

A MORADIA COMO DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE JURÍDICA

HOUSING AS A MUNICIPAL RIGHT: STUDYING LEGAL EFFECTIVENESS AND EFFICACY

*Bruno Dellagerisi**

*Marx Villa***

*Fausto Santos de Morais****

Resumo: O presente trabalho insere-se na pesquisa direcionada aos Direitos Humanos, específico da nossa análise do direito à cidade, contextualizando este direito social, em especial ao direito à moradia. Para além, um dos pontos centrais do presente artigo é a análise do modelo da administração pública capaz de abastecer esse direito, isto é, o modelo de Estado social capaz de garantir os direitos fundamentais à sociedade. Buscando o objetivo de apresentar o a análise do conceito do direito à cidade e sobre a eficácia dos programas governamentais relativas ao Direito à Moradia, apresenta-se através da doutrina pátria referência à distinção jurídica entre a eficácia das normas constitucionais e sua efetividade, relacionando-os, ao dever de eficiência da Administração Pública, enquanto um dos seus princípios de atuação previsto na Constituição Federal. Propõe-se, como conceito inicial a ser mais bem desenvolvida, a condição de administrador planejador vinculado às carências populacionais,

* Acadêmico do curso de Direito da Faculdade Meridional - IMED. Contato: <bruno_dellagerisi@hotmail.com>.

** Acadêmico do curso de Direito da Faculdade Meridional - IMED. Contato: <marx_882002@yahoo.com.br>.

*** Professor/Pesquisador do curso de Direito da Faculdade Meridional - IMED.

podendo-se distinguir entre ato de decisão e escolha das políticas públicas. Metodologicamente, o trabalho explora referenciais bibliográficos, com o fito de suportar teoricamente as conclusões. Admitindo a transitoriedade e limitações do estudo interposto, pôde-se concluir, sem esgotar o tema, que do ponto de vista da análise feita até então, o Direito à Moradia não é eficaz, tomando como paradigma as promessas sociais constitucionalizadas.

Palavras-chave: Direito à cidade. Direito fundamental à moradia. Eficácia e efetividade jurídica.

Abstract: This work is part of research directed at human rights, our analysis of the specific right to the city and especially the analysis of the model of public administration capable of supplying the right. Seeking the purpose of presenting him to analyze the concept of right to the city and on the effectiveness of government programs related to housing rights, is presented by reference to the doctrine homeland legal distinction between constitutional and effectiveness of its effectiveness, relating them the requirement of efficiency in public administration. It is proposed as the initial concept to be developed further, the condition administrator planner linked to the needs of the population and can distinguish between the act of decision and choice of public policy. Methodologically, the paper explores references, with the aim of supporting the theoretical conclusions. Admitting the transience and limitations of the study brought, it could be concluded, without exhausting the subject, which from the standpoint of the analysis done so far, the right to housing is not effective, taking as a paradigm promises social constitutionalised.

Keywords: Right to the City. The fundamental right to housing. Efficacy and effectiveness of law.

Introdução

Na perspectiva da população brasileira seria o Direito à Moradia efetivo? Partindo dessa hipótese o presente trabalho tem por escopo a análise do conceito de direito da cidade, e o que representa para a sociedade, bem como do modelo de Estado capaz de operacionalizar esse direito, além de verificarmos a diferença de eficácia jurídica e eficácia social da norma jurídica.

A presente análise busca sustentar o desenvolvimento teórico da Moradia como Direito à Cidade, correlacionando-o como Direito Social previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988, no seu artigo 6º, o que é um direito de segunda geração e inerente a todos os cidadãos.

Isso porque, as normas constitucionais brasileiras são costumemente acusadas de ineficazes. Mas seriam ineficazes ou ineficientes? Ou seja, a capacidade das normas constitucionais brasileiras é eficaz ou efetiva? Apresenta-se, portanto, a distinção teórica entre eficácia e efetividade normativa, aproveitando para pensar essas questões quanto à necessidade de eficiência e eficácia dos serviços e obras para realizar as políticas públicas.

