

Breves reflexões sobre os Direitos Sociais no Brasil e a Nova Política Habitacional do Governo Federal

Rebeca de Souza

1. Introdução. 2. A cidadania e a dignidade da pessoa humana. 3. Direitos fundamentais. 3.1. Considerações gerais. 3.2. Espécies. 3.2.1. Direitos de defesa. 3.2.2. Direitos a prestações. 3.3. Fundamentalidade dos Direitos Sociais. 4. Os Direitos Sociais. 4.1. Considerações gerais. 4.2 Eficácia e efetividade. 4.2.1. As políticas públicas. 4.2.2. Possibilidades de ação do Poder Judiciário. 5. O direito à moradia e a proposta para a Política Nacional de Habitação. 5.1. O Sistema Nacional de Habitação 6. Conclusão. 7. Notas. 8. Referências bibliográficas.

Resumo

O presente artigo parte da análise do texto constitucional, tecendo algumas considerações sobre cidadania e dignidade da pessoa humana, fundamentos da República Federativa do Brasil. O prisma constitucional permanece como foco central na abordagem dos direitos fundamentais, destacando-se a divergência doutrinária estabelecida no estudo do tema. Inaugurando uma vertente mais prática do assunto, discorre-se sobre os instrumentos jurídicos de eficácia dos direitos sociais, retratando-se ao final a atuação do Ministério das Cidades no implemento de uma política pública de habitação.

Palavras-chave: direitos sociais- política pública- habitação

Abstract:

Some thoughts based on the constitutional dispositions and the new Federal housing policy

The study starts from an analysis of the 1988 Federal Constitution, by developing concepts such as citizenship and human dignity, both presented as foundations of the Brazilian Federal Republic. The constitutional approach remains as the central issue of fundamental rights. Starting a more practical view, some legal instruments of enforcement of social rights are shown. It describes at the end the activities of the Brazilian Ministry of the Cities in order to improve popular housing conditions.

Keywords: social rights- public policy- housing

1. Introdução

O fim do regime militar em 1985, o Brasil retornou à ordem democrática e a Constituição de 1988 marcou o início de uma era na história política do Brasil. A nova Carta conferiu amplitude aos direitos civis, políticos e sociais. Após quase 17 anos de sua promulgação, já foram realizadas diversas eleições diretas no Brasil - dentre elas quatro para Presidente da República. Os processos eleitorais contribuem para o desenvolvimento de uma consciência política entre os cidadãos e consolidam a cada pleito a nossa democracia. Em meados da década de 1990, o Brasil conseguiu atingir a estabilidade econômica. E, apesar de ter sido ameaçado por crises econômicas externas (como as do México, Rússia e Argentina), o país conseguiu conquistar e manter a

credibilidade perante a comunidade internacional.

Consolidada a democracia e estabilizada a economia, a questão social ganha destaque no discurso político nacional e especial relevância para o desenvolvimento completo de nosso país.

Tal afirmação tem por fundamento a concepção do indiano Amartya Sen, ganhador do Premio Nobel de Economia em 1998, de que o desenvolvimento é "um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam".¹ Por isto que, segundo o autor, para se alcançar desenvolvimento torna-se imprescindível que a população, além de escolher livremente seus representantes, tenha acesso à educação e à saúde, utilize os recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca, tenha amplo acesso à informação inibindo corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas e, por fim, viva dignamente, cercada por uma rede de segurança social, impedindo sua redução à miséria abjeta, à fome e à morte.

A possibilidade de fruição de muitas dessas liberdades está estreitamente vinculada à garantia dos direitos sociais, o que torna os estudos sobre o tema extremamente importante.

Neste artigo, pretende-se formular quadro amplo a respeito dos direitos sociais na ordem jurídica brasileira, destacando os seus fundamentos, a sua inserção na categoria dos direitos fundamentais, as questões inerentes a sua eficácia e efetividade e as possibilidades de atuação do poder judiciário diante de questões que os envolvem, bem como o tratamento que o atual governo federal vem dispensando ao direito à moradia.

Para tanto, será dividido em quatro tópicos. O primeiro tece algumas considerações sobre cidadania e dignidade da pessoa humana, fundamentos da República Federativa do Brasil, que influenciam todas as normas constitucionais e, especialmente, fornecem as bases para a concretização dos direitos sociais.

A seguir, passa-se a apresentar os Direitos Fundamentais, expondo alguns conceitos elaborados para esta categoria, a classificação que comumente lhes é atribuída e a discussão acerca da fundamentalidade dos direitos sociais, na qual contrapõem-se os posicionamentos dos juristas Ingo Wolfgang Scarlet e Ricardo Lobo Torres.

Fechando este quadro teórico-conceitual, o terceiro tópico sintetiza alguns aspectos dos direitos sociais, tais como o seu conceito, a questão da sua eficácia e efetividade através de ações legislativas e executivas, e as possibilidades de atuação do judiciário na sua seara.

Por fim, para ilustrar as ações executivas necessárias à plena realização dos direitos sociais, apresenta-se a proposta elaborada pelo Ministério das Cidades para a Política Nacional de Habitação, que está relacionada ao direito social à moradia. Esta política foi escolhida em razão da estrita relação com a política de desenvolvimento

urbano e a sua importância para a construção de um espaço urbano mais justo e equânime, temática muito debatida na área de concentração em Direito da Cidade do programa de pós-graduação stricto sensu - mestrado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Com esta breve exposição procura-se propiciar algumas noções gerais sobre os direitos sociais, especialmente para os estudantes de direito que estão iniciando os seus estudos sobre a questão e também estudantes de outras áreas das ciências sociais², de modo a incentivar o seu desenvolvimento teórico e a sua aplicação prática, contribuindo assim para o desenvolvimento de nosso país.

