

175 - 216

Artigo

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À
MORADIA PELA ÓTICA DA IGUALDADE
MATERIAL: A APLICABILIDADE DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA À
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

WAGNER BOTELHO PRATES

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PELA ÓTICA DA IGUALDADE MATERIAL: A APLICABILIDADE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

THE REALIZATION OF THE RIGHT TO HOUSING FROM THE POINT OF VIEW OF
MATERIAL EQUALITY: THE APPLICABILITY OF THE PROGRAM
MINHA CASA, MINHA VIDA TO THE POPULATION LIVING ON THE STREET

WAGNER BOTELHO PRATES

Advogado

botelho.wagner@hotmail.com

RESUMO: O presente artigo pretende analisar se a política pública habitacional definida pelo Programa Minha Casa Minha Vida atenta contra os ideais de justiça social ao estabelecer dentre os seus condicionamentos critérios socioeconômicos mínimos, excluindo, desse modo, a população em situação de rua. Em um primeiro plano, é feita uma abordagem contextual acerca da relação entre vulnerabilidade e mínimo existencial. E, a partir de uma análise de dados oficiais, que demonstram a acentuada desigualdade social existente em nosso país, questiona-se o empenho do Poder Público na implementação de políticas públicas inclusivas, pautadas na premissa aristotélica de que devemos tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades. A intenção deste estudo é refletir sobre a concretização da igualdade material em face da consecução do direito à moradia da população em situação de rua.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Minha Casa Minha Vida; População em situação de rua; Igualdade material; Dignidade Humana; Direito à moradia.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to analyze if the public housing policy defined by the Minha Casa Minha Vida Program undermines the ideals of social justice by establishing among its conditions minimum socioeconomic criteria, thus excluding the street population. In the foreground, a contextual approach is made on the relationship between vulnerability and existential minimum. And, based on an analysis of official data, which demonstrate the marked social inequality in our country, we question the commitment of the Public Power in the implementation of inclusive public policies, based on the Aristotelian premise that we should treat equally equally and unequal inequalities, in the measure of their inequalities. The intention of this study is to reflect on the concretization of material equality in relation to the attainment of the right to housing of the street population.

KEYWORDS: Minha Casa Minha Vida Program; Street Population; Material equality; Human Dignity; Right to housing.

SUMÁRIO: 1. Introdução - 2. Direito e Exclusão: pelo mínimo existencial dos vulneráveis - 3. Política habitacional para efetivação do direito à moradia: pela causa da população em situação de rua - 4. O Programa Minha Casa Minha Vida e o substrato da igualdade material: uma análise à luz dos pressupostos da justiça distributiva - 5. Conclusão. - 6. Referências.

1. Introdução

O direito fundamental à moradia digna assume uma importância significativa em um país tão desigual como o Brasil, onde nem todos os brasileiros podem exercê-lo, pois não possuem uma casa com infraestrutura adequada. O aumento do número da população em situação de rua e do déficit habitacional são fatores que põem em xeque a atuação do Estado na consecução desse direito, uma vez que é seu dever assegurá-lo a todos, principalmente à população que se encontra em estado de acentuada vulnerabilidade socioeconômica.

O cenário internacional, ao reconhecer este grave problema social, celebrou diversos compromissos com o Brasil, objetivando dar maior sustentação à formação de políticas públicas habitacionais. No entanto, a eficácia desses compromissos no território brasileiro, bem como o empenho do Poder Público na implementação de ações que assegurem a dignidade dos mais vulneráveis, são questionados nacionalmente e internacionalmente, ante o expressivo número de pessoas não contempladas pelas políticas de cunho habitacional.

Nesse contexto, a premissa aristotélica – de que devemos tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades – nunca esteve tão atual. É a partir desse propósito que o modelo constitucional vigente tenta reparar injustiças e incluir os vulneráveis, assegurando-lhes o pleno exercício da cidadania a partir de tratamentos diferenciados.

Entre as ações estatais que visam implementar a igualdade material, merece destaque o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pelo Governo Federal em 2009. Mais especificamente, o presente ensaio questiona se os critérios socioeconômicos utilizados para a seleção dos beneficiários do referido programa atentam contra os preceitos de justiça social firmados em nossa Constituição ao excluir a população de rua de seu atendimento.

2. Direito e exclusão: pelo mínimo existencial dos vulneráveis

Em maior ou menor grau, a vulnerabilidade atinge a todos os seres humanos. A natureza mortal evidencia a fragilidade humana e ao mesmo tempo se apresenta como a “mais democrática das circunstâncias, aquela que colhe a todos, indistintamente” (NALINI, 2013, p. 50), colocando a humanidade na condição *sine qua non* de vulnerabilidade. Por outro lado, a capacidade de resiliência perante os desafios da vida demonstra que os indivíduos não são igualmente frágeis, sendo fácil identificar pessoas ou grupos mais vulneráveis do que outros.

Ao longo da história, o exercício do poder político, cultural ou econômico por determinados indivíduos ou grupos denota a desigualdade existente no acesso aos bens e serviços necessários a uma vida digna. Em que pese se tratar de uma realidade facilmente observável, a concepção de igualdade baseada na dignidade inerente a todo ser humano é uma preocupação jurídica recente, com destaque a partir da segunda metade do século XX.

No entanto, isso não significa que a premissa da igualdade seja uma novidade no Direito. Pelo contrário, a igualdade é uma inquietação que remonta à construção da democracia grega e do ideal de justiça. Aristóteles, por exemplo, não acreditava na existência de uma igualdade fundamental entre os homens. Para o filósofo grego, alguns teriam nascido para o mando e outros para a obediência (ARISTÓTELES, 2009, p. 117).

A distinção¹ entre igualdade *formal* e *material* presente na concepção de justiça aristotélica atravessou séculos e ganhou importância jurídica após as revoluções europeias do século XVI. Para combater os privilégios do modelo monárquico absolutista de Estado, o Direito Ocidental moderno incorporou o discurso de

1 Para Aristóteles a igualdade formal decorria da igualdade de oportunidades ou da igualdade perante a lei. Já a igualdade material, se constituía na situação de fato em que o indivíduo se encontra, sendo inviável diante da multifária heterogeneidade da espécie humana. (NALINI, 2013, p. 64).

uma igualdade *formal* entre os homens, contemplada desde as Constituições Liberais.

Para a doutrina iluminista e jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII, a intervenção do Estado para fins de redução da desigualdade não era sequer cogitada. Isso porque, a ascensão do liberalismo clássico difundia como ideal de igualdade aquela proveniente do esforço de cada um. Dessa forma, a consagração formal da igualdade nas primeiras Constituições escritas do século XVIII não gerava a garantia do seu efetivo gozo (SARLET, 2012, p. 47). O conceito de igualdade restrito ao formalismo ignora a desigualdade histórica em relação a determinadas pessoas ou grupos e pressupõe uma equidade forjada. Neste sentido, a compreensão da sociedade como um corpo homogêneo composto de pessoas iguais tem como resultado a instituição de leis que reforçam a vulnerabilidade de determinadas populações historicamente invisibilizadas em suas demandas sociais.

O reconhecimento da humanidade enquanto um coletivo heterogêneo, marcado pela coexistência entre grupos culturalmente dominantes e por minorias sociais, é resultado de amplos movimentos reivindicatórios que atribuíram ao Estado papel interventivo na realização da justiça social. Porém, é no século XX, de modo especial no contexto pós-Segunda Guerra, que a igualdade passa a ser considerada em seu sentido material.

As atrocidades² cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, a exemplo do genocídio de milhões de judeus e outras minorias, mobilizou vários Estados na criação de um sistema de protecionismo universal. A Organização das Nações Unidas (ONU), constituída em 1945, possibilitou uma nova forma de cooperação entre os países. A partir da celebração de Tratados Internacionais,

2 Nesta guerra o número de mortos foi superior ao de todas as outras guerras anteriores juntas. Ela "(...)resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais, ciganos (...)" (PIOVESAN, 2006, p. 13).

muitas nações incluíram em suas constituições dispositivos que refletem a preocupação com a proteção dos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, representa um marco no processo histórico de lutas pelo progresso social. Além de assentar os direitos humanos como inerentes à toda espécie humana, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição, este documento reflete um ideal comum a ser alcançado por todos os povos. A Constituição Brasileira de 1988 foi a primeira a estabelecer a dignidade humana como fundamento último do Estado³. Em seu preâmbulo, a Constituição Cidadã ratifica o compromisso com os direitos sociais e individuais e estabelece “*a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*”. (Grifo nosso)

Em vários dispositivos, a nossa Constituição buscou aproximar as concepções de igualdade *formal e material*⁴. Ao entabular a redução das desigualdades sociais e regionais, a erradicação da pobreza e da marginalização e a promoção do bem de todos como objetivos fundamentais da República⁵, o texto constitucional assume um compromisso com o povo na realização de ações estatais para concretização da *igualdade material*, premissa umbilicalmente ligada à noção de dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, merece destaque a proposta conceitual de Sarlet:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deve-

3 Vide art. 1º, III, da CF/88.

4 A Constituição Federal de 1988 tem por essência a justiça social e por isso elencou Direitos e Garantias Fundamentais não restritos ao artigo 5º.

