



PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: POLÍTICA PÚBLICA DE (EX)INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

MINHA CASA, MINHA VIDA PROGRAM: PUBLIC POLICY SOCIAL (EX)INCLUSION OF THE POPULATION IN STREET SITUATION

Domingos do Nascimento Nonato¹
Daniella Maria dos Santos Dias²

RESUMO

Objetiva-se refletir se os requisitos utilizados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida para selecionar os beneficiários com as unidades habitacionais têm correspondências com a vulnerabilidade socioeconômica vivenciada pelas pessoas em situação de rua. Optou-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, a qual foi fundamental para aprofundar reflexões a respeito do objeto e do objetivo propostos. Concluiu-se que tais requisitos não têm correlação com o elevado grau de miserabilidade experimentado por àquele segmento populacional, o qual é excluído dessa política pública habitacional, e tem subtraído pelo próprio Poder Público a possibilidade de exercício do direito fundamental à moradia.

Palavras-chave: PMCMV; População em situação de rua; Direito à cidade; Moradia; Exclusão social.

ABSTRACT

The objective is to reflect the requirements used by the program Minha Casa, Minha Vida to select beneficiaries with housing units have correspondence with socioeconomic vulnerability experienced by people in the streets. We chose methodologically the bibliographical and documentary research, which was fundamental to deepen reflections on the object and the proposed objective. It was concluded that such requirements do not correlate with the degree of misery to that experienced by population segment, which is excluded from this housing public policy, and has subtracted by the Government itself the possibility of exercising the fundamental right to housing.

Keywords: PMCMV; Population in street situations; Right to the city; Housing; Exclusion social.

¹ Mestre e doutorando em Direitos Humanos (UFPA). Advogado. Bolsista da CAPES. Pará (Brasil). E-mail: dnnonato@yahoo.com.br

² Doutora em Direito Público (UFPE). Pós-doutorado Universidad Carlos III de Madrid. Professora da Graduação e Pós-Graduação na UFPA e UNIFESSPA. Pará (Brasil). Promotora de Justiça. E-mail: diasdaniella@gmail.com



1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

É verdade que o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009 pelo governo federal, marcou um ponto de inflexão nas políticas habitacionais no país, provocando grandes transformações na área, particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar.

Mas, ao lado dessa leitura mais otimista, uma reflexão crítica posterior permite identificar uma problemática social explicitamente ignorada pelo PMCMV: o atendimento das necessidades de moradia da população em situação de rua, segmento social de baixíssima renda ou sem poder aquisitivo para acessar a linhas de financiamentos para aquisição de habitação. Parte-se das seguintes hipóteses: a) a complexidade e a diversidade da sociedade brasileira exigem que as políticas públicas na área de moradia considerem as necessidades habitacionais de distintos setores sociais; b) embora seja inovador na concessão de um volume significativo de subsídios para o atendimento das necessidades habitacionais de grupos sociais de renda mais baixa, o PMCMV não enfrenta efetivamente a questão do déficit habitacional³ no Brasil, porque a população em situação de rua é negligenciada ou excluída de seus critérios de prioridades.

Em que pese o PMCMV tenha alçado o tema da habitação a uma posição de destaque na agenda do Governo Federal, sendo inovador na concessão de um volume significativo de subsídios, questiona-se quanto ao atendimento das necessidades habitacionais desse segmento populacional de baixa renda ou sem poder aquisitivo para acessar a linhas de financiamentos para aquisição de moradia. Nesse contexto, frente à política habitacional federal de maior notoriedade, cumpre tecer reflexões se os requisitos exigidos pelo PMCMV para a seleção dos beneficiários com as unidades habitacionais contribuem ou não com um projeto maior de bem estar humano,

³ Uma das críticas direcionadas ao PMCMV desde seu lançamento diz respeito a sua adequação ao perfil do déficit habitacional, índice oficial utilizado pelo Ministério das Cidades, numa aproximação justificável entre a produção habitacional e tal déficit. Essa aproximação, embora relevante, pode ser relativizada, ou pelo menos deve-se levar em consideração algumas ressalvas e condicionantes: a) os índices de cada estado ou região possuem dinâmicas próprias; b) as pesquisas são realizadas por diversas instituições (Fundação João Pinheiro, IPEA, IBGE etc) que por sua vez utilizam metodologias diferentes, sendo, ainda, importante ressaltar que tais metodologias foram modificadas desde 2000; c) depende de quais fatores/componentes ou condicionantes são usados para definir o déficit (gasto excessivo com aluguel, renda, grupo social, estado, área urbana ou rural, habitação precária, adensamento excessivo de domicílios alugados, coabitação familiar etc. Em que pese o governo federal alardeado que o PMCMV tem por meta reduzir o déficit habitacional no Brasil, o próprio artigo 1º da lei instituidora dessa política pública (Lei nº 11.977/2009) estabelece que tal Programa tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, dentre outros objetivos. Numa análise sobre déficit habitacional deve ser considerado o caráter mercadológico do PMCMV em detrimento de uma política social (BONDUKI, 2009; ROLNIK e NAKANO, 2009; SHIMBO, 2010; RIBEIRO; BOULOS e SZERMETE, 2014; BONDUKI, 2014), sem deixar de refletir também que o PMCMV surge como uma ferramenta “anticíclica” do governo frente à crise econômica internacional, e esse Programa, portanto, não foi formatado com a meta principal e imediata de enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional no Brasil.



que requer a priorização do acesso à moradia digna pelas pessoas que vivem no absoluto despojamento material e sem renda.

Diante do exposto, tem-se como objeto de estudo a garantia do direito à moradia, em particular, o papel ativo que o PMCMV exerce na reprodução de segregação social, vez que negligência frente às condições de vulnerabilidade socioeconômica ou amálgama de fatores negativos vivenciados pelas pessoas em situação de rua. Nessa linha de pensamento, objetiva-se, refletir se os requisitos utilizados pelo PMCMV para selecionar os beneficiários com as unidades habitacionais têm correspondências com vulnerabilidade socioeconômica vivenciada por esse público.

