

A Efetividade dos Direitos Sociais

O Direito Social à Moradia

Aluno: Uanderson Pereira

Orientadora: Telma Lage

Objetivos Gerais

A presente pesquisa tem por tema principal a “Efetividade dos Direitos Sociais”. Nela o que se procura é identificar, analisar e debater os principais direitos sociais previstos em nossa Constituição Federal, para isso usa-se não somente o próprio texto da Carta Magna, mas também nos apoiamos em grandes doutrinadores e na visão dos tribunais para identificar como tais direitos estão sendo absorvidos na prática. Posteriormente se seguirá a apresentação do resultado encontrado para a Comunidade Acadêmica.

Os direitos sociais estão elencados no Art. 6º da CF e entre eles encontramos o direito à saúde, educação, assistência, moradia entre tantos outros. Porém após a leitura deste dispositivo constitucional tão importante é normal que surjam algumas questões na mente de qualquer observador e estudioso dos direitos sociais. Questões tais como: será que estes direitos estão bem definidos em nosso ordenamento? As autoridades públicas tem dado efetividade a estes direitos, conforme prevê a Constituição Federal? Que são os destinatários destes direitos? Sem a proteção do estado tais pessoas poderiam adquirir a prestação destes direitos no “mercado”? Tais questões, entre tantas outras, são indispensáveis quando o assunto é a efetividade destes e de qualquer direito assegurado no ordenamento pátrio.

Estas são perguntas que norteiam a pesquisa e ao final buscamos responder a cada uma delas, trazendo o questionamento acerca da efetividade destes direitos sociais. Estuda-se também a relação existente entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. E como que a prestação de tais direitos pode vir não somente de decisões emanadas do poder judiciário. Tais direitos podem ser prestados, pelo Poder Legislativo, que após de debruçar sobre o tema pode elaborar uma lei que garante tais direitos, ou pode vir também através do poder executivo, quando a administração põe em prática políticas públicas de auxílio aos destinatários deste direito.

A Professora Tema, especialista no tema, há muitos anos vem se dedicando ao estudo e pesquisa sobre os direitos sociais e como orientadora visa nos fazer entender a complexidade e importância de tais direitos.

Por ser tema bastante amplo, a presente pesquisa apenas terá por base a generalidade dos direitos sociais em um primeiro momento, onde buscaremos apresentar tais direitos. Num segundo momento esta pesquisa será focada no Direito Social à moradia, onde procuraremos mostrar como este direito social pode ser prestado, e/ou tem sido, pelo Estado em duas diversas divisões. O que os destinatários de tais

direitos podem esperar e na prática e como tem sido assegurado tal direito. Traçaremos a diferença entre direito social à moradia e direito de propriedade e habitação. Um com sede Constitucional, outros com sedes civilistas. Embora muitas vezes confundidos, o que se mostra normal em razão de suas aparentes similaridades, buscaremos mostrar a diferença entre tais direitos.

Metodologia

Utilizamos os dispositivos constitucionais que asseguram este direito como ponto de partida de nosso estudo, sempre os interpretando com base no conceito de dignidade da pessoa humana. Utilizamos-nos também da melhor doutrina sobre o tema, recorrendo a artigos e manuais de Direito Constitucional [1,2] para embasar nossas conclusões.

Também recorreremos à análise de algumas políticas públicas como O Programa Minha Casa Minha Vida e como este tem trazido efetividade a este direito. Analisamos algumas decisões que protegem a função social da propriedade, assegura o direito a moradia, e tentam trazer igualdade aos desiguais. A matéria utilizada foi muito vasta e foi realizado enorme esforço de sintetizar ao máximo na presente pesquisa para se adequar a forma do presente trabalho.

Nosso foco será durante todo o estudo, os destinatários destas normas, as pessoas para quem foram criados os direitos sociais, aqueles que não podem comprar tais serviços no mercado.