5 Art. 3º, I, II e III, da CF/88.

res fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida. (SARLET, 2012, p.73)

Como se vê, a ideia de dignidade humana remete a uma atuação positiva do Estado. Uma atuação pautada em prestações materiais indispensáveis para que todo ser humano tenha uma vida digna. Ocorre que em uma sociedade tão desigual como a brasileira, a igualdade pautada na dignidade humana encontra obstáculos concretos para ser efetivada.

Nesse ínterim, a diferença econômica, por exemplo, é um dos principais empecilhos para que se reconheça a igualdade em nossa nação. Apesar do crescimento econômico e social alcançados a partir da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil possui um contingente populacional expressivo com dificuldades na obtenção de trabalho formal⁶ e renda⁷ e, em casos mais graves, em situação de pobreza extrema, o que provoca fortes violações aos direitos humanos.

O último diagnóstico realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mostra que o Brasil man-

6 Segundo o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace), da Fundação Getúlio Vargas, entre o terceiro trimestre de 2014 e o quarto trimestre de 2016, foi registrado a mais longa recessão da história do Brasil desde a década de 1980. Desde então, o número de trabalhadores com carteira assinada no país caiu drasticamente. Dados do PNAD referente ao terceiro trimestre do corrente ano revelam que desde o início da crise econômica, no final de 2014, o contingente de empregados protegidos pela CLT recuou em 3,5 milhões de pessoas. A pesquisa também registrou que dos atuais 13 milhões de brasileiros desempregados 8,3 milhões (63,7%) são negros ou pardos e que até setembro deste ano, o número de brasileiros com emprego formal era de 33,3 milhões.

7 No que tange a renda dos brasileiros, a pesquisa mais recente do IBGE, publicada em novembro passado, revelou que metade dos trabalhadores brasileiros tem renda menor que o salário mínimo. O levantamento feito em 2016 demonstrou que a renda abaixo do mínimo é possível entre trabalhadores informais e autônomos, bem como que 10% da população concentra 43% da soma de rendimentos do país.

teve estagnada a nota de 0,754, ocupando o 79º lugar entre 188 nações no ranking de IDH⁸. Em que pese o patamar considerado alto pela ONU, o Brasil despencou 19 posições na classificação correspondente à diferença entre ricos e pobres, sendo o décimo país mais desigual do mundo⁹.

As diferenças raciais e de gênero também são obstáculos à igualdade. O estudo “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça com base em séries históricas de 1995 a 2015”¹⁰ feito pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD do IBGE, publicado em março deste ano, revela que a desigualdade de gênero e raça no Brasil permanece. No quesito renda, apesar do rendimento das mulheres negras ter sido o que mais se valorizou entre 1995 e 2015 (80%), a escala de remuneração manteve-se inalterada: homens brancos têm os melhores rendimentos, seguidos de mulheres brancas, homens negros e mulheres negras. A diferença da taxa de desocupação entre sexos também merece registro: em 2015, a feminina era de 11,6%, enquanto a dos homens atingiu

8 O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), de 2016, intitulado “Desenvolvimento humano para todos” foi publicado em 21 de março de 2017. O RDH é reconhecido pelas Nações Unidas como uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. Além de medir o Índice de Desenvolvimento Humano, que leva em consideração indicadores como saúde, educação e renda, o RDH apresenta dados e análises relevantes à agenda global e aborda questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento.

9 O relatório do PNUD destaca que embora o Brasil tenha retirado 29 milhões de pessoas da pobreza no período entre 2003 e 2013, houve um crescimento do índice entre 2014 e 2015, com 4 milhões de pessoas ingressando nessa faixa. Segundo o representante residente do PNUD no Brasil, Niky Fabianci, as desigualdades sociais, étnicas e de gênero continuam sendo alguns dos maiores entraves ao desenvolvimento da humanidade porque muitos grupos têm sido excluídos historicamente dos resultados positivos do desenvolvimento. Ele acrescentou que habitantes das zonas rurais, minorias étnicas, migrantes, população LGBTI, refugiados e mulheres figuram entre os grupos mais vulneráveis e que sofrem em maior medida com as crises mundiais. Os indígenas, por exemplo, representam apenas 5% da população do globo, mas correspondem a 15% das pessoas que vivem na pobreza.

10 O Retrato das desigualdades de gênero e raça traz dados para o período de 1995 a 2015 e tem por objetivo disponibilizar informações sobre a situação de mulheres, homens, negros e brancos no Brasil. O intuito do estudo é apresentar estatísticas descritivas que possam compor um retrato atual da situação dos brasileiros sob a perspectiva das desigualdades de gênero e raça em nosso país, bem como um histórico que permita analisar os principais avanços e continuidades dessas assimetrias ao longo de quase duas décadas.

7,8%. No caso das mulheres negras, ela chegou a 13,3% (e 8,5% para homens negros). (BRASIL, PNAD-IBGE, 2017).

Oportuno ressaltar que a atual composição do parlamento brasileiro (legislatura 2015-2018) reflete a desigualdade em seus aspectos econômico, racial e de gênero. Dos 513 deputados eleitos, 248 declararam à Justiça eleitoral possuir patrimônio superior a R\$ 1 milhão. Os negros e pardos representam mais da metade da população brasileira, mas são apenas 20% dos deputados. Também é baixa a representatividade da mulher no Congresso Nacional. Composta por 51 mulheres, a bancada feminina tem apenas 9,94% dos assentos¹¹.

A reflexão acerca dos obstáculos à concretização da igualdade demonstra que esta premissa é uma ideia incompleta se considerada tão somente do ponto de vista formal. Promover um tratamento igualitário pautado na dignidade humana requer não apenas a vedação legal à discriminação, seja ela de *qualquer natureza*, mas um tratamento diferenciado, que se justifica diante da consideração de fatores que desigualam e colocam pessoas e grupos em situações de *vulnerabilidade* na sociedade¹².

Desde a promulgação da Constituição de 1988, procedeu-se no Brasil uma flagrante revalorização dos direitos humanos. Seja por meio da adesão de Tratados Internacionais, seja pela edição de decretos ou leis, a dignidade humana tem sido proclamada reiteradamente. No entanto, num país de tantas desigualdades

11 Pesquisa realizada pelo Congresso em Foco apresenta o perfil dos Deputados eleitos em 2015 (Legislatura 2015-2018).

12 De acordo com o Manual de Direitos Humanos dos grupos vulneráveis elaborado pela Rede Direitos Humanos e Educação Superior da Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, são vulneráveis quem tem diminuídas, por diferentes razões, suas capacidades de enfrentar as eventuais violações de direitos básicos, de direitos humanos. Essa diminuição de capacidades, está associada a determinada condição que permite identificar o indivíduo como membro de um grupo específico que, como regra geral, está em condições de clara desigualdade material em relação ao grupo majoritário. Dessa forma, o grau de vulnerabilidade das pessoas depende de diferentes fatores físicos, econômicos, sociais e políticos.

como o nosso, é necessário muito mais do que um discurso. É preciso operacionalizar o ideal de igualdade previsto em cada tipo de norma expedida por meio da construção e validação de meios à sua concretização.

O abismo entre a realidade brasileira e a implementação dos direitos sociais que visam à redução da desigualdade põe em xeque a efetividade das normas jurídicas no que tange a sua aplicabilidade imediata. Em que pese a Constituição de 1988 tenha incluído os direitos sociais no rol de direitos fundamentais e declarado expressamente em seu art. 5º, § 1º a aplicabilidade imediata dessas normas, persiste a controvérsia doutrinária acerca da extensão deste dispositivo.

No que diz respeito ao sentido e alcance de tal enunciado, a interpretação proposta por Eros Grau sugere que os direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais, têm aplicabilidade imediata em toda e qualquer situação, independentemente da atuação legislativa ou administrativa (GRAU, 1997, p. 312). Por outro lado, autores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho defendem uma interpretação restritiva da norma descrita no art. 5º, §1º da Constituição. Para essa corrente, a concretização dos direitos sociais estaria subordinada à *natureza das coisas*, ou seja, o dispositivo seria aplicável na medida do possível.

Não obstante as controvérsias acerca da efetividade dos direitos sociais, é importante registrar que a doutrina¹³ é unânime em afir-

13 Flávia Piovesan, José Afonso da Silva, Luis Roberto Barroso e Paulo Bonavides estão entre os doutrinadores que defendem a efetividade dos direitos fundamentais. Segundo Piovesan, o art. 5º, § 1º da Constituição Federal revela uma imposição aos Poderes Públicos de alicerçar a eficácia máxima e imediata factível aos direitos fundamentais, na medida em que “intenta assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental” (PIOVESAN, 2000, p. 64). Barroso, por sua vez, assevera que “[...] todas as normas constitucionais são normas jurídicas dotadas de eficácia e veiculadoras de comandos imperativos”. (BARROSO, 2006, p. 278). Para José Afonso da Silva os direitos sociais são direitos fundamentais que só cumprem sua finalidade se tiverem eficácia plena, ou seja, se as normas que os expressem tiverem efetividade. (SILVA, 2010, p. 467). Já para Bonavides os direitos sociais passaram por uma crise de efetividade que estaria próxima de acabar, ante a formulação do preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, que tende a justificar a maior aplicabilidade desses direitos. (BONAVIDES, 2008, p. 564).

mar que todas as normas constitucionais possuem um mínimo de eficácia, sendo esta variável conforme o grau de densidade normativa¹⁴. No entendimento de Sarlet, a melhor interpretação da norma contida no art. 5º, §1º da CF é a que parte da “premissa de que se trata de norma de cunho inequivocamente principiológico”. (SARLET, 2012, p. 242). Desse modo, o postulado da aplicabilidade imediata dependeria do direito fundamental em pauta.

