

Arranjos institucionais que visam implementação do direito fundamental social de moradia - seus mecanismos e a possibilidade de controle jurisdicional¹

*Wagner Roby Gídaro*²

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Resumo: este artigo científico busca retratar a tentativa, pelo governo brasileiro, em sua função típica de gestor de políticas públicas, de solução do déficit de moradias, pois é direito fundamental social previsto na Constituição Federal. Inaugura o capítulo dos direitos fundamentais sociais o artigo 6º: “são direitos sociais [...] a moradia [...], na forma desta Constituição”. Destarte, o enfoque é o direito de moradia enquanto direito fundamental social, seu recorte no contexto do direito constitucional e sua aplicação como prestação em sentido estrito. O artigo também analisa as tentativas históricas dos programas de habitação popular, incluindo o atual Programa Minha Casa Minha Vida, seus objetivos, seus principais componentes, mecanismos e resultados práticos e conclui com a busca de soluções no campo da jurisdição.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Políticas Públicas. Jurisdição.

Abstract: this scientific article seeks to portray the attempt by the Brazilian Government, in its typical function of public policy manager, to the solution of housing deficit, because it is a social fundamental right provided by the Constitution. Opens the chapter of fundamental social rights the Article 6º: “social rights are [...] the housing [...] in this Constitution”. Therefore, the focus is the right to housing as a social fundamental right, your clipping in the context of constitutional law and its application as a provision in the strict sense. The article also examines the historical attempts of the public housing programs, including the current Programa Minha Casa Minha Vida, its objectives, its main components, its mechanisms and its practical results and concludes with the search for solutions in the field of jurisdiction.

Keywords: Fundamental Rights. Public Policies. Jurisdiction.

Prescreve a Constituição Federal o direito fundamental de moradia a todos os cidadãos deste país. Isso significa moradia digna, ou seja, estrutura residencial e preenchida com os requisitos mínimos de infraestrutura. É o mínimo existencial. No entanto, esse é um direito que não é exercido por todos os cidadãos e o déficit habitacional ultrapassa os limites do razoável. O Estado, como planejador de políticas públicas, é o responsável pelo

¹ Artigo científico apresentado no Programa de Pós-Graduação, Departamento de Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

² Doutor pelo Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

desenvolvimento de um programa adequado e tem implementado várias tentativas, como o governo atual, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida com o objetivo de oferecer a todos o direito à moradia digna. No entanto, todos até agora implementados, ainda que de certa forma ajudem a minimizar o problema, não foram capazes de ter sucesso, seja porque as bases são equivocadas, seja porque os mecanismos estabelecidos são incapazes de alcançar as famílias de baixa renda. Será possível estabelecer um programa de real eficácia? E em caso de omissão do Poder Executivo, será possível determinação judicial para implementação de um programa de escala nacional? Não sei se tais questões estarão respondidas, mas devem permear a reflexão deste artigo científico.

O homem é um ser que vive em sociedade. Não tem a natureza solitária como alguns animais conhecidos. As relações humanas, desde os primórdios e talvez desde a primeira comunidade humana, já tenham apresentado conflitos e desrespeito, sendo esse o maior desafio do direito, ou seja, assegurar aos seres humanos o respeito a seus direitos fundamentais.

A Constituição Federal adotou princípios e garantias fundamentais com o objetivo de estabelecer a melhor convivência na sociedade. São regras de convivência que objetivam principalmente o respeito mútuo e a manutenção da paz social. O preâmbulo da Constituição Federal dá bem a nota a respeito desse recorte quando estabelece a inspiração da constituinte de “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade e a segurança”.³

A ordem necessária para a instituição do direito público positivamente adotado depende da firmeza de seus princípios fundamentais manifestados em sua Lei Maior. Explica Geraldo Ataliba:⁴

Sendo o Direito um sistema, torna-se mais fácil apreender o conteúdo, sentido e alcance de seus institutos e normas em função das exigências postuladas por esses princípios. Olvidar o cunho sistemático do Direito é admitir que suas formas de expressão mais salientes, as normas, formam um amontoado caótico, sem nexos, sem harmonia, em que cada preceito ou instituto pode ser arbitrária e aleatoriamente entendido e aplicado, grosseiramente indiferente aos valores jurídicos básicos resultantes da decisão popular.

