

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

PUBLIC POLICIES AS EFFECTIVENESS INSTRUMENTS TO THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING

Rogério Luiz Nery da Silva*
Thuany Klososki Piccolo**

RESUMO

O presente estudo desenvolvido no contexto do grupo de pesquisas em mecanismos de efetivação dos direitos sociais, coordenado pelo autor e cumprido pela autora busca aproximar a análise da realidade habitacional brasileira e investigar possíveis propostas para a implantação de soluções públicas de eficácia social. O direito à moradia não se resume apenas ao acesso a um imóvel para ocupar ou habitar, mas subsume uma série de expectativas do ser humano que vive em determinada área, basta considerar que de pouco vale possuir um imóvel em local não servido por abastecimento de água e luz, sem esgotamento sanitário ou densamente exposto a endemias, portanto, a vida digna em termos de habitação pressupõe um conjunto mínimo de condições de habitabilidade em segurança, saúde e mesmo algum conforto, que garantam uma vida adequada aos cidadãos. O método aplicado buscou, dedutivamente, compreender a evolução dos direitos sociais, sua problemática – em especial, pelos óbices existentes para eficácia e efetivação, do direito à moradia adequada. As políticas públicas habitacionais consistem nos meios utilizados pelo Estado para lidar com as expectativas prestacionais dos administrados, não apenas no sentido de possibilitar o acesso à moradia física, mas também de garantir a dignidade da mesma mediante a garantia decorrente de outras ações na área social, tais como saúde, educação, segurança e oferta de postos de trabalho. De qualquer modo, ao Estado e à sociedade são atribuídos os deveres de zelar pela proteção social e de entrega das prestações sociais mínimas, primando por provimento a todos, de forma igualitária. Os problemas à efetivação do direito à moradia são variados e complexos, com prestações sociais diversas e custosas. Daí a finalidade de aferir até que ponto as políticas até então desenvolvidas lograram cumprir seu papel, em termos de padrões dignos de habitabilidade.

Palavras-chave: Direito à moradia adequada. Dignidade da pessoa humana. Direito fundamental social. Políticas públicas habitacionais. Efetividade.

ABSTRACT

The present study was developed in the context of the research group on Mechanisms of realization of social fundamental rights, coordinated by the first author and completed by the second one and it tries to approximate analysis of the Brazilian housing reality and to investigate the possible proposals

* Professor pós-doutor em Direito Constitucional pela New York Fordham University (EUA); Doutor em Direito Público e Mestre em Direito e Economia; dr.rogerionery@gmail.com

** Universitária da graduação em Direito, bolsista de Iniciação à Pesquisa (PIBIC/Unoesc) na Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc); thuanypiccolo@gmail.com

for the implementation of public solutions for social rights effectiveness. The right to housing is not just access to a property to occupy or inhabit, but subsumes a number of expectations of the human being who lives in a certain area. If you consider that it is hardly worth owning a property in a place not served by water supply and light without sanitary or heavily exposed to endemic exhaustion, so the good life in terms of housing requires a minimum set of housing standards in safety, health and even some comfort, ensuring adequate life for citizens. The method applied aimed, deductively, understanding the evolution of social rights, their problems – In particular, the existing efficiency and effectiveness, the right to adequate housing barriers. The public housing policies consist of the means used by the state to deal with contributive expectations of the citizens, not only in order to allow access to physical property, but also to ensure the dignity of the same by ensuring due to other actions in the social area, such as health, education, safety and supply of jobs. In any event, the State and society are assigned the duty of ensuring the social protection and delivery of those services, striving for provision to all, equally. The problems over the realization of the right to housing are varied and complex, with diverse and costly social benefits. Hence the purpose of assessing the extent to which policies developed so far managed to fulfill its role in terms of decent standards of housing.

Keywords: Right to adequate housing. Human dignity. Fundamental social rights. Public housing policies. Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO - A IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A dificuldade constante da realidade habitacional vivida por que grande parte da população brasileira não difere da constatada em diversas partes do mundo e tem despertado interesse do meio acadêmico, notadamente por aqueles engajados no tema das políticas públicas sociais. A ampliação do número de estudos na área do direito à moradia como direito subjetivo fundamental social e da ordenação do direito urbanístico, submetida a uma noção de função social da propriedade, tem sido considerável, muito provavelmente motivada pela pressão decorrente da sua previsão em tratados internacionais de direitos humanos, nas últimas décadas, o que desencadeou também a inclusão desse direito no texto constitucional fundamental de diversos países.