Certo é que os direitos sociais têm custos e se realizam através de prestações do Poder Público. A necessidade de orçamento e dotações específicas para sua concretização demonstra que alguns direitos sociais são efetivados em detrimento de outros. Se por um lado a escassez de recursos econômicos impossibilita o integral atendimento dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, por outro, o compromisso estatal com a promoção dos direitos humanos obriga o Poder Público a respeitar um padrão mínimo de condições materiais essenciais à dignidade humana.

Nesse sentido, a proteção dos direitos humanos vem para de assegurar a subsistência, ou seja, as condições materiais imprescindíveis à conservação e desenvolvimento da vida¹⁵. Em meio à extrema pobreza na qual parcela significativa da população brasileira se encontra¹⁶, o Estado torna-se responsável por garantir condições básicas fundamentais para que as pessoas vivam com um mínimo de dignidade. Ana Paula de Barcellos assevera que:

14 Partindo de uma concepção substancial da Constituição e reconhecendo o caráter vinculante reforçado e geral das suas normas, não existem dispositivos do texto constitucional destituídos de conteúdo normativo. No entanto, o conteúdo concreto de cada norma define, em cada caso, qual o alcance específico de sua carga eficaz. (SARLET, 2011, p. 255)

15 Conforme art. 3º da Declaração Universal de Direitos Humanos “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

16 A última Síntese de Indicadores Sociais (SIS) feita pelo IBGE demonstra que o número de famílias com rendimento per capita inferior a 1/4 do salário mínimo, que de acordo com a classificação do IPEA vivem na chamada “pobreza extrema” voltou a crescer em 2015, após quatro anos de queda. Segundo a pesquisa do IBGE, a faixa que mais cresceu entre 2014 e 2015 foi justamente a dos mais pobres, com renda de até 1/4 de salário mínimo per capita. Esse grupo saltou de 8% para 9,2% em um ano.

O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e a manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento. (BARCELLOS, 2002, p. 197-198).

Importado do constitucionalismo alemão¹⁷, o conceito de mínimo existencial é um conceito aberto, indeterminado, ainda em construção. No Brasil, vários doutrinadores¹⁸ procuraram definir o conteúdo mínimo abarcado por este conceito, bem como a sua exigibilidade perante o ordenamento jurídico. Em que pesem as diferenças acerca da leitura desta premissa, o consenso está na busca pela concretização dos direitos fundamentais sociais, de modo que a dignidade humana alcance toda a sociedade.

A efetivação desses direitos sociais, quando não concretizados pelos Poderes Executivo e Legislativo, admitiria, inclusive, intervenção jurisdicional. Para Barcellos (2008), nem mesmo o argumento da reserva do possível¹⁹, que leva em consideração a limitação dos recursos econômicos, teria condão de eximir a responsabilidade do Poder Público na garantia dos *limites mínimos exigíveis*.

17 A ideia de mínimo existencial teve origem na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão em decisões diversas. Embora não esteja expressamente previsto na Constituição de 1988 ou em tratados internacionais, sua estrutura é reconhecida, vez que constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

18 Merece destaque os posicionamentos de Ricardo Lobo Torres e Ana Paula Barcellos sobre a temática. Na obra “O direito ao mínimo existencial” Torres afirma que o mínimo existencial compõe em seu núcleo apenas a parcela dos direitos sociais dotados de fundamentalidade. Para o autor, os direitos sociais que integrariam o mínimo existencial seriam: Previdência, Saúde e Assistência Social; bem como determinadas parcelas do direito à educação, do direito à moradia e do direito à assistência jurídica. (TORRES, 2009, p. 244). Já o mínimo concebido por Ana Paula de Barcellos é composto por quatro elementos: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça. (BARCELLOS, 2008, p. 287).

19 “Fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas.” (BARCELLOS, 2008, p. 261).

Fato é que a justiça brasileira tem sido provocada para se manifestar acerca dos direitos que o mínimo existencial garante. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o julgamento do ARE 639.337/2011 Agr/SP, de relatoria do ministro Celso de Mello, resultou em um precedente não vinculante que analisa a relação entre o mínimo existencial e o argumento da reserva do possível²⁰. A partir desta decisão, o entendimento firmado pela Corte foi no sentido de que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, frustrar ou inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição.

No que se refere especificamente ao mínimo existencial, das decisões²¹ do STF é possível extrair que: (i) *representa a emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa* e (ii) *compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna*. Em seu conceito estariam inclusos tanto o acesso efetivo ao direito geral de liberdade, como também prestações positivas originárias do Estado viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, à saúde, à assistência social, à proteção integral da criança e do adolescente, à alimentação, à moradia e à segurança²².

20 Outro importante julgado que enfrentou a questão acerca da interferência do Poder Judiciário para garantir efetividade aos direitos fundamentais foi a ADPF n.45 MC/DF. A decisão fez uma análise pormenorizada da reserva do possível a partir de dois condicionamentos: (i) razoabilidade da pretensão em face do Poder Público e (ii) existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetiva as prestações positivas dele reclamadas. Em suma, o tribunal reconheceu que os direitos fundamentais de segunda geração dependem “de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado”, vez que, “a limitação de recursos é uma contingência que não se pode ignorar”. Por ser um controle abstrato de preceito fundamental, o julgamento da ADPF não traçou critérios mais claros para servir de parâmetro à administração e ao Poder Judiciário, contudo, tornou-se um precedente acerca do controle judicial de políticas públicas nos casos de omissão estatal.

21 ARE 639.337/2011 Agr/SP e ADPF n.45.

22 ARE 639.337 Agr, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª Turma, DJE de 15-9-2011.

Como se vê, neste e em outros acórdãos²³ do STF em que foi empregado o termo *mínimo existencial*, a Corte não procurou definir, de forma objetiva, quais as prestações de direitos sociais formam o seu núcleo-base. Nesse sentido, a ausência de parâmetros objetivos para definição do conteúdo do mínimo existencial incide na perda da sua *força normativa*²⁴, na medida em que poucas decisões são fundadas no princípio da dignidade.

Contudo, é importante destacar que, paulatinamente, o Judiciário tem contribuído para a construção do conceito. Decisões como a proferida pelo STJ, no AgRg no AREsp 790.767/MG²⁵, em que foi reconhecida a essencialidade do direito das crianças de zero a seis anos de idade ao atendimento em creches e pré-escolas, demonstra que o Poder Judiciário tem trabalhado em prol da concretização do mínimo existencial e da dignidade humana.

Ao mesmo tempo em que se espera e é necessária uma atuação positiva do Judiciário, não se pode depositar todas as esperanças nele. Em pleno século XXI, sob a égide de um Estado Democrático de Direito, não é razoável que a efetivação do mínimo existencial se dê exclusivamente pelo arbítrio da Justiça. A aplicação de um conceito ainda dotado de certa abstração e indeterminabilidade por um único órgão pode colidir com princípios constitucionais, como o da separação de poderes, da proporcionalidade e legitimidade democrática das escolhas administrativas.

Isso porque a preocupação com as condições sociais e materiais de existência digna do ser humano expressas na Constituição de 1988, bem como o status jurídico-político conferido à dignidade humana

23 A exemplo da ADI n. 3.784-4, Agr Resp. n. 410.715-5, n. 639.337 e n. 642.536 e RE n. 567.985.

24 Segundo Konrad Hesse a força normativa da Constituição estaria na efetividade plena das normas contidas na Carta Magna de um Estado. Para este autor, a interpretação de uma norma é de extrema importância, vez que é o seu significado ou “essência” que objetiva sua aplicação de forma inequívoca.

25 Neste acórdão, em consonância com a jurisprudência da Corte, os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, decidiram por unanimidade, pela obrigatoriedade de o Poder Público garantir às crianças de zero a seis anos o acesso às creches, não sendo possível invocar-se como óbice ao cumprimento desse dever teses abstratas referentes à ausência de recursos orçamentários e à reserva do possível.

deve nortear a atuação de todos os poderes. Contudo, o que se vê no Brasil pouco reflete este mandamento constitucional. A atuação tímida das autoridades, aliada a fatores sociais, políticos e econômicos, continua sendo óbice à concretização de direitos sociais básicos.

A materialização de um mínimo existencial deve ser garantida a toda a sociedade, porém, a sua concretização faz falta para a parcela que mais precisa. A ausência de prestações indispensáveis a uma existência digna não atinge àqueles que têm a incumbência constitucional de elaborar, executar ou julgar a aplicabilidade de políticas públicas que sejam de interesse da população. A própria composição do Legislativo e Judiciário²⁶ reflete a desigualdade existente no país. A falta de representatividade só acentua quanto os *vulneráveis* estão à mercê de instituições que pouco ou nada fazem por um piso de garantias imprescindíveis à própria caracterização da dignidade humana.

