



PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E  
CIDADANIA

DANYELLE CARVALHO DO NASCIMENTO

**ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE MORADIA: UM ESTUDO SOBRE A (IN) SATISFAÇÃO NO RECEBIMENTO DE UNIDADES HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – RESIDENCIAL MIRANTE DO BOMFIM – SALVADOR/BAHIA.**

Salvador - BA

2022

DANYELLE CARVALHO DO NASCIMENTO

**ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE MORADIA: UM ESTUDO SOBRE A (IN) SATISFAÇÃO NO RECEBIMENTO DE UNIDADES HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – RESIDENCIAL MIRANTE DO BOMFIM – SALVADOR/BAHIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador - UCSAL, como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientadora: Julie Sarah Lourau Alves da Silva

Salvador-BA.

2022

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica. UCSAL. Sistema de Bibliotecas

N244 Nascimento, Danyelle Carvalho do

Análise das políticas sociais de moradia: um estudo sobre a (in)satisfação no recebimento de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida – Residencial Mirante do Bomfim – Salvador/Bahia / Danyelle Carvalho do Nascimento. – Salvador, 2022.

109 f.

Orientadora: Profa. Dra. Julie Sarah Lourau Alves da Silva.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Políticas Sociais 2. Direitos Fundamentais 3. Cidadania 4. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana 5. Moradia I. Silva, Julie Sarah Lourau Alves da – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 711.4:364.04

TERMO DE APROVAÇÃO

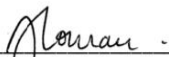
**DANYELLE CARVALHO DO NASCIMENTO**

**“A ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE MORADIA: UM ESTUDO SOBRE  
A (IN) SATISFAÇÃO NO RECEBIMENTO DE UNIDADES HABITACIONAIS  
DOPROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – RESIDENCIAL MIRANTE DO BOMFIM  
– SALVADOR/BAHIA”.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em  
Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 28 de novembro de 2022.

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_

Prof.(a)s/Dr.(a)s. Julie Sarah Lourau Alves da Silva - UCSAL (orientadora)

  
\_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a) Dirley da Cunha Júnior - UCSAL

  
\_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a) Sandro dos Santos Correia - UNEB

À meu pai, *in memoriam*.

12.10.2022

## AGRADECIMENTOS

Dos caminhos que percorri e das batalhas (também internas) que venci agradeço, primeiro, a Deus por me sustentar e guiar meus passos e no mestrado não poderia ser diferente.

Agradeço a meus pais, Antônio (*in memoriam*) e Ana Mary, a minha irmã Natally e a minha avó Carmem que sempre foram meus grandes incentivadores.

Agradeço a querida Aline que me incentivou e me auxiliou nos primeiros passos quando iniciei o processo para ingressar no mestrado. Você foi fundamental.

Aos amigos que conquistei no trabalho, em especial Ana Beatriz, Airan, Tatiane e Francisco, que me incentivaram, me apoiaram e me socorreram quando eu não podia estar presente.

A Graziane, minha chefe, que me deu conselhos, orientações e apoio para chegar até aqui. A toda equipe da Cosoc/Conder, meu muito obrigada.

Tão importante quanto todos aqui já descritos é minha orientadora, Julie. Meu enorme agradecimento por ter me acolhido, por ter me conduzido e me orientado da melhor forma, sem seu apoio e compreensão eu não conseguiria. Obrigada pela paciência.

Aos ilustres professores Dirley Cunha e Sandro Correia, os senhores foram também fundamentais para a construção desse projeto. Obrigada pelas orientações, pelo cuidado e pelos direcionamentos. Meu trabalho ficou mais rico com os conselhos e orientações vindos dos senhores.

Ao amigo Mario, por ler, reler e me passar suas percepções sobre meus textos, além das orientações e dos conselhos ofertados.

Aos amigos que fiz nessa jornada, em especial a Vanessa Regis, Juliana Cabral, Thais Kernner, Anne Feitosa e Vanessa Rosa. Quero levar o carinho e amizade de vocês para a vida.

Aos colegas de turma, todos foram importantes para vencermos essa fase com aulas remotas e dificuldades provocadas pela pandemia.

Aos amigos que conquistei ao longo da vida, aos que chamo de irmãos, obrigada! Obrigada pelo apoio, pela parceira e por entenderem minhas ausências.

A todos, meu muito obrigada!

Minha Casa  
Morada  
Minha Vida  
Tranquila

Minha casa  
Meu lar  
Meu Porto Seguro

Minha vida  
Minha família  
Lugar que procuro

Minha casa  
Meu teto  
É o que eu mais quero

Minha Vida  
Minha liberdade  
Eu luto pela minha dignidade

Minha Casa  
Minha Vida  
Minha cidadania garantida.