Para a realização desse trabalho, utilizou-se metodologicamente a pesquisa bibliográfica que envolveu fundamentalmente levantamento e análise de produções científicas, visando melhor compreensão do PMCMV e de temáticas correlatas: fenômeno população em situação de rua, vulnerabilidade socioeconômica da população em situação de rua, direito fundamental à cidade e direito fundamental à moradia digna. Utilizou-se, também, a pesquisa documental quando se recorreu a inúmeros diplomas jurídicos pertinentes, notadamente à Lei nº 11.977/2009, que recebeu análise prioritária porque é o principal marco jurídico-institucional do PMCMV. Associado a isso, fez-se necessário o uso da pesquisa qualitativa enquanto perspectiva de abordagem da temática e objeto de estudo.

Parte-se da constatação trivial de que a moradia enquanto direito fundamental é recurso material que pode possibilitar que pessoas em situação de rua vivam dignamente. Por ilação, verifica-se, também, que assim como diversos outros direitos sociais, o direito fundamental à moradia digna vem sendo negado a essa parcela significativa da população brasileira, a qual é excluída daquela política habitacional e tem subtraído pelo próprio Poder Público a possibilidade de exercício do direito fundamental à moradia. Na prática, ocorre um apagamento ou ofuscamento institucional em relação a esse público.

Igualmente, sendo a moradia um direito fundamental, assume dimensão significativa do ponto de vista sociopolítico, obrigando o Poder Público a protegê-lo e, acima de tudo, garanti-lo para todos os habitantes das cidades, principalmente para as pessoas que se encontram em estado de acentuada vulnerabilidade socioeconômica.

2. FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: AMÁLGAMA DE FATORES NEGATIVOS



O Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, em seu Parágrafo Único, do artigo 1º, define a população em situação de rua como

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a *inexistência de moradia convencional regular*, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (Grifos acrescidos).

Observa-se que o conceito de população de rua é formado, dentre outras, pela característica de “inexistência de moradia convencional”. Há consenso na literatura corrente e especializada de que as pessoas em situação de rua constituem um segmento social extremamente heterógeno, apresentando especificidades em sua composição, com múltiplas subjetividades de indivíduos e singularidades internas, com perfis socioeconômicos bastante diversificados, mas esse público tem em comum a condição de pobreza extrema, o absoluto despojamento material, o extremo da exclusão social, o elevado grau de miserabilidade e sofre com o risco social, resultado de tormentosas desigualdades sociais, encontrando-se, assim, imerso em sistemáticas carências de oportunidades e vive em condições de vulnerabilidades socioeconômicas associadas e cumulativas, correspondendo, portanto, a um verdadeiro fenômeno social.

O fato, tão inegável quanto chocante, é o de que as pessoas em situação de rua estão nas ruas de praticamente todas as cidades brasileiras. Contudo, esse fenômeno carece da devida atenção por parte do Poder Público, que se utiliza das mais variadas estratégias para invisibilizá-lo. Nesse contexto, é primária a necessidade de dar visibilidade ao fenômeno população em situação de rua, disseminando densa e crítica reflexão sobre esse segmento social, o que demanda trazer tal fenômeno para o centro do debate político como tarefa ética inadiável e fundamental, dando vazão às questões atinentes às agruras socioeconômicas e políticas que as pessoas em situação de rua enfrentam, tema cujo estudo, ainda que extremamente relevante, carece de compreensão sistêmica e publicização.

Em geral, a população em situação de rua é vista pela sociedade como um grupo que oferece risco, e não como um segmento que se encontra em risco. Principalmente quando confrontada com os interesses econômicos, essas pessoas são vistas como um problema, enquanto, na verdade, o problema é a situação de rua. É imperioso, desse modo, com foco nos direitos humanos, alterar a abordagem social do problema enfrentado pela população em situação



de rua como um risco à sociedade, para a condição, na verdade, de vítima, muitas vezes, da própria sociedade. Faz-se necessário, portanto, trocar as lentes, mudar de perspectiva, focando na situação de risco e em seus múltiplos fatores e condicionantes, ao invés de focar na ameaça à ordem pública que supostamente as pessoas em situação de rua representam.

Em nível nacional, as condições de vida das pessoas em situação de rua revela-se como um das mais duras manifestações da extrema pobreza material, um aspecto das desigualdades sociais. Trata-se de significativa parcela da sociedade inserida no contexto de risco social, marginalizada e excluída de acesso aos direitos fundamentais, notadamente à saúde, educação, trabalho, alimentação e moradia, que forma a base dos direitos sociais, configurando, assim, incontestável violação à dignidade e aos direitos humanos e fundamentais desses sujeitos. Nessa toada, não há dúvida que a população em situação de rua constitui um grupo vulnerável, como deflui da conceituação ofertada por Silva (2010, p. 141):

Os grupos vulneráveis são os grupamentos de pessoas que, não obstante terem reconhecido seu status de cidadania, são fragilizados na proteção de seus direitos e, assim, sofrem constantes violações de sua dignidade: são, por assim dizer, tidos como invisíveis para a sociedade, tão baixa é a densidade efetiva dessa tutela.

Socialmente, as pessoas em situação de rua são “descartáveis urbanos” (ADORNO, 2004) ou “refugio humano” (BAUMAN, 2005), um ônus social e um dos pontos paradigmáticos dos direitos humanos, porque viver em condições de extrema fragilidade social significa, do ponto de vista da fruição de seus direitos, estar privado de tudo ou pelo menos encontram maiores obstáculos à efetivação de direitos fundamentais prestacionais. Sobre esta situação Arendt (1989) apresenta a existência de um *direito a ter direitos*, isto é, o direito de pertencer a uma comunidade organizada, no entanto “só em uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade.” (ARENDRT, 1989, p. 330).