No que concerne ao Brasil, é clara a necessidade de maior debate e estudo do direito à moradia quando se observa a realidade das cidades, desde as metrópoles aos pequenos municípios, em função do elevado déficit habitacional urbano e pela indiferença às expectativas de dignidade também no meio rural, pela subcondição arquitetônica das habitações, pela proliferação de construções em áreas de risco, pela falta de saneamento básico, ausência de segurança estrutural, de meio ambiente ou pessoal dos habitantes, da precariedade de oportunidades de acesso à educação ou saúde, em diversos bairros e distritos, assim por diante.

Como se pode claramente inferir, o direito à moradia não se resume apenas ao acesso a um imóvel para ocupar ou habitar, mas subsume uma série de expectativas do ser humano que vive em determinada área, basta considerar que de pouco vale possuir um imóvel em local não servido por abastecimento de água e luz, sem esgotamento sanitário ou

densamente exposto a endemias. Portanto, a vida digna em termos de habitação pressupõe um conjunto mínimo de condições de habitabilidade em segurança, saúde e mesmo algum conforto, que garantam uma vida adequada aos cidadãos.

Muito já se avançou na problemática habitacional desde que as primeiras preocupações com direitos humanos surgiram, porém ainda há muito que se discutir, principalmente no que diz respeito à gestão dos recursos públicos e de criação de políticas públicas habitacionais que solucionem ou que pelo menos amenizem a situação atual.

Diante disso, o estudo das dificuldades que o Poder Público enfrenta para efetivar os direitos sociais, como a reserva do possível, por exemplo, é peça chave para se discutir a garantia do mínimo existencial, tendo sempre como base o princípio nuclear dos direitos fundamentais – a dignidade da pessoa humana – que é essencial para compreender o real cenário em que se encontra o problema e, assim, buscar soluções que possam contribuir para uma mudança social.

Entendemos que poderosos instrumentos dessa mudança podem ser as políticas públicas, que quando elaboradas e implantadas adequadamente, são capazes de efetivar direitos e criar condições para que os destinatários da norma constitucional tenham acesso a eles de maneira satisfatória.

2 O REFERENCIAL: A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Por se tratar de um dos principais instrumentos de proteção dos direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana é objeto de várias discussões tanto na doutrina nacional quanto internacional.

Carecendo de conceito fechado e pacífico, Sarlet (2010, p. 70) expõe uma proposta de conceito desse princípio, que ele mesmo afirma que se encontra em processo de reconstrução. Segundo o autor, a dignidade consiste numa qualidade conferida a cada ser humano, que lhe atribui a proteção, o respeito e a garantia de seus direitos e deveres fundamentais por parte do Estado e da sociedade, assegurando-lhe condições mínimas para uma vida adequada. Nesse sentido, Barroso (2011, p. 272), comenta que da mesma forma que aos bens materiais lhes são atribuídos valores, às pessoas está a dignidade.

Complementando a ideia, o mesmo autor entende que o princípio da dignidade da pessoa humana é o núcleo dos direitos fundamentais, formado pelos valores protetivos de liberdade, igualdade e justiça, com o objetivo de protegê-los contra as possíveis violações pelo Estado e por particulares. Além disso, constitui poderoso argumento nas decisões das Cortes Supremas e nos Tribunais Constitucionais de vários países (BARROSO, 2013, p. 29 e BARROSO, 2011, p. 275).

Tanto Barroso (2011, p. 202 e 273) quanto Sarlet (2010, p. 89) afirmam que todos os direitos fundamentais têm origem e fundamentação no núcleo essencial do princípio da dig-

nidade da pessoa humana e que por terem essas características, tais direitos, independente de posição formal, dimensão de origem ou tipo de prestação, devem ter proteção máxima.

Mezzaroba e Silveira (2011, p. 446-447) explicam que a dignidade da pessoa humana ganhou mais atenção no âmbito internacional em função das atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial e as violações de direitos humanos resultantes dos regimes totalitários instituídos principalmente pela Alemanha e pela Itália constituem um marco histórico na evolução dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, Barroso (2011, p. 274 e 2013, p. 19) afirma que a inclusão nos documentos internacionais, como a Carta das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) reflete a busca pelo fim da intolerância, discriminação, exclusão social e violência.

Além desses documentos diversos países, como Alemanha, África do Sul e Israel, incluíram a proteção da dignidade em seus textos constitucionais como princípio e outros, como Canadá, Índia e Irlanda, mencionaram-na nos preâmbulos de suas constituições, mostrando sua relevância (BARROSO, 2013, p. 20).

No entanto, como bem salienta Sarlet (2010, p. 68), mais do que garantir a dignidade da pessoa humana na esfera constitucional, é preciso assegurar o acesso a condições mínimas de existência, o respeito pela vida e pela integridade física e moral de cada indivíduo, pois é diante da realização desses direitos que se dá a eficácia deste princípio.