3. Política habitacional para efetivação do direito à moradia: pela causa da população em situação de rua

No Brasil contemporâneo, a vulnerabilidade de determinados indivíduos ou grupos dificulta o acesso ao efetivo gozo do direito à moradia, este tão importante núcleo da dignidade humana. Apesar de reconhecido como direito humano universal desde 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁷, a implementação deste direito ainda é um grande desafio.

26 Segundo números do último Censo dos Magistrados, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a magistratura brasileira é composta majoritariamente por homens. O levantamento aponta que 64% dos magistrados são do sexo masculino e chegam a representar 82% dos ministros dos tribunais superiores. Em relação à composição étnico-racial da carreira, juízes, desembargadores e ministros declararam ser brancos em 84,5% dos casos. Apenas 14% se consideram pardos, 1,4%, pretos e 0,1%, indígenas. Segundo o censo, há apenas 91 deficientes no universo da magistratura, estimado em pouco mais de 17 mil pessoas, segundo o anuário estatístico do CNJ Justiça em Números, elaborado com base no ano de 2012.

27 A DUDH, em seu artigo XXV estabelece que “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

De 1948 até os dias atuais, o Brasil ratificou uma série²⁸ de tratados internacionais que expressam a obrigação do país de promover e proteger o direito à moradia adequada. Na seara internacional, a preocupação com o expressivo crescimento da população urbana e com as condições precárias de moradia da população dos países em desenvolvimento levou a ONU a promover um ciclo de conferências mundiais sobre o desenvolvimento urbano e a promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis.

Na primeira Conferência Habitat, realizada em Vancouver em 1976, foi lançado o programa Habitat I. Naquele período, aproximadamente 1/3 (um terço) da população mundial já vivia em áreas urbanas. A necessidade de reflexão sobre o significativo crescimento demográfico e a urbanização em escala mundial fomentou a criação de um plano com uma série de medidas estratégicas em prol da regulação do uso da terra urbana. As principais questões tratadas no evento resultaram na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e no Plano de Ação Global de Vancouver, com cerca de 64 recomendações de ações nacionais, para promoção de políticas de assentamentos humanos e infraestrutura voltada às populações vulneráveis. (ANTONUCCI; ALVIM; ZIONI; KATO, 2010, p. 31).

Em 1996, em Istambul, a segunda Conferência Internacional sobre assentamentos humanos resultou na Habitat II. Naquele momento, a discussão em torno do processo de urbanização destacou a precariedade das habitações, os impactos da degradação ambiental, bem como a necessidade do estabelecimento de estratégias para promoção de cidades sustentáveis. A Conferência de

28 Dentre as normas internacionais promulgadas pelo Brasil que protegem o direito à moradia estão o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), promulgados em 1992 e 1996, respectivamente. Além destes pactos, também foram ratificadas as Convenções sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979; e, a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989. Todas reafirmam a vedação a qualquer tipo de discriminação no que se refere a consecução do direito à moradia adequada.

Istambul foi de suma importância para o reconhecimento internacional do direito à *habitação adequada*²⁹ e no plano interno, influenciou marcos importantes, como a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e, em seguida, do Conselho das Cidades (2004). (BRASIL, IPEA, 2016).

A terceira edição da Habitat III, realizada em 2016, em Quito no Equador, buscou renovar o compromisso político para construção de uma Nova Agenda Urbana, com impacto direto no plano local. Isso porque os governos municipais estão mais próximos dos cidadãos e por isso são mais sensíveis às necessidades da população (BRASIL, IPEA, 2016). O documento assinado pelos líderes mundiais não vincula os Estados-membros ou prefeituras a metas específicas, mas estabelece recomendações para que as áreas urbanas sejam transformadas em regiões mais seguras, a partir do planejamento. Dentre as principais disposições do diploma³⁰ estão o aumento do uso de energia renovável, o planejamento baseado nas projeções de população e a implementação de melhores iniciativas verdes e de conectividade.

A cada Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, vários países reiteram o compromisso de promover a igualdade de oportunidades e o acesso à moradia adequada para todos, porém, na prática, o direito à moradia decente não tem ocupado o centro das políticas urba-

29 Um importante diploma internacional criado na Conferência de Istambul foi a Agenda Habitat, que prevê o direito de acesso a moradias adequadas por toda a população. "Entende-se por moradia adequada o abrigo que permita privacidade do usuário, uso de espaços adequados para realização de atividades, repouso e lazer, acessibilidade para deficientes e idosos; que possua iluminação, aquecimento e ventilação adequados, que tenha estabilidade estrutural, segurança adequada, qualidade ambiental e infraestrutura básica adequada: fornecimento de água, serviços sanitários e serviços de coleta de lixo. Além disso, fácil acesso ao trabalho, escola e serviços de saúde, preço acessível e adequado, e facilidade na propriedade da terra e/ou imóvel são variáveis importantíssimas no provimento da habitação." (ANTONUCCI; ALVIM; ZIONI; KATO, 2010, p.55).

30 Com 175 itens, a Nova Agenda Urbana está pautada em ações-chaves que estão divididas em cinco campos: Política Urbana Nacional; Legislação Urbana – Regras e regulamentos; Planejamento e Projeto Urbano; Economia Urbana e Finanças Municipais e Extensões / Renovações Urbanas Planejadas.

nas. No cenário atual, mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas e aproximadamente um quarto dessas pessoas residem em favelas ou assentamentos informais em condições precárias. Em breve reflexão sobre o Habitat II, o então secretário geral da ONU, Ban Ki Moon, declarou que nos últimos 20 anos as políticas de moradia não foram priorizadas nas agendas de desenvolvimento nacional e internacional. Em razão disso, a ONU, em seus objetivos globais, tem pleiteado a cooperação dos Estados-membros para garantia do acesso à moradia e a serviços básicos adequados para todas as pessoas.

Como membro da ONU, o Brasil assumiu a responsabilidade frente à comunidade internacional de efetivar o direito à moradia. Internamente, também. Embora não estivesse expresso na Constituição de 1988 desde a sua implementação, é possível identificá-lo a partir de uma interpretação do princípio da dignidade humana. Formalmente, o direito à moradia foi inserido no rol de garantias fundamentais por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000. A nova redação³¹ do art. 6º de nossa Constituição confere à moradia status de direito social, ou seja, impõe uma atuação positiva do Estado para a sua concretização.

O direito à moradia a ser garantido pelo Estado³² não se restringe a casa própria, embora este seja um complemento indispensável à sua efetivação. Por estar intimamente ligado à noção de dignidade humana, o direito à moradia disposto em nossa constituição envolve qualidade de vida e condições adequadas de higiene e conforto. Nesse sentido, ter uma moradia adequada implica diretamente o acesso a outros direitos, como saúde, educação e oportunidades de emprego. Assim sustenta Sarlet:

31 Com a Emenda Constitucional n. 26/2000, 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” (BRASIL, 1988).

32 Conforme o art.23, IX, de nossa constituição “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, 1988).

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra intempéries, sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Não é por outra razão que o direito à moradia, também entre nós - e de modo incensurável - tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida.” (SARLET, 2008, p.45)

Com efeito, o direito à moradia surge como condição fundamental do ser humano, por isso, não é possível dissociá-lo da dignidade humana. A inexistência de um local com condições mínimas de vivência impossibilita a própria existência física. Por esse motivo, o legislador se preocupou em reproduzir este direito em diversos diplomas normativos, o que reitera a necessidade de intervenção do Poder Público na consecução de políticas públicas que garantam não só a imediatividade desse direito, como também a sua eficácia. (SARLET *apud* BONOTTO, 2006, p. 45).

Em contrapartida aos ideais de igualdade e justiça social previstos em nossa Constituição e aos compromissos internacionais assumidos perante a ONU, o que se vê no Brasil é um número cada vez maior de pessoas pobres vivendo em moradias precárias. O *déficit habitacional*³³, que leva em conta o total de famílias que habitam em condições inadequadas, vem crescendo nos últimos anos. De acordo com os dados mais recentes da Fundação João Pinheiro, utilizados oficialmente pelo Governo Federal, a estimativa do déficit habitacional no Brasil em 2015

33 O indicador que analisa o total de famílias em condições de moradia consideradas inadequadas, tais como favelas, coabitação familiar (casos em que mais de uma família mora na mesma casa), adensamento excessivo (quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto ou o ônus excessivo de aluguel), ou quando uma família compromete mais de 30% de sua renda com aluguel. (FJP, 2017).

correspondia a 6.186.503 milhões de domicílios, número superior aos anos anteriores.³⁴

A desigualdade social produz a exclusão daqueles que vivem em moradias precárias. Morar em um local salubre, com condições mínimas à sobrevivência, com saneamento adequado, água encanada, coleta de lixo, pavimentação e energia elétrica ainda é uma utopia para muitos. Segundo o IBGE, cerca de 1/4 (um quarto) de nossa população vive na linha de pobreza³⁵. Este dado só reforça uma realidade amplamente conhecida: quanto mais baixo o poder aquisitivo de um indivíduo, maior será o óbice à efetivação do direito a uma moradia digna.