Dos Direitos Sociais

Os direitos sociais são, na melhor definição do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “aqueles que visam garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais, em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna, por meio da proteção e garantias dadas pelo Estado Democrático de Direito”. Conforme se observa da leitura de seu preâmbulo:

“Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, liberto do medo e da miséria, não pode ser realizado a menos que sejam criadas condições que permitam a cada um desfrutar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e liberdades do homem; Tomando em consideração o fato de que o indivíduo tem deveres para com outrem e para com a coletividade à qual pertence e é chamado a esforçar-se pela promoção e o respeito dos direitos reconhecidos no presente Pacto.”

Dá já pode extrair duas características importantíssimas e que são tratados em nosso grupo de pesquisa. Os Direitos Sociais são garantistas e seu objetivo maior é a dignidade humana.

São garantistas no sentido que visam tornar efetivo o direito abstrato a que todo cidadão faz jus. Ora de que valeria se a constituição garantisse a todos os indivíduos o direito à vida, mas não houvesse no texto da Carta, meios de tornar efetivo ou trazer para os indivíduos algo mais concreto, uma certeza de que poderão usufruir desta vida na prática. Assim surgem os direitos sociais como a educação, moradia, lazer, trabalho etc. Tais direitos carregam consigo uma obrigação do Estado em fazer seu melhor e prover a prestação deste direito a cada indivíduo. Objetivam também a dignidade humana, pois seu fim é fazer que todos possam ter condições de vidas mínimas que assegurem a sua realização como pessoa. A dignidade é objetivo dos direitos sociais assim como o é de todo o nosso ordenamento jurídico, ou pelos menos deveria ser.

Como a maioria dos direitos, tais direitos sociais são fruto de lutas ao longo de séculos, lutas dos mais fracos, dos carentes, dos trabalhadores, dos explorados e dos que eram postos à margem da sociedade industrial que vigorou no mundo por volta do século XIX e início do XX. Dizemos que na sociedade industrial essa busca por direito se intensificou, pois só nesta época que os cidadãos passaram a compreender que se tudo fosse deixado nas mãos dos particulares, burgueses em sua maioria, haveria uma grande exploração do homem sobre o homem. O Estado Liberal não seria capaz de resolver tais problemas, pois ao pregar o Estado Mínimo, o Estado se ausentava e não cumpria o papel que deveria cumprir, de garantidor do bem estar social.

Vendo a necessidade cada vez maior do estado intervir, surge à ideia de Estado Social, um governo voltado para instituir a igualdade entre os indivíduos através de suas mãos. O Estado começa a prover diversas políticas e garantias de direitos, chamados direitos sociais, com o tão sonhado objetivo de promover dignidade humana. Começa a proliferar pelo mundo tais direitos, chamados de direitos da segunda geração que se caracterizariam pelo fato de serem fundamentais e de depender do estado para o seu cumprimento e efetividade.

Tais direitos que são objetos gerais de nosso estudo estão elencados em nossa constituição no Art. 6 da Constituição da República Federativa do Brasil e sendo direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Estão presentes também há bastante tempo na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 da ONU, e detalhados nos Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1964 .

Deste breve histórico, partimos para a análise do objetivo específico deste trabalho: o Direito Social à Moradia.

Objetivos Específicos: Do Direito Social a Moradia

O direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, foi recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, caput.

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

E não poderia ser diferente, pois a moradia constituiu um dos direitos básicos para o usufruto dos outros direitos. A necessidade de abrigo é necessidade universal, de todos os povos, de todas as épocas da humanidade. Abrigar-se não só com objetivo de se proteger ou ter um teto para morar, abrigar-se para sentir-se digno de viver e realizar suas vontades e aspirações. A moradia é diferente de uma propriedade ou do direito de ser proprietário. Ao assegurar a moradia como um direito social, o que se busca é que o indivíduo titular deste direito possa ter um lar adequado para construir sua família, o seio da sociedade.

Como direito fundamental que é o direito social a moradia goza de auto aplicabilidade, conforme muito bem explicitado em nossa Constituição no Art. 5.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes....