Sarlet (2010, p. 57) sustenta que a dignidade, após ser conquistada pelos indivíduos e sendo prevista constitucionalmente, torna-se tarefa do Estado a responsabilidade pela promoção e preservação da dignidade existente, por meio de ações que possibilitem o seu pleno exercício e fruição. No entanto, vale lembrar que a dignidade não se trata de um princípio superior e absoluto, mas relativo e, por isso, passível de ponderação (TORRES, 2003, p. 13).

Segundo o mesmo autor, a preocupação atual com a dignidade da pessoa humana é consequência da opção do Estado Democrático de Direito feita pela constituinte, já que o modelo adotado anteriormente, o Estado de Bem-Estar Social a considerava hierarquicamente superior e absoluto.

Em se tratando do direito à moradia, Saule Jr. (2004, p. 149) sustenta que o princípio da dignidade da pessoa humana é uma maneira de averiguar as violações de direitos fundamentais causadas pelo próprio Estado ou por particulares. O que implica dizer que não se trata de um princípio que deva ser utilizado como justificativa para tudo e sem qualquer controle, mas como ferramenta da busca pelo justo e adequado à população.

Para Sarlet (2010, p. 93), quando se defende a proteção do direito à moradia adequada pela dignidade da pessoa humana, é preciso ressaltar que não se trata de qualquer tipo de habitação, mas de um local adequado que ofereça o mínimo de proteção e de condições para viver, atendendo, assim, os parâmetros estabelecidos internacionalmente pela ONU, que a UN Habitat (2009, p. 1) denomina de “moradia adequada”.

Saule Jr. (2004, p. 149) entende que a dignidade da pessoa humana pode servir como um comando constitucional que contribui para que o Poder Público reconheça os componentes da moradia adequada e promova programas de interesse social que preencha tais requisitos.

3 A META: OS DIREITOS SOCIAIS

Resultantes da segunda dimensão de direitos, os direitos sociais foram consagrados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) num momento conturbado em que os Estados buscavam justiça social, conseqüente da profunda desigualdade econômica instaurada graças ao modelo liberal vigente até a década de 1950 (CANUTO, 2010, p. 166).

De acordo com Krell (2002, p. 19), os direitos sociais foram mencionados pela primeira vez em nível constitucional nas Constituições do México (1917), da República de Weimar (1919) e também do Brasil (1934), sendo caracterizados, principalmente, pela baixa normatividade. Hoje é possível observar um esforço dos Estados para a efetivação desses direitos, já que houve um grande avanço acerca do tema com a publicação e ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Na Constituição Federal de 1988, os direitos sociais possuem capítulo próprio dentro do Título II, que corresponde aos direitos e garantias fundamentais, e alguns deles possuem outras normatizações no Título VIII, que trata da Ordem Social.

Sabe-se que diferente dos direitos civis, os direitos sociais consistem em direitos subjetivos, requerendo, assim, direito a prestações (LEAL, 2012, p. 445). Para isso, tais prestações materiais do Estado podem ser realizadas por meio de leis, atos administrativos, prestação de serviços públicos e implementação de políticas sociais que possibilitem o acesso dos direitos constitucionalmente protegidos (KRELL, 2002, p. 19-20).

Em outras palavras, a efetivação está diretamente relacionada com uma série de ações adotadas pelos governos, não apenas na área social, mas também nas esferas jurídica, econômica e política.

Por causa disso, Krell (2002, p. 21) entende que a realização dos direitos sociais enfrenta uma série de obstáculos de caráter multifacetado, como a questão da teoria da reserva do possível, da inércia da atuação dos governantes em criar e implementar programas e ações voltadas especificamente para as prestações sociais básicas e também pela necessidade de regulamentação infraconstitucional, ainda precária no direito brasileiro.

Para Canuto (2010, p. 166-167), os direitos sociais constituem meios para que a dignidade de pessoa humana seja alcançada e, por esse motivo, o Estado deve buscar constantemente maneiras de torná-los mais acessíveis para toda a população, principalmente para aqueles que mais carecem de assistência. No entanto, não basta que às pessoas sejam

garantidos direitos de forma mínima, mas da melhor qualidade possível que o Estado tenha condições de fornecer.

Ainda há amplo debate sobre a fundamentalidade dos direitos sociais na literatura, que não consiste no foco do presente estudo, mesmo que seja de grande relevância.

3.1 O PARÂMETRO: O MÍNIMO EXISTENCIAL

Não há como estudar direitos sociais sem compreender os aspectos principais do mínimo existencial. De acordo com Krell (2002, p. 61), a Corte Constitucional Alemã encontrou no princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à vida, a fundamentação para a garantia do mínimo existencial.

