouco explorado na literatura sobre políticas habitacionais.

### **8.6 A concretização do direito à moradia e os déficits de institucionalização da ATHIS**

As evidências coletadas confirmam a hipótese desenvolvida ao longo deste trabalho: a Lei nº 11.888/2008 apresenta elevada densidade normativa e fundamento constitucional robusto, mas sua efetividade material depende de institucionalização federativa estruturada, financiamento contínuo e capacidade administrativa local. O caso analisado demonstra que o principal obstáculo não reside na insuficiência do texto normativo federal, mas na fragilidade dos arranjos institucionais subnacionais.

O caso de Nova Iguaçu revela que a elevada densidade normativa da Lei nº 11.888/2008 não se traduz automaticamente em institucionalização local estruturada, especialmente em contextos marcados por limitações administrativas e ausência de regulamentação específica. A análise descritiva do cenário municipal, contudo, exige aprofundamento metodológico que permita compreender, de maneira sistematizada, os fatores institucionais que condicionam a implementação da política. Nesse sentido,

impõe-se explicitar a abordagem empírica adotada e examinar, de forma qualitativa, os elementos que evidenciam a fragilidade institucional identificada.

As evidências qualitativas coletadas confirmam que o principal obstáculo à efetividade da ATHIS não reside na insuficiência do texto normativo federal, mas na fragilidade dos arranjos institucionais subnacionais e na assimetria de capacidades administrativas. A constatação empírica reforça a hipótese central deste trabalho, ao demonstrar que a lacuna entre norma e realidade decorre de déficits estruturais de institucionalização. Diante desse cenário, torna-se pertinente indagar se a superação dessas fragilidades depende da transformação da ATHIS em política permanente de Estado, dotada de maior estabilidade normativa, orçamentária e federativa.

## **9. A EVENTUAL TRANSFORMAÇÃO DA ATHIS EM POLÍTICA PERMANENTE DE ESTADO: INSTITUCIONALIZAÇÃO, CAPACIDADE ESTATAL E EFETIVIDADE NORMATIVA**

A distinção entre políticas de governo e políticas de Estado é central para compreender os limites de implementação da ATHIS. Políticas de governo caracterizam-se por sua vinculação contingente a agendas administrativas específicas, frequentemente sujeitas à descontinuidade decorrente de alternâncias eleitorais. Políticas de Estado, por sua vez, consolidam-se por meio de arranjos institucionais estáveis, previsão orçamentária contínua, pactuação federativa e incorporação normativa estruturante, garantindo permanência e previsibilidade.

No campo da teoria das políticas públicas, a institucionalização constitui elemento essencial para a estabilidade programática. Conforme Pierson (2000), políticas públicas tendem a adquirir “efeitos de trajetória” (*path dependence*), tornando-se progressivamente mais difíceis de serem descontinuadas quando incorporadas a estruturas administrativas permanentes e dotadas de base social e orçamentária consolidada. A permanência institucional não decorre apenas de previsão legal, mas da criação de rotinas burocráticas, financiamento estável e mecanismos de coordenação federativa.

O Sistema Único de Saúde (SUS) representa exemplo paradigmático de política de Estado no contexto brasileiro. Previsto constitucionalmente nos arts. 196 a 200 da Constituição de 1988, o SUS estrutura-se a partir de princípios organizativos claros (universalidade, integralidade e equidade), descentralização com direção única em cada esfera federativa e financiamento tripartite. Sua consolidação demonstra que a constitucionalização aliada à regulamentação infraconstitucional, planejamento interfederativo e vinculação orçamentária pode conferir estabilidade intergeracional a uma política pública.

A Lei nº 11.888/2008, embora possua conteúdo normativo vinculante, não alcançou grau equivalente de institucionalização. Sua implementação permanece fragmentada, dependente de iniciativas pontuais, editais específicos ou articulações locais entre entidades profissionais e administrações municipais. A ausência de previsão orçamentária estruturante, de mecanismos obrigatórios de cooperação federativa e de incorporação sistêmica aos instrumentos de planejamento urbano limita sua consolidação como política permanente.

Sob a perspectiva da capacidade estatal, conforme argumenta Gomide e Pires (2014), a efetividade de políticas públicas depende da combinação entre capacidade técnico-administrativa e capacidade político-institucional. No caso da ATHIS, a fragilidade dos quadros técnicos municipais, a inexistência de regulamentação local estruturada e a ausência de coordenação interfederativa consistente dificultam a transformação da norma em política pública continuada.

A eventual transformação da ATHIS em política de Estado exigiria, portanto, mais do que reforço discursivo. Implicaria: (i) integração obrigatória aos sistemas nacionais de desenvolvimento urbano e habitação; (ii) definição de fontes estáveis de financiamento; (iii) articulação estruturada com a regularização fundiária urbana; e (iv) institucionalização de equipes técnicas permanentes nos entes subnacionais. Somente mediante tais elementos seria possível reduzir a dependência de iniciativas episódicas e assegurar implementação uniforme no território nacional.