Conclui, ainda, o autor:

O resultado da prevalência dessa concepção será a desordem, a insegurança, a imprevisibilidade, a liberação do arbítrio, o estímulo à prepotência. Será a negação do Direito, no que ele tem de mais essencial, que é sua “significação normativa”, tal como exposta por Tércio Sampaio Ferraz Jr. (Conceito de Sistema no Direito, Ed. RT, p. 173)⁵

³ BRASIL. Constituição (1988). Preâmbulo. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

⁴ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 15.

⁵ ATALIBA, op. cit., p. 15.

Com essa visão, a leitura do artigo 6º, da Constituição Federal, nos mostra que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”⁶ toma um contorno impositivo e de efetividade. Ocorre que esse dispositivo inaugura o capítulo dos direitos e garantias fundamentais sociais da Constituição Federal e representa o direito fundamental do cidadão a prestações básicas para a sua vida. Nele se inclui a moradia.

Os direitos sociais, nos dizeres de Alexandre de Moraes:

*Caracterizam-se como verdadeiras liberdades positivas, da observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos de nosso Estado Democrático, conforme preleciona o art. 1º, IV. A Constituição Federal consagra os direitos sociais a partir do art. 6º.*⁷

Importante dizer que são direitos à prestação em sentido estrito. Como afirma Robert Alexy, são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que ele, se dispusesse de meios financeiros suficientes e houvesse oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares. São exemplos os direitos à assistência à saúde, ao trabalho, à moradia e à educação.⁸

O Estado é, por determinação constitucional, o prestador universal dos direitos sociais, de cujo crédito se apodera a pessoa humana, que, num sistema de cooperação popular, participa e constrói sua história e a história da comunidade onde vive, por meio de sua inserção política e modificadora da vida comunitária.⁹

A situação no Brasil é por demais preocupante. São 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades. A população rural não se altera há cem anos. O número de habitantes vivendo no campo é o mesmo desde 1920.¹⁰ Isso significou um déficit enorme de moradias e vem crescendo desde os idos de 1940. A década de 1940, aliás, foi marcada por alterações importantes com processo intenso de urbanização pelo desenvolvimento da área urbana e em negócios. Para se ter uma ideia, somente na cidade de São Paulo, em 10 anos, houve um crescimento assustador da população, duplicando-a. Segundo o IBGE, a população da cidade pulou de 1,3 milhão (1937) para 2,2 milhões (1947).¹¹ Atualmente, 10% da população urbana está na região metropolitana de São Paulo. O crescimento foi desordenado. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, não houve respeito e não se preservou áreas necessárias como baixadas, fundos de vale, nascentes, cabeceiras dos rios, córregos, encostas e topo de morro, o que causa os problemas de enchentes e risco de quedas e falta de água.¹²

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

⁷ MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: Teoria Geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 24.

⁸ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

⁹ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 80.

¹⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=WbsMB45pX68>. Acesso em: 07 jun. 2015.

¹¹ Distúrbio urbano de 1947: a imprensa paulistana e os responsáveis do levante, por Monique Félix Borin, Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao39/materia05/>. Acesso em: 15 jun. 2015.

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=WbsMB45pX68>. Acesso em: 07 jun. 2015.

Foi impossível segurar essa expansão desordenada, tudo feito à revelia das normas e dos processos de urbanização dos municípios.

Em vista disso, aparece a ideia da reforma urbana. Essa ideia teve seu marco inicial após a eleição de Jânio Quadros em 1961, precisamente em 1963, quando no Rio de Janeiro ocorreu um Seminário de Habitação e Reforma Urbana (primeira vez que utilizado o termo), com o objetivo de buscar soluções para os problemas urbanos.¹³ A solução encontrada foi de estabelecer a criação de novos órgãos *focados na questão habitacional e reforma urbana*.

Com o golpe militar, ocorrido logo em seguida, as ideias de reforma urbana foram abortadas. Foi criado o BNH (Banco Nacional de Habitação) logo após o golpe de 1964 (funcionou até 1986) sendo uma resposta do governo militar ao déficit de moradias. Além disso, com o direito de propriedade foi possível disseminar uma ideologia capitalista contrária ao social e ao comunismo, inimigos do sistema do governo militar.