De acordo com Barroso (2011, p. 202), o conceito de mínimo existencial elaborado pela doutrina contemporânea compreende “o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa”. Nesse sentido, o autor afirma que esse princípio constitucional é violado quando qualquer indivíduo vive abaixo desse mínimo estabelecido. Aqui nos permitimos mencionar que a parcela da população que mora nas periferias, nas margens de rios, favelas e até lixões vive em situações degradantes muito abaixo desse limite.

Leal (2012, p. 455) complementa que a doutrina internacional entende que o mínimo existencial ultrapassa a questão das condições mínimas para uma vida digna e do sustento físico próprio, sendo essencial para isso a participação da vida social do Estado. Já Krell (2002, p. 63) defende que do mínimo existencial fazem parte os direitos relacionados à sobrevivência, como saúde, alimentação, vestimentas, educação e moradia.

Nesse sentido, Leal (2012, p. 456) argumenta que o conteúdo do mínimo existencial é relativo, variando de acordo com a região e o momento socioeconômico em que se encontra, já que as condições mínimas de sobrevivência da França são diferentes das da Bolívia, assim como é possível perceber essas diferenças dentro do nosso próprio país, entre as regiões Norte e Sul, por exemplo. Segundo o mesmo autor, esse conteúdo mínimo pode ser alterado também em casos de catástrofes naturais ou causadas pelo próprio homem e, aqui acrescentamos, as alterações climáticas que ocorrerão futuramente no planeta por causa da aceleração das consequências do fenômeno do aquecimento global.

No entanto, Leal (2012, p. 465) atenta para o fato que assegurar o mínimo existencial, no contexto do Estado Democrático de Direito, não implica na obrigação de prover os direitos sociais básicos num padrão ótimo, mas de apenas garantir “um padrão mínimo de segurança material”, que aqui ressaltamos a recomendação da ONU em prover serviços que possibilitem uma vida adequada.

De acordo com o mesmo autor, existe um consenso entre os gestores públicos de que seria possível garantir apenas o conjunto básico de direitos que integram o núcleo do

mínimo existencial, independente dos recursos orçamentários e das competências federativas (LEAL, 2012, p. 460). Para tanto, é necessário alterar toda a estrutura gestora vigente e demandar esforços para que as mudanças de fato ocorram.

Por fim, Leal (2012, p. 456) traz à baila a questão de que o mínimo existencial é, geralmente, utilizado “sem considerar as dimensões e impactos sociais” para proteção individual, no sentido de que cada pessoa quando requer um direito social ao Judiciário não se dá conta que a exigência e realização do mesmo implica em sacrifício do direito de várias outras pessoas.

3.2 O CONTRAPONTO: A RESERVA DO FINANCEIRAMENTE POSSÍVEL

Na teoria, os direitos sociais que compõem o mínimo existencial deveriam ser garantidos de maneira ampla para todos os cidadãos. Na prática, porém, a situação é bem diferente e enfrenta limitações materiais do Estado, que o Tribunal Constitucional Alemão denominou de “reserva do possível” (MILAGRES, 2011, p. 65).

De acordo com Sarlet (2012, p. 288), a reserva do possível apresenta três dimensões: (a) disponibilidade orçamentária e jurídica para a realização dos direitos fundamentais, (b) proporcionalidade das prestações no tocante à exigibilidade e (c) razoabilidade.

Segundo Canuto (2010, p. 208), a reserva do possível não é apenas um limite material, mas também um limite fático e jurídico para a efetivação dos direitos sociais, que está condicionada a compromissos que demandam investimentos por meio do Poder Público provenientes do erário para a criação de meios que assegurem a realização dos mesmos. Diante disso, questionamos se os gastos aumentariam tanto assim ou se a “simples” mudança de estratégia de aplicação de recursos não seria suficiente.

Por outro lado, a teoria da reserva do possível apresenta também uma função decisiva em casos de conflitos entre direitos fundamentais, situação em que o quesito orçamentário serve como critério de proteção do núcleo essencial de um deles, utilizando-se critérios de proporcionalidade defendidos pela Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy (SARLET, 2012, p. 288).

Por fim, Leal (2012, p. 464) afirma que a eficácia e realização dos direitos sociais podem ser prejudicadas quando o Poder Público utiliza a reserva do possível como forma de justificar a omissão social. Nesse sentido, o Min. Celso de Mello (BRASIL, 2005, p. 13) se pronunciou certa vez que a reserva do possível não deve ser utilizada pelo Estado como obstáculo de maneira ilegítima e arbitrária, por meio de manipulação financeira e político-administrativa, com o intuito de inviabilizar o provimento de condições mínimas de existência. Leal (2012, p. 464) complementa essa ideia entendendo que não é correto atribuir essa conduta ao Poder Público em geral, mas a possíveis agentes políticos e públicos que em determinadas situações agem com desvio de finalidade.