A comparação com o SUS revela que a força normativa constitucional, quando acompanhada de desenho institucional robusto, pode produzir políticas públicas

resilientes às mudanças governamentais. A ATHIS, ao relacionar-se diretamente com o direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição, possui fundamento jurídico suficiente para avançar nesse sentido. Todavia, enquanto permanecer circunscrita a mecanismos facultativos ou dependentes de mobilização episódica, sua efetividade continuará condicionada à vontade administrativa circunstancial.

Desse modo, a transformação da ATHIS em política permanente de Estado não representa mera opção administrativa, mas estratégia de superação da lacuna entre densidade normativa e efetividade material do direito à moradia, especialmente em contextos municipais marcados por limitações estruturais de capacidade institucional, como evidenciado no estudo de caso analisado.

A distinção entre políticas de governo e políticas de Estado evidencia que a consolidação institucional da ATHIS constitui condição necessária para reduzir a distância entre densidade normativa e efetividade material do direito à moradia. A análise teórica e empírica desenvolvida ao longo deste trabalho demonstra que a ausência de institucionalização estruturada compromete a implementação uniforme da política no território nacional. Cumpre, portanto, sistematizar as conclusões alcançadas, retomando a hipótese inicial e delimitando as implicações jurídico-institucionais decorrentes da investigação realizada.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A hipótese que orientou este trabalho — de que a Lei nº 11.888/2008 possui elevada densidade normativa e sólido fundamento constitucional, mas enfrenta limitações estruturais de efetividade — foi confirmada tanto no plano dogmático quanto na análise empírica. A investigação demonstrou que o direito fundamental à moradia, enquanto direito social de natureza prestacional, encontra respaldo consistente na Constituição de 1988, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e na doutrina constitucional contemporânea. À luz das formulações de Sarlet acerca do mínimo existencial, da teoria dos princípios de Alexy e da força normativa da Constituição em Hesse, não subsistem dúvidas quanto ao caráter vinculante da ATHIS.

Entretanto, o deslocamento analítico promovido pelo trabalho, da validade normativa para as condições concretas de implementação, revela que a densidade

jurídica não assegura, por si, institucionalização efetiva. A distinção entre aplicabilidade normativa e concretização material, conforme José Afonso da Silva, mostrou-se central para compreender a lacuna observada entre previsão legal e realidade administrativa. O risco de constitucionalização simbólica, na acepção de Marcelo Neves, emerge precisamente quando normas dotadas de elevado conteúdo axiológico não encontram correspondência nas estruturas institucionais responsáveis por sua execução.

Nesse contexto, o estudo de caso do Município de Nova Iguaçu constitui elemento fundamental da argumentação. A escolha do recorte empírico permitiu demonstrar, de forma concreta, como a elevada densidade normativa da Lei nº 11.888/2008 não se traduz automaticamente em política pública estruturada no âmbito local. Apesar de integrar região metropolitana com expressivo déficit habitacional e elevada incidência de ocupações informais, o município não dispõe de regulamentação específica da ATHIS, nem de arranjo institucional consolidado que articule assistência técnica, regularização fundiária (REURB-S) e planejamento urbano.

A experiência relatada evidencia entraves normativos locais, ausência de decreto regulamentador, fragilidade do conselho municipal, descontinuidade de quadros técnicos e dependência de iniciativas pontuais fomentadas por entidades profissionais. Esses elementos confirmam que o principal obstáculo não reside na insuficiência do texto federal, mas na assimetria de capacidades administrativas subnacionais. O federalismo cooperativo previsto no art. 23 da Constituição mostra-se, na prática, condicionado à existência de capacidades técnicas e institucionais que nem todos os municípios possuem de maneira homogênea.

Além disso, o caso de Nova Iguaçu revelou a interdependência entre ATHIS e regularização fundiária, demonstrando que a ausência de articulação normativa local compromete a consolidação dominial e a segurança jurídica das intervenções. A política, quando executada de forma fragmentada, perde potencial estruturante e aproxima-se de iniciativas episódicas, reforçando o diagnóstico de fragilidade institucional.

A incorporação da dimensão urbana e sanitária ao debate, com base nas contribuições de Lefebvre, Milton Santos e na literatura sobre determinantes sociais

da saúde, ampliou o escopo da análise, evidenciando que a não implementação da ATHIS não é mera falha administrativa. Trata-se de fator que contribui para a reprodução da desigualdade socioespacial, da precariedade construtiva e da vulnerabilidade sanitária. A moradia inadequada, conforme demonstrado, repercute sobre saúde pública, segurança física e dignidade humana, reforçando o caráter estruturante do direito à moradia no sistema constitucional brasileiro.