Em verdade, até então, predominavam os sistemas de aluguel, arrendamento e aforamentos de terras e os lotes urbanos eram raras propriedades privadas do proletariado, tanto que, em 1940, somente 26,4% dos domicílios eram “próprios”.¹⁴

O governo militar tinha a visão de que a propriedade poderia alterar a visão do trabalhador. A casa própria foi a concessão de atendimento do poder público na área habitacional pela sua imagem, pois se trata de um patrimônio e que traz status social ao trabalhador.¹⁵ Melhor foi a frase cunhada por Sandra Cavalcanti: “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”.¹⁶

Em verdade, esse programa foi importante para o desenvolvimento do setor de construção civil e para o problema de falta de moradia, justamente no momento de urbanização enorme. O BNH construiu 25% das moradias necessárias. O sistema era baseado no financiamento da casa própria com recursos da poupança forçada do FGTS e da poupança voluntária do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O sistema era inteligente na medida em que tinha a estrutura da Administração Pública e reunia os agentes privados promotores e financeiros.¹⁷

Segundo o estudo efetuado por Nabil Bonduki, ainda, os resultados do programa não foram suficientes para resolver o problema. Foram 22 anos de funcionamento e o BNH financiou a construção de 4,3 milhões de unidades, sendo 2,4 milhões com recursos do FGTS para o setor popular e 1,9 milhões com recursos do SBPE para a classe média. Isso foi absolutamente insuficiente. Bonduki afirma que o equívoco foi ter focado exclusivamente na casa própria e não contar com processos alternativos como a construção com esforço

¹³ O Movimento Nacional de Reforma Urbana e a construção de uma nacional política de desenvolvimento urbano pós-redemocratização: da cooptação à estruturação de um funcionamento de *decoupling*, por Danielle Cavalcanti Klintowitz Disponível em: <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/809>. Acesso em: 29 jan. 2019.

¹⁴ Estudo de caso efetuado pela Arquiteta e Professora da Fauf/BA Ângela Gordilho Souza: Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras - (Re)Qualificando a questão para Salvador -BA. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/9297/6901>. Acesso em: 15 jun. 2015.

¹⁵ Entre a produção habitacional estatal e as moradias precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil, de Walkiria Zambrzycki Dutra. Disponível em: <http://configuracoes.revues.org/1487>. Acesso em: 15 jun. 2015.

¹⁶ Ela foi a primeira presidente do Banco Nacional de Habitação. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/05/1626484-ja-fomos-tao-modernos-obra-faz-inventario-da-habitacao-social.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2015.

¹⁷ BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Disponível em: https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 1 jun. 2015.

próprio e capacidade organizativa. Resultado disso foram os loteamentos irregulares, assentamentos urbanos precários, favelas e áreas mal servidas de infraestrutura.

Um dos problemas identificados no programa de moradia da oportunidade foi o desastre arquitetônico e urbanístico, com uma administração autoritária e inexistência de participação na concepção dos programas e projetos. Faltou controle social na gestão dos recursos e, principalmente, a adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia. Não houve estratégias para incorporar a processos alternativos de produção de moradia como autoconstrução e o financiamento excluiu a população de baixa renda. Como era mesmo para ocorrer, disseminaram-se conjuntos habitacionais de periferia (bairros-dormitórios), havendo desarticulação entre os projetos e a política urbana e os padrões das construções.

Em seguida, para prejudicar mais ainda os brasileiros, veio uma crise econômica, acompanhada de recessão, inflação e desemprego a partir de 1980. Reduziu-se a capacidade de investimento posterior do SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e afloraram os movimentos de pessoas sem moradia e movimentos dos que não conseguem pagar as parcelas do financiamento. O resultado final foi um rombo gerado pela inadimplência. Após, continuou funcionando o SFH e, de 1986 a 2000, houve financiamento de 6,5 milhões de unidades, mas isso ainda estava aquém das necessidades geradas pelo processo de urbanização.¹⁸

Agora, por último, buscando cumprir com a determinação constitucional, o governo brasileiro instituiu um programa denominado Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Tudo começou com a Medida Provisória 459/2009, do então presidente Lula, no qual fez previsão dos programas de habitação urbana, de habitação rural, bem como possibilitou a regularização fundiária de assentamentos urbanos e a regularização fundiária de interesse social.

O déficit de moradia chegava ao seu limite. O último programa de habitação popular no Brasil terminou em 1984 com a extinção do BNH. Desde então, nenhum arranjo institucional fora efetuado para esse problema até o ano 2000.