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, onde aqui o Poder público deve propiciar condições para que os cidadãos possam exercer sua cidadania, o que significa uma gestão compartilhada, capaz de tornar efetivos os direitos sociais.

Significa dizer que o modelo de Estado social capaz de propiciar condições para a satisfação e garantia dos direitos fundamentais é o modelo de Estado prestacional que será trabalhado adiante, onde o Estado preste seus serviços de forma fática, e possa garantir os direitos sociais, e a sociedade deve ter seu espaço e participar desse projeto democrático.

Para cumprir a tarefa anunciada o artigo está organizado formalmente em três seções. A primeira (seção 2) informar-se-á sobre o Direito à Cidade como desafio político-jurídico para o Século XXI; na segunda (seção 3) tratar-se-á quanto ao modelo de Estado e de Direito apto ao Direito Social à Cidade; e, numa terceira parte (seção 4) observar-se-á a eficácia e efetividade como conceitos das normas constitucionais e do Direito Administrativo, propondo-se como perspectiva de análise ao Direito à Moradia.

1. Direito à cidade como desafio político-jurídico para o século XXI

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 imprescin-

dível para o exercício da cidadania, pois o Estado deve propiciar condições para que os indivíduos possam atuar em parceria com o ente público.

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.

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 demais¹. Parece não pre-

1 A respeito desse ponto, vale lembrar a grande contribuição de Henry Lefebvre, *Direito da Cidade*, 2009, p. 134. Segundo o autor, o direito da cidade não pode ser observado de forma isolada, mas ele representa um conjunto de demais direitos que o abarcam, como o direito à liberdade, moradia, habitação, dentre outros, que são também direitos fundamentais imprescindíveis, sem os quais não podemos avaliar concretamente o conceito de direito à cidade. Por tanto, na visão do autor se justifica porque ele é um direito superior aos demais, além da relevância da relação direito dos indivíduos e local em que habitam, bem como das ações da administração pública para sua concretização.

tender 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.

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.

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.

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 realizada.

2. O modelo de estado e 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.

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).

Já Mello sustenta que a administração pública deve reger-se, dentre outros, pelo princípio da legalidade². Diz o autor que o princípio da legalidade opõe-se ao autoritarismo, bem como a qualquer vontade pessoal do governante. Em sua raiz, tal princípio tem como idéia a soberania popular, como forma de exaltação da cidadania (MELLO, 2003, p. 91).

O modelo moderno de Estado burocrático organizado para programar 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

2 Assim leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 2003, p. 91. Segundo o autor, o princípio da legalidade é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo, garantir que a ação do Executivo concretize a vontade geral.

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 deixadas 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).

Fazendo frente a isto, esta o princípio da legalidade da administração pública, pelo qual todo poder emana do povo, a tal ponto que os próprios cidadãos são declarados detentores do poder, e que os governantes nada mais são que uma forma representativa da sociedade (MELLO, 2003, p. 91). Nesse contexto insere-se a ideia de planejamento estratégico da Administração Pública, pois os governantes devem atuar para, nos limites da constituição, diminuir as desigualdades sociais.

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 eleitas pela Administração Pública. O que se pretende defender é a necessidade de planejamento técnico da Administração Pública que fundamente sócio-economicamente as políticas públicas eleitas e não seja mero elemento retórico arbitrário do Administrador.

Ou seja, o planejamento estratégico pode ser até feito pela sociedade civil, na hipótese da administração delegar esse serviço a empresas, ou até as universidades para que questionem os bairros, ou a população a que se destina uma política pública, o que proporcionará uma atividade efetiva do Estado, pois os planejamentos se darão em termos fáticos, tornando-s os atos de governos eficientes à sociedade.

Em outras palavras, empregar todos os meios capazes de prover uma solução efetiva à população na elaboração de políticas públicas, quer dizer que a administração está cumprindo com seu papel segundo o princípio da eficiência da administração pública.

Pensa-se, 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 orientador 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 do 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, inci-

so 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.

A propósito, sobre o referido acima, Sarlet afirma que os direitos sociais prestacionais têm por objeto precípua conduta positiva do Estado, consistente numa prestação de natureza fática (2009, p. 282).