3.3 A AFERIÇÃO DA EFICÁCIA E DA EFETIVIDADE

Apesar de serem previstos em diversos textos constitucionais no mundo inteiro, pode-se dizer que ainda são poucos os Estados que protegem e garantem a efetivação dos direitos sociais (BARRETO, 2003, p. 11; CANUTO, 2010, p. 167-168).

A história brasileira demonstra que o Estado acolheu para si a tarefa de prover uma série de prestações sociais de caráter protecionista e assistencialista em função do cenário de exclusão social, miserabilidade e fragilização da cidadania, pouco investindo em políticas preventivas, levando a população a um estado de inércia (LEAL, 2012, p. 446). Dessa forma, para Leal (2012, p. 450), não há como não se falar por necessidade de mudanças no método de gestão para que os direitos sociais no Brasil sejam mais eficazes e acessíveis à população mais afetada pela intensa desigualdade social.

Como se viu, o custo de efetivação desses direitos é um dos principais obstáculos que o Poder Público enfrenta, pois toda realização dos direitos sociais só ocorre quando são despendidos recursos arrecadados na forma de tributos para a realização dos programas sociais e dos serviços públicos (LEAL, 2012, p. 460; SARLET, 2012, p. 286).

No entanto, Leal (2012, p. 446) afirma que não é possível efetivar os direitos sociais na base do “tudo ou nada”, pois as questões complexas que afetam essa realização dependem de diferentes atores institucionais, tais como a disponibilidade de recursos financeiros, criação e implantação de políticas públicas, medidas legislativas ordenadoras das receitas, entre outros.

Porém, o argumento da escassez de recursos não justifica que os direitos e serviços sociais mínimos não sejam providos, justamente por ferir o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo passível de apreciação judicial para que seja aferida a razoabilidade dos atos do Poder Público (LEAL, 2012, p. 447).

Para Sarlet (2012, p. 287), os direitos fundamentais a prestações enfrentam a dificuldade que o autor chama de “efetiva disponibilidade do seu objeto”, questionando se o indivíduo destinatário de determinada prestação possui capacidade jurídica e condições para usufruir a mesma. Segundo o mesmo autor, para que o Poder Público possa garantir tais prestações, é mister determinar seus destinatários para que o Estado não seja obrigado a garantir um direito para quem não o utilizará.

Milagres (2011, p. 66) sustenta que a efetivação dos direitos sociais depende totalmente da capacidade estatal e Sarlet (2012, p. 287) defende a ideia de que ao legislador cabe a tarefa de definir os limites do razoável.

Além do compromisso do Estado perante os direitos sociais, Krell (2002, p. 59-60) salienta a importância da participação do cidadão nas escolhas e ações do Poder Público é essencial para que este processo tenha sucesso.

4 OS INSTRUMENTOS: POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Procopiuck (2013, p. 138), as políticas públicas podem ser compreendidas como instrumentos legitimados político-administrativamente para solucionar problemas coletivos fazendo uso dos recursos e esforços do Estado. Segundo o mesmo autor, estes podem ser maiores ou menores, variando de acordo com a complexidade e amplitude de cada situação.

Acerca do conceito do termo em debate, tanto Bucci (2002, p. 251) quanto Procopiuck (2013, p. 140) afirmam que não há consenso entre os especialistas, existindo, assim, uma série de definições.

Para Procopiuck (2013, p. 139), o conceito de política pública não estabelece instruções, mas diretrizes gerais para direcionar a atuação da ação governamental frente aos problemas que envolvem os interesses coletivos. Em geral, as políticas públicas compreendem um conjunto de estratégias e planos associados aos meios necessários para sua execução (PROCOPIUCK, 2013, p. 141).

Theodoulou (1995, p. 3) explica que política pública é um conceito multifacetado e complexo, que pode se referir a uma ação ou omissão do governo concebido para servir a um propósito politicamente definido que geralmente envolve problemas sociais. Segundo a mesma autora, para delinear uma política pública é necessário compreender a interação de vários atores formais e informais que participam do contexto político¹.

Nesse jaez, Procopiuck (2013, pp. 140 e 144) afirma que o estudo das políticas públicas possibilita que os pesquisadores analisem a eficácia dos resultados obtidos pela implementação das mesmas, preocupando-se com os motivos que levam o governo a atuar ou não para mudar o cenário social preocupante e complexo enfrentado, em grande parte, pelas classes sociais mais baixas.

Nesse sentido, Canuto (2010, p. 187) complementa que a avaliação e análise do andamento das políticas públicas é uma forma de evitar que sejam esquecidas e que os recursos tenham a devida destinação. Para a mesma autora, as políticas públicas consistem em instrumentos de justiça social que possibilitam que a população, principalmente aquela parcela excluída e muitas vezes esquecida, goze de seus direitos fundamentais. De acordo com a mesma autora, quando certos programas têm curto período de vigência ou sofrem modificações em função, geralmente, da alternância de poder e, conseqüentemente, de interesses, planos e estratégias, a população que mais necessita destes acaba prejudicada.