A realidade é ainda mais degradante para uma parcela da população com alta vulnerabilidade social, a população em situação de rua. O Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, no seu parágrafo único, do art. 1º, define esta população como:

o 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. (BRASIL, 2009).

O acesso à moradia digna é um problema que atinge milhões de famílias brasileiras. Os números da Fundação João Pinheiro demonstram que o investimento em políticas públicas habitacio-

34 De acordo com a FJP o déficit habitacional absoluto no Brasil, em 2013, foi de 5.846.040 domicílios. Em 2014, o déficit registrado foi de 6.068.061 domicílios. (FJP, 2015).

35 O Brasil é um país profundamente desigual e a pesquisa “Síntese de Indicadores Sociais 2017”, do IBGE, constata essa realidade. Os dados revelam que cerca de 50 milhões de brasileiros vivem na linha de pobreza e têm renda familiar equivalente a R\$ 387,07 – ou US\$ 5,5 por dia, valor utilizado pelo Banco Mundial para definir se uma pessoa é pobre. Segundo a pesquisa, o maior índice de pobreza se dá na Região Nordeste do país, onde 43,5% da população se enquadram nessa situação e, a menor, no Sul: 12,3%. (BRASIL, IBGE, 2017).

nais³⁶ foi insuficiente para promoção de habitações dignas. Nesse sentido, a dificuldade de exercício do direito à moradia pelos cidadãos de baixa renda é comum à população de rua. No entanto, a invisibilidade e as características diferenciadas deste grupo social tornam as pessoas em condição de rua ainda mais vulneráveis.

O Brasil não possui dados oficiais sobre a população em situação de rua com abrangência nacional. A invisibilidade deste estrato social é tamanha a ponto dos órgãos oficiais de contagem populacional não computarem essa população, em função da falta de referência de moradia³⁷. A previsão³⁸ é que o IBGE inclua a população em situação de rua no censo de 2020. Até lá, a ausência de um levantamento nacional que quantifique e caracterize o modo de vida desse segmento continuará sendo um entrave à formulação e implementação de políticas públicas, principalmente as de cunho habitacional, dirigidas a este grupo.

Um dos poucos dados existentes sobre a população em situação de rua no Brasil se encontra no censo³⁹ realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em 2008. À época foram computados 31.922 adultos vivendo em situação de rua, o equivalente a 0,061% da população dos municípios pesquisados. Contudo, este número poderia alcançar quase 50 mil habitantes, se somado às 31.922 pessoas localizadas nas ruas

36 Importante salientar que apesar da semelhança entre os termos habitação e moradia, o uso de um desses termos pode ter um significado específico. Segundo distinção proposta por Souza (2004, p.45-46) na “habitação, o enfoque é o local, o bem imóvel, ou seja, o exercício efetivo da moradia sobre determinado imóvel. E, no caso do conceito de moradia, o enfoque é subjetivo, pois pertence à pessoa o exercício da moradia, sendo-lhe inerente.”

37 A ausência de documentos, somada à ausência de endereço fixo e diversas passagens por equipamentos sem resolubilidade (complexidade operacional) são óbices apresentados pelo governo brasileiro para a contagem deste grupo social.

38 O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), instituído em conjunto com a Política Nacional para a População em Situação de Rua via Decreto no 7.053/2009 (Ricardo, 2013), solicitou ao IBGE que incluísse a população de rua no Censo de 2020. (IPEA, 2017).

39 A pesquisa do MDS foi realizada em 71 cidades de todo o país, abrangendo 23 capitais (excluindo aquelas que contavam com levantamentos semelhantes- São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre), além de 48 outras cidades com população superior a 300 mil habitantes.

pelo censo nacional com as 13.915 registradas pelos censos das cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre.

Oito anos após a realização do censo do MDS, o IPEA apresentou uma estimativa da população em situação de rua no Brasil a partir dos dados disponibilizados por 1.924 municípios no Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) referente ao ano de 2015. Com base nessas informações, estima-se que existam 101.854 pessoas em situação de rua no país. Deste total, estima-se que 2/5, cerca de 40,1%, habitam em municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de 3/4, o equivalente a 77,02%, vivem em municípios de grande porte, entre 100 e 900 mil habitantes, ou seja, os dados revelam que este contingente se concentra majoritariamente em municípios maiores.

A falta de dados de âmbito nacional sobre a população de rua influenciou para que os municípios desenvolvessem políticas públicas para este segmento. Cidades como Belo Horizonte tem implementado programas específicos em prol desta população, no entanto, a crescente demanda e a limitação de recursos são óbices à consecução de resultados mais eficientes. Em nossa capital, segundo dados da Secretaria Municipal de Políticas Social, a população nesta situação é um problema social grave que vem aumentando⁴⁰. Conforme o último levantamento da prefeitura, a cidade tem 4.553 moradores de rua, um aumento de quase 120% em relação aos 1.827 moradores contabilizados no censo realizado em 2014. (PBH, 2017).

Em Governador Valadares, a Secretaria Municipal de Assistência Social realizou um diagnóstico⁴¹ da população em situação de rua

40 Segundo o IBGE, atualmente, Minas Gerais tem quase 22 milhões de habitantes. Dos 853 municípios, 182 têm menos de 4,6 mil habitantes. Isso mostra que a população de rua de Belo Horizonte é maior do que a população total de muitas cidades do estado. (IBGE, 2017).

41 No diagnóstico elaborado pela SMAS foram aplicadas as metodologias quantitativa e qualitativa, usando-se a entrevista como técnica de coleta de dados e análise descritiva. Os dados que foram levantados junto ao universo desse público, tiveram os seguintes critérios de inclusão: (i) pobreza extrema, vínculos familiares rompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional; (ii) tempo de permanência na rua, que deveria ser de no mínimo de 02 meses, a contar de março/2016 e (iii) maioridade civil. (SMAS, 2016).

entre os meses de maio e outubro de 2016, com o objetivo geral de traçar o perfil dessa população. A análise quantitativa identificou a existência de 123 pessoas nessa situação vivendo no município. Por uma questão metodológica, foram excluídos deste número os informantes menores de 18 anos, os migrantes, os que não reconheciam Governador Valadares como o seu território de referência e os que tinham uma vivência na rua, mas mantinham vínculos familiares ou uma moradia de referência, a exemplo dos dependentes químicos, garotos de programa, flanelinhas e pessoas que desenvolvessem outras atividades profissionais da rua.

A exemplo do que ocorre em Belo Horizonte e Governador Valadares, vários municípios brasileiros têm centros de referência especializados para população em situação de rua. Estas unidades mapeiam a população vulnerável a fim de direcionar a gestão de políticas públicas. Os chamados Centros POP se organizaram a partir da articulação entre os governos federal, estadual e municipal e se tornaram a principal porta de acesso desse contingente populacional às ações governamentais em prol desta causa.

A existência de poucos dados estatísticos sobre a população em situação de rua no Brasil reflete a recente preocupação do Poder Público para com este segmento populacional. Mais especificamente, a efetivação de parâmetros inclusivos veio com a proposição de normas complementares⁴² à Constituição e com a pressão de movimentos sociais. No âmbito do governo federal, o “Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua”, ocorrido em 1993, foi o ponto de partida para a realização de uma série de eventos⁴³ que tiveram como foco principal a população em si-

42 A exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, reconhecendo a Assistência Social como política pública. (BRASIL, 1993)

43 Entre os eventos de relevância nacional que tiveram como foco a população em situação de rua, merece destaque o “Grito dos Excluídos” ocorrido em 7 de setembro de 1995, com o objetivo de dar visibilidade social a este segmento, destacando as suas necessidades e direitos; a realização do 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e da 1ª Marcha do Povo da Rua, em Brasília; e a realização do 2º Encontro Nacional sobre População de Rua em 2009. (MDS, 2015)

tuação de rua, bem como, a construção de uma política nacional para esse público.

A criação, em 2004, do Movimento Nacional de População de Rua – MNPR – e a realização do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2005, foram movimentos que trouxeram conquistas normativas em prol dessa população. A primeira delas ocorreu em 2005, com a alteração do artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua (Lei nº 11.258/2005). Outras duas grandes conquistas vieram em 2009 com a publicação da Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR – e do Decreto nº 7.053, que estabeleceu e validou a PNPR e instituiu o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a população de Rua – CIAMP Rua⁴⁴.

Como se vê, os últimos anos foram marcados por avanços nas discussões sobre o acesso da população em situação de rua à moradia e a outras políticas públicas. Contudo, a efetivação desses direitos continua sendo um ideal distante. Diante do crescente número de vulneráveis vivendo nas ruas e de escassas ações governamentais para a população de rua, verifica-se que tanto os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil quanto os presentes na jurisdição nacional são normas altamente simbólicas⁴⁵. Nesse sentido, Marcelo Neves assevera:

Mediante a legislação simbólica, os órgãos estatais demonstrariam cenicamente seu interesse e disposição de solucionar pro-

44 Este comitê prevê a participação do Ministério das Cidades e outros oito ministérios, com a função de pensar as possibilidades de inclusão e viabilização dos acessos às políticas públicas para essa população.