Danyelle Carvalho, novembro/2020

## RESUMO

NASCIMENTO, Danyelle Carvalho. **Análise das Políticas Sociais de Moradia: Um estudo sobre a (in)satisfação no recebimento de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida – Residencial Mirante do Bomfim – Salvador/Bahia.**

A presente pesquisa tem como objetivo investigar e analisar as impressões/percepções das famílias retiradas de áreas de risco, encostas e palafitas e beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) quando do recebimento de unidades habitacionais no Residencial Mirante do Bomfim, localizado na cidade baixa de Salvador/Bahia. Inicialmente foi observado o direito do cidadão no que concerne à moradia, inclusive no que se refere às políticas sociais garantidoras desse direito. Ato contínuo, foi traçado um breve relato sobre as moradias precárias no país, um panorama sobre a política nacional de habitação, tendo como pano de fundo as concepções jurídicas, traçando uma análise da doutrina, das dimensões constitucionais e principiológicas dos direitos fundamentais da pessoa humana, bem como especificamente do direito à moradia. Para tanto, buscou-se também investigar as concepções de famílias beneficiadas pelo programa habitacional, dando ênfase nos impactos positivos e negativos apontados pelos entrevistados, relacionados às eventuais mudanças no orçamento familiar, na mudança do grupo de convivência comunitária, no acesso aos serviços sociais básicos e na (in)adequação aos padrões arquitetônicos destas novas moradias. Entre os principais resultados, identificou-se que o recebimento da unidade habitacional em si não é o principal elemento promotor de satisfação ou insatisfação dos beneficiados.

**Palavras-chave:** Políticas Sociais; Direitos fundamentais; Cidadania; Princípio da dignidade da pessoa humana; Moradia.

## ABSTRACT

**NASCIMENTO, Danyelle Carvalho. Analysis of Social Housing Policies: A study on (dis)satisfaction in receiving housing units from the Minha Casa Minha Vida Program – Residencial Mirante do Bomfim – Salvador/Bahia.**

This research aims to investigate and analyze the impressions/perceptions of families removed from risk areas, slopes and stilts and benefited by the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) when receiving housing units in the Mirante do Bomfim Residence, located in the lower city of Salvador/Bahia. Initially, the citizens' right to housing was observed, including the social policies that guarantee this right. After that, a brief report on the precarious housing in the country was outlined, as well as an overview of the national housing policy, against a backdrop of legal conceptions, tracing an analysis of the doctrine, of the constitutional and principle dimensions of the fundamental human rights, as well as specifically of the right to housing. To this end, it was also sought to investigate the conceptions of families benefited by the housing program, emphasizing the positive and negative impacts pointed out by the interviewees, related to possible changes in the family budget, changes in the group of community life, access to basic social services and (in)adequacy to the architectural standards of these new dwellings. Among the main results, it was identified that receiving the housing unit itself is not the main element promoting satisfaction or dissatisfaction among the beneficiaries.

Keywords: Social Policies; Fundamental Rights; Citizenship; Principle of human dignity; Housing.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuários

CAPS – Centro de Atendimento Psicossocial

CRASS – Centro de Referência de Assistência Social

COSOC – Coordenação Social

DIHAB – Diretoria de Habitação e Urbanização Integrada

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC – Emenda Constitucional

EIR – Estatuto da Igualdade Racial

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP – Fundo de Combate à Pobreza

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FCEP – Fundo de Combate da Erradicação da Pobreza

FUNCEP – Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional.

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PIF – Poligonal de Intervenção

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHIS – Plano Nacional de Habitação de Interesse Social

SECOMP – Secretaria de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais

SPU/BA – Superintendência Substituta do Patrimônio da União no Estado da Bahia.

STF – Supremo Tribunal Federal

UF – Unidade Federativa

UH – Unidade Habitacional

SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

SIACI – Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	DOS DIREITOS DO CIDADÃO.....	22
2.1	Dos direitos fundamentais na Constituição Federal e sua efetivação	22
2.2	Direitos sociais fundamentais.....	28
2.3	Políticas sociais garantidoras .....	33
2.4	O direito à moradia na Constituição Federal de 1988. ....	40
3	SOBRE A MORADIA NO BRASIL .....	48
3.1	A situação da moradia no Brasil – um breve relato sobre as moradias precárias. 48	
3.2	Moradia e a manutenção do direito à cidade.....	56
3.3	Política pública desenvolvida pela Programa Minha Casa Minha Vida – um direito que concede dignidade e inserção social. ....	59
4	A COMUNIDADE DE MIRANTE DO BONFIM – DAS ENCOSTAS PARA APARTAMENTOS.....	65
4.1	Salvador e a Poligonal de Intervenção Física (PIF) Mirante do Bonfim	65
4.2	Do local de origem ao Residencial Mirante do Bonfim .....	70
4.3	O Residencial Mirante do Bonfim e a manutenção do direito à cidade.	83
4.4	Impactos do programa MCMV na vida das famílias residentes no Empreendimento Residencial Mirante do Bonfim. ....	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	ANEXOS.....	98
1.	FORMULÁRIO DE ENTREVISTA.....	99
2.	TERMO DE CONSENTIMENTO.....	101
3.	CRONOGRAMA .....	104
4.	REFERÊNCIAS .....	105
5.	MAPAS, GRÁFICOS, TABELAS E FOTOS.....	110

## 1 INTRODUÇÃO

O despertar para o tema da presente pesquisa ocorreu no ano de 2018 quando do ingresso dessa pesquisadora no quadro de colaboradores da CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, empresa pública vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR).