¹ Segue o texto original: (...) *public policy is a multifaceted and complex concept. Simply defined, public policy refers to a government action or inaction designed to serve a politically defined purpose. Policy should be seen as an output of government, while politics is the process by which the output is delivered. Understanding policy making requires acknowledgment that it is a series of activities involving the interaction of both formal and informal actors that cannot be divorced from the context of the political environment that it germinates from.*

Em sentido oposto, Bucci (2002, p. 251) citando Muller e Surel (2002, p. 25-26) contribui com a discussão afirmando que as políticas públicas podem atuar também mediante as omissões governamentais, independente de serem intencionais ou não.

No que tange ao Brasil, a redemocratização do país na década de 1980 contribuiu para mudar o modelo de gestão pública que estava sendo utilizado, buscando, principalmente, descentralizar as atividades governamentais e promover a participação popular, com o intuito de potencializar os resultados das políticas públicas (SCHOMMER, 2005, p. 102; CANUTO, 2010, p. 183). No entanto, o que se observa na história das políticas públicas no Brasil é a falta de efetividade dos programas implementados, podendo atribuir a esse fato objetivos supra-estimados, falta de planejamento ou até pirotecnia eleitoral (CANUTO, 2010, p. 189).

Para Canuto (2010, p. 182), como os direitos fundamentais são efetivados mediante implantação e disponibilidade de políticas públicas, torna-se fundamental a participação popular cobrando e exigindo ações que modifiquem a realidade social, garantindo, assim, a realização dos mesmos.

A autora sustenta ainda que o Estado tem o dever de constantemente buscar a efetivação igualdade e a mudança da realidade social, o que exige a criação de políticas públicas eficazes e bem elaboradas que atinjam seus objetivos inicialmente estabelecidos. Desse modo, quando os resultados das políticas públicas são satisfatórios, pode-se afirmar que os princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana foram atingidos (CANUTO, 2010, pp. 182 e 189).

Canuto (2010, p. 187-188) também discute a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas, afirmando que isso violaria o princípio da separação dos poderes previsto na Constituição, já que nesse debate há também a questão orçamentária, que é de responsabilidade do Poder Legislativo. Segundo a mesma autora, a doutrina que defende essa legitimação prima pela proteção do núcleo dos direitos que oferecem as condições mínimas de existência mediante políticas mal aplicadas ou inexistentes.

5 O FOCO: O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Os direitos humanos internacionais reconhecem que todos têm direito a um padrão de vida adequado, incluindo o direito à moradia adequada. No entanto, dados revelam que cerca de um bilhão de pessoas vivem em condições degradantes, informais e inseguras (UN HABITAT, 2009, p. 1).

A fundamentalidade do direito à moradia se deve ao seu caráter essencial de possibilitar que o indivíduo possa ter seu repouso em segurança e paz contra as intempéries climáticas e sociais (MILAGRES, 2011, p. 64). Nesse sentido, complementa Saule Jr. (2004, p.

167) que a violação do direito à moradia resulta intimamente de uma violação do direito à vida, por se tratar de um espaço de segurança e proteção pessoal, um asilo inviolável.

Mas o que se defende nesse estudo é o acesso à moradia digna ou adequada, já que o simples fato de possuir um abrigo precário contra as ações do tempo não pode ser considerado digno.

De acordo com a UN Habitat (2009, p. 3), o direito à moradia adequada compreende condições mínimas de segurança, dignidade e paz, resultantes do compromisso dos Estados que ratificaram os tratados internacionais que dispõem sobre o assunto. Porém, apesar de constar no rol do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) que devem ser providos progressivamente e no limite dos recursos públicos, não se deve utilizar tal premissa para postergar a efetividade desse direito e não garanti-lo, como, infelizmente, pode-se observar em determinadas administrações públicas que não despendem muitos esforços e investimentos em ações que de fato o efetivem (UN HABITAT, 2009, p. 7).

Nesse sentido, o Comentário-Geral nº 4 sobre o direito à moradia adequada, editado pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, trata sobre o direito que todo indivíduo possui de ter um nível adequado de vida de que trata o artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). O Comentário estabelece, no parágrafo 8º, alguns aspectos que precisam ser considerados para caracterizar uma habitação adequada, a saber: segurança jurídica de posse, disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura, custo acessível da moradia, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

O Comentário, no *caput* do parágrafo 8º, compreende que o entendimento de moradia adequada pode variar de acordo com fatores sociais, econômicos, culturais e climáticos, por exemplo, mas que acima dessas diferenças, os aspectos elencados devem ser considerados em todo e qualquer contexto.