Todos os municípios brasileiros possuem déficit de moradias.¹⁹ Até 2010, o Brasil já apresentava carência de 6.940 milhões de moradias. As informações são parte da publicação Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010, do Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP) e pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, divulgada em 2013.²⁰

A partir do ano 2000, houve programas que visavam gerar moradias à população de baixa renda, como foram os casos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e dos programas de financiamentos com recursos do FGTS. No entanto, foram insuficientes para a demanda cada vez maior de moradias.

¹⁸ BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Disponível em: https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em 1 jun. 2015.

¹⁹ Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890>. Acesso em: 22 maio 2015.

²⁰ Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinho-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>. Acesso em: 21 maio 2015.

Em 2009, então, a equipe do Governo Lula, liderada pelo grupo formado pelos Ministros Guido Mantega, Tarso Genro, Paulo Bernardo Silva, Carlos Minc e Márcio Fortes de Almeida, passou a se dedicar ao estudo que levou à elaboração do PMCMV, tendo como objetivos principais das ações do governo a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e manutenção do nível de atividade econômica. Isso deveria ser feito combatendo principalmente o déficit de moradias habitacionais e a crise econômico-financeira global.

O PMCMV tem como mecanismos o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda, a utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do SFH, a liberdade de escolha de seguradora pelo mutuário, o registro eletrônico de imóveis, com redução de custas cartorárias e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

O PMCMV institui, igualmente, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

O programa tem duas frentes: para atender famílias de até três salários mínimos, houve aporte de recursos, pela União, aos Fundos de Desenvolvimento Social (FDS) e de Arrendamento Residencial (FAR), pela utilização de programas atualmente já estabelecidos, focalizados no provimento de moradias à população de baixa renda, possibilitando condições de tal modo que esses programas possam atender às famílias.

Para atender famílias de até dez salários mínimos, o Governo instituiu novas linhas de financiamento imobiliário, com a participação da União em um fundo de natureza privada que garanta o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional devida e não paga pelo mutuário final, seja por desemprego, seja por redução temporária da capacidade de pagamento.

A regularização fundiária também é objeto do programa e igualmente se caracteriza como uma prestação em sentido estrito, tendo como bens jurídicos protegidos o direito de moradia e resgate de cidadania de populações mais pobres, a integração social, os investimentos em áreas precárias, com a proteção do meio ambiente.

Importante medida em relação ao meio ambiente, tendo em vista que haverá gestão de ocupações em Áreas de Preservação Permanente e áreas com cursos d'água, com recuperação de áreas degradadas e atuação pública nos sistemas de saneamento básico.

A regularização fundiária também será importante para a ordem urbanística e o direito de propriedade.

Antes de ser transformada em lei a primeira Medida Provisória, houve o Decreto 6.820/09, que estabeleceu a composição e as competências do Comitê de Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular (CPFGHab) e sobre a forma de integralização de cotas no Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab).

A Medida Provisória foi, então, convertida na Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, que estabeleceu os mesmos parâmetros do Programa, mais a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Segundo Roberto Rocha C. Pires e Alexandre de Avila Gomide,²¹ os resultados da implementação do programa têm sido relativamente positivos na medida em que provocou

²¹ PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, nº 1.940).

a aceleração da produção habitacional. Na primeira fase, a execução chegou a superar a meta estabelecida de 43% para o segmento de renda de zero a três salários mínimos e obteve níveis superiores a 70% das metas para os demais segmentos. Na segunda fase, em 2011, houve subsídio para 953,6 mil novas unidades habitacionais. Todavia, dizem os autores do texto que o programa reproduz as estruturas do antigo financiamento do BNH e poucas inovações ocorrem.

No entanto, esse programa tem potencial para contribuir com a solução do déficit de moradias. Na perspectiva de suas capacidades técnico-administrativas, o PMCMV tem um nível alto de capacidade. A gestão é orquestrada de forma centralizada pelo governo federal por meio da Casa Civil, tendo a operacionalização pelo Ministério da Fazenda e da Caixa Econômica Federal.