A cidadania e a dignidade da pessoa humana

A cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos da República Federativa do Brasil, expressamente dispostos no art. 1.º da Constituição de 1988, irradiando-se sobre toda a Constituição.

Este status constitucional fez com que os temas ganhassem força nas discussões acadêmicas, as quais procuram traçar parâmetros objetivos para conceitos que são muito mais sentidos do que propriamente definidos. No entanto, já dispomos de uma significativa produção sobre os temas que contribuem para uma melhor compreensão dos mesmos.

Tendo em vista a estreita correlação entre cidadania e dignidade humana e o objeto central deste trabalho - os direitos sociais -, faz-se necessária uma breve exposição sobre estas questões, na qual pretende-se apenas expor alguns conceitos que permitam delinear os seus contornos básicos, sem adentrar os diversos questionamentos a que dão margem.

Adotando-se a clássica concepção de Marshall, a cidadania moderna compreende o conjunto de direitos civis, políticos e sociais, os quais foram sendo construídos e incorporados gradualmente ao longo da história. No entanto, afasta-se a lógica sequencial estipulada pelo autor, tendo em vista que esta suscita muitas controvérsias, não sendo passível de uma aplicação equânime em todos os países.

Para Vicente Barreto, a substância da noção de cidadania está na igualdade perante a lei, na inexistência de desigualdades sociais e no emprego do mérito como critério de escolha dos governantes, sendo realizada através da participação política.⁵ José Murilo de Carvalho resume em três palavras esta substância: liberdade, participação e igualdade, acrescentando como pressuposto da cidadania a educação social.⁶

Assim, a cidadania jurídica pode ser sinteticamente resumida como o conjunto de direitos- de liberdade (ou civis), políticos, econômicos e sociais - e deveres, aos quais fazem jus todos os seres humanos, compreendidos em suas dimensões temporal,

espacial, bilateral e processual/ ou na acepção de Hannah Arendt, é o direito a ter direitos.⁸

No que toca à dignidade da pessoa humana, esta categoria está relacionada ao valor atribuído ao próprio ser humano e as noções subjetivas de honra e respeito. Em termos jurídicos, Daniel Sarmiento assevera que o princípio exprime a "máxima Kantiana, segundo a qual o Homem deve sempre ser tratado como um fim em si mesmo e nunca como um meio", o que faz com que seja concebido e tratado como valor-fonte do ordenamento jurídico.⁹

Ingo Sarlet apresenta um conceito amplo e analítico, segundo o qual a dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa, tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.¹⁰

Dessa forma, a dignidade humana deve ser tomada como princípio fundamental do qual emanam os direitos fundamentais atribuídos ao homem por força de sua natureza e de sua positivação na Constituição.

Direitos fundamentais

Considerações gerais

Em clássica obra sobre o tema, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", o jurista português Vieira de Andrade apresenta os direitos fundamentais sobre três perspectivas:

a. a filosófica ou jusnaturalista, que compreende os direitos fundamentais como aqueles "direitos absolutos, imutáveis e intemporais inerentes à qualidade de homem de seus titulares, e constituem um núcleo restrito que se impõe a qualquer ordem jurídica.

b. a universalista ou internacionalista, que compreende os direitos fundamentais como o conjunto de direitos que estão mais intimamente ligados à dignidade e ao valor da pessoa humana e sem os quais os indivíduos perdem a sua qualidade de homens;

c. a estadual ou constitucional, na qual os direitos fundamentais são aqueles positivados nas Constituições como tais, constituindo-se numa garantia jurídica perante os poderes públicos.

A conjugação destas três perspectivas, refutando apenas o caráter absoluto apontado pela perspectiva filosófica, oferece um panorama bastante significativo da

categoria denominada "direitos fundamentais", contribuindo para a sua compreensão e definição dos direitos por ela abrangidos.

Essas perspectivas parecem ter sido incorporadas no conceito elaborado por Ingo Sarlet, que novamente de forma ampla e analítica, define os direitos fundamentais como aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, pelo seu objeto e significado, possam lhes ser equiparados, tendo, ou não, assento na Constituição formal.^{12 13}

Numa elaboração mais sucinta, Ricardo Lobo Torres compreende os direitos fundamentais como aqueles "direitos da liberdade susceptíveis de concretização na cidade e no Estado, e os direitos vinculados à idéia de igualdade e justiça".¹⁴ Diante dessa brevíssima exposição, levando em conta a conotação que se atribui ao termo direito, pode-se dizer que os direitos fundamentais são projeções da dignidade humana, que atribuem aos indivíduos uma situação de vantagem em face do Estado, ao qual se imputa um dever jurídico.

3.2. Espécies

Os direitos fundamentais podem ser distinguidos em duas espécies: os direitos de defesa e os direitos à prestação.¹⁵

Direitos de defesa

Estes direitos visam proteger os indivíduos contra ingerências do Estado em sua esfera pessoal. Para tanto, ensejam para este uma obrigação de abstenção que implica um dever de respeito a determinados bens e interesses da pessoa humana, por meio da omissão de ingerências ou pela intervenção na esfera de liberdade pessoal apenas em determinadas hipóteses e sob certas condições expressamente previstas em lei. São, portanto, direitos negativos, dirigidos precipuamente a uma conduta omissiva por parte do Estado.

Integram este grupo os denominados direitos fundamentais de primeira geração (ou dimensão), os quais foram consolidados no séc. XVIII, com a superação do regime absolutista até então vigente e o estabelecimento do estado liberal de direito, que se instituiu em função e para preservar os direitos do indivíduo face ao Estado. Estes direitos prestigiam a liberdade e a autonomia individual, dos quais se destacam as garantias da propriedade, a liberdade de expressão, a liberdade religiosa e de culto, dentre outros.