Acerca da segurança jurídica de posse, a Comissão amplia esta concepção, incluindo outras formas, como aluguel, habitação cooperativa e de emergência, pois entende que independente do tipo de posse, os indivíduos precisam ter proteção legal do Estado contra ações de despejo forçado, por exemplo. Diferente do que comumente se imagina, o direito à moradia não é sinônimo de direito à propriedade e nem implica que o governo deva prover casas próprias para todos e nem àqueles mais necessitados, mas que as ações estatais sejam suficientes para garantir essas condições mínimas mesmo para as famílias que moram de aluguel (UN HABITAT, 2009, pp. 6 e 8).

Sobre a disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura, o Comentário destaca a importância dos direitos e serviços sociais básicos que possibilitam condições mínimas de existência, tais como saúde, segurança e saneamento básico.

O custo acessível da moradia diz respeito ao não comprometimento das necessidades básicas familiares com os custos relativos à manutenção da habitação. Nesse sentido,

a Comissão estabelece que os países signatários devem criar condições para que os gastos sejam compatíveis com os níveis de renda, intervindo por meio de programas e subsídios da habitação.

Sobre o aspecto da habitabilidade, o documento estabelece que uma moradia adequada deve fornecer um espaço que garanta segurança, proteção contra as ações climáticas e contra parasitas e a convivência com vetores de doenças. No intuito de melhorar as condições de vida de muitas famílias que vivem sem saneamento básico em diversos países, a Organização Mundial da Saúde editou em 1989 o *Health Principles of Housing*, o qual entende que a moradia é uma necessidade básica de qualquer pessoa e está intimamente ligada à saúde, sendo fundamental o desenvolvimento de ações preventivas e profiláticas nessas regiões.

Acerca da acessibilidade, a Comissão expõe a preocupação do acesso pleno e sustentável aos recursos de habitação por grupos desfavorecidos, como idosos, crianças, pessoas com deficiência e enfermos, estabelecendo o compromisso com os Estados-partes com a edição de leis e políticas sociais que garantam acessibilidade para esses grupos

Sobre a localização, o Comentário dispõe que as habitações devem ter acesso, principalmente, a opções de emprego, serviços de saúde e educação, tanto em zonas urbanas quanto rurais. Nesse aspecto também está incluída a vedação de construções em áreas poluídas ou próximas às fontes de poluição, que possam afetar a saúde dos habitantes.

Por fim, a adequação cultural corresponde à forma de construção e aos materiais empregados, que devem permitir a expressão da diversidade cultural e a diversidade de habitação da comunidade.

Nesse sentido, o direito à moradia adequada pede determinadas medidas na prevenção de pessoas sem-teto, a proibição de despejos forçados, o combate à discriminação, maior atenção aos vulneráveis e marginalizados, segurança de posse e garantia de moradia para todos (UN HABITAT, 2009, p. 6). Segundo o mesmo autor, para que tais medidas sejam efetivadas, é necessária a intervenção e a atuação governamental conjunta do Legislativo, administrativo e gestão pública na forma de políticas públicas.

De acordo com Canuto (2010, p. 174), o problema habitacional brasileiro só será resolvido quando o Estado criar políticas públicas condizentes à realidade do país, que sejam eficazes e de fato reduzam o déficit habitacional, garantindo também saneamento básico e desenvolvimento sustentável.

Nesse jaez, Milagres (2011, p. 69) entende que o direito à moradia supera a ideia de prestação estatal, mínimo existencial ou de direito fundamental social, pois acredita tratar-se de um direito especial de personalidade, em função de seu caráter essencial e existencial, transcendendo a concepção de direito fundamental social.

No entanto, a realidade brasileira muito se distancia da idealização constitucional de igualdade e dignidade quando se observa centenas de milhares de famílias vivendo em

condições precárias de habitabilidade em favelas, cortiços e loteamentos irregulares e clandestinos, desprovidas de amparo estatal (CANUTO, 2010, p. 176),

Canuto (2010, p. 211) sustenta que a eficácia do direito à moradia corresponde a um dever do Estado em garantir os meios jurídicos para proteção desse direito para que ninguém seja privado ou impedido de conquistá-lo.

Nesse sentido, Milagres (2011, p. 67) prega que a efetividade do direito à moradia depende de ações do Poder Público e, nesse sentido, a UN Habitat (2009, p. 33) lista três tipos de obrigações que são vinculadas aos Estados que ratificam os tratados de direitos humanos que preveem o direito à moradia, quais sejam: (a) de respeitar, que exige que os Estados deixem de interferir direta ou indiretamente no direito à moradia adequada; (b) de proteger, a qual requer que os Estados evitem que terceiros interfiram no o direito à moradia adequada, como o controle dos aluguéis (*rental market*), por exemplo; e a (c) de cumprir, exigindo que os Estados adotem medidas legislativas, administrativas, orçamentárias, judiciais, promocionais e outras necessárias para realizar plenamente o direito à moradia adequada.