É verdade, porém, que quanto a capacidades políticas, o programa não se apresenta de alto nível em vista da interferência pontual em circunstâncias pelos representantes do Poder Legislativo e dos órgãos de controle. O Poder Legislativo desviou o foco com a reserva de um bilhão de reais para municípios com até 50 mil habitantes, que não eram prioridades inicialmente. Além disso, o TCU fez várias exigências para tornar mais rigorosa a publicidade e a análise dos pretendentes ao programa. Na execução, somente os envolvidos na construção civil é que tiveram atendidas suas demandas, pois os movimentos sociais, cujos representantes estavam no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social não foram ouvidos.²²

Segundo a Raquel Rolnik, em seu blog,²³ o programa, tão significativo por trazer a questão da habitação para o centro da agenda governamental, pela escala de intervenção, o volume de recursos empregados, as concessões de subsídios de até 96% para as camadas com renda de até R\$1.600,00 e de subsídios parciais para as camadas de renda de até R\$5.000,00, foi avaliado em 22 municípios de seis estados do Brasil. Vários problemas foram detectados na execução do programa: processos de seleção não transparentes com inadequação das alternativas ofertadas, tendo em vista o que as famílias precisam para sobreviver nas grandes cidades, notadamente pela localização de periferia dos conglomerados residenciais. As tipologias habitacionais são incompatíveis com as composições familiares que, também, não possuem qualquer possibilidade de adaptação no tempo. São conjuntos monofuncionais e sem possibilidade de uso complementar para geração de emprego e renda. Para os de menor renda, é impossível a convivência nos condomínios e é clara a falta de condições financeiras para a manutenção de todos os custos. Além disso, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão desses condomínios. Em conclusão, ainda que proporcionada moradia em escala média, as incorporações têm gerado péssimas inserções urbanas, com o risco de novos territórios de guetificação e segregação social. Acrescentou a urbanista:²⁴

O Programa se apresenta, enfim, como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em

²² PIREs, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. op. cit.

²³ Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>>. Acesso em: 07 jun. 2015.

²⁴ Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>>. Acesso em: 07 jun. 2015

larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial.

Nabil Bonduki considera importante o Programa Minha Casa Minha Vida em razão do aporte de recursos mediante subsídios não retornáveis e de forma massiva, fato que não ocorre desde a época do BNH. No entanto, a lógica do Programa não atende o que de melhor se espera como política pública de moradia (política urbana), uma vez que os empreendimentos residenciais foram para áreas periféricas, causando problemas de mobilidade e outros graves para a sustentabilidade do programa. Também considera uma falha a falta de subsídios destinados às boas localizações. Os incorporadores procuram áreas mais baratas para melhor viabilização do empreendimento. Não há, portanto, diálogo do programa com as cidades.²⁵ Nabil esteve no Ministério do Meio Ambiente e elaborou um trabalho voltado para o Planejamento e Sustentabilidade Urbana.

Resta, enfim, verificar se a solução pode ser alcançada pelo ponto de vista jurisdicional. Ou seja, seria possível a intervenção efetiva do Poder Judiciário em face dos outros poderes para implementação do direito fundamental à moradia? A resposta deve, logicamente, levar em consideração a dimensão da discussão, pois o primeiro requisito da análise de uma política pública é a escala de sua efetividade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe crescimento das atividades do Poder Judiciário, possibilitando o controle de constitucionalidade pela sua principal missão de ser o guardião da Constituição. O Supremo Tribunal Federal, com a EC 45/04, pode editar súmulas vinculantes que estabelecem, além da vigência e eficácia do ordenamento jurídico, também sua interpretação, o que transformou a Corte Maior do país em um “legislador positivo”.²⁶

Tudo isso facilitou a ocorrência do que se chama de “ativismo judicial”, que, no ensinamento de Alexandre de Moraes, é “*uma filosofia quanto à decisão judicial mediante a qual os juízes permitem que suas decisões sejam guiadas por suas opiniões pessoais sobre políticas públicas, entre outros fatores*”,²⁷ o que significa “clara afronta à separação de poderes com direta usurpação das funções da legislatura ou da autoridade administrativa”.²⁸ Adverte Ronald Dworkin:²⁹

O ativismo é uma forma virulenta de pragmatismo jurídico. Um juiz ativista ignoraria o texto da Constituição, a história de sua promulgação, as decisões anteriores da Suprema Corte que buscaram interpretá-las e as duradouras tradições de nossa cultura política. O ativista ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado o seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige.

Diante disso, é possível analisar a intervenção do Poder Judiciário nos outros poderes em face da omissão nas políticas públicas. A primeira dificuldade é atravessar a inexistência de um ato normativo. A política pública é estabelecida, sobretudo, por lei. Ainda que

²⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ymlQXMOZ4UY>. Acesso em: 07 jun. 2015.