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Conforme observamos, já desde o ano de 1948 a ONU já trazia expressamente em sua Declaração Universal de Direitos Humanos a previsão do Direito à moradia, porém este só apareceu explicitamente no rol do Art. 6, com a Emenda Constitucional 26/00. Esse tempo tão distante de uma norma para outra aconteceu não porque no Brasil não se deu importância ao direito à moradia, mas por não se saber qual era sua real dimensão, ele acabou ficando para depois no texto constitucional. Mesmo não o prevendo explicitamente no início a Carta Magna em diversos artigos fazia referência a este direito, mostrando assim sua importância no ordenamento brasileiro. Além do mais, o Estado Brasileiro já havia neste período de tempo promulgado diversos tratados internacionais que asseguravam o direito a moradia.

Como já mencionado, com a ratificação dos tratados e convenções, o Brasil reconhece o direito à moradia digna como um direito fundamental de toda a pessoa humana, para que a mesma viva com um mínimo de dignidade, adotando responsabilidades frente à comunidade internacional para proteger e tornar realidade esse direito.

Diante disso, em se tratando das declarações, referidas responsabilidades resultam em compromissos éticos e políticos e no caso das convenções, tratados e pactos, elas originam deveres e obrigações legais, conforme elenca o § 2º do artigo 5º da Constituição Federal.

O direito à moradia é tratado como um direito social pela Lei Maior, sendo encontrado no rol dos direitos e garantias fundamentais. Desta maneira, é evidente que

para o mesmo ser concretizado, é imprescindível uma atuação positiva do Estado, por meio de políticas públicas, onde devem ser adotados programas eficientes e grandes esforços políticos que visem sua efetivação, principalmente em respeito aos cidadãos menos favorecidos.

Os direitos sociais são fruto de lutas históricas contra a opressão do homem pelo próprio homem que culminou no Estado de Bem-Estar Social, tal Estado se coloca em franca oposição ao Estado Liberal, pois enquanto neste o que se espera é uma quase que total abstenção do Estado nos interesses particulares, naquele é fundamental a participação do Estado na vida dos cidadãos. Neste caso exige-se uma atuação positiva do Estado, que compreende não apenas a edição de leis ou mudanças constitucionais, mas a real e mais palpável concretização dos direitos fundamentais. Estes direitos são previstos no art. 6º da Constituição e detalhado nos títulos de Ordem Econômica e Financeira e de Ordem Social. Conforme se extrai da leitura do Professor José Afonso da Silva, não obstante sua previsão constitucional, os referidos direitos ainda precisam de “mecanismos para seu exercício pleno”.

Ressalte-se que devido à natureza desses direitos, suas normas são consideradas como programáticas, as quais têm sua eficácia limitada e condicionada a prestação estatal e disciplina os interesses econômico-sociais. As normas programáticas não produzem eficácia a partir do momento da entrada em vigor da Constituição, o que não lhes retira a sua eficácia jurídica e a previsão de realização posterior. Por isso, faz-se mister a atuação do Estado, que reflete-se na implantação de políticas públicas e criação de leis que tornem estas normas mais eficazes no âmbito social. Contudo, por serem considerados direitos fundamentais, por analogia, pode-se considerar que são autoaplicáveis, aplicando o disposto no §1º do art. 5º da CF.

A inclusão do direito à moradia no texto constitucional foi um grande avanço, mas, depende de mais esforços para que seja finalmente realizado e, o instrumento de maior alcance prático, dentre os quais se destaca é o Estatuto da Cidade que foi criado para que o direito à moradia possa ser efetivamente garantido. Nesse sentido, a Constituição Federal, procura prover a fundamentação necessária, em formato de garantias concretas, para a defesa do direito à moradia digna.

Vale, ainda, dizer que o direito à moradia digna constitui parte do que se ajustou chamar direito à cidade, ou seja, direito ao saneamento básico, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, ao trabalho, etc., quando efetivamente assegurado, é importante fator de inclusão social.

Assim, sendo, para a concretização efetiva do direito à moradia, que é um direito humano e estando ele positivado na legislação nacional e internacional, cumpre a todos zelar pela sua efetivação. Tanto governantes quanto sociedade civil devem, juntos, se articular na busca por soluções. Mobilização é a palavra chave; cada fazendo sua parte para a realização dos direitos humanos.