Saule Jr (2004, p. 175) afirma que a eficácia do direito à moradia compreende duas esferas: a jurídica e a social. A eficácia jurídica compreende a previsão desse direito no texto constitucional, na edição de legislação infraconstitucional e na execução de políticas públicas habitacionais, especialmente nas áreas urbanas. Já a eficácia social está diretamente relacionada com a qualidade de vida dos indivíduos e de condições adequadas de habitação.

Para Sarlet (2008, p. 62) a eficácia social do direito à moradia que preencha os requisitos do “adequado” aos parâmetros do princípio da dignidade da pessoa humana ainda corresponde a um sério problema tanto para o Brasil quanto para outros Estados.

CONCLUSÕES

Como se pode aferir, a efetividade dos direitos sociais figura como objetivo na busca de menores índices de desigualdade social e melhores condições de vida, mesmo que de maneira mínima. A ratificação de tratados internacionais de direitos humanos que tratam sobre direitos sociais e a adoção pelos Estados da primazia do princípio da dignidade da pessoa humana em seus textos constitucionais bem demonstra a preocupação e o engajamento em relação às deficiências prestacionais em termos de serviços públicos essenciais da parcela da população mais pobre e, por via de consequência é a que mais necessita da efetivação desses serviços.

Mesmo que a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988 não vincule o Poder Público a garantir habitações para todos, tal fato pelo menos incide em um compromisso com a sociedade de criar condições para que o déficit habitacional seja reduzido e que muitas famílias possam viver de maneira adequada conforme os padrões estipulados pela ONU.

As políticas públicas habitacionais, portanto, consistem em um dos meios utilizados pelo Estado para lidar com essa complexa situação, não apenas no sentido de possibilitar o acesso à moradia digna, mas também de garantir uma série de outras ações na área social, tais como saúde, educação e trabalho. De qualquer modo, ao Estado é incumbida a obrigação de zelar pela proteção dessas prestações, primando por um provimento a todos e de maneira igualitária.

Diante do breve exposto, conclui-se que os problemas relacionados à efetivação do direito à moradia são variados e dotados de notável complexidade, pois envolvem outras prestações sociais no intuito de garantir uma condição de vida adequada e que a realidade habitacional observada na população de baixa renda, principalmente, encontra-se longe dos padrões considerados dignos de habitabilidade.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, 508 p.
- BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum. 2013, 132 p.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 2011, 505 p.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 410.715-5/SP. Município de Santo André e Ministério Público do Estado de São Paulo, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/11/2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva. 2002, 298 p.
- CANUTO, Elza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2010, 339 p.
- KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 2002, 120 p.
- LEAL, Rogério Gesta. Ainda sobre a efetivação dos direitos fundamentais sociais em face do mínimo existencial: um debate inacabado. In: BAZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da; SMORTO, Guido (Orgs.). *Os desafios dos direitos humanos fundamentais na América Latina e na Europa*. Joaçaba: Unoesc. 2012, 645 p.

MEZZARROBA, Orides; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. O princípio da dignidade da pessoa humana: uma leitura da efetivação da cidadania e dos direitos humanos a partir dos desafios impostos pela globalização. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; CASSEL, Douglas (Orgs.). *A realização e a proteção internacional dos direitos humanos fundamentais: desafios do século XXI*. Joaçaba: Unoesc. 2011, 600 p.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas. 2011, 225 p.

Organização das Nações Unidas. *Comentário-Geral nº 4 – resolução internacional sobre despejos forçados*. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/en/linhas/terra/comentario-geral-n-4-%E2%80%93-onu-%E2%80%93-resolucao-internacional-sobre-despejos-forcados-versao-em-ingles/>>. Acesso em 6 set. 2013.

Organização Mundial da Saúde. *Health principles of housing*. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270_eng.pdf>. Acesso em 08 set. 2013.

PROCOPIUCK, Mario. *Políticas públicas e fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas. 2013, 383 p.

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, 504 p.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010, 182 p.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2004, 544 p.

SCHOMMER, Paula Chies. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. *Revista de Administração de Empresas*. 43(4), p. 102-107, 2005.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: starting to understand. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A.. *Public policy: essential readings*. 2. ed. New York: Pearson. 1995, 356 p.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, 508 p.

UN HABITAT. *The right to adequate housing*. Fact Sheet no 21/Rev. 1. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2009, 51 p.