²⁶ MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 39.

²⁷ MORAES, op. cit., p. 39. (grifo nosso)

²⁸ MORAES, op. cit., p. 39.

²⁹ O Império do Direito, p. 451 apud COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

o Poder Executivo lance mão do instrumento da medida provisória, como fez em todos os casos recentes (PAC, Programa Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família etc.), trata-se de um instrumento legislativo que estabelece todos os mecanismos necessários para o funcionamento do programa.

Fábio Comparato fez uma primeira distinção a esse respeito, uma vez que a política passou a ser objeto de teoria jurídica, mas frisa que as argumentações jurídicas sobre políticas públicas devem estabelecer uma meta ou finalidade coletiva,³⁰ que é a análise de constitucionalidade por omissão. Claro que a inconstitucionalidade da lei não implica em inconstitucionalidade da política, que aparece como “atividade”, que nos dizeres de Comparato “é um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.³¹ Então é de se perguntar: as determinações constitucionais para o corpo político são vinculativas ou vinculantes? Comparato afirma positivamente, pois são normas programáticas e que constituem soluções de questões de conjuntura ou direcionamento.

Diante disso, é forçoso concluir que o Poder Judiciário tem competência para julgar “questões políticas” (Comparato) e cita o exemplo da possibilidade de interferência jurisdicional em uma política indiscriminada de concessão de incentivos fiscais, dados os fundamentos da ordem econômica e valorização do trabalho, mas de encontro aos dispositivos de defesa do meio ambiente. Essa é uma inconstitucionalidade comissiva e, da mesma forma, pode haver a inconstitucionalidade por omissão.³²

Descreve o artigo 182, da Constituição Federal:³³

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Para Comparato, é uma “irrisão se os tribunais tivessem de se quedar inativos diante da omissão das autoridades municipais em dar cumprimento a essa norma constitucional”.³⁴ Porém, ele mesmo argumenta que a demanda judicial deve ser desconstitutiva dos atos normativos e, ao mesmo tempo, tem natureza injuntiva ou mandamental. Mas tudo isso fica no campo do desejável, uma vez que ele próprio reconhece a necessidade de uma reforma constitucional para estabelecer a “forma processual da demanda, a legitimidade das partes e a competência judiciária”.³⁵

A questão é estabelecer, por meio da decisão injuntiva e mandamental, todos os elementos necessários para o programa público da política. Segundo Maria Paula Dallari

³⁰ COMPARATO, op. cit., p. 45.

³¹ COMPARATO, op. cit., p. 45.

³² COMPARATO, op. cit., p. 46.

³³ BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

³⁴ COMPARATO, op. cit., p. 47.

³⁵ COMPARATO, op. cit., p. 47.

Bucci, a avaliação de uma política pública é feita pelo que ela chama de “elementos do quadro de referência”, que servem como um mecanismo técnico e analítico de uma política pública institucionalmente organizada.³⁶ São eles: Nome oficial do programa de ação; Gestão governamental; Base normativa; Desenho jurídico-institucional; Agentes governamentais (competências, atribuições e responsabilidades); Agentes não governamentais; Mecanismos jurídicos de articulação; Escala e público-alvo; Dimensão econômico-financeira do programa; Estratégia de implantação; Funcionamento efetivo do programa; e Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Além disso, não é possível isolar o objeto das políticas públicas, notadamente para o controle judicial. Maria Paula também esclarece que há um emaranhado de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais, absolutamente entrelaçadas e que não servem, muitas vezes, somente ao mesmo programa. Em vista disso, o quadro de referência tem esse propósito de demarcação “*mais clara dos limites do programa de ação*”.³⁷

É de se destacar dois elementos importantes e que a demanda judicial injuntiva não seria capaz de suprir: a organização do programa de ação e os papéis institucionais. Pelo texto da professora Maria Paula, a organização do programa define os elementos da política e como se relacionam, sendo que os papéis institucionais estabeleceriam as obrigações, deveres e competências para o efetivo planejamento (que fixa diretrizes para o direcionamento do Estado, nas palavras de Gilberto Bercovici).³⁸

Outra questão importante nesse processo em que a política pública emerge de uma demanda judicial é o orçamento, sabendo que o Poder Judiciário não tem qualquer possibilidade de interferência sequer na elaboração desse plano. Aliás, é muito clara a batalha travada entre o Poder Executivo e o Legislativo nesse momento de elaboração, podendo-se analisar Fernando Limongi e Argelina Figueiredo e verificar o quanto isso é importante na elaboração do programa:

*É “um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso”. O controle do processo orçamentário pelo Executivo acaba por dotá-lo de uma moeda política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político de sua coalizão no Congresso.*³⁹

A política pública também é realizada mediante arranjos institucionais, como explica Maria Paula Dallari Bucci, na medida em que “qualquer política pública é necessariamente a composição de um conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses, orientado à implementação de uma mudança estratégica”.⁴⁰

³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: *O direito na fronteira das políticas públicas*. [S.l.: s.n.], 2015. p. 5.

³⁷ BUCCI. Op. cit. p. 1, grifo nosso.

³⁸ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

³⁹ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, dezembro 2005.

⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 238.

Analisando alguns julgados do Supremo Tribunal Federal, verifica-se que aquela Corte já decidiu pela não aplicação da teoria da Reserva do Possível,⁴¹ com a imposição da decisão jurisdicional sobre políticas públicas. Trata-se de Acórdão da Relatoria do Ministro Celso de Mello em que afasta a aplicação da teoria da Reserva do Possível quando houver reconhecimento de que sua invocação compromete o “núcleo básico do mínimo existencial”.⁴² Esse julgado foi citado posteriormente pelo Min. Gilmar Mendes em outro Acórdão em que abona a possibilidade de controle jurisdicional, “tendo em vista a necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais na implementação de políticas públicas”.⁴³ O Ministro Tóffoli também relata Acórdão no sentido de que não há violação do princípio da separação dos poderes na determinação de obrigação de fazer com objeto na implementação de políticas públicas. Estabeleceu que “O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes”.⁴⁴

Enfim, a decisão mais importante nesse contexto foi a decisão monocrática na Ação Cautelar promovida na ADPF 45, pela qual o Ministro Celso de Mello julgou extinto o processo pela perda superveniente do objeto.⁴⁵ No entanto, estabeleceu bases impor-

⁴¹ A aplicação da teoria da Reserva do Possível na definição de prioridades implica num processo de escolhas e opções estritamente políticas, com seletividade de alocação de recursos. São atividades atinentes do Administrador Público. LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no estado constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 120.

⁴² A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDER COMPROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) - O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO - A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO - A TEORIA DA “RESTRICÇÃO DAS RESTRICÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) - CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) - A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO - CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) - DOCTRINA - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 - RTJ 175/1212-1213 - RTJ 199/1219-1220) - RECURSO DE AGRAVO PROVIDO. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, Ag. Reg. na Suspensão de Tutela Antecipada 223, Pernambuco, Rel. Min. Celso de Mello, j. 14 de abril de 2008. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 16 jun. 2015.

⁴³ Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. Direito à moradia e aluguel social. Chuvas. Residência interdita pela Defesa Civil. 3. Termo de compromisso. Solidariedade dos entes federativos, podendo a obrigação ser demandada de qualquer deles. Súmula 287. 4. Princípio da legalidade. Lei municipal nº 2.425/2007. Súmula 636. 5. Teoria da Reserva do Possível e separação dos poderes. Inaplicabilidade. Injusto inadimplemento de deveres constitucionais imputáveis ao Estado. Cumprimento de políticas públicas previamente estabelecidas pelo Poder Executivo. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2.ª Turma, Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo 855.762, Rio de Janeiro, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 19 de maio de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 16 jun. 2015.

⁴⁴ Agravo regimental no agravo de instrumento. Constitucional. Ação civil pública. Obrigação de fazer. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 2. Agravo regimental não provido. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1.ª Turma, Ag. Reg. no Agravo de Instrumento 708.667, São Paulo, Rel. Min. Dias Tóffoli, j. 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 16 jun. 2015.