Em 2008, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), realizou a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua⁴, estabelecendo, para tanto, como

⁴ A Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua partiu da premissa de que há tendência de maior concentração de pessoas em situação de rua nos municípios mais populosos e nas capitais dos estados. Estes concentram maiores recursos, serviços e possibilidades de toda ordem, tanto por parte da sociedade em geral como por parte do poder público. Assim, essas localidades tendem a ser mais procuradas por pessoas em situação de vulnerabilidade que necessitam de oportunidades de emprego e procuram condições mais favoráveis para a sua sobrevivência. Nesse sentido, estabeleceu-se como universo da pesquisa os municípios com população igual ou superior a 300.000 (trezentos mil) habitantes, as capitais de estado e o Distrito Federal. Foram excluídos do universo os municípios que realizaram ou estavam desenvolvendo levantamento semelhante (Belo Horizonte-MG, São Paulo-SP, Recife-PE e Porto Alegre-RS). Assim, foram selecionados 71 municípios, sendo 23 capitais independentes do



universo os municípios com população igual ou superior a 300.000 (trezentos mil) habitantes, as capitais de estado e o Distrito Federal. A dita pesquisa contabilizou 31.922 (trinta e um mil, novecentas e vinte e duas) pessoas adultas vivendo em “calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferro-velho ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas)” (BRASIL, 2008).

A partir dessa estimativa, foi possível auferir uma diversidade de dados relativos ao perfil socioeconômico e demográfico atinentes as pessoas em situação de rua. A pesquisa trouxe em seu bojo o ineditismo censitário, porque esta população não vinha sendo incluída nos censos demográficos brasileiros que possuem como base o domicílio em sua metodologia de contagem. Essa primeira quantificação traçou oficialmente o perfil dessa parcela da população brasileira, permitindo, assim, quantificar e caracterizar socioeconomicamente melhor esse público.

A mencionada pesquisa cumpre atualmente um papel sociopolítico significativo por seu ineditismo e, primordialmente, por trazer à baila quantitativamente e qualitativamente aspectos socioeconômicos e demográficos da população em situação de rua, revelando, em grande medida, uma das feridas sociais da contemporaneidade brasileira: o fenômeno da pobreza material absoluta experimentado por um contingente substancial da população que sobrevive em situações bastante precárias, sub-humanas, e até mesmo não dignificantes com a condição de seres humanos.

Deve-se abordar, desse modo, sobre a população em situação de rua como um fenômeno complexo e multifacetado, o qual exige um conjunto de olhares para sua compreensão e enfrentamento, pois, infelizmente, essa problemática social não tem merecido a devida atenção por parte do Poder Público e da sociedade em geral.

3. DIREITOS FUNDAMENTAIS À CIDADE⁵ E À MORADIA: O QUE ISSO TÊM A VER COM AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

O processo de urbanização das cidades brasileiras deu-se, na maioria das vezes, de forma desordenada, segregacional e injusta, sem as necessárias cautelas do planejamento da

tamanho populacional e 48 municípios com população igual ou superior a 300.000 habitantes. Em todas as cidades selecionadas foi realizado censo das pessoas em situação de rua, por meio da aplicação de um questionário reduzido, e pesquisa amostral que investigou um conjunto maior de questões em cerca de 10% das pessoas entrevistadas em cada município.

⁵ Identificar o direito à cidade como um direito fundamental significa que este direito está reconhecido e protegido pela CF, diferenciando-se do direito humano à cidade exatamente em face do critério da positivação.



sustentabilidade, o que levou ao quadro caótico de exclusão social e precariedade das cidades, sem a preocupação com a socialização de seus benefícios (PIRES, 2002). A ausência de planejamento integrado e da implementação de políticas que absorvessem a rápida urbanização das cidades brasileiras consolidou um quadro de exclusão e agravamento das desigualdades sociais. A urbanização brasileira foi desenhada sob o signo da mercantilização da cidade, processo esse designado de "urbanização corporativa". (SANTOS, 1996, p. 95).

Nessa atmosfera, a questão urbana mostra-se prioritária para o desenvolvimento sustentável no contexto sociopolítico brasileiro e cada vez mais assume dimensões estratégicas em todos os aspectos da vida humana. Assim, o direito fundamental à cidade sustentável e inclusiva como previsto na Carta Mundial pelo Direito à Cidade⁶ assume dimensão significativa do ponto de vista sociopolítico, vez que revela o compromisso do Poder Público de garantir o respeito e a proteção dos direitos fundamentais para todos os habitantes das cidades, principalmente para as pessoas que se encontram em estado de vulnerabilidade⁷. Esta Carta define o direito à cidade

Como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. [...]. (Artigo I, item 2).

Pelo excerto, sobressai a ideia do direito fundamental à cidade, o qual deita raízes no direito difuso, cujo objeto ou bem jurídico indivisível, de titularidade indeterminada e interligado

⁶ Constitui instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016. Cumpre ressaltar que, em 2005, durante a realização do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, o Governo brasileiro, por intermédio do Ministério das Cidades, se comprometeu formalmente com o teor da Carta Mundial do Direito à Cidade.

⁷ O Artigo II, item 4 (PROTEÇÃO ESPECIAL DE GRUPOS E PESSOAS VULNERÁVEIS) da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, assim estabelece: "4.1. **Os grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade têm direito a medidas especiais de proteção e integração, de distribuição de recursos, de acesso aos serviços essenciais e de não-discriminação.** Para os efeitos dessa Carta se consideram vulneráveis as pessoas e grupos em situação de pobreza, em risco ambiental (ameaçados por desastres naturais), vítimas de violência, com incapacidades, migrantes forçados, refugiados e todo grupo que, segundo a realidade de cada cidade, esteja em situação de desvantagem em relação aos demais habitantes. Nestes grupos, por sua vez, serão objeto prioritário de atenção os idosos, as mulheres, em especial as chefes de família, e as crianças. 4.2. **As Cidades, mediante políticas de afirmação positiva aos grupos vulneráveis devem suprir os obstáculos de ordem política, econômica e social que limitam a liberdade, equidade e de igualdade dos cidadãos(ãs), e que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva na organização política, econômica, cultural e social da cidade**". (Grifei).



por circunstâncias de fato, é a cidade, *locus* de incremento de vários direitos fundamentais, tais como moradia, lazer, trabalho, educação, saúde, ir e vir, entre outros. A garantia desse direito credita ao Poder Público o papel de concretizar as funções sociais da cidade em favor de todos os habitantes, particularmente dos segmentos sociais vulneráveis, tornando-se uma questão intrínseca ao planejamento da cidade e à sua sustentabilidade, compreendida de forma ampla e imbricada à qualidade de vida de todos os seus moradores, aí, incluídas, a toda evidência, as pessoas em situação de rua.