Desse modo, recorrendo novamente à lição de Ingo Scarlet, os direitos de defesa são os direitos fundamentais que objetivam a proteção de certas posições jurídicas contra ingerências indevidas, garantindo a livre manifestação da personalidade (em

todos os seus aspectos) e assegurando uma esfera de autonomia individual.¹⁶

Direitos a prestações

Em direção oposta aos direitos de defesa, os direitos a prestações impõem ao Estado o dever de agir, quer seja para proteção dos bens jurídicos protegidos pelos direitos fundamentais contra a atividade (e excepcionalmente, a omissão) de terceiros, quer seja para promover ou garantir as condições materiais ou jurídicas de gozo efetivo desses bens.¹⁷

Na concepção de Ingo Sarlet, os direitos fundamentais a prestações têm por objetivo final não apenas garantia da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, implicando uma postura ativa deste, no sentido de que se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material (fática).¹⁸

Integram este grupo os denominados direitos de segunda geração (ou dimensão), decorrentes da evolução do Estado de Direito para o Estado democrático e social de Direito, ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, os quais visam à democratização das liberdades conquistadas no período liberal, através da garantia pelo Estado das condições primárias de liberdade concreta e efetiva.

Os direitos à prestação podem se apresentar de dois modos: direitos a prestações materiais ou fáticas e direitos a prestações normativas ou jurídicas. Ao contrário do que se possa extrair do até então exposto, os direitos à prestação não se restringem aos chamados direitos sociais, os quais se enquadram naqueles direitos a prestações fáticas, englobando também os direitos à proteção e direitos à participação na organização e procedimento. Anota-se ainda que os próprios direitos sociais não se limitam a uma dimensão prestacional, como se depreende de alguns direitos trabalhistas, arrolados no art. 7.º da Constituição de 1988, como o direito de greve e de liberdade de associação.

Deve-se ressaltar também que a divisão dos direitos fundamentais entre direitos de defesa e direitos à prestações não é muito rígida, pois a maioria dos direitos de liberdade inclui ao lado das faculdades de impedir as faculdades de exigir ou pretender.

3.3. Fundamentalidade dos Direitos Sociais

Não obstante ter-se incluído na exposição acima os direitos sociais dentre os direitos fundamentais à prestação, o enquadramento em nosso ordenamento jurídico destes, em toda a sua plenitude, na teoria dos direitos e garantias fundamentais é uma questão que suscita divergências entre os publicistas. Dentre estes, destaca-se dois juristas de renome e expressão nacional com entendimentos opostos: o de Ingo

Wolfgang Sarlet, professor de Direito Constitucional na Escola Superior da Magistratura e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e o de Ricardo Lobo Torres, professor titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Para o professor Ingo Scarlet, os direitos sociais são autênticos direitos fundamentais uma vez que a Constituição de 1988, ao acolher expressamente em seu Título 11 (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) os direitos sociais e conceder-lhes capítulo próprio, reconheceu de forma inequívoca o seu status de direitos fundamentais. Esta nova disposição topográfica afastou-se da tradição anterior do nosso constitucionalismo, que abrigava estes direitos no título da ordem econômica e social sob a forma de normas de cunho programático.

Dessa forma, o autor observa que:

[...] os direitos fundamentais sociais passaram a ser entendidos como uma dimensão específica dos direitos fundamentais, na medida em que pretendem fornecer os recursos fáticos para uma efetiva fruição das liberdades, de tal sorte que têm por objetivo (na condição de direitos prestacionais) a garantia de uma igualdade e liberdade real, que apenas pode ser alcançada pela compensação das desigualdades sociais.¹⁹

De outro lado, o professor Ricardo Lobo Torres defende que a mera posição topográfica não autoriza a assimilação dos direitos sociais pelos direitos e garantias fundamentais. Isto porque, aqueles "dependem da concessão do legislador, estão despojados do status negativus, não geram por si sós a pretensão às prestações positivas do Estado, carecem de eficácia erga omnes e se subordinam à idéia de justiça social".²⁰ Desta forma, os direitos sociais são apenas princípios de justiça, normas programáticas, sujeitos à intervenção do legislador e ao orçamento público.

Segundo professor, os direitos sociais só poderão ingressar na esfera dos direitos fundamentais quando forem tocados por interesses fundamentais ou afetarem as condições iniciais de liberdade (entendidos os pressupostos materiais para o seu exercício), hipótese em que se estará ingressando no campo do mínimo existencial.

A idéia do mínimo existencial é informada pela igualdade de chances ou oportunidades (igualdade na liberdade), através da qual garantem-se as condições mínimas de liberdade, necessárias para o florescimento da igualdade social!²¹ Este mínimo, definido pelo jurista como o "direito à prestação mínima de segurança social abaixo do qual o homem não sobrevive com as suas características da humanidade"²², confere aos indivíduos duas formas de proteção: a negativa, que consiste na não incidência de tributos; e a positiva, que consiste na garantia de prestações materiais em favor dos pobres. Assim, o dever do Estado Democrático de Direito é apenas de garantir o mínimo existencial, "em seu contorno máximo, deixando a questão da segurança dos direitos sociais para o sistema securitário e contributivo, baseado no princípio da solidariedade".²³

Como informa Andréas Krell, a teoria do mínimo existencial foi construída pela doutrina alemã do pós-guerra no ensejo de superar a ausência de qualquer Direito Fundamental Social na Lei Fundamental de Bonn. Desta fortuna, partindo de uma interpretação sistemática da Constituição, que conjuga o princípio da Dignidade de Pessoa Humana (art. 1º, I, Lei Fundamental), o direito à vida e à integridade física e o princípio do Estado Social (art. 20, I, LF), a Corte Constitucional Alemã extraiu um "mínimo de existência" aceito como verdadeiro Direito Fundamental. No entanto, este não é o caso da Constituição Brasileira de 1988, que prevê expressamente, no título dos direitos e garantias fundamentais, os direitos sociais, o que pode afastar a aplicação desta teoria no ordenamento jurídico pátrio.