Assim, o modelo de Estado Social que propomos para a efetivação dos direitos sociais é o modelo de Estado prestacional, como afirma o autor, pois é através deste, que a administração pública poderá dar um retorno efetivo à sociedade, através de atos fundamentados e programas práticos, de modo a combater as carências enfrentadas pela população.

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). Ainda, o Estado Democrático de Direito tem uma função especial³.

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, os estudos técnicos que fomentam a deci-

3 Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 2003, p. 27. Nos traz a explicação da função do Estado Democrático de Direito que é peculiar, uma vez que tem o cumprimento de alcançar o interesse público, mediante o uso de poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem pública.

são política sejam públicos, servindo como forma de apresentar o cumprimento da Administração Pública dos deveres da eficiência e moralidade administrativa.

Na próxima seção será apresentada a dicotomia entre eficácia e efetividade da norma jurídica, especificamente da possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais, um dos objetos de estudo deste artigo. Através do referido caso colocar-se-á a pergunta quanto à efetividade e eficácia da moradia como ínsito Direito à Cidade.

3. Eficácia e efetividade: observando o direito à moradia

No contexto acima narrado, entendemos que os atos do poder público só serão efetivos na prática se atenderem a necessidade da população a que se destina. Embora existam normas constitucionais que informem determinados deveres à Administração Pública, os meios adotados para realização dos fins constitucionais permitem colocar a pergunta quanto à efetividade e eficácia das normas constitucionais.

Embora a Constituição Federal no seu artigo 6º, deixe explícito como Direito Social a moradia, parece que, mesmo tendo tal norma programática eficácia jurídica, constatou-se, que goza de pouca efetividade.

Valendo-se da tradicional doutrina sobre as normas constitucionais, assume que as normas jurídicas gozam de eficácia e efetividade. Eficácia jurídica, para o presente debate, deve ser concebida como a capacidade de uma norma jurídica de produzir efeitos. (SILVA, 2004, p. 66).

Em outras palavras, o autor ilustra que, uma vez a norma estando em vigor, ela tem a capacidade produzir seus efeitos jurídicos, isto é, ela possui eficácia jurídica. O que significa dizer, por exemplo,

o artigo 6º da Constituição federal de 1988 reza que todos têm direito à moradia, ou seja, o dispositivo constitucional logicamente reveste-se de eficácia jurídica, ela está programada em nosso sistema.

Todavia, estabelece-se uma contradição performativa (ALEXY, 2007, p. 24) quando se admite que as normas jurídicas não reúnam qualquer possibilidade de eficácia.

Este é um ponto de extrema importância. Uma norma que não produza efeitos sociais é um paradigma a ser rompido. Como já foi percebida anteriormente, a forma de positivação e a função exercida pelos direitos fundamentais se encontram umbilicalmente ligadas a sua eficácia e aplicabilidade (SARLET, 2009, p. 273).

Neste sentido, este é o grande debate deste trabalho, pois como em muitas normas que estão previstas em nosso ordenamento jurídico, por vezes não possuem aquilo que denominamos de eficácia social, ou efetividade da norma jurídica. Ora, as normas que não são efetivas no campo prático, nada mais são do que as chamadas letras mortas, o que requer o esforço máximo da administração pública no intuito de torná-la efetiva, produzindo efeitos positivos na sociedade.

Noutra análise, a efetividade da norma jurídica envolve outro tipo de indagação, qual seja: a referida norma é apta para realizar aquilo que se propõe? Quando se fala em efetividade da norma jurídica está-se indagando quanto aos efeitos sociais que tal norma produz.

Essa distinção é válida para questionar a efetividade das normas jurídicas referentes à escolha, adoção e realização de políticas públicas. Entende isso porque as políticas públicas envolvem um ato de decisão da Administração Pública. Decisão esta que está vinculada às necessidades da sociedade e aos meios eficazes para supri-las.

Sustenta-se, dessa maneira, a diferença entre ato de decisão e de escolha. Streck afirma que o ato de decisão sempre leve em consideração da ordem jurídica (2010, p. 97), o que, diante do adminis-

trador, impõe o dever de tomar medidas eficientes e eficazes para realizar os fins constitucionais de proteção ao cidadão.