A cidade deve ser um espaço onde todas as pessoas possam desfrutar e realizar todos os direitos e garantias fundamentais, mediante a construção de condições de bem estar coletivo com igualdade e justiça social. Desse modo, o direito fundamental à cidade deve conduzir as políticas públicas em direção à construção de uma cidade inclusiva, compartilhada, digna, equitativa, justa, democrática, pacífica, solidária, cidadã, que ofereça condições de vida digna, onde as pessoas conseguem satisfazer seus interesses e necessidades básicas e tirar o máximo proveito dos serviços e bens disponíveis. Infelizmente, a efetividade desse direito representa um empreendimento ético-jurídico de grande magnitude.

Para Lefebvre (2008, p. 32), o direito à cidade seria a expressão do movimento democrático de apropriação do espaço e de reconstituição do espaço-tempo como mecanismo principal para a superação das desigualdades e possibilidade de inserção de todos os cidadãos à centralidade. Leciona Dias (2012, p. 41): "A sustentabilidade das cidades implica a criação de políticas públicas que venham dar densidade aos objetivos constitucionais". Compreender e garantir o direito à cidade sustentável é contribuir para a promoção da inclusão social. Não existe sustentabilidade onde significativa parcela da população de uma cidade encontra-se marginalizada.

Além dos documentos normativos internacionais (Osório, 2006, p. 31-32; Saule Júnior, 2004, p. 96), têm-se no Brasil um grande sistema de proteção do direito à moradia, a começar pela Constituição da República, que o consagrou como direito fundamental, particularmente no rol dos direitos sociais do artigo 6º⁸, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana, disciplinado no artigo 1º, inciso III, já que, como aludido, o direito à moradia está atrelado a parâmetros mínimos de uma vida com dignidade.

⁸ A despeito da moradia constar na Declaração de 1948, nem mesmo a revolucionária Constituição Cidadã de 1988 ocupou-se originalmente com a questão, pois foi somente com o advento da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 que o direito fundamental à moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais. Desse modo, a partir dessa Emenda, o art. 6º passou a ter a seguinte redação: "São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição." (Grifei).



Outra diretriz constitucional atinente à moradia digna como uma das prioridades das políticas públicas para o desenvolvimento urbano encontra-se no artigo 23, inciso IX, o qual preconiza que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” Tal diretriz não é uma pauta retórica, antes é um dever constitucional atribuível a todos os entes federados. Por seu turno, o inciso X, desse mesmo artigo diz que tais entes devem “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. É possível identificar nesse comando constitucional a derivação dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, os quais visam assegurar a dignidade da pessoa humana com a diminuição das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza. Em comentário sobre esse dispositivo, pontifica Lenza (2009, p. 759):

[...] não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuições de todos os entes federativos combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Também na Constituição da República encontra-se um capítulo próprio sobre a Política Urbana, a qual deve ter por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (artigo 182, *caput*). Em complemento, objetivando normatizar as ações e estratégias da Política Urbana decorrentes dos vetores nucleares protegidos nos artigos 6º, 182 e 183 da Constituição da República, foi sancionado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o qual apresenta, dentre suas diretrizes, a ideia de que a cidade sustentável deve atentar também para a moradia (artigo 2º, inciso I), conferindo as pessoas direitos públicos subjetivos de natureza prestacional. Ao se manifestar a respeito da concepção de cidade sustentável, assim se posiciona Saule Junior (2004, p. 87):

A política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Município pelo plano diretor que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável.

O debate acerca do direito à moradia, enquanto instrumento de redução da vulnerabilidade habitacional e promoção da emancipação social alçou relevante importância no



cenário jurídico internacional⁹ e pátrio. Partindo-se da premissa de que os direitos sociais são direitos fundamentais autoaplicáveis, enquadra-se, portanto, o direito à moradia digna como uma categoria de Direito Fundamental Social, sendo considerado uma diretriz para o Estado, carente de necessária e urgente implementação.

O direito à moradia digna traduz necessidade primária da pessoa, condição indispensável para uma vida decente; um patamar civilizatório mínimo necessário a uma vida humana digna. A moradia digna integra o direito a um mínimo existencial, afinal de conta:

Os seres humanos são criaturas frágeis e, por questões físicas e fisiológicas, seus corpos precisam de abrigo. Os seres humanos necessitam de lugares onde possam se proteger de condições climáticas desfavoráveis: do frio e do calor excessivo, das chuvas, dos ventos e da neve. Precisam de locais onde possam estar resguardados dos perigos da natureza e também dos perigos das ruas. (BRASIL, 2013, p. 9).

Como afirma Valêncio et al (2008, p. 589): A cidade, para as pessoas em situação de rua é, ambigualmente, “[...] o *locus* de provisionamento mínimo das necessidades, com seus becos e restos, e o *locus* de sua reiterada rejeição e recriminação, negando-lhe uma vida privada e coletiva dignas.” Segmentos sociais dominantes as querem fora da cidade, vendo-as não como pessoas, mas como “coisas desagradáveis”, “sujas”, “fedorentas” “vagabundas”, “criminosas” etc, estigmas estes decorrentes da desumanização das relações sociais, gerando uma visão distorcida do outro, confundindo pessoas com coisas. E isso tem tudo a ver com as pessoas em situação de rua, pois a cidade-mercadoria se vende como um espaço da beleza, da higiene, da exclusividade.

“*A cidade mora em mim e eu nela*” – dizia Lima Barreto, referindo-se ao Rio de Janeiro do início do século XX. Isso ocorre na atualidade apenas a algumas classes sociais abastadas, não para a população em situação de rua. Para esse público, cabe o entendimento de Chico Buarque em sua música *Assentimento*: “*A cidade não mora mais em mim*”. Estar na cidade e não morar nela é justamente a situação do grupo social o qual este estudo pretende fazer justiça, considerada a primeira virtude das instituições sociais, conforme Rawls (2008).