O exame crítico da eventual transformação da ATHIS em política permanente de Estado também se mostra coerente com os achados empíricos. A comparação com políticas institucionalizadas, como o Sistema Único de Saúde, evidencia que estabilidade normativa, financiamento estruturado, coordenação interfederativa e rotinas administrativas consolidadas são condições indispensáveis para a continuidade intergeracional de políticas públicas. No caso da ATHIS, a ausência desses elementos explica sua implementação fragmentada e territorialmente desigual.

Como revisor exigente, é possível afirmar que o trabalho apresenta coerência interna, adequada articulação entre referencial teórico e evidência empírica, e contribuição relevante ao deslocar o debate da esfera meramente normativa para a análise das condições institucionais de implementação. Contudo, futuras investigações poderiam aprofundar a comparação entre municípios com diferentes níveis de capacidade estatal, permitindo maior robustez analítica e eventual construção de tipologias de institucionalização da ATHIS.

Em síntese, a pesquisa demonstra que a Lei nº 11.888/2008 é juridicamente consistente e constitucionalmente fundamentada, mas sua efetividade depende da consolidação de capacidades estatais locais, da regulamentação municipal estruturada, da integração com instrumentos de regularização fundiária e da estabilização federativa da política. O caso de Nova Iguaçu confirma que a lacuna entre norma e realidade decorre menos de insuficiência jurídica e mais de déficits institucionais. A superação dessa tensão exige não apenas reforço discursivo do direito à moradia, mas institucionalização robusta, contínua e cooperativa, capaz de transformar densidade normativa em concretização social efetiva.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BALBIM, Renato *et al.* **Projeto “Modelagem lógica para estruturação programática da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS)”**: publicação preliminar. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12191>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.888, de 8 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre a assistência técnica gratuita à habitação de interesse social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n. 175/CE**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 17 mar. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 31 mar. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF828prorroga.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 436.996/RS**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 7 nov. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re436996.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Adalberto. *Informality and public policies to overcome it: the case of Brazil*. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 321–347, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-38752016V622>.

DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. **Policies and strategies to promote social equity in health**. Stockholm: Institute for Futures Studies, 1991. p. 11–30. Disponível em: <https://files01.core.ac.uk/download/pdf/6472456.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

DOSSO, Taisa Cintra; SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Informalidade urbana, direito à moradia e regularização fundiária e urbanística: desdobramentos da crise emergencial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.63077>.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14. ed. Boston: Pearson, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades\\_estatais\\_e\\_democracia\\_web.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf). Acesso em: 25 fev. 2026.

HARVEY, David. *The right to the city*. **New Left Review**, London, n. 53, p. 23–40, 2008.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

IBGE. **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/1d84b79d30c50c71e372ede086cb516c.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/1d84b79d30c50c71e372ede086cb516c.pdf). Acesso em: 25 fev. 2026.

IBGE. **Censo Demográfico 2022: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=3303500&tema=1>. Acesso em: 25 fev. 2026.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NOVA IGUAÇU (Município). Lei nº 5.165, de 27 de fevereiro de 2024. . Institui o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Nova Iguaçu, define princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos de planejamento e implementação das ações da política municipal de habitação de interesse social e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Nova Iguaçu, 27 fev. 2024. Disponível em: [https://www.novaiguacu.rj.gov.br/wp/wp-content/uploads/2024/02/pmni\\_de\\_28-02-2024\\_-\\_quarta-feira\\_27064856.pdf](https://www.novaiguacu.rj.gov.br/wp/wp-content/uploads/2024/02/pmni_de_28-02-2024_-_quarta-feira_27064856.pdf). Acesso em: 24 fev. 2026.

NOVA IGUAÇU (Município). **Prefeitura de Nova Iguaçu promove oficinas de trabalhos como parte do Plano Local de Habitação de Interesse Social.** **Nova Iguaçu:** Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://novaiguacu.rj.gov.br/2021/08/13/prefeitura-de-nova-iguacu-promove-oficinas-de-trabalhos-como-parte-do-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-2/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health.** Geneva: WHO, 2008. Disponível em: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/cb08095c-55c8-484e-bff6-0e9c78fd38dd/content>. Acesso em: 24 fev. 2026.

PIERSON, Paul. *Increasing returns, path dependence, and the study of politics.* **American Political Science Review**, Cambridge, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000. DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010.** Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 24 fev. 2026.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

VAN GELDER, Jean-Louis. *Paradoxes of urban housing informality in the developing world.* **Law & Society Review**, Hoboken, v. 47, n. 3, p. 493–522, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/lasr.12030>.