Não pode o administrador simplesmente escolher, atribuindo juízo de valor pessoal à decisão que pretere uma política pública de outra, sem qualquer justificação. Pois desse modo, simplesmente escolher, é um ato parecido com os remédios alopatas, que não atacam a raiz do problema, mas somente as conseqüências.

Por conseguinte, na medida em que o gestor escolhe apenas uma política pública, de forma aleatória, sem nenhuma base teórica, ou suporte prático que exerça fundamentação em sua opção, será simplesmente uma escolha, o que significa que não está em con- corde com os moldes de um modelo de Estado social, tampouco de planejamento estratégico abordado alhures, onde o foco da administração pública é a própria sociedade, de forma a permitir que os remédios elaborados pelos gestores sirvam de eficácia social.

O ato de decisão, por sua vez, é aquele vinculado aos fins cons- titucionais opta pela política pública que probabilisticamente venha a suprir as carências sócio-econômicas apresentadas pela população.

Para tanto, o ato de decisão necessita de subsídios informativos sobre as carências sociais, para eleger a forma de programar a po- lítica pública necessária. Isto é o que Streck aborda em sua obra da reflexão, pois esta é uma decisão fundada em argumentos práticos.

O que significa que o administrador deve buscar informações da comunidade ou do local a que se destina a política pública, justa- mente tentando descobrir quais são as reais necessidades da popula- ção, se for preciso até fazer questionários, entrevistas com os mora- dores dos bairros, pois isto é ciência, é modelo de gestão política que vai permitir ao gestor, a partir do estudo realizado ser um balizador ou a fundamentação precisa da elaboração das políticas públicas.

Sendo assim, os atos do governo terão maior probabilidade de serem efetivos, pois estarão alicerçados nos problemas que a popu- lação enfrenta, nas carências da comunidade local que se pesquisa.

De fato, este mecanismo de atividade pública está revestido de efetividade, ou eficácia social.

Na opinião de Mello, a motivação dos atos da administração⁴ é utilizado pelo princípio da legalidade, bem como pela defesa dos cidadãos em exercer o seu direito de cidadania no controle dos atos administrativos.

Nesse contexto, o ato de decisão do administrador, embora o senso comum o considere livre, está vinculado às necessidades latentes da população investigadas previamente. É o estudo que fundamentará a escolha da necessidade a ser suprida. Este é o ato de decisão (político-jurídico) que se deve exigir do administrador.

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.

4 Ensina desta forma Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 2003, p. 103. Para o autor, a motivação dos atos da administração é reclamada quer como afirmação do direito político do cidadão ao esclarecimento do porque das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se sujeitar a decisões arbitrárias, pois só tem que se conformar com as que forem ajustadas à lei.

Isto coaduna com as idéias aferidas alhures, no sentido da postura dos gestores, onde o foco da atividade da administração pública deve estar pautado o em coletivo, em prol da sociedade. A preocupação necessariamente deve estar concentrada na efetivação das garantias fundamentais e dos direitos sociais dos cidadãos, pois este é verdadeiro modelo de Estado social.

Em contrapartida este Estado patrimonialista, significa que está a serviço dos interesses e objetivos particulares do administrador, isto é um governo onde o poder e os efeitos desse poder estão voltados, exclusivamente, para os fins do próprio gestor. Nesta seara, a sociedade necessita de agentes públicos capazes de tornar a atividade estatal digna de um modelo de Estado Democrático de Direito.

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

No que diz respeito às limitações, muitas questões atinentes ao tema foram deixadas de lado, contudo, servirão para novos questionamentos. Entre elas: qual a justificativa da Administração Pública quanto aos problemas relatados? A Administração pública pode eleger outros serviços públicos como prioritários diante das carências apontadas? Poderia o poder judiciário dar efetividade as carências apontadas e sob qual limitação.

Mesmo assim, o trabalho cumpriu com a sua proposta de introduzir o conceito de eficácia e efetividade das normas constitucionais, relacionando-os ao direito fundamental à moradia, do ponto de vista do direito à cidade.

Referências bibliográficas

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

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.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

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.

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

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

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.