4. PROGRAMA MINHA, CASA MINHA VIDA: POLÍTICA PÚBLICA DE (EX)INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

⁹ A título de exemplo de instrumentos normativos internacionais atinentes à moradia, a Carta Mundial do Direito à Cidade estipula que o usufruto equitativo das cidades deve ser regido pelos princípios da sustentabilidade, da democracia e da justiça social, vez tratar-se de direito concebido integralmente na perspectiva de interdependência e indivisibilidade dos demais direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais).



Há ampla previsão normativa nos ordenamentos jurídicos internacional e nacional, inclusive na Política Nacional para a População em Situação de Rua¹⁰, que protege e assegura o exercício do direito fundamental à moradia digna pela população em situação de rua. Não obstante, mesmo sendo direito prestacional, portanto, de responsabilidade do Poder Público, não foi contemplado como âmbito de atuação do PMCMV¹¹ instituído no dia em 25 de março de 2009, por intermédio da Medida Provisória de nº 459, transformada, posteriormente, na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, tendo como intuito combater as questões referentes às necessidades de moradia da população brasileira, preferencialmente aos de baixa renda (0 a 3 salários mínimos), assegurando-lhes o direito à habitação adequada, mediante ao financiamento (BRASIL, 2009).

Não se pode negar que em 2009, em função do lançamento do PMCMV, o tema moradia ganhou destaque na agenda política do Brasil. Imediatamente após os reflexos da crise imobiliária internacional de 2008 que teve início nos Estados Unidos e que impactaram no cenário econômico do país, o governo federal, para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta

¹⁰ Nota-se, entretanto, que o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, trata-se de uma das muitas normas programáticas que preveem diretrizes e princípios a serem seguidos, sem demonstrar, com clareza, os meios e instrumentos necessários à sua realização. Percebe-se, assim, previsões relativamente demagógicas de direitos, consoante se observa nos artigos 5º (princípios), 6º (diretrizes) e 7º (objetivos) do mencionado Decreto. São previsões desacompanhadas de prazos a serem respeitados, metas concretas a serem atingidas e, principalmente, a previsão de verbas públicas para a consecução de objetivos concretos, afinal, sabe-se que, sem orçamento, toda e qualquer política pública não passa de uma carta simbólica de intenções ou exortações morais. De qualquer modo, dentre os objetivos das políticas públicas de atenção a pessoas em situação de rua, é de se entender que a garantia de acesso aos serviços e programas que integram as políticas públicas de moradia (inciso I, artigo 7º do Decreto nº 7.053/2009), constitua estratégia fundamental para modificação do quadro atual de indiferença e de desprezo ainda enfrentado por quem se encontra nessa condição. Nesse Decreto, o direito à moradia para população em situação de rua foi referenciado nas seguintes passagens: a) entre os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua (art. 7º, I) encontra-se o de assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de [...] moradia [...]; b) houve previsão de regras, condições e financiamento para a criação de redes de acolhimento temporário (art. 8º), que devem estar articuladas com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal (art. 8º, § 4º).

¹¹ Em conformidade com suas diretrizes, o Programa tem em sua estrutura o Ministério das Cidades como gestor e a Caixa Econômica Federal-CEF como agente operacionalizador. Conta ainda, com as significativas atuações dos estados e municípios, no sentido de apontar a localidade que será contemplada com as moradias, contribuição da redução dos custos e também a seleção das famílias beneficiadas. Desse modo, a União atua com a transferência de recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e Fundo de Desenvolvimento Social-FDS e posteriormente são repassados para a Caixa Econômica Federal-CEF, instituição responsável em liberar a verba de acordo com o andamento do Programa.



principalmente a população de baixa renda, ganhando, assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um todo.

De fato, a implementação do PMCMV insere-se no conjunto de medidas anticíclicas que pretendiam impulsionar a economia incentivando os inúmeros setores envolvidos na cadeia produtiva da construção civil e infraestrutura e também, por decorrência, gerar empregos em diferentes níveis de qualificação e a manutenção dos níveis de renda e consumo.

O PMCMV é uma engenharia política bastante complexa que envolve um complexo desenho institucional; a atuação de diferentes agentes e interesses onde são evidentes as disputas, conflitos, arranjos, articulações e contrassensos; a prevalência de uma lógica financeira na sua implementação; o capital privado como seu principal agente promotor; a sua efetividade enquanto resposta às reais demandas existentes; as suas inserções urbanas quanto à escolha dos terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, faixa de renda à qual o empreendimento se destinado; os impactos na vida dos beneficiários, dentre outros fatores. Na afirmação de Amore (2015, p. 15):

[...] a análise e compreensão de um programa habitacional das dimensões do Minha Casa Minha Vida requer uma observação ampla e cuidadosa do desenho político e financeiro e dos seus impactos indelévels sobre as cidades, que ultrapasse a análise mais imediata das quantidades ou das aparências urbanísticas e arquitetônicas dos empreendimentos.

Nesse cenário, pretende-se refletir a respeito da possibilidade do PMCM, enquanto maior política pública no âmbito habitacional do governo federal, assegurar o direito à moradia digna às pessoas em situação de rua, considerando que a garantia desse direito assume função instrumental de redução da vulnerabilidade habitacional e promoção da emancipação social, vez que qualquer atuação no sentido de sua efetivação deverá sempre ter como destinatário final a pessoa humana, a fim de cumprir os fundamentos e objetivos determinados pela Constituição da República.

Face a tal contexto e considerando o dever do Poder Público de promover políticas públicas tendentes a reverter o caráter vicioso da exclusão socioterritorial, que viola o direito à moradia digna, é imperioso que indivíduos e grupos sociais vulneráveis sejam priorizados no desenvolvimento das funções sociais da cidade, as quais integram à Política Urbana. Portanto, evidencia-se a necessidade da política de desenvolvimento urbano ser realizada, prioritariamente, em favor dos mais vulneráveis, como as pessoas em situação de rua, assegurando que o direito à moradia digna alcançará a finalidade que foi outorgada pela Constituição da República, bem como se consolidará como instrumento de efetiva emancipação de estratos sociais mais debilitados.