Acredita-se que as características do Estado Brasileiro não autorizam uma comparação imediata com nações européias, e tampouco com as concepções jurídicas nele formuladas, sem que se sejam realizadas as adequações necessárias a sua implementação em nosso ordenamento.

A sociedade brasileira apresenta-se de forma extremamente desigual. De acordo com dados do IPEA, no Brasil, a distância entre a renda dos 20% mais pobres e dos 20% mais ricos é de 33 vezes.²⁵ Em nenhum momento de nossa história foram formuladas e aplicadas políticas eficazes que mitigassem esta situação, e pudessem proporcionar a todos uma "igualdade de oportunidades". Atualmente, 13,3% da população brasileira é analfabeta^{26 27}. Neste contexto, é possível falar-se em liberdade de expressão? Como as pessoas podem ser livres se mal podem se expressar e compreender o que lhes é dito? No entendimento de Ricardo Lobo Torres, a moradia só será direito fundamental no que toca aos indigentes e sem-teto²⁸. Mas para aqueles que vivem em favelas e outras formas de aglomerações precárias, em pouquíssimas condições de salubridade, pode ser atribuída alguma dignidade? Nestas condições, pode-se garantir o direito à vida? Definitivamente, não. Então, como não considerar o direito à educação e à moradia, dentre outros direitos sociais, como direitos fundamentais?

A Constituição de 1988 possui um caráter dirigente e compromissário, e aponta nitidamente em seu art. 3.º, para a construção de um Estado Social Democrático de Direito de índole intervencionista, quando estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos.

Portanto, não se pode desprezar a disposição topográfica adotada pelo constituinte, que, ao incluir os direitos sociais no título dos direitos e garantias fundamentais, quis deixar indene de dúvidas o seu caráter fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.

Os Direitos Sociais

Considerações gerais

Na concepção de Vieira de Andrade, os direitos sociais são aqueles que "impõem tarefas, que pressupõem e necessitam uma definição ulterior, são direitos sob condição; são, ao mesmo tempo da perspectiva do Estado, deveres de concretização, de ação que permita a sua existência concreta".²⁹

Este dever imposto ao Estado visa à realização da justiça material, visto que a igualdade material e a liberdade real não se estabelecem por si só. Assim, os direitos sociais {na sua dimensão prestacional} estão "intimamente atrelados às tarefas do Estado como Estado Social, o qual justamente deve zelar por urna adequada e justa distribuição e redistribuição dos bens existentes".³⁰

Deve-se ressaltar ainda que não existe conflito entre os direitos de defesa e os direitos sociais prestacionais, mas, ao contrário, verifica-se entre eles uma dialética de recíproca complementação, com a finalidade de se respeitar a dignidade da pessoa humana e garantir a liberdade.

Na Constituição de 1988, o capítulo dos Direitos Sociais (art. 6.0 a 11), está inserido no Título 11 {Dos Direitos e Garantias Fundamentais}. Dentre os direitos expressamente previstos pela Constituição destaca-se a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, a moradia, os direitos trabalhistas, a liberdade de associação profissional ou sindical e o direito de greve. Adiante, no Título VIII (Da ordem social) são traçados alguns parâmetros para a realização de alguns dos direitos acima arrolados.

Eficácia e efetividade

Uma das questões mais problemáticas com relação aos direitos sociais diz respeito à eficácia e à efetividade dos mesmos. Isto porque a sua realização dá-se através do Estado, e para tanto requer duas ordens de ações: a legislativa e a executiva.

As normas infraconstitucionais são necessárias para a definição do conteúdo dos direitos sociais previstos na Constituição, a partir do qual serão delineadas as obrigações positivas do administrador e criadas as condições materiais e institucionais para o exercício desses direitos.

Estabelecidos os pressupostos legislativos, a efetivação integral dos direitos sociais só pode se verificar através da ação executiva, que ocorrerá através da implementação de políticas públicas. Tendo em vista a importância desta ação para a plena efetividade dos direitos sociais, faz-se necessário uma breve incursão sobre os significados e conceitos atribuídos ao termo.

As políticas públicas

Em sentido lato, o termo política refere-se à atividade ou ao conjunto de atividades que têm, de algum modo, como termo de referência, o Estado³¹. Entretanto, no conceito composto "políticas públicas" o termo adquire uma conotação específica referindo-se "a planos, estratégias ou medidas de ação coletiva, formulados e executados com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais".³²

No que toca a palavra pública, esta não se identifica exclusivamente com o Estado, mas sim com o que é comum a todos, e por isso, compromete simultaneamente o Estado e a sociedade.³³

Partindo dessa análise, pode-se conceber as políticas públicas como uma "ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis".³⁴ (grifou-se)

Para além da realização dos direitos sociais, Bernardo Kliksberg observa que estas políticas são a base estratégica para obter o crescimento desejável nas sociedades latino americanas. Entretanto, o autor observa que a sua efetiva contribuição só ocorrerá mediante a implementação de políticas apropriadas e bem geridas, e não políticas limitadas e assistencialista, que apenas servirão para aumentar a deterioração social.³⁵

No entanto, a ação executiva está sujeita a conjuntura econômica e as disponibilidades orçamentárias que constituem um limite fático à implementação e efetivação dos direitos sociais prestacionais. Por esta razão, diz-se que a plena efetivação dos direitos sociais está sujeita à reserva do possível.

4.3. Possibilidades de ação do Poder Judiciário

Uma das questões mais controvertidas relacionadas aos direitos sociais diz respeito a sua exigibilidade judicial. Em outras palavras, é possível, diante da omissão do Estado em suas obrigações de realizar ações, adotar medidas judiciais de asseguramento os direitos sociais?

Para Victor Abramovich e Christian Curtis a atuação do judiciário nesta seara encontra vários obstáculos como: a) a indeterminação da conduta devida, em razão da falta de especificação concreta do conteúdo dos direitos; b) a autorestrição do Poder Judiciário frente às questões políticas e técnicas; c) a inadequação dos mecanismos processuais tradicionais para a tutela dos direitos sociais; d) a escassa tradição de controle judicial na matéria³⁶.

A superação destes obstáculos depende em boa parte da superação do paradigma liberal-individualista-normativista por todos aqueles dedicados ao direito, sejam acadêmicos, professores, advogados, juizes, membros do Ministério Público. Ao "sagrado" princípio da separação dos poderes do Estado pode ser atribuído maior

flexibilidade e para os instrumentos processuais consagrados na Constituição - especialmente para a ação de inconstitucionalidade por omissão, mandado de injunção e ação civil pública - para os quais devem ser construídos novos perfis que os tornem instrumentos realmente eficazes na realização dos direitos sociais.

Felizmente, já se podem verificar na doutrina pátria algumas vozes em prol desta transformação. Fundamentando-se na concepção sociológica do direito como instrumento de transformação social, Lenio Streck admite a possibilidade de o Poder Judiciário exercer um controle sobre os direitos fundamentais sociais, "não somente a decidir acerca da forma procedimental da feitura das leis, mas acerca de seu conteúdo material, incorporando os valores previstos na Constituição".³⁷ Dessa forma, o autor admite que a justiça constitucional assuma uma postura intervencionista, mas esclarece que esta não pode ser equiparada a uma postura simplista de "judicialização da política e das relações sociais". O seu dador por um "intervencionismo substancialista", refere-se "ao cumprimento de preceitos e princípios ínsitos aos Direitos Fundamentais Sociais e ao núcleo político do Estado Social previsto na Constituição de 1988".³⁸ E, ao final conclui:

[...] enquanto a Constituição é fundamento de validade (superior) do ordenamento e consubstanciadora da própria atividade político estatal, a jurisdição constitucional passa a ser condição de possibilidade do Estado Democrático de Direito. Portanto, o significado de Constituição depende do processo hermenêutico que desvendará o conteúdo de seu texto, a partir dos novos paradigmas exsurgentes da prática dos tribunais encarregados da justiça constitucional.³⁹

Espera-se que concepções doutrinárias como as do mencionado autor possam irradiar-se pelo Poder Judiciário, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de que seja garantido aos cidadãos brasileiros os seus direitos sociais, os quais viabilizarão a fruição de outras garantias, direitos e liberdades individuais e contribuirão para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República previstos na Constituição.

O direito à moradia e a proposta para a Política Nacional de Habitação

A temática do direito à moradia está estritamente relacionada às questões inerentes, ao Direito Urbanístico- aqui compreendido em seu sentido objetivo como "o conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade"⁴⁰ -, tendo em vista que a falta de moradia adequada é um problema comum nas cidades brasileiras e que muito preocupa os militantes das causas urbanas.

Não obstante a importância de desenvolver estudos teóricos sobre o direito social à moradia, tendo em vista as limitações temporais e espaciais que são impostas a

este artigo, estes limitar-se-ão aos delineamentos básicos para a sua compreensão, bem como aos principais aspectos da proposta da Política Nacional de Habitação que ainda está sendo apreciada no âmbito do Conselho das Cidades.

A questão habitacional destaca-se principalmente nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população, onde é expressivo o número de unidades habitacionais com algum tipo de carência relativa ao padrão construtivo, à situação fundiária, ao acesso aos serviços e aos equipamentos urbanos. De acordo com IBGE, 17,5% dos domicílios brasileiros não possuem rede geral de abastecimento de água, 31,10% não possuem rede coletora de esgoto ou fossa séptica e em 14,4% não se verifica a coleta de lixo ⁴¹. Muitas destas unidades compõem aglomerações precárias, denominadas favelas e loteamentos irregulares, facilmente visualizadas nas cidades brasileiras, sejam elas pequenas, médias ou grandes.

Diante destas condições, o direito à moradia não pode ser visto apenas como o direito a um abrigo, representado tão-somente pela edificação. A concepção moderna da moradia deve abranger a observância dos padrões construtivos, evitando riscos à vida humana, a regularidade da posse ou da propriedade sobre a qual ascende e o acesso aos serviços e equipamentos urbanos essenciais, especialmente os de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo. Isto é, a moradia é o local onde o indivíduo tenha condições de viver dignamente, em condições de salubridade física e mental, e que lhe forneça as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento de suas potencialidades e manutenção de seu bem estar e de seus familiares.

Após ser negligenciada pelo governo federal por um longo período, no ano de 2004, uma nova proposta para a Política Nacional de Habitação foi desenvolvida no âmbito do Ministério das Cidades. A elaboração desta proposta envolveu diversos atores, com destaque para o Comitê Técnico de Habitação do Conselho das Cidades, órgão incumbido de sua apreciação e posterior encaminhamento ao Poder Legislativo na forma de projeto de lei.

De acordo com a proposta, a principal meta desta nova Política é a promoção das "condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social". Para tanto, a Política Fundiária exercerá um papel estratégico, "cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos municípios capazes de viabilizar a realização dos programas habitacionais".⁴² Em todo documento fica evidente a estreita relação que deve existir entre a Política Fundiária e a Política Habitacional a serem implementadas em todos os níveis administrativos.

A proposta para a nova Política Habitacional do governo federal é estruturada a partir da enunciação e explicitação de seus princípios, objetivos gerais, diretrizes, componentes e instrumentos, os quais serão brevemente apresentados a seguir:

Princípios;

Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.

Moradia digna como garantia do padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;

Função social da propriedade urbana;

Tratamento da questão como política de Estado, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade;

Gestão democrática;

Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Objetivos gerais;

Universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação;

ii. Promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;

iii. Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;

iv. Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes;

v. Democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;

vi. Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional;

vii. Incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia.

Diretrizes;

Desenvolvimento institucional;

ii. Mobilização de recursos, identificação de demandas e gestão de subsídios;

Qualidade e produtividade da habitação nacional;

Consolidação de um sistema de informação, avaliação e monitoramento de informações;

v. Urbanização de assentamentos precários e produção de habitação;

vi. Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano;

vii. Contratos de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação;

Componentes

Integração urbana de assentamentos precários: garantia de acesso ao saneamento básico, a regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais, o que demanda a criação e consolidação de mecanismos institucionais financeiros para a ampliação da oferta pública e privada e a atuação articulada dos três níveis administrativos;

ii. Produção da Habitação: necessidade de se otimizar os recursos públicos e privados investidos no setor habitacional, atendendo a demanda de grupos com características diversas e ampliando as formas de acesso à moradia. Dentre estas formas, a proposta destaca: a aquisição de imóveis novos e usados; a locação social pública ou privada; a reabilitação em áreas urbanas centrais; e as melhorias habitacionais;

m. Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano, tendo em vista que o direito à moradia deve ser incorporado ao direito à infraestrutura e aos serviços urbanos. Este componente requer uma política fundiária e imobiliária para habitação, a regularização fundiária, o uso de terrenos e imóveis públicos para habitação, a revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação. Deve ainda considerar o impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano, as questões da mobilidade e transporte urbano e de infraestrutura e saneamento ambiental.

Instrumentos

Sistema Nacional de Habitação, composto por uma instância de gestão e controle e dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM);

Os desenvolvimentos institucionais, que, de acordo com a proposta, propiciarão a "integração e capacitação dos diversos agentes públicos e privados no País, envolvidos com a questão habitacional"⁴³, devem ter suas ações orientadas pelas seguintes diretrizes: planejamento e gestão, modernização organizacional e técnica, capacitação dos agentes públicos e sociais e atualização do quadro legal-normativo;

O sistema de informação, avaliação e monitoramento, base dos processos decisórios e condição fundamental para garantir a transparência e o controle social das ações governamentais;

O Plano Nacional de Habitação deverá apresentar estratégias para as questões habitacionais, articulando e potencializando os programas e ações dos três níveis de governo e as capacidades existentes dos demais agentes sociais afetos ao setor habitacional. Além disso, o Plano deverá "propor ações e programas que atendam ao perfil das necessidades habitacionais, estabelecer critérios para a alocação regional de recursos e indicar áreas prioritárias para execução dos investimentos".⁴⁴

Dentre os instrumentos apresentados, tendo em vista a importância que este

poderá assumir na execução da Política Urbana, destaca-se o Sistema Nacional de Habitação, cujas principais características serão descritas a seguir.

5.1. O Sistema Nacional de Habitação

O Sistema Nacional da Habitação é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação e a estrutura proposta para a sua organização tem por objetivo viabilizar a realização dos princípios, objetivos e diretrizes dessa Política, suprindo o vazio institucional e estabelecendo as condições para enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo.

O Sistema proposto é formado por uma instância de gestão e controle, que tem como órgão central o Ministério das Cidades, através de sua Secretaria Nacional de Habitação, agregando outros órgãos administrativos, como o Conselho das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e agentes financeiros, como a Caixa Econômica Federal, o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, além de uma rede descentralizada e especializada de agentes financeiros, promotores e técnicos que garantam atuação do sistema em todo território nacional.

Outros agentes atuarão nos dois subsistemas propostos: o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM).

O objetivo principal do Subsistema de Habitação de Interesse Social é garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. O seu principal componente será o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social⁴⁵, no qual serão centralizados e gerenciados os recursos provenientes do Orçamento Geral da União, destinados ao subsídio, para a realização dos programas vinculados ao SHIS. A sua estrutura contará ainda com a participação dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, que deverão elaborar os seus respectivos planos de habitação delimitando as estratégias de equacionamento do problema de acordo com as necessidades locais e implementar Conselhos que permitam a participação da sociedade na construção e funcionamento do SHIS.

Quanto ao Subsistema de Habitação de Mercado, este objetiva a reorganização do mercado privado de habitação para que possa contribuir no atendimento de parcela significativa da população que atualmente é atendida por recursos públicos. Para tanto, busca-se ampliar as formas de captação de recursos, estimular a inclusão de novos agentes e facilitar a promoção imobiliária.

Alguns destes objetivos já podem ser viabilizados através das disposições da Lei n.º 10.931, de 02 de agosto de 2004. Segundo o Ministério das Cidades, as medidas previstas nesta lei irão permitir o aperfeiçoamento do instituto do patrimônio de afetação; a obrigatoriedade do pagamento do incontroverso; a inserção no Código Civil da modalidade de alienação fiduciária como garantia de operações no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário e a aceleração na dedução do Fundo de Compensação da

Variação Salarial (FCVS) no cálculo do direcionamento de recursos ao financiamento habitacional pelas entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

O SHM será composto pelos bancos múltiplos, companhias hipotecárias e outras instituições financeiras que venham exercer operações de repasse, companhias securitizadoras, cooperativas de crédito habitacional, consórcios habitacionais e outros agentes promotores.

A implementação do SHM prevê também a criação de novos mecanismos de captação de recursos que possibilitem o alongamento das aplicações a fim de compatibilizar o passivo dos agentes captadores ao perfil do financiamento habitacional, tais como a nova poupança habitacional e os certificados recebíveis imobiliários. A proposta destaca ainda a imprescindibilidade do asseguramento da segurança jurídica dos contratos, para que os direitos dos adquirentes sejam tutelados, não permitindo situações abusivas por parte do financiador e, ao mesmo tempo, não se iniba os investimentos privados necessários ao setor.

A proposta elaborada pelo Comitê Técnico Habitacional esboça os caracteres gerais para uma nova Política Nacional de Habitação, mas ainda deve sofrer modificações que a tornem mais clara, técnica e menos repetitiva. A proposta elaborada não fixa os significados atribuídos aos princípios, às diretrizes e aos componentes, os quais, diante da redação da Política se confundem e se repetem, o que em alguns pontos específicos também se verifica nos objetivos e instrumentos. Como se mencionou anteriormente, esta proposta ainda está sendo apreciada pelo Conselho das Cidades. Espera-se que nesta oportunidade ela seja aperfeiçoada e dê origem a um projeto de lei inteligível e passível de aplicação, para que o direito à moradia possa ser fruído, a cada dia, por um maior número de cidadãos brasileiros.

Conclusão

Não obstante a sua consagração na Constituição de 1988, as questões envolvendo os direitos sociais ainda são pouco debatidas na doutrina jurídica pátria, que em geral adota uma postura conservadora com relação a sua efetividade, os poderes legislativo e executivo pouco contribuíram para a sua realização e o judiciário ainda aprecia os conflitos que os envolvem com muitas restrições.

Tais posturas impedem que grande parte da população brasileira tenha garantido os seus direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à moradia, o que afeta diretamente a dignidade que é inerente à condição humana e impede que estes se tornem verdadeiros cidadãos.

Portanto, verifica-se a necessidade de que os Poderes do Estado revejam a suas

ações, formulando as leis necessárias, reformulando as mal elaboradas e, principalmente, elaborando políticas realmente passíveis de implementação. Em suma, que o Estado dispense a questão à atenção devida em razão da sua importância para o desenvolvimento do nosso país.

Isto porque, como bem observou Dieter Grimm, Juiz do Tribunal Federal Constitucional da Alemanha, a efetividade dos direitos sociais, assim como dos demais direitos fundamentais, não se alcança com a mera vigência da norma e, portanto, não se resolve exclusivamente no âmbito do sistema jurídico, sendo necessário formular-se uma verdadeira política dos direitos fundamentais.⁴⁶

No âmbito federal, verifica-se, através das posturas assumidas pelo Ministério das Cidades, uma preocupação com os direitos sociais inerente à vida nos centros urbanos. Além da proposta para a Política Nacional de Habitação, também se observam propostas para a Política Nacional de Saneamento Ambiental e para a melhoria das condições de Mobilidade Urbana. Entretanto, estas propostas ainda precisam ser aprimoradas e discutidas no legislativo, para que sejam aplicadas. Espera-se que tal procedimento não se arraste por um longo período, e que ao fim resulte em ações realmente eficazes na implementação dos direitos sociais e, conseqüentemente, no pleno gozo de todas as liberdades conferidas à pessoa humana.

7. Nota

Rebeca de Souza é Mestranda em Direito da Cidade na Universidade do Rio de Janeiro e Professora Universitária em Petrópolis.

¹ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 17.

² Este trabalho foi apresentado originalmente para conclusão da disciplina Políticas Públicas, de caráter nitidamente multidisciplinar, oferecida nos cursos de mestrado em Direito e Economia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pela ProE Dr. Ângela Moulin Penalva dos Santos, no segundo semestre do ano de 2004.

³ No que toca à dignidade da pessoa humana, verifica-se uma expressiva produção no âmbito jurídico. Dentre o material publicado destacam-se: ALVES, Cleber Francisco. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: o enfoque da doutrina social da igreja. Rio de Janeiro, Renovar, 2001; FELIPPE, Mareio Sotelo. Razão jurídica e dignidade humana. São Paulo: Max Limonad, 1996; SANTOS, Fernando Ferreira dos. Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: uma análise do inciso III, art. 1, da Constituição Federal de 1988. São Paulo, C. Bastos Editor; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999; SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre, Livr. do Advogado, 2002; AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Caracterização jurídica da dignidade

da pessoa humana. Revista Trimestral de Direito Civil. Rio de Janeiro; v. 2, n. 9, p. 3-24, jan./mar. 2002; LOPES, Maurício Antonio Ri- beiro. A dignidade da pessoa humana: estudo de caso. Revista dos Tribunais São Paulo, v. 87, n. 758, p. 106-117, dez. 1998; SILVA, José Monso

da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 212, p. 89-94, abr./jun. 1998; AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Réquiem para uma certa dignidade da pes- soa humana. In: Congresso Brasileiro de Direito de Família, 3, 2001, Ouro Preto. Anais: Família e cidadania: o novo CCB e a *vacatio legis*. Belo Horizonte: IBDFAM, 2002.

4 Sobre a cidadania, Vicente Barreto anota que a elaboração conceitual de cidadania na literatura jurídica nacional ainda é insuficiente, sendo a sua compreensão imprescindível para a compreensão da própria constituição In: BARRETO, Vicente. O conceito moderno de cidadania. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 192, p. 29-37, abr./jun. 1993. Dentre as elaborações jurídicas destaca-se o conhecido artigo de TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na Era dos Direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 239-325. No entanto, nas outras áreas das Ciências Sociais, o tema vem sendo objeto de muitos estudos como os de CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998; PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2003; VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002, PINSKY, Jaime. Cidadania e educação. São Paulo: Contexto, 1998; BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (Orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2003; GOHN, Maria da Glória. Os sem-terra, ONGs e cidadania. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003; CARVALHO, José Sérgio (Org.). Educação, cidadania e direitos humanos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

5 BARRETO, Vicente. O conceito moderno de cidadania. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 192, p. 29-37, abr./jun. 1993.

6 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

7 TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na Era dos Direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 239-325.