45 Conforme lição de Daniel Sarmento e Cláudio Neto, norma simbólica seria aquela que “não corresponde minimamente à realidade, não logrando subordinar as relações políticas e sociais subjacentes. Ela não é tomada como norma jurídica verdadeira, não gerando, na sociedade, expectativas de que seja cumprida.” (SARMENTO, NETO, 2016, p. 65).

blemas em princípio estruturalmente insolúveis. Em face da realidade social discrepante, o modelo constitucional é invocado pelos governantes como álibi: transfere-se a “culpa” para a sociedade “desorganizada” e “atrasada”, “descarregando-se” de “responsabilidade” o Estado ou governo constitucional. No mínimo, transfere-se a realização da Constituição para um futuro remoto e incerto. (NEVES, 2007, p. 123, 186).

Para o autor, o simbolismo constitucional⁴⁶ se manifesta em nossa Constituição a partir da ineficácia de determinados dispositivos. Isso porque o legislador elaborou diplomas normativos despidos de condições mínimas de efetivação para satisfazer às expectativas do povo (NEVES, 2007, p.36). Nesse contexto, forma-se uma legislação álibi, na medida em que se busca fortificar a confiança dos cidadãos em normas que nem sempre serão efetivadas, ante a falta de autonomia operacional.

A moradia digna é uma aspiração de grande parte da sociedade. Porém, a edição de uma norma jurídica compatível com o anseio da população, por si só, é insuficiente para gerar efeitos. O que se vê no Brasil é uma aparente busca para a solução deste grave problema social. A comparação entre as propostas do governo federal para orçamentos⁴⁷ de 2016 e 2017 revela um corte bilionário para o setor de habitação popular e evidencia o des-

46 A crítica de Marcelo Neves (2007) contida em sua tese de doutorado é a de que a o fenômeno da constitucionalização simbólica está de tal modo arraigada na Constituição brasileira que salta aos olhos o quão discrepante é a força simbólica que possuem determinados dispositivos legais – especialmente no que tange aos considerados mais valiosos – em detrimento de sua capacidade de produzir efeitos eficazes em favor da sociedade que deles se valem. Neste pórtico, para uma mudança radical, imprescindível a “inclusão do público pluralisticamente organizado no processo interpretativo, ou melhor, no processo de concretização constitucional”, para que a normatividade do texto constitucional seja obtida de forma consentânea aos níveis de desenvolvimento social permanente (MOTA, 2016, apud NEVES, 2007, p. 86).

47 A proposta de orçamento para o ano de 2017 teve uma redução de 51% para o programa de moradia digna. Enquanto em 2016 a proposta do governo Dilma Rousseff para o segmento foi de 15,7 bilhões, em 2017, a proposta encaminhada ao Congresso Nacional pelo governo Michel Temer foi de 7,61 bilhões, ou seja, foram R\$ 8,14 bilhões a menos. Por meio deste programa, o governo coordena ações que apoiam estados, municípios e setores produtivos, na consecução de programas habitacionais federais, bem como, fomentam a produção, aquisição ou requalificação de imóveis residenciais. (CAMARA, 2017).

comprometimento estatal com a causa ao transferir a solução do problema para um futuro indeterminado⁴⁸.

4. O Programa Minha Casa Minha Vida e o substrato da igualdade material: uma análise à luz dos pressupostos da justiça distributiva

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei n. 11.977, em 7 de julho de 2009, foi um marco na consecução do direito à moradia. A lei sancionada com a “finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009), criou um dos maiores programas habitacionais do mundo⁴⁹.

O PMCMV foi estruturado através da divisão em subprogramas (Programa Nacional de Habitação Urbana, Programa Nacional de Habitação Rural, MCMV Entidades) e criação de estratos diferenciados de renda⁵⁰. Os estratos foram ordenados em três faixas: a primeira tendo como beneficiárias famílias com renda mensal de até R\$1,6 mil; a segunda com o limite de renda mensal de R\$3,275 mil e a terceira com limite mensal de R\$ 5 mil.

Em que pese o déficit habitacional se concentrar na parcela da população com maior hipossuficiência financeira, ou seja, nas famílias que se encontram na faixa 1, a inclusão de faixas de ren-

48 O Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2018 enviado para apreciação do Congresso Nacional foi sem previsão de recursos para investimentos na política habitacional. A indefinição do governo federal e a ausência de diálogo com a sociedade civil tem preocupado os movimentos populares.

49 Nas duas primeiras fases do programa foram entregues cerca de 2,6 milhões de casas. Entre 2009 até o começo de 2015 foram liberados R\$ 139,6 bilhões em financiamentos dos bancos, principalmente da Caixa Econômica Federal. O governo ainda investiu R\$ 114,9 bilhões em subsídios para famílias de menor renda. (SNH, 2016).

50 Vide art. 3º, § 6º, incisos I, II e III, incluídos pela Lei 12.424/2011 que reajustou os valores iniciais previstos na Lei 11.177/2009.

da superiores a 3 salários mínimos evidencia o caráter mercadológico do programa. A demanda do Estado por empreendimentos imobiliários de maior vulto oferece maior rentabilidade à iniciativa privada. Portanto, é necessário refletir que para além de um programa habitacional com objetivo de reduzir o déficit habitacional brasileiro, o PMCMV surgiu como uma ferramenta anticíclica do governo frente à crise econômica internacional⁵¹. (NONATO, DIAS, 2016, p. 02).

Em sua primeira fase, entre março de 2009 até meados de 2011, o PMCMV estabeleceu como meta a construção de um milhão de moradias, das quais:

- 400 mil unidades habitacionais seriam destinadas à faixa 1;
- 400 mil para a faixa 2 e
- 200 mil para a faixa 3.

Em sua segunda fase, entre meados de 2011 até o final de 2014, projetou-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais. Nesta fase, em comparação à etapa anterior, foi priorizado o atendimento das faixas de menor renda, 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.

A terceira e atual fase do programa, anunciada em março de 2016, prevê a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018. Nesta fase, o Governo Federal, projetou o maior número de unidades habitacionais da faixa 1, desde a criação do programa. Das 2 milhões de unidades que serão contratadas:

51 Os reflexos da crise imobiliária internacional de 2008 iniciada nos Estados Unidos impactaram o cenário econômico de todo o mundo. Foi nesse contexto que o Governo Federal formulou o PMCMV, o objetivo foi “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”. (NONATO, DIAS, 2016, p.11).

- metade será nas faixas 1 e 1,5⁵², com 500 mil unidades para cada uma;
- a faixa 2 terá 800 mil unidades contratadas e outras 200 mil serão contratadas na faixa 3.

A análise dos números é importante para refletir a discriminação entre os beneficiários do PMCMV, a partir dos distintos níveis de renda. Ainda que nos últimos anos o Governo Federal tenha intensificado o investimento na Faixa 1 (até R\$1,6 mil), a comparação entre as metas do programa com a composição do déficit habitacional, acentuam o tratamento desigual⁵³ entre os diferentes estratos. Apesar do grupo de menor renda representar cerca de 90%⁵⁴ do déficit habitacional, é beneficiado pelo PMCMV com cerca de 40% do total de unidades. Já os grupos (faixas 2 e 3), são beneficiados com os outros 60% das correspondentes metas, o que representa um impacto de até 90% na redução do déficit habitacional nesta faixa. (FJP, 2016, p.35)

Para corresponder aos interesses dos setores imobiliário e da construção civil, a execução do PMCMV, atendeu de forma desigual aos diferentes estratos. Se para os cidadãos de baixa renda o exercício do direito à moradia digna é dificultoso, para a população em situação de rua é completamente inviável. Isso porque, os critérios estabelecidos pela lei excluíram do âmbito

52 A terceira fase do programa criou a faixa de renda de 1,5, voltada para famílias que ganham até R\$2.350 reais por mês e que receberão até R\$ 45 mil de subsídios.

53 A diferenciação de estratos de renda também repercute na localização urbana dos empreendimentos. Os conjuntos habitacionais destinados aos estratos inferiores, em sua maioria, são construídos em zonas periféricas urbanas, o que altera a qualidade do acesso a bens e serviços, bem como, reproduz o acesso desigual à cidade. (MENEZES, 2014, p.15).

54 Os dados mais recentes sobre o déficit habitacional brasileiro segundo faixas de renda familiar em salários-mínimos são de 2014. Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional está mais concentrado na faixa de renda de até três salários-mínimos. Em 2013, o déficit nessa faixa de renda corresponde a 83,4% do déficit habitacional urbano do país. Entre 2013 e 2014, houve um pequeno aumento de 0,5 ponto percentual, e o déficit da faixa até três salários-mínimos passou a representar, em 2014, 83,9% do total do déficit habitacional urbano. Nessa faixa de renda o percentual diminui nas regiões Norte e Nordeste. Sai de 79,6% e 89,9%, em 2013, para 79,5% e 88,2% respectivamente. (FJP, 2016, p.35).

de atuação do PMCMV as necessidades de moradia da população em situação de rua, vez que, este segmento social não possui, em regra, poder aquisitivo para acessar linhas de financiamentos para aquisição de habitação.