Como destacado pelo próprio Governo, o foco do PMCMV está na população de baixa renda, responsável por cerca de 90% do déficit habitacional do país, por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Representando um esforço governamental inédito, em sua primeira fase (março de 2009 até meados de 2011), estabeleceu-se como meta ambiciosa a construção de um milhão de novas moradias, priorizando famílias com renda de até 3 salários mínimos. Em sua segunda fase (meados de 2011 até o final de 2014), previu-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais. A terceira fase, anunciada no dia 30 de março de 2016, prevê a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018. A grande novidade dessa terceira fase, lançada recentemente, diz respeito à criação de uma nova faixa de renda intermediária, chamada 1,5 (um e meio), para famílias com renda pouco superior ao máximo permitido na faixa 1 e que recebem até R\$ 2.350 por mês, porque enfrentavam dificuldades para encontrar imóveis da faixa 2 compatíveis com a capacidade de financiamento. A ampliação das faixas de renda¹² e dos valores de imóveis¹³, lançamento do Portal MCMV¹⁴ e maior conforto e integração urbana¹⁵, foram outras inovações anunciadas.

O PMCMV foi dividido em subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes, o PMCMV foi formulado para atender a três faixas de renda distintas, ou seja, estrutura sua atuação a partir de grupos de

¹² O teto da faixa 1 passou de R\$ 1.600 para 1.800; o da 2 sobe de R\$ 3.275 para R\$ 3.600 e o da 3 chega a R\$ 6.500 – até então, o valor era de R\$ 5.000. Das 2 milhões de unidades, metade será nas faixas 1 e 1,5 – 500 mil para cada uma. Já a faixa 2 terá 800 mil contratações, somando-se às 200 mil da faixa 3. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

¹³ Por conta da atualização dos custos da construção e das melhorias estabelecidas nesta nova fase, os valores máximos dos imóveis também aumentaram. Na faixa 1, as moradias passam de até R\$ 76 mil para até R\$ 96 mil; e nas faixas 2 e 3 o teto passa de R\$ 190 mil para R\$ 225 mil. Na faixa 1,5, o imóvel custará até R\$ 135 mil. Na faixa 1, até 90% do valor do imóvel será subsidiado e os beneficiários pagarão prestações mensais de até R\$ 270, de acordo com a renda, sem juros e durante 10 anos. Na faixa 1,5 o subsídio é de até R\$ 45 mil e o financiamento do saldo restante será feito com juros de 5% ao ano. O subsídio da faixa 2 será de até R\$ 27,5 mil, de acordo com a renda e localidade, com juros de 5,5% a 7% ao ano. Na faixa 3, o financiamento terá juros anuais de 8,16%. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

¹⁴ Outra novidade é o lançamento do Portal MCMV (www.minhacasaminhavid.gov.br) para garantir que todo o processo seja acompanhado de forma transparente e ágil. A seleção das famílias para o financiamento da faixa 1,5 será feita inteiramente através do site, pelo Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH). Na faixa 1, o diagnóstico de demanda e o cadastramento continuarão a ser feitos pelas prefeituras, mas agora submetendo os cadastros ao novo SNCH. Além disso, serão também disponibilizados sistemas de acompanhamento de contratos e dos compromissos assumidos pelos gestores locais na contratação dos empreendimentos. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

¹⁵ Os imóveis da faixa 1 terão acréscimo de 2m² na área mínima, passando a 41m², além de melhor isolamento térmico e acústico, de forma a oferecer maior conforto aos moradores e maior durabilidade das construções. Serão incorporados mais itens de sustentabilidade, como sistemas alternativos ao de aquecimento solar, e a arborização será obrigatória. Para proporcionar mais integração e segurança, todas as ruas deverão ser públicas e conectadas com o restante do bairro ou da cidade. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 04 abr. 2016.



famílias separados de acordo com suas rendas: a) faixa 1¹⁶: destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; b) faixa 2: destinada ao atendimento de famílias com renda mensal entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00; e c) faixa 3: destinada ao atendimento de famílias com renda entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00¹⁷.

Do total de 1 milhão de moradias a serem construídas na primeira fase do PMCMV, estabeleceu-se como meta a construção de 400 mil unidades habitacionais para a faixa 1; 400 mil unidades para a faixa 2; e 200 mil para a faixa 3. Na segunda fase, deu-se maior prioridade ao atendimento das faixas de menor renda do que na etapa anterior, sendo que as metas previstas foram: de 1.2 milhão de unidades habitacionais para a faixa 1; 600 mil unidades para a faixa 2; e 200 mil para a faixa 3. Aqui cabe um parêntese: ainda que a oferta de 400 mil unidades habitacionais para a faixa 1 seja uma grande inovação frente à histórica incapacidade do Brasil de responder satisfatoriamente ao déficit habitacional, o que certamente é relevante, o PMCMV também se propõe a subsidiar outras 600 mil às famílias pertencentes aos grupos de renda entre 3 a 10 salários mínimos. No cotejo entre as metas do programa com a composição do déficit habitacional, conclui-se: se por um lado o grupo de menor renda (faixa 1- até R\$ 1.600,00), que representa cerca de 90% do déficit habitacional, é beneficiado pelo PMCMV com apenas 40% do total de unidades, impactando apenas em 6% o respectivo déficit, os outros grupos (faixas 2 e 3 – entre R\$ 1.600,00 até 5.000,00), além de serem pouco responsáveis pelo índice do déficit habitacional no país, são beneficiados com os outros 60% das correspondentes metas, representando uma alteração real na sua necessidade de 93% e 95%.

O descolamento entre déficit habitacional e metas de produção de habitações e a mercantilização da moradia eram objetos de reflexões desde o lançamento do PMCMV, por analistas como Arantes e Fix (2009), Maricato (2009) e Rolnik e Nakano (2009). De fato, esses estudiosos questionavam o porquê de apenas 40% das unidades ser direcionada a famílias com faixa de renda de até três salários mínimos se 90% do déficit estava nesse grupo. Apontavam também a prevalência dos interesses dos setores imobiliário e da construção civil no processo de formulação do PMCMV, porquanto os 60% restantes das moradias para rendas superiores já

¹⁶ É importante esclarecer que na faixa 1 há também a modalidade "Entidades", com financiamento feito pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e a construção do empreendimento é contratada junto a organizações representativas de movimentos de moradia. Nesse caso, as entidades responsabilizam-se pela construção do empreendimento e pela indicação dos beneficiários.