⁴⁵ EMENTA: ARGUICÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS

tantes para a discussão do controle judicial das políticas públicas. Tudo começou em razão de veto presidencial sobre o estabelecimento de ações e serviços públicos de saúde como a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, o que motivou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com fundamento na EC 29/2000 que garantiu recursos financeiros mínimos para a saúde. No entanto, na decisão, o Ministro Celso de Mello acrescentou o reconhecimento desse instrumento constitucional como idôneo, para viabilizar a concretização de políticas públicas em caso de descumprimento das determinações constitucionais. É a aplicação do procedimento da inconstitucionalidade por omissão total ou parcial. Explicou, ainda:⁴⁶

O caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira legítima, o cumprimento de seu imposterável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Mello)

Todavia, a respeito das limitações da reserva do possível, pontuou o E. Ministro que, em face dos direitos fundamentais que garantem as condições mínimas de existência:⁴⁷

A cláusula da “reserva do possível” não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Nesse sentido, também a opinião de Odete Medauar, que estabelece a possibilidade da obrigação de fazer em casos de políticas públicas que envolvem direitos fundamentais.⁴⁸

No entanto, nenhuma dessas opiniões resolve as questões anteriormente colocadas neste trabalho. Por primeiro e mais importante, não tratam da imposição de políticas públicas em escala, como verdadeiramente devem ser. Ou seja, todas as decisões encontradas no sentido de se estabelecer a obrigação de fazer da Administração Pública em cumprimento das normas programáticas da Constituição Federal sobre direitos fundamentais são individuais ou, no máximo, atingem pequeno número de pessoas.

E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática, Med. Cautelar em ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29 de abril de 2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 16 jun. 2015.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática, Med. Cautelar em ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29 de abril de 2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 16 jun. 2015.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática, Med. Cautelar em ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29 de abril de 2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 16 jun. 2015.

⁴⁸ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 2012, 220.

Depois, não estabelecem as competências dos envolvidos e, ainda que determinem a aplicação dos programas sociais independentemente da prévia determinação orçamentária, fica manca a definição dos arranjos institucionais e políticos. Os arranjos institucionais precisam ser estabelecidos, política e juridicamente. A sentença judicial não pode, por si só, estabelecer o resultado necessário que só será alcançado pela negociação e funcionalidade das instituições envolvidas.

Resta concluir que o direito fundamental social de moradia permanece inaplicado sem arranjos institucionais capazes de efetivar o mínimo essencial previsto na Constituição Federal. Isso significa que não foram capazes os programas instituídos pelo governo (o atual e os passados) e que não será possível estabelecer o cumprimento pelo controle jurisdicional.

Soluções devem ser buscadas no âmbito administrativo e mediante arranjos institucionais confiáveis e seguros. A solução não será alcançada pela simples determinação judicial. Sintetiza Nalini, “concretizar a promessa de moradia para todos é dever de cada brasileiro sensível e, principalmente, daqueles que têm o poder de remover óbices, mercê de sua carreira, profissão ou vocação”.⁴⁹

Referências:

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.

BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Disponível em: https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 1 jun. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: *O direito na fronteira das políticas públicas*. [S.l.: s.n.], 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no estado constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, dezembro 2005.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

⁴⁹ NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). *Regularização fundiária*. São Paulo: Forense, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: Teoria Geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). *Regularização fundiária*. São Paulo: Forense, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, nº 1.940)

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

<https://www.youtube.com/watch?v=WbsMB45pX68>

<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao39/materia05/>

<https://www.youtube.com/watch?v=WbsMB45pX68>

http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCQQFjABahUKEwjH1a2VopLGAhXnJYwKHdovCFY&url=http%3A%2F%2Ffunu.hospedagem.com.br%2Frevista%2Ffrbeur%2Findex.php%2Fanais%2Farticle%2Fdownload%2F4259%2F4129&ei=GRF_VYflHufLsATa36CwBQ&usg=AFQjCNGDDt1mEppngDKuOhuGk5pValjl4w&sig2=96VWPTVIJ6GMCiw4l-3fkg&bvm=bv.95515949,d.cWc

http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDIQFjADahUKEwirmpXNp5LGAhXnY4wKHXPBQM&url=http%3A%2F%2Frevistas.pucsp.br%2Findex.php%2Fmetropole%2Farticle%2FviewFile%2F9297%2F6901&ei=zBZ_VauELOfHsQT0npUY&usg=AFQjCNHwEKNqiPNxPA1NHNo-tUPges-3Yw&sig2=M8xT6nlzedaSz4_hj4vQ

<http://configuracoes.revues.org/1487>

<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/05/1626484-ja-fomos-tao-modernos-obra-faz-inventario-da-habitacao-social.shtml>

<http://oglobo.globo.com/brasil/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890>

<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>

<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>

<https://www.youtube.com/watch?v=ymlQXMOZ4UY>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

www.stf.jus.br