A previsão de atendimento às famílias com renda de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos e todos os subsídios⁵⁵ concedidos a esta faixa, não contemplam esse segmento social. Dificilmente, pessoas que vivem nas ruas conseguirão manter um pagamento mínimo de R\$25,00 (vinte e cinco reais) como estabelece o PMCMV, considerando a existência de outras despesas como transporte, água, energia e alimentação. Utilizando como parâmetro 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%) recebe entre R\$20,00 e R\$80,00 semanais, verifica-se que este segmento não pode sequer arcar com o valor monetário mínimo instituído pelo programa. (MARICATO, 2009, p.14)

Nesses quase nove anos de vigência, a lei que instituiu PMCMV sofreu algumas modificações⁵⁶, porém, nenhuma delas fez qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para a população em situação de rua. Uma simples leitura do art. 3º incisos III, IV, e V da Lei 11.977/2009 revela que a população de rua jamais foi contemplada entre as prioridades de atendimento do programa. Ao ignorar a população em situação de rua, o programa acaba tendo pouca eficácia na redução da desigualdade social manifesta no déficit habitacional, índice que também exclui essas pessoas.

Em que pese a omissão do PMCMV no atendimento à população em situação de rua, vez ou outra, aparecem nos noticiários histó-

55 A isenção de seguro e o 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), são alguns dos benefícios para esta faixa.

56 Leis n. 12.424, de 16 de junho de 2011, 13.173 de 21 de outubro de 2015 e 13.274 de 2016.

rias de moradores de rua contemplados com casas do programa. Isso acontece mediante um cadastro no município do possível beneficiário. Desde 2013, a portaria n. 595 do Ministério das Cidades⁵⁷, dispõe como opção de priorização do gestor municipal, a inclusão da população em situação de rua no PMCMV. Em razão da grande demanda, os municípios realizam sorteios para a escolha dos beneficiários. Após o sorteio, o beneficiário assume uma contraprestação mensal entre R\$25 e R\$80,00 calculada de acordo com a sua renda mensal bruta. O restante do valor é custeado pelo Governo Federal através dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

Por mais democrático que os sorteios sejam, a efetivação do direito à moradia digna para a população em situação de rua exige a elaboração e execução de uma política habitacional específica. Nesse contexto, é importante ressaltar que o Decreto nº 7053/2009, que validou a Política Nacional para a População em Situação de Rua, pecou ao não assegurar, objetivamente, o direito subjetivo de acesso à moradia para esta população (DIAS, 2016, p.22). No texto legal, foram feitas apenas duas⁵⁸ referências à moradia digna, de modo genérico, sem demonstrar com clareza os instrumentos necessários à sua consecução. Uma política nacional eficaz destinada a esse segmento requer a atuação conjunta entre os entes federativos. Nesse sentido, deixar a cargo dos prefeitos municipais a opção pela inclusão da população

57 No que tange à prioridade conferida à população em situação de rua no processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, a portaria estabelece que “O ente público ou entidade organizadora poderão, ao estabelecer os critérios adicionais, contemplar critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento sócio assistencial do DE, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.”(BRASIL, MC, 2013).

58 No art. 7º, I, “entre os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua encontra-se o de assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de (...) moradia (...)” e no art. 8º, §4º “houve previsão de regras, condições e financiamento para a criação de redes de acolhimento temporário, que devem estar articuladas com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.”

de rua no maior programa habitacional brasileiro configura uma negligência sem tamanho.

Com efeito, é necessário que o Estado adapte suas leis na área de políticas habitacionais, de forma a incluir os mais vulneráveis. A passos largos, algumas conquistas têm sido alcançadas. O Relatório Brasileiro para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável⁵⁹, Habitat III, que prevê a implementação de uma nova agenda urbana nos próximos 20 anos, indicou a perspectiva de inclusão da população em situação de rua no PMCMV. Vejamos:

No caso da população em situação de rua, existe a perspectiva de inclusão no Programa Minha Casa Minha Vida enquanto público vulnerável, cuja priorização se faz necessária pelos governos locais. O enfoque habitacional se faz essencial para a cessação de violações de direitos desta população. Suas ações devem estar conectadas com os demais equipamentos da rede de atendimento à população em situação de rua para que a inclusão social se dê de maneira integral. (HABITAT3, 2016, p.99-100)

Assegurar o direito à moradia digna para a população em situação de rua é um dever do qual o Estado não pode se furtar. Contudo, não basta assegurá-lo formalmente. Para efetivá-lo é necessária a participação cidadã capaz de dialogar, influenciar e até mesmo intervir nas decisões do Poder Público. (DIAS, 2016, p.23). Uma política habitacional adequada para a população em situação de rua não é a que acrescentará mais um inciso ao art. 3º da Lei 11.977, que dispõe sobre o público prioritário do PMCMV

59 Apresentado na terceira edição da Habitat III, realizada em 2016, em Quito, Equador, o relatório foi dividido em três partes. A primeira, é constituída por uma apresentação do contexto urbano brasileiro atual e dos principais avanços e desafios desde 1996, quando da Conferência Habitat II. A segunda, está estruturada, seguindo o modelo proposto pela ONU, em seis grandes temas, nos termos da Resolução no 24/2014 da ONU Habitat, fazendo referência aos indicadores sugeridos, além dos desenvolvidos, todos demonstrativos dos últimos vinte anos. A terceira parte conclui o relatório, apontando rumos para uma nova agenda urbana brasileira e mundial – foram feitos esforços de síntese de posições de política pública, sendo o direito à cidade o fio condutor de todo esse processo. (HABITAT3, 2016, p. 12).

ou a que ofertará uma moradia. A política pública necessária à população de rua é a que, para além de uma casa, se preocupa com a geração de renda e a inclusão social⁶⁰.

Nossa Constituição não dispôs a dignidade humana como fundamento da República por acaso. A redução das desigualdades sociais, econômicas e quaisquer outras que promovam discriminações injustas, é um objetivo a ser perseguido. É a partir do propósito de igualar os iguais e desigualar os desiguais que o Estado Democrático de Direito repara injustiças e dá efetividade ao princípio da igualdade.

Nesse íterim, o conceito aristotélico de justiça distributiva no que se refere à proporcionalidade nunca esteve tão atual. Para o filósofo grego “o justo é, por conseguinte, uma espécie de termo proporcional” (ARISTÓTELES, 2009, p. 109). Tendo em vista que o ser humano é desigual por natureza, pois não nasce com quinhões idênticos de oportunidades, a justiça distributiva é realizada quando o Estado atribui quinhões iguais aos que se igualam e desiguais aos que se desigualam, numa proporção geométrica.⁶¹

A distribuição em Aristóteles seria a própria manifestação da igualdade. Isso porque, o autor defende a ideia do justo como igual e a igualdade como um meio-termo entre o mais e o menos. Nessa toada, seriam necessários quatro termos à consecução da justiça distributiva: duas pessoas para quem o justo é de fato justo e

60 Segundo Miracy Gustin as políticas públicas de acesso à moradia da população em situação de rua devem ser construídas sob o viés da cidadania e da emancipação social, bem como, por meio de ações organizadas que tenham por objetivo solucionar o problema e minimizar os danos. Para a autora “a constituição de capital humano e a formação de redes sociais será fundamental, num primeiro momento, para a luta na implementação integral da agenda de ações da Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua, bem como para sua permanente reformulação.” (GUSTIN, 2012, p. 26-27).

61 Segundo Aristóteles “Justo neste sentido é então a proporção. Injusto, enquanto a acepção oposta, é o que viola o princípio da proporção. Acontece, pois, por violação do princípio de proporção que um tem de mais ou outro de menos, tal como se passa com os fatos da vida, porque quem praticar a injustiça tem de mais e quem sofrer a injustiça tem de menos relativamente ao bem que de cada vez estiver em causa.” (ARISTÓTELES, 2009, p. 110)

dois objetos sobre os quais a justiça distributiva é feita. (AMORIM, 2011, p. 76). Em outras palavras, para que pessoas tenham partes ou oportunidades iguais é necessário que sejam iguais.

É este ideal distributivo pautado numa atuação da *polis* (Estado), para correção de vícios, que é aplicável na atual conjuntura. Contudo, a justiça que se busca concretizar não está pautada nos mesmos termos da aristotélica. Na realidade, a justiça compatível com a nossa ordem constitucional é completamente oposta à idealizada por Aristóteles⁶² há mais de dois milênios. Isso porque, no atual paradigma luta-se por uma justiça⁶³ concretizadora da dignidade humana, que considera a necessidade como critério de qualquer reivindicação e não o mérito.

Analisando o acesso à moradia digna pela população em situação de rua como uma das parcelas da justiça distributiva a ser efetivada pelo governo brasileiro, verifica-se que o Estado tem sido ineficiente em relação à consecução desse direito. O que se vê no Brasil é um Estado incapaz de oferecer o mínimo para uma vida digna. No caso específico da população de rua, políticas públicas como o PMCMV, reproduzem mais injustiça social, na medida em que favorecem os incluídos e prejudica os excluídos. (MORAIS, 2009, p.159).