Vale informar que a CONDER tem por missão promover a melhoria da qualidade de vida da população, por meio da execução de obras de mobilidade, habitação, equipamentos e requalificação urbanística e destinação de resíduos sólidos, com responsabilidade socioambiental.<sup>1</sup>

A empresa possui como uma de suas áreas de atuação a DIHAB – Diretoria de Habitação e Urbanização Integrada tendo como eixos de atuação a produção habitacional, urbanização integrada, regularização fundiária e prevenção de desastres naturais, através do desenvolvimento integrado de projetos e obras em diversas comunidades de Salvador, na Região Metropolitana e no interior da Bahia.

A DIHAB possui um forte componente social nas suas ações, com a atuação da COORDENAÇÃO SOCIAL – COSOC que atua diretamente com a comunidade atendida pela CONDER com vistas a promover moradia digna com rede adequada de infraestrutura, garantindo o direito à cidade com ações complementares de mobilização social, geração de renda e convivência comunitária.<sup>2</sup>

Assim, através da atuação da pesquisadora como advogada na Coordenação Social da Diretoria de Habitação da CONDER, vivenciando de perto a implementação de políticas sociais no âmbito de moradia, com a retirada de famílias de áreas consideradas de risco ou de frente de obras e reencaminhadas para unidades habitacionais com infraestrutura adequada fez com que o interesse pelo estudo da moradia fosse iniciado.

Com grande interesse na temática busquei iniciar, mesmo que de forma informal, a escuta ativa dos cidadãos assistidos nas comunidades de atuação da CONDER. Muitos relatavam a situação de vulnerabilidade em que se encontravam com moradias inadequadas e desabastecidas de infraestrutura básica, acompanhado de relatos de esperança decorrentes da possibilidade de recebimento de unidades habitacionais realizando o sonho de uma moradia digna, da casa própria.

---

<sup>1</sup> Informação retirada do site oficial da CONDER ([Missão e Valores | Portal Conder](#))

<sup>2</sup> Informação retirada do site oficial da CONDER ([Área de Atuação | Portal Conder](#))

É válido frisar que a questão da moradia é amplamente discutida há alguns anos. E, diante da existência, tanto no Brasil quanto no mundo, de situações de precariedade de habitação é que normas legais ou de controle social nacionais e internacionais asseguram ao ser humano a necessidade de moradia digna, qual seja, moradia adequada para manutenção da saúde, seja física ou mental, do cidadão. Busca-se assegurar ao cidadão acesso à moradia digna, capaz de assegurar-lhe proteção, dignidade humana.

Decerto, a manutenção de habitação minimamente adequada é altamente custosa. O sistema capitalista e a monetarização da moradia fizeram com que o acesso à habitação se tornasse cada vez mais dispendioso. Observa-se a crescente procura por habitação, mas imóveis cada vez menores são comercializados por valores exorbitantes. Assim, não raro é que cidadãos não conseguem custear uma moradia e, conseqüentemente, há o surgimento e crescimento de zonas urbanas desordenadas nas cidades, em áreas com precária ou nenhuma infraestrutura de serviços sociais básicos, de segurança, de salubridade, ou seja, em condições inadequadas de habitabilidade, incompatível com a manutenção de condições mínimas de vida.

Diante de tal situação é que no Brasil, com base em normas internacionais amplamente conhecidas, o direito à moradia se tornou norma constitucional, incluído na nossa Carta Magna após aprovação de emenda constitucional, com status de direito social fundamental assegurado a todo cidadão.

No entanto, diante da necessidade de defesa e garantia desse direito é que foram instituídas normas constitucionais sob a forma de direito social fundamental e normas infraconstitucionais com o fito de pôr em prática o alcance desse direito, uma vez que só a inserção dessa garantia na Constituição Federal do Brasil não foi capaz de materializar/assegurar o acesso a moradia a todos àqueles que dela necessitam.

O estudo sobre as políticas sociais de moradia, direito constitucionalmente reconhecido, possui relevância à medida que não basta a concessão de uma casa, com paredes e teto, se faz necessário a entrega de um lar, uma moradia digna capaz de atender as necessidades do cidadão, