

A MORADIA COMO DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DO CONCEITO DE DIREITO À CIDADE E O MODELO DE ESTADO DE DIREITO APTO A GARANTIR ESSE DIREITO AOS CIDADÃOS

Fausto Santos de Moraes: doutorando em direito público (UNISINOS/RS), mestre em direito público (UNISINOS/RS), especialista em direito tributário (UPF/RS), professor pesquisador da Faculdade Meridional - IMED/RS. Advogado.

Marx Villa: acadêmico do curso de direito da Faculdade Meridional (IMED-RS), bolsista do grupo de pesquisa: "Direitos Humanos e Espaço Público: efetivação do direito à cidade no Município de Passo Fundo - RS- Brasil

Resumo. O presente trabalho insere-se na pesquisa direcionada aos Direitos Humanos e Espaço Público: efetivação do direito à cidade no Município de Passo Fundo – RS. Buscando o objetivo de apresentar o conceito de direito da cidade, enquanto direito fundamental social, no contexto do modelo de Estado de Direito apto a garantir os Direitos Fundamentais. Propõe-se a visão de gestão da administração pública engajado em um planejamento estratégico baseado no princípio da eficiência. Sem esgotar o tema, concluímos, verificou-se que o Direito à Moradia não é eficaz, havendo um déficit com as promessas sociais constitucionalizadas.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Direitos Fundamentais. Estado Democrático de Direito.

Abstract: This work researches about “Human Rights and Public Space: effectiveness of Law City at Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Municipality. Its goal shows the concept of Law City, as Social Fundamental Right, in context with Welfare State capable to guarantee the Fundamental Rights. Intends a vision at Public Administration as a strategic government grounds in Principle of Efficiency. Therefore, without to finish the subject, noticed that the Right of Home isn’t effective, having a deficit with the Welfare State promises into Constitution.

Keywords: Right’s City. Funtamental Rights. Welfare State.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca uma análise no tocante ao desenvolvimento teórico da Moradia como Direito à Cidade, correlacionando-o como Direito Social previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Isso porque, as normas constitucionais brasileiras são costumeiramente acusadas de ineficazes. Mas seriam ineficazes ou ineficientes? Ou seja, a capacidade das normas constitucionais brasileiras são eficazes ou efetivas? Sendo que, neste item referido, pioneiramente traz a ideia de planejamento administrativo ou administração pública estratégica como forma de realização do dever da eficiência da Administração Pública.

Isto por que é a partir de todos os meios que a administração pública emprega que podemos falar da eficiência do Poder público, especialmente no emprego de programas e políticas públicas para a satisfação e garantia dos direitos fundamentais sociais, específico o direito à moradia.

Desse modo, vamos trabalhar a ideia de Estado Democrático de Direito enquanto um dos modelos de Estado apto a garantir o direito fundamental social à cidade, além de debatermos sobre o direito à cidade como sendo um direito fundamental social, e o seu desafio de aplicação para o século vinte e um.

Neste passo, é importante ilustrar que atualmente abordarmos tal tema, implica em considerarmos alguns fatores, tais qual a ideia do que é Estado e o modelo de Estado que possa satisfazer o direito à cidade, bem como refletirmos sobre a relevância de um modelo de gestão de governo ou de administração pública capaz de proporcionar esse direito social, sendo imprescindível este debate para configurarmos nossas conclusões no tocante ao tema aqui lançado, e compreendermos o contexto que este direito implica dentro do sistema político-social brasileiro.

Para cumprir a tarefa anunciada o artigo está organizado formalmente em duas seções. A primeira (seção 1) informar-se-á sobre o Direito à Cidade como desafio político-jurídico para o Século XXI; na segunda (seção 2) tratar-se-á quanto ao modelo de Estado e de Direito apto ao Direito Social à Cidade, partindo da análise do direito à moradia.

2 DIREITO À CIDADE COMO DESAFIO POLÍTICO-JURÍDICO PARA O SÉCULO XXI

Quando aborda-se sobre o direito à cidade ou direito à moradia, vem a idéia de que estamos falando de direitos fundamentais. Neste sentido, é importante avaliar o panorama histórico da criação destes direitos.

Na lição de Sarlet, a construção dos direitos fundamentais tem início no século XVIII na evolução do Estado Liberal para o moderno Estado de Direito, e que hoje desemboca no atual Estado constitucional, cuja essência e razão existem para a efetivação do reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem, também sendo entendida pelo autor a história desses direitos como sendo a história da limitação do poder (2009, p. 36).

Ora, não deixa de ter razão o autor, quando comenta este aspecto, pois hoje a sociedade é regida por uma administração pública e gestores que representam o povo, logo a garantia dos direitos fundamentais também transcorre pela atuação ordenada do governo para que possa suprir as condições básicas da população, seus direitos sociais.

Perguntar pelo Direito à Cidade é estabelecer relações entre os direitos dos cidadãos e o local ou região em que habitam. Partindo dessa limitação inicial o Direito à Cidade acaba correlacionando-se a relação dos Direitos Individuais e Sociais previstos na Constituição Federal - CRFB.

Isso porque aquele que possui o Direito Fundamental à liberdade – negativo por excelência, o desenvolve no ambiente local. Quando se pensa sobre o Direito à Cidade logo vem à mente direitos contemplados constitucionalmente como a moradia, lazer, educação e saúde.

Portanto, falar em Direito à Cidade importe em observar como os Direitos Fundamentais são realizados e garantidos no âmbito local, bem como a responsabilidade da Administração Pública Municipal diante dessas questões.

Um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito está no estabelecimento de tarefas ao Estado que, numa gestão compartilhada com o

povo local, desenvolve estruturas efetivas para realizar o Direito à Cidade. Este representa um fator imprescindível para o exercício da cidadania, pois o Estado deve propiciar condições para que os indivíduos possam atuar em parceria com o ente público.

Nesse sentido, deixando de lado a competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (CRFB, artigo 30, inciso I), deve a Administração Pública Municipal organizar e prestar serviços de interesse público local; manter, em cooperação técnica e financeira os programas de educação infantil, ensino fundamental, atendimento à saúde, por exemplo.

Pode-se assumir, portanto, aquilo que Lefebvre atribui ao Direito à Cidade: é um direito superior aos demais (2009, p. 134). Parece não pretender o autor, com isso, estabelecer uma hierarquia sobre a importância dos direitos, contudo, quer referir que o Direito à Cidade exige a satisfação de outros Direitos Fundamentais como: liberdade, individualização na socialização, habitação e moradia.

Parece que, para o autor, o que se pode compreender por Direito à Cidade é a existência de um espaço público local em que os Direitos Fundamentais devem ser concretizados, seja pela atuação da Administração Pública em fomentar meios de realização desses direitos ou, senão, pela co-participação entre o público e privado.

Note-se que a importância do direito à cidade até tão forte, que podemos afirmar que representa um caráter interdisciplinar em termos sociais, uma vez que ele não existe sozinho, pois ele abrange o direito à liberdade, à moradia digna, isto é, transforma-se em um referencial sistêmico.

Mesmo diante da referida co-participação, a exigência da concretização dos Direitos Fundamentais relacionados ao Direito à Cidade diante do contexto sócio-econômico brasileiro, exigem uma postura do Estado nos moldes do paradigma do *welfare State*. A cidadania brasileira que pressupõe a universalização dos Direitos Fundamentais só pode ser pensada num modelo de Estado Social que venha a garantir condições mínimas até então não realizadas.

Aqui devemos salientar que não queremos extinguir a democracia representativa, pois ela é importante e faz parte da democracia, mas em nenhuma hipótese representa exclusivamente o conceito de democracia, pois a democracia participativa também é imprescindível para o modelo de Estado social, onde todos têm a oportunidade de participar do projeto democrático do Estado.

Em síntese, é a união da administração pública com a permissão da população participar das decisões e exercer sua cidadania, que se estabelece o direito à cidade, o que significa gestores atuando para a comunidade em ação conjunta com esta, por isto a relação dos indivíduos com o lugar em que habitam.

Isto significa que a união entre poder público e poder privado com o escopo de estabelecer condições de igualdade e à garantia do direito fundamental à cidade, é uma gestão compartilhada, e, através desta relação, a administração pública deve estabelecer metas e programas efetivos capazes de suportar tal direito.

Ora, não podemos discutir direito à cidade, sem antes termos a certeza de que todos os indivíduos possuem liberdade. Por lógica, os seres humanos não podem falar em direito se não tiverem liberdade. Logo o direito da cidade revela sua importância, sendo esta a análise teórica que Lefebvre nos traz deste importante conceito.

Contudo, se formos fazer uma rápida análise histórica, verificaremos que uma das fortes razões que impediram o direito à cidade e uma moradia digna a todos, perpassa pelo crescimento econômico, pela produção industrial, tendo seu início a partir da revolução industrial (LEFEBVRE, 2009, p. 137).

Segundo o autor, o processo de industrialização e urbanização perde todo seu sentido se não tem como foco principal a sociedade urbana. Isto é apelidado por ele de fetichismo, uma vez há um crescimento imaginário, pois as cidades tiveram um aumento quantitativo, porém não qualitativo, isto é, foi um crescimento sem desenvolvimento social.

Em nosso atual contexto, é inevitável o crescimento econômico, uma vez que o capitalismo faz parte do mercado que controla a vida de todos os

indivíduos. Entretanto, a nossa discussão é a importância de trabalhar para que todos tenham esse direito, e principalmente às garantias básicas, os direitos individuais e fundamentais sociais, específicos, por exemplo, o direito à cidade, o direito à moradia digna.

Percebe-se, dessa forma, que falar em direito à cidade e direito à moradia, implica seriamente em uma distribuição de renda, uma organização social e política, o que depende de políticas públicas, bem como de um modelo de Estado que possa garantir essa reforma.

Neste passo, podemos afirmar que o direito a uma habitação digna, enquanto direito à cidade, se confunde provocativamente com a necessidade de uma reforma agrária no Estado brasileiro, discussão esta já feita muitas vezes no Brasil, porém ainda sem sucesso.

Note-se, oportunamente, que todas as nações de primeiro mundo, consolidaram-se tendo feito sua reforma agrária, o que é imprescindível para uma das conclusões chave do nosso trabalho, ou uma das razões do porque ainda muitas pessoas não possuem o verdadeiro direito à cidade, tampouco o direito à moradia.

Por outro lado, é inútil envidar esforços no sentido de tornar os indivíduos como sujeitos de direito, se não houver uma administração pública que atua de forma a garantir a satisfação dos direitos sociais, por meio da atuação precisa de seus gestores, no sentido de que trabalhem não para sua promoção profissional, mas acima de qualquer outro foco, seja em prol da coletividade, em função do bem público ou bem-estar social, oriundo de um modelo de Estado onde reine a solidariedade.

3 MODELO DE ESTADO DE DIREITO APTO AO DIREITO SOCIAL À CIDADE

Não se pode negar que o Direito à Cidade apresenta-se como típico Direito Social que envolve os interesses de determinada comunidade, buscando a realização de direitos se correlacionam com possibilidades econômicas individuais e estatais. Isto é, como já é conhecido, os Direitos

Sociais exigem do Estado algo muito além da garantia de não intervenção nos interesses privados.

À priori, devemos referir que após a Constituição de 1988, vivemos em um Estado Democrático de Direito, pelo menos estabelecido teoricamente, logo, é a partir dele que devemos nortear nosso tema, enquanto modelo de Estado apto a permitir a todos os cidadãos gozarem de seus direitos fundamentais.

Logo, vale aqui darmos uma pequena pincelada no tocante ao conceito de Estado Democrático de Direito, para fins de elucidação. O Estado Democrático de Direito é um conceito complexo, mas é refletido a partir da união do Estado de Direito com o Estado Democrático. Estado de Direito é aquele onde todos os cidadãos estão sob a égide da lei, hierarquicamente falando à Constituição Federal. Já o Estado Democrático traz a ideia de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, enfim, todos aqueles direitos expressos na Carta Magna, referindo à participação da sociedade no trato da coisa pública.

Logo, o Estado Democrático de Direito é criação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, dentro de uma ordem harmônica e atuação limitada, junto ao Ministério Público e demais órgãos públicos que se consolida a criação de um Estado Democrático de Direito com a participação social (FILHO, 2009).

A concretização dos Direitos Sociais acaba envolvendo a necessária atuação do Estado para auxiliar a coletividade mediante ações prestacionais que dêem condições básicas ao exercício da cidadania.

Ressaltando a importância da política do Estado Social como pressuposto para o desenvolvimento das capacidades individuais do ser humano, Habermas vai dizer que o desmonte do modelo de Estado Social significa delegar ao modelo econômico a necessária integração da sociedade guiada por valores liberais, tornando excluídos aqueles que não possuem a capacidade de sobreviver com as próprias forças (HABERMAS, 2001, p. 66). Revela o autor que a solidariedade, no modelo de *welfare State* surge como forma integradora da sociedade liberal, permitindo que aqueles sem condições

pudessem obter subsídios do Estado, sejam estes por empregos, educação, ou financiamentos habitacionais. (HABERMAS, 2001, p. 66).

No Estado concebido como Constitucional a marca de integração social está fundada na participação política dos cidadãos (HABERMAS, 2001, p. 97). Assim, diante de uma cultura de massa que procura uniformizar as relações humanas as esferas de participação democrática pela formação da vontade e opinião dos cidadãos serve como norma universal que dá suporte, mediante a solidariedade abstrata (HABERMAS, 2001, p. 98).

O autor vai dizer que os “direitos fundamentais liberais e políticos fundamentam um status de cidadania que é auto-referencial na medida em que autoriza os cidadãos, reunidos democraticamente, a aperfeiçoarem o seu status pela via da legislação.” (HABERMAS, 2001, p. 98).

Contudo, para que o modelo liberal dê certo, se mostra necessário, na opinião de Habermas, que o Estado fomente constantemente a condição de cidadão, eis que o mercado econômico liberal não teria interesse na qualificação do status de cidadão (HABERMAS, 2001, p. 99).

O modelo moderno de Estado burocrático organizado para implementar medidas necessárias à inclusão social exige um plano geral administrativo que convirja com as finalidades estabelecidas constitucionalmente.

Vale aqui, portanto, trazer à crítica de Moraes sobre a relação que se estabelece entre Constituição e Administração Pública. Nesse sentido, afirma o autor que a Constituição inicialmente pensada como documento jurídico-político que coordenará a atuação da Administração Pública para realização dos fins constitucionais acaba se tornando em *programa de governo* (MORAIS, 2002, p. 47).

É dizer que muitas vezes as normas constitucionais programáticas (SILVA, 2004, p. 66) que determinam os fins que devem ser perseguidos pelo Estado, concretamente, pela Administração Pública, são deixados num segundo plano, apresentando o fenômeno da *colonização econômica da política*, como afirma Moraes (2002, p. 47).

Assim, a política que deveria estar comprometida com a tomada de decisões que, estrategicamente, procurem realizar as tarefas constitucionais de

inclusão (CRFB, artigo 3º: redução das desigualdades regionais), acabam servindo aos interesses econômicos, senão patrimonialistas.

Um dos problemas enfrentados é o modelo patrimonialista que rege as relações sociais no contexto brasileiro. Para tanto, o poder político apresenta-se como algo autônomo e concentrado mãos de poucos, fazendo do Estado e da Administração Pública, instrumentos de realização dos benefícios particulares (HOLANDA, 1995, p. 146).

O planejamento estratégico da Administração Pública estaria na identificação das necessidades da sua comunidade, procurando prover através de todos os meios possíveis políticas públicas que incluam parte da sociedade que mostra marginalizada por não contar com as condições mínimas para desenvolver sua vida.

Essas necessidades devem ser o alvo das políticas públicas eleita pela Administração Pública. O que se pretende defender é a necessidade de planejamento técnico da Administração Pública que fundamentem sócio-economicamente as políticas públicas eleitas e não sejam mero elemento retórico arbitrário do *Administrador*.

Se pensa, portanto, na constrição aos deveres da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da Administração Pública (CRFB, artigo 37). Como pode ser eficiente a política pública eleita se não está fundado em elementos técnicos de cunho sócio-econômico como orientadores da decisão racional? Isto é: como poderia a Administração Pública decidir que obras realizar e serviços públicos necessários se não se baseia em informações hábeis para tanto? Poderia, nos moldes do Estado Democrático de Direito, num país de modernidade tardia como o Brasil (STRECK, 2004, p. 135), o administrador público ter como legítimos seus atos via um modelo de democracia representativa?

Entende que não. Isso porque, embora a democracia representativa sirva como modelo político eficaz, a legitimidade desse agir político (decisão política) somente poderá ser aferida quando realmente espelhar as tarefas constitucionalmente impostas. A principal delas, talvez, erradicar a pobreza e a marginalização (CRFB, artigo 3º, inciso II) somente pode ser cumprida através

de ações prestacionais do Estado que ataquem a carência social. Esta, verificável tão somente, através de estudos prévios sócio-econômicos, públicos, que orientem as políticas públicas necessárias.

Não se pode esquecer que a eficiência da Administração Pública somente é cumprida quando se “*cumpra bem* as suas tarefas, empregando, em tempo razoável, os meios apropriados e pertinentes.” (FREITAS, 2009, p. 125). No entanto, a eficiência não pode ser pensada dissociada da eficácia, conceituada por Freitas como: “(...) a obtenção de resultados harmônicos com os objetivos e metas fundamentais da gestão pública.” (2009, p. 125). Poderiam ser eficientes (conjugando as concepções de eficiência e eficácia administrativa supra referida) as decisões políticas sem a prévia identificação concreta das carências sociais?

Parece, portanto, que a Administração Pública estratégica é algo necessário à realização dos deveres de eficiência e moralidade presentes na CRFB, artigo 37. Mas como saber da eficiência e moralidade? Ora, não se pode esquecer o dever da publicidade. Surgem, diante dessas exigências, que os estudos técnicos que fomentam a decisão política sejam públicos, servindo como forma de apresentar o cumprimento da Administração Pública dos deveres da eficiência e moralidade administrativa.

Afinal, quanto mais publicidade houver nos atos da administração pública, mais transparente será a gestão, concomitantemente a sociedade terá mais informações, o que permitirá esta acompanhar melhor os atos do governo, bem como cobrar dos gestores as políticas públicas que garantam as condições básicas à população, o que ilustra, por si só, um avanço político-social.

4 NOTAS CONCLUSIVAS

O presente artigo deve ter seus méritos, assim como limitações. De mérito, crê-se que ter apresentado que o modelo de estado social ainda se mostra imperioso na sociedade brasileira.

Fundando-se em Habermas, a cidadania somente pode ser plenamente gozada se o estado consiga prestar serviços públicos que coloquem os cidadãos nas mesmas condições para participar do jogo democrático e do modelo financeiro atual.

Fato que levou para a apresentação da necessária realização pela administração pública das tarefas constitucionais, como algo que lhe vincule, independentemente do programa de governo. Isto é, o programa de governo deve ser constitucional e não meramente político partidário individual ou patrimonialista.

Alguns questionamentos aqui também foram abordados, a falta de gestores preocupados em servir ao bem-estar social ao invés de estarem focados em seus interesses particulares, sendo este panorama que ilustramos no dia-a-dia no atual contexto político, o que empobrece nosso sistema de governo, bem como não permite a satisfação do direito à cidade à população, onde esta clama por justiça.

Para tanto, o planejamento estratégico da Administração Pública parece surgir como *insight* que dá a necessária conversão entre eficiência e eficácia da administração pública.

Mesmo assim, o trabalho cumpriu com a sua proposta de introduzir o conceito de direito à cidade, enquanto direito fundamental social de todos os cidadãos, paralelamente ao debate de modelo de Estado e de administração pública capaz de garantir por sua gestão esse direito social, relacionando-os às políticas públicas existentes até então juntamente à ideia governo prestacional como norte a satisfazer o direito à cidade.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICOS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

FILHO, Telmo Lemos. **O Estado Democrático de Direito**. Publicado no jornal Correio do Povo em 20 de dezembro de 2009. Disponível em:

http://www.esapergs.org.br/site/arquivos/artigo_1291133399.pdf. Acesso em 30 de novembro de 2011.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução Márcia Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Campanhia das Letras, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2009.

MORAIS, José Luis Bolzan. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010..

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. rio de Janeiro: Forense, 2004.