Considerando que o Estado brasileiro tem a responsabilidade de promover a dignidade das pessoas em situação de rua, urge que esta causa seja tratada com a prioridade que merece. Fantasiar, falar de direitos do homem ou de declarações de princípios para aqueles que têm fome e dormem nas ruas como cães, que conhecem a miséria e mendigam um trabalho ou qualquer coisa que lhes garanta

62 A justiça distributiva é uma das divisões da justiça feita por Aristóteles na obra *Ética a Nicômaco*. Para o filósofo “a justiça distributiva tem por objeto a repartição das honras e dos bens entre a comunidade e reclama que cada qual receba a parcela correspondente a seus méritos. A justiça distributiva contém uma nota de desigualdade. Se os méritos se distinguem, distintos serão os prêmios. Por isso é que a justiça distributiva é uma relação proporcional que Aristóteles qualifica de proporção geométrica.” (NALINE, 2013, p. 163-164).

63 Vide arts.170, caput e 193, CF.

a sobrevivência, não trará mudanças. (NALINI *apud* ONFRAY, 2013, p.68). A população de rua não é uma paisagem inerente às nossas cidades, mas um problema social grave, problema que precisa ser extinto. Por isso, é preciso transpor a falta de empenho das autoridades na redução das desigualdades. É preciso distribuir justiça para que a dignidade seja garantida de forma igualitária.

5. Conclusão

Apesar da vulnerabilidade ser uma característica intrínseca à condição humana, alguns grupos, por uma combinação de fatores, apresentam maior dificuldade para acessar determinados direitos. No caso específico do direito fundamental à moradia digna, verifica-se que a população em situação de rua é a que possui maior vulnerabilidade para o exercício deste direito. O crescente número de pessoas vivendo nas ruas em todo o país demonstra como a atuação do Estado tem sido ineficiente na consecução de tão importante núcleo da dignidade humana.

Com efeito, a premissa aristotélica de tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades não tem sido observada para efetivação da igualdade material. É imprescindível que população em situação de rua seja priorizada no desenvolvimento de políticas urbanas para que seja possível reverter o grave cenário de exclusão socioterritorial, que viola o direito à moradia digna.

Nesse contexto, a exclusão da população de rua do Programa Minha Casa Minha Vida só reitera a negligência do Poder Público para com este segmento. Em vez de promover a inclusão, a principal política habitacional do país exclui pessoas que sofrem todas as formas de violação de seus direitos humanos e são removidas propositadamente do campo de visão da coletividade.

Os critérios socioeconômicos mínimos dispostos na Lei 11.977/2009 violam os preceitos de justiça social firmados em nossa Constituição, na medida em que retiram da população de rua o direito de ser contemplada pelo PMCMV. Esses critérios reforçam o caráter predominantemente econômico do programa em detrimento da redução da desigualdade social.

Em que pese a previsão da Nova Agenda Urbana de colocar a população em situação de rua dentre os beneficiários do PMCMV é necessário ressaltar que a alta vulnerabilidade deste grupo social impõe um tratamento diferenciado. Não basta fornecer moradia para a população em situação de rua. Um programa adequado para este segmento populacional é aquele que além de unidades habitacionais possibilitará a inclusão dessas pessoas por meio da geração de renda.

Passados quase nove anos de vigência da lei federal que instituiu o PMCMV, verifica-se que o programa trouxe benefícios para a economia e para famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade econômica. Contudo, não houve proporcionalidade na logística do programa para beneficiar os mais necessitados. A exclusão da população de rua aliada a critérios discriminatórios de renda, demonstra não só que o exercício do direito à moradia digna carece de eficácia jurídica, como também, revela o descompasso com o paradigma do Estado Democrático de Direito e a garantia do mínimo existencial.

6. Referências

AMORIM, Ana Paula Dezem. *A Justiça em Aristóteles - estudo sobre o caráter particular da justiça aristotélica*. Disponível em: <<http://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/90>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução do grego de António de Castro Caeiro. São Paulo: Atlas, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais - o princípio da dignidade da pessoa humana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: *Legitimação dos Direitos Humanos - Ricardo Lobo Torres (org.)*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL, de Fato. Brasil está entre 10 países mais desiguais do mundo, aponta PNUD. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/03/21/brasil-esta-entre-10-paises-mais-desiguais-do-mundo-aponta-pnud/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL, ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 9107MG 2011/0061306-0. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_AGRG-ARESP_760830_fe08c.pdf?Signature=EU7YZqwOksZrfyJSS29O8UCsBRA%-3D&Expires=1510591748&AWSAccessKeyId=AKIAI-

PM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=a244bc0b0ae609e79def7789126db-c3d>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/concepcao_fortalecimento_vinculos.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. 639.337/ SP – São Paulo, Recurso Extraordinário, Relator(a): Min. Celso de Mello, Julgamento: 23.08.2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

Congresso em Foco. A face e os números do novo parlamento. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-face-e-os-numeros-do-novo-congresso/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

Conselho Nacional de Justiça. Censo do Poder Judiciário. *VIDE Vetores Iniciais e Dados Estatísticos*, 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/vid-censo-final.pdf>>. Acesso em: 08.11.2017.

COSTA, Ana Paula Motta. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Revista Virtual Textos & Contextos*, Porto Alegre, vol. 4, nº 1, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

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

DIAS, Elioterio Fachin. *O mínimo ético existencial como garantia do princípio da dignidade humana*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-m%C3%ADnimo-%C3%A9tico-existencial-como-garantia-do-princ%C3%ADpio-da-dignidade-humana>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7a1bc993c84aa757>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

FOCHESATTO, Eduardo. *A aplicabilidade da reserva do possível e do mínimo existencial no direito brasileiro*. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/eduardo_fochesatto.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A governança social em comunidades periféricas e de exclusão: questões de fundo sobre sua efetividade. *Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte*. a 3, ed. 3, jun. 2012, p. 14-35.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1991.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais-SIS. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?&t=publicacoes>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Terceiro Trimestre de 2017. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Fasciculos_Indicadores_IBGE/pnadc_201703_trimestre_caderno.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Retrato das desigualdades de gênero e raça 1995-2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306retratodas_desigualdadesdegeneroraca.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

JÚNIOR, Garcia Vanderlei. Análise da teoria da justiça social e distributiva à luz da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17616>. Acesso em: 6 nov. 2017.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A questão habitacional no Brasil. Câmara dos Deputados, Brasília, jul. 2001. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1469>>. Acesso em: 8 nov. 2017

MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior, maio 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br>>. Acesso em: 9 dez. 2017.

MEDEIROS, João Gabriel Cirelli. Direito à moradia, direito à habitação e habitação adequada: distinções conceituais. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50698/direito-a-moradia-direito-a-habitacao-e-habitacao-adequada>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Direitos do morador de rua: um guia na luta pela dignidade e cidadania. Um guia na luta pela dignidade e cidadania. Disponível em: <<http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/repositorio/id/16874>>. Acesso em 8 nov. 2017.

MORAIS, Marcio Eduardo da Silva Pedrosa. O conceito da justiça distributiva no Estado Democrático de Direito: uma compreensão da justiça distributiva e do acesso à justiça no estado constitucional democrático brasileiro. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MoraisME_1.pdf>.

MOTA, Kaio César da Silva. Constituição simbólica: a discrepância entre o simbolismo constitucional e sua ineficácia normativo-jurídica. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegaran-tiadedireitos/article/viewFile/10329/7302>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

NALINI, José Renato. *Por que filosofia?* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NETO, Antonio da Silva. Direitos Fundamentais: efetividade e aplicabilidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2322/1817>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

NONATO, Domingos; DIAS, Daniella Maria Santos. Programa Minha Casa, Minha Vida: Política Pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua, 2016. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/1558>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

OLIVEIRA, Antônio Ítalo Ribeiro. O mínimo existencial e a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50902/o-minimo-existencial-e-a-concretizacao-do-principio-da-dignidade-da-pessoa-humana>>. Acesso em: 06.11.2017.

ONU- HABITAT. Habitat e Desarrollo Humano. Disponível em: <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1176&Itemid=183>. Acesso em: 8 nov. 2017.

ONU. Comentário geral nº4, do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais: o direito à habitação adequada. 1991. <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#7>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>>. Acesso em: 06.11.2017 Relator(a): Min. Ayres Britto, Julgamento: 21 jun. 2010.

SALES, Tainah Simões; CORTEZ, Maysa. O mínimo existencial à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c1dad158473d5997>>. Acesso em: 6 nov. 2017

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS de Governador Valadares, MG. *Diagnóstico da população de Governador Valadares em situação de rua*, 2016. Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br>>.

mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Diagnostico_da_Populacao_em_Situacao_de_Rua?cdLocal=2&arquivo=%7B%AE%0E1B2A-D5CB-E64D-7C6B-D103DBBA3DD1%7D.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

SOUZA, Sérgio Iglesias de. *Direito à Moradia e de Habitação*. São Paulo: RT, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VOLPE, Karina Rocha Martins. Efetivação dos Direitos Sociais na ótica do mínimo existencial e da reserva do possível. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/619>>. Acesso em: 6 nov. 2017

Artigo recebido em: 24/7/2018

Artigo aprovado em: 27/9/2018

DOI: 10.5935/1809-8487.20180012