¹⁷ No início do PMCMV, as faixas eram definidas em função do valor do salário mínimo, de modo que a faixa 1 destinava-se ao atendimento de famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos, as faixas 2 e 3 entre 3 e 6 e 6 e 10 salários mínimos, respectivamente. A partir de 2011, passou-se a definir as faixas com base em valores nominais.



tinham se consolidado como mercado para esses setores pelo menos nos cinco anos que antecederam o lançamento do aludido Programa.

Em que pese o PMCMV estar sob à égide de um conjunto diversificado de ações com lógicas, desenhos e objetivos distintos, um verdadeiro “*mix*” de agentes e interesses e de programas, interessa-nos, nesse momento, dedicar maior atenção à análise de alguns aspectos atinentes à faixa 1. O PMCMV apresenta volume significativo de subsídios para grupo de atendimento nessa faixa, quando famílias com renda até 3 salários mínimos têm maior possibilidade de auxílio fornecida pelo programa com recursos do próprio orçamento, com isenção do seguro, a demanda é inteiramente indicada pelos governos locais, além de pagamento de prestações mensais limitadas a 10% da renda familiar, com prestação mínima de R\$ 50,00, por um período de dez anos (120 meses), ou seja, os valores pagos pelos beneficiários correspondem a uma parcela muito pequena do custo individual das unidades, cuja produção é quase integralmente subsidiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que recebe aportes do Orçamento Geral da União (OGU) para arcar com os custos do Programa. Se por um lado, a construtora é remunerada pela execução do projeto diretamente pelo FAR, por outro não se sujeita ao risco de inadimplência dos beneficiários, nem exerce qualquer atribuição relacionada à comercialização dos imóveis.

Como mencionado anteriormente, legalmente o PMCMV foi lançado mediante Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Em conformidade com o artigo 3º da Lei em comento, para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: *I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00; II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações; III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.*

Verifica-se, assim, que os critérios utilizados para seleção de beneficiários do PMCMV correspondem requisitos um tanto quanto distante da realidade das pessoas em situação de rua. Cotejando as dificuldades de exercício do direito à moradia entre os cidadãos de baixa renda e o segmento populacional em situação de rua, a questão do exercício do direito fundamental à moradia digna torna-se ainda mais complexa, haja vista as características diferenciadas deste grupo social como a pobreza extrema e a inexistência de renda. Confrontando tais requisitos com



a realidade socioeconômica da população em situação de rua, tem-se que o referido Programa não assegurou, objetivamente, o acesso à moradia digna a esta população, o que certamente compromete a eficácia da dita política brasileira na área habitacional. Uma análise do conteúdo e implementação da mais recente e relevante política pública na área de moradia urbana no Brasil – o PMCMV – percebe-se que a população em situação de rua não foi contemplada, porque as realidades que ensejam prioridades de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V da Lei nº 11.977/2009), não consideram esse público. Igualmente, não se vislumbra qualquer menção à programa específico ou política diferenciada para esse segmento social no âmbito do PMCMV. Na verdade não há no Brasil uma política pública de acesso à moradia que não esteja restrita à financeirização.

Não é temeroso, portanto, afirmar que o Estado brasileiro, do ponto de vista de sua política habitacional de maior notoriedade, tem sido incapaz de lidar e atender a população em situação de rua quanto à efetividade do direito fundamental à moradia digna. É digno de menção que esse agrupamento humano não entra nas estatísticas oficiais que demonstram o alto déficit habitacional do país, porque tais estudos consideram, dentre outros fatores, as dificuldades de acesso a linhas de financiamento para aquisição da moradia própria por segmento populacionais de baixa renda. Tem-se, desse modo, o maior gargalo da política habitacional nacional: as pessoas em situação de rua que não dispõe de aporte financeiro para pagar, ainda que de forma subsidiada, as prestações mensais limitadas a 10% (dez por cento) da renda por um período de dez anos (120 meses), conforme determinação do PMCMV.

Para a população em situação de rua, o mais expressivo programa nacional na área da política habitacional é deletério, porque, mesmo prevendo atender famílias com renda de 0 (zero) a 03 (três) salários mínimos, esse segmento social não tem poder aquisitivo ou capacidade financeira para contratar aquisições de unidades habitacionais. É imperioso trazer à baila o alerta de Maricato (2011) ao afirmar que famílias com renda mensal abaixo de R\$ 600,00 (seiscentos reais), dificilmente conseguirão manter um pagamento mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) como estabelece o PMCMV, considerando que as despesas como transporte, água, gás, energia e alimentação já são suficientes para comprometer orçamento de tais famílias. Nessa situação estar incluída a população em situação de rua, que não pode arcar sequer com o valor monetário mínimo instituído pelo PMCMV. Esse alerta se coaduna com os dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008) que identificou que a maioria da população em situação de rua (52,6%) declarou receber entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais,



pelas atividades laborais que desenvolviam (coleta de material reciclável, atividade de “flanelinha”, construção civil, limpeza, atividade de carregador/estivador etc).

Não se olvida que o atendimento a partir de grupos sociais específicos é uma estratégia prevista no PMCMV. Não obstante, a mesma é empregada parcialmente ou de modo demasiadamente restrito, porque utiliza unicamente a variável renda familiar, demandando, desse modo, requisitos ou critérios mais abrangentes com possibilidades de ir além dessa variável, até mesmo incorporando outros instrumentos ou medidas que configurem condições de acessar um financiamento imobiliário. Enquanto arranjo político-legal, é imperioso, do ponto de vista social, que o PMCMV adquira novos contornos ou outra política pública de habitação seja formatada. As metas de construções de unidades habitacionais são ousadas e relevantes, contudo, para dotar o país de uma política pública abrangente e estruturada que equacione o crônico e dramático problema relacionado à moradia, faz-se necessário garantir substancial aderência ao perfil do déficit habitacional, levando em consideração, a toda evidencia, as reais condições das pessoas em situação de rua, corroborando, desse modo, com a promoção de seu bem estar social.