É, portanto este, em resumo, o objetivo desta pesquisa. Apresentar em linhas gerais como o Direito Social à Moradia tem se tornado efetivo através de políticas públicas, por parte de todos os entes federativos: União, Estados e Municípios. Através também de leis criadas pelas casas legislativas federais e estaduais e como tal direito tem sido assegurado pelo Poder Judiciário.

Para isso, usaremos e discutiremos O Programa Minha Casa Minha Vida e como este tem trazido efetividade a este direito. Nosso foco será durante todo o estudo, os destinatários destas normas, as pessoas para quem foram criados os direitos sociais, aqueles que não podem comprar tais serviços no mercado.

Efetivar o acesso aos direitos sociais sempre será não só nosso objeto de estudo, mas nosso objetivo de vida!

O Programa Minha Casa Minha Vida e o Estatuto da Cidade: Uma busca pela Efetividade do Direito Social à Moradia.

A evolução do direito à moradia, inserido no rol dos direitos sociais após doze anos da promulgação da Carta de 1988, é essencial para realização de muitos outros direitos e valores, conforme mencionamos anteriormente: a dignidade humana, a vida, a segurança, a saúde, a educação, a cidadania, o lazer e o pleno desenvolvimento.

A Emenda Constitucional nº 26 de 2000, fixou no artigo 6º da Constituição de 1988 o direito fundamental à moradia, todavia ainda persiste elevado déficit no que se refere à efetividade desse direito. Isso se dá até mesmo pela sua recente inclusão entre os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Em 2007, estimava-se que “só no Brasil, o déficit habitacional chega a oito milhões, com maior concentração nas regiões nas regiões sudeste e nordeste do país, superando os 70% do total, conforme pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro.”¹ O déficit habitacional se deve também a modificação da titularidade da propriedade no meio rural e a repercussão no crescimento populacional nas áreas urbanas de baixa renda, ou seja, o deslocamento da população rural para áreas urbanas.

Nosso ordenamento Civil e Constitucional deixa claro que a propriedade não existe sem observância da sua função social. Em outras palavras, quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias inerentes à propriedade. Para que não haja ofensa aos ideais do Estado Democrático de Direito, em que a liberdade e dignidade se sobrepõem, é premente a atuação do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda coletividade o bem-estar social, a segurança jurídica.

Não há a menor dúvida que inúmeros avanços acontecerem no Brasil na discussão da política habitacional. Podemos, por exemplo, examinar o caso do reconhecimento dos direitos da população que ocupou irregularmente áreas das cidades,

¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em: www.fjp.gov.br

por absoluta falta de alternativas. Estou falando dos favelados, dos moradores de invasões, ocupações, loteamentos irregulares e clandestinos, que pelo menos desde a Constituição brasileira de 1988 viram reconhecido o direito de ter sua condição regularizada e reconhecida. O que acontece é que houve uma mudança na visão do Estado em relação a efetivar este direito à moradia. As políticas habitacionais no país pouco a pouco transitaram de uma posição de remoção total das favelas para uma posição, a nosso ver muito mais correta e respeitadora do direito à moradia, que é a urbanização e a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial das favelas. Esse marco foi avançando no país através de nosso marco legal regulatório, mas também através das políticas concretas, que nos últimos anos recebeu um aumento muito substancial de recursos por parte do governo federal por meio do PAC, especialmente do PAC das favelas e do PAC do saneamento.

O programa “Minha casa, minha vida”, que incorpora o tema da habitação de baixa renda na agenda prioritária do governo e destina uma grande quantidade de recursos, inclusive sob a forma de subsídios, para que sejam produzidas casas para a população de zero a três salários mínimos, que é a faixa de renda da população onde o déficit habitacional se concentra hoje no país – mais de 90 % do déficit está nessa faixa – é um enorme avanço.