⁸ *Apud* LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

⁹ SARMENTO, Daniel. A Ponderação de Interesses na Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. Cap. III. A dignidade da pessoa humana e a ponderação de interesses, p. 59.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 62.

¹¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1987, p. 14.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na

Constituição de 1988. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ- Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n.º 1, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 4 dez. 2004, p. 111.

¹³ Convém aqui destacar a distinção comumente adotada pela doutrina jurídica entre as expressões direitos fundamentais e direitos humanos: "o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempo, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)". In: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 31.

¹⁴ TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional ... *Op. cit.* p. 243.

¹⁵ Vieira de Andrade destaca também os direitos de participação mistos de direitos de defesa e de direitos a prestações, mas que são autonomizados em virtude da sua função de garantia da participação individual na vida política, mais concretamente, na formação da vontade política da comunidade". In: ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. cit.* p. 193.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988... *Op. cit.* p. 14.

¹⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. cit.* p. 193.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988... *Op. cit.* p. 15.

¹⁹ *Ibidem*, p. 17.

²⁰ TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional... *Op. cit.* p. 278.

²¹ TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1-46, p. 37.

²² *Ibidem*, p. 9.

²³ *Ibidem*, p. 27.

²⁴ KRELL, Andreas J. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 25-60, p. 42-3.

²⁵ Dados publicados na Revista Veja. In: MENDONÇA, Ricardo. O Paradoxo da Miséria. Revista Veja. São Paulo, Editora Abril, p. 82- 93, edição 1735, ano 5, n. 3.º, 23 jan. 2002.

²⁶ Dados provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD- 1999. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. Indicadores Sociais Mínimos. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2005.

²⁷ Deve-se ressaltar que este dado refere-se, como esclarece o IBGE, apenas àquelas pessoas que não sabem ler e escrever um bilhete simples em Português, não abrangendo os

chamados analfabetos funcionais, ou seja, aquelas pessoas que, mesmo sabendo ler e escrever frases simples, não possuem as habilidades necessárias para satisfazer as demandas do seu dia-a-dia e se desenvolver pessoal e profissionalmente. Alguns indicadores sobre o analfabetismo funcional no Brasil podem ser encontrados na página do Instituto Paulo Montenegro, organização sem fins lucrativos, vinculada ao IBOPE. Disponível em: <<http://www.iprn.org.br>>.

28 TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional ... *Op. cit.* p. 285.

29 ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. cit.* p. 67.

30 SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988... *Op. cit.* p. 19.

31 BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 160.

32 PEREIRA, Potyara A P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A P. (Orgs.). Política Social e Democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, p. 217-233, p. 223.

33 Ibidem, p. 223. 34 Ibidem.

35 KLIKSBURG, Bernardo. Nuevas ideas em política social y concertación para el desarrollo social. VIII Congreso Internacional del CIAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 26-31, Oct. 2003.

36 ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado ... *Op. cit.* p. 135-167.

37 STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado... *Op. cit.* p. 169-213, p. 180.

38 Ibidem, p. 203.

39 Ibidem, p. 213.

40 SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 42.

41 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de indicadores 2003. Tabela 6.3 – Domílios particulares permanentes, por existência de algumas características, segundo as Unidades da Federação – 2003. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2005.

42 BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Cadernos do Ministério das Cidades. n. 4. Brasília, nov. 2004, p. 29.

43 Ibidem, p. 53.

44 Ibidem, p. 58.

45 O projeto de lei que trata da sua criação (PL 2710/92) foi aprovado na Câmara dos Deputados em 03.06.2004. Este projeto foi convertido na Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social- FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, publicada no Diário Oficial da União em 17 de junho de 2005.

46 *Apud* SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988... *Op. cit.* p. 38

Referências bibliográficas

- ABRAMOVICH, Victor e COURTIS, Chistian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 107-134.
- _____. *O conceito moderno de cidadania. estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 135-167.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1987.
- BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os Direitos Sociais. In: SARLET, Ingo *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 192, p. 29-37, abr./jun. 1993.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. *Cadernos do Ministério das Cidades*. n. 4. Brasília, nov. 2004. *Disponível em:* <<http://www.cidades.gov.br>>. *Acesso em:* 2 jan. 2005.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FIORANELLI JÚNIOR, Admo. Desenvolvimento e Efetividade dos Direitos Sociais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo. n. 41. p. 13-35. jun. 1994.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Nuevas ideas em política disponível em:* <<http://www.direitopublico.com.br>>. *Acesso em:* 4 dez. 2004.
- _____. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *A Constituição e Segurança Jurídica. Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. Bdo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 85-129.
- _____. *ca social y concertación para d desarrollo social. A problemática dos fundamentais social VIII Congreso Internacional dd CLAD sobre la Reforma dei Estado y de la Administración Pública, Panamá, 26-31, Oct. 2003.*
- KRELL, Andreas J. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Ais como limites materiais ao poder de reforma da constituição*, In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 333-394.
- _____. *Constituição Concretizada: construindo pon*_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*
- MORAIS, José Luiz Bolzan. De sonhos feitos, desfeitos e refeitos vivemos a globalização. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 47-76.
- PAS OS, J.J. Calmon de. A constitucionalização dos direitos sociais. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n.º 6, set. 2001. *Disponível em:*

<<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 04 dez. 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P (Orgs.). Política Social e Democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez: Rio de Janeiro: UERJ, 2002, p. 217-233.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p.31.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHULTE, Bend. Direitos Fundamentais, segurança social e proibição de retrocesso. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 301-332.

STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 169-213.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1-46.

(Orgs.). História da Cidadania. São Paulo: _____, A cidadania multidimensional na Era Contexto, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais Na Constituição de 1988. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n.o I, 2001. *Disponíveis Direitos*. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 239-325.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.