De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), de 2008-2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verifica-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos gastam 37,2% da renda com despesas de moradia, enquanto as famílias que ganham mais de 15 salários mínimos destinam 25,1% da sua renda para esse tipo de despesa. Percebe-se, portanto, que, além de a moradia ser um bem de difícil acesso, as famílias de baixa renda são aquelas que mobilizam mais recursos para esse bem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns grupos ou sujeitos, por uma combinação de fatores, têm dificuldades ou enfrentam maiores desafios para exercerem o direito fundamental à moradia. Para garantir a efetividade desse direito, portanto, faz-se necessário prestar atenção à situação específica de tais grupos e sujeitos, em particular aqueles que vivem em situações vulneráveis, mediante a encampação de políticas públicas agudas que sejam congruentes com a busca da máxima satisfação de necessidades específicas, além de representarem enfrentamento aos fatores de marginalização social. Não é viável, desse modo, a mera adoção de políticas públicas gerais ou inespecíficas.

À luz de tais reflexões e transcorrido 7 anos de lançamento do PMCMV, é possível verificar algumas reverberações negativas desta política, dentre elas, a negligência estatal frente



às condições de vulnerabilidade socioeconômica vivenciada hodierna e diuturnamente pelas pessoas em situação de rua. Essa negligência resta configurada quando, de modo simples e explícito, o PMCMV estabelece requisitos que acabam por excluir a população em situação de rua do acesso e usufruto dessa política pública alardeada como promotora da inclusão social. Em que pese representar novos ares para política de moradia brasileira, particularmente no que tange ao volume significativo de subsídios disponibilizados, o PMCMV emergiu ignorando abusadamente as pessoas em situação de rua. Ao se constituir orientado pelos ditames de uma lógica perversa, acaba tendo pouca eficácia na redução da desigualdade social representada pelo déficit habitacional, índice no qual certamente estão incluídas essas pessoas.

No processo de elaboração de uma intervenção social Carneiro (2004) salienta que é fundamental se definir quem são os indivíduos alvo da ação do projeto, numa estratégia de focalização necessária para aumentar a eficácia e potencializar seu objetivo. Especificamente sobre a população em situação de rua, afirma Carneiro (2004, p. 87) que, para saber se um programa voltado para esse grupo populacional atinge seus objetivos de inclusão social, é “[...] absolutamente necessário estabelecer parâmetros que permitam uma construção mais rigorosa, consistente e responsável da intervenção a ser feita. [...] O compromisso com uma gestão social eficiente demanda essa dimensão ética fundamental na atuação pública.” A efetiva intervenção junto a essa população exige uma abordagem articulada e multidisciplinar, envolvendo os órgãos de diferentes entes da federação, a sociedade civil, e, é claro, representantes ou integrantes desse público-alvo¹⁸. É o que conclui Maciel (2005, p. 98) afirmando que “[...] o envolvimento de diversos setores sociais se tornou imprescindível, uma vez que a complexidade desse fenômeno exige atuações intersetoriais bem elaboradas e articuladas [...].”

Se a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008) revelou que quanto à renda 52,6% da população em situação de rua ganham entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais, que a maior parte trabalha informalmente, sendo que somente 1,9% afirmou possuir vínculo empregatício com carteira assinada e que a maioria (88,5%) não recebe nenhum benefício

¹⁸ A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008) revelou que a participação das pessoas em situação de rua em organizações sociais ainda é bem restrita, sendo que apenas 2,9% afirmou participar de algum movimento social ou organização, ou seja, ainda não pode ser considerado um segmento politicamente organizado, embora exista a organização do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e outras associações, as mobilizações concentram-se nas grandes cidades e apenas pequena parcela da população em situação de rua de fato participa. É imprescindível, desse modo, que o MNPR crie mecanismos ou instrumentos mediante os quais essas pessoas sejam protagonistas de processos ou arranjos institucionais que lhes dizem respeito e atuem de maneira ativa e qualificada na instâncias deliberativas de políticas públicas correlatas.



governamental, a atenção específica para esse público é questão de direitos humanos, garantindo-lhe padrões éticos de dignidade na concretização de “mínimos sociais”, dentre eles, a moradia.

O principal marco jurídico-institucional do PMCMV (a Lei nº 11.977/2009) que poderia representar medida ou ação de enfrentamento a pobreza extrema, acaba por funcionar como propulsor e potencializador do fenômeno população em situação de rua. Considerando que o Estado brasileiro tem a responsabilidade de adotar mecanismos ou instrumentos para garantir que as pessoas em situação de rua não sejam discriminadas negativamente por disposições legais e a partir da constatação de que o fenômeno população em situação de rua é questão deletéria a merecer superação, é premente que o Estado brasileiro adapte suas leis na área de políticas habitacionais, de forma a acomodar os mais necessitados.

Verifica-se, desse modo, que o atual desenho legal do PMCMV é inexpressivo para com a população em situação de rua, que permanece à margem do mercado formal da habitação, sendo uma política pública de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepor ao objetivo de redução do déficit habitacional para pessoas de baixa renda ou até mesmo sem renda, como é o exemplo paradigmática desse público, o qual é excluído daquela política habitacional e tem subtraído pelo próprio Estado brasileiro a possibilidade do exercício do direito fundamental à moradia.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 56-69, jan.-abr. 2004.

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). **Minha Casa... E a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Brasil de fato**, São Paulo, 31 jul. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acesso em: 18 set. 2016.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.



BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, maio/junho, p. 8-14, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília: MDS, 2008.

DIAS, Daniela Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 759.

MACIEL, Fabrícia Cristina de Castro. **Parceria Poder Público e Organizações Não-Governamentais na Implementação de Políticas Sociais: um olhar sobre a política para a população adulta de rua de Belo Horizonte**. 2005. 168 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em <<http://cartamaior.com.br>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNADES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord. e Coautores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 197.

PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do Direito Urbanístico no Brasil: avaliação histórica. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, jan/fev 2002.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, março 2009, pp. 1-5. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 10 set. 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.



SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004.

SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos. Alteridade: a identificação da diferença. In: **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo, v. 5, n.8, p. 131-166, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/361/218>>. Acesso em: 10 set. 2016.

VALÊNCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 7, n. 21, pp. 556 a 605, dezembro de 2008.