Entretanto, ao se pensar esse programa a questão da inserção urbana dessas casas foi em alguns casos negligenciada. Porém é inegável o avanço que esta política pública proporcionou ao assegurar o direito à moradia. Em outras palavras este programa ofereceu a muitos brasileiros o que eles até então não poderiam adquirir no mercado. Deu não a possibilidade de terem uma casa, mas de melhorarem sua vida, tendo o mais elementar dos direitos, o direito à moradia digna. O programa governamental já está se adaptando cada vez mais e junto aos Estados e Municípios vem pensando formas de não só oferecer uma casa, mas melhorar todo o entorno das habitações munindo tais localidades de serviços governamentais básicos.

Outro grande avanço no que diz respeito à efetividade do Direito Social à moradia é o chamado Estatuto da Cidade. Tal estatuto veio para satisfazer a necessidade de regulamentação de artigos constitucionais e legalizar a propriedade de alguns cidadãos.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001), regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, constitui normas de ordem pública e de interesse social e tem como objetivo regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único da lei 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade trata de forma distinta a funcionalização da cidade e da propriedade (art. 2º caput), estabelecendo como medida efetiva da função social a regularização fundiária e a adequação da propriedade urbana (urbanização).

Para efetividade do direito fundamental à moradia, não mais é suficiente apregoar a necessidade de vontade política. Nesse intuito, a medida mais fecunda para levar a efeito a obrigação do Estado a respeito do tema é a definição de política pública, que garanta a todos uma moradia compatível com o princípio da dignidade humana.

À luz dos elementos de construção de uma política pública, a doutrina tem definido as seguintes atividades, a serem realizadas em parceria com a sociedade: reconhecimento do problema; formação da agenda; formulação da política pública; escolha da política pública a ser desenvolvida; implementação da política escolhida e avaliação da política pública executada.

Porém, na busca pela efetividade do processo participativo é preciso trabalhar o aspecto educativo, ou seja, criar mecanismos para que a participação popular ocorra. Sendo necessário mais ainda, o cumprimento das decisões tomadas com participação popular, posto que o Poder Público parece não estar acostumado a lidar com os instrumentos de participação popular, conforme bem atestado pelas últimas ondas de manifestações que ocorreram em nosso País.

Não temos dúvidas que tanto o programa Minha Casa, Minha Vida, bem como o Estatuto da Cidade e tantas outras políticas públicas e leis tem caminhado para assegurar já há algum tempo o direito social à moradia e tornar efetivo este direito.

Conclusões

Portanto veremos que o direito à moradia é tratado como um direito social pela Lei Maior, sendo encontrado no rol dos direitos e garantias fundamentais. Desta maneira, é evidente que para o mesmo ser concretizado, é imprescindível uma atuação positiva do Estado, por meio de políticas públicas, onde devem ser adotados programas eficientes e grandes esforços políticos que visem sua efetivação, principalmente em respeito aos cidadãos menos favorecidos.

Nesta busca pela efetividade notamos que diversos setores do Governo estão mobilizados, mas ainda existe muito a ser feito se queremos viver em um país onde cada pessoa tenha um lugar digno em que se refugiar e criar sua família. Se a necessidade de um lar não for satisfeita não podemos falar em liberdade, igualdade e tantos outros direitos fundamentais. Nossa Constituição Cidadã já fez o básico em incluir este direito em seu rol, agora cabe aos legisladores, juízes, Administração torná-lo efetivo.

Assim, a inclusão do direito à moradia no texto constitucional foi um grande avanço, mas, depende de mais esforços para que seja finalmente realizado. Para a concretização efetiva do direito à moradia, que é um direito humano e estando ele positivado na legislação nacional e internacional, cumpre a todos zelar pela sua efetivação. Tanto governantes quanto sociedade civil devem, juntos, se articular na

busca por soluções. Mobilização é a palavra chave; cada fazendo sua parte para a realização dos direitos humanos e sociais.

Bibliografia

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. *A eficácia dos direitos sociais*. Salvador: JusPodvim, 2008

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação História dos Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo. Saraiva. 2005 Departamento de Direito.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. Ed., ver. E atual., São Paulo: Malheiros, 2004.

http://www.ambitouridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892&revista_caderno=9 – Acessado em 28/02/15;

http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt – Acessado em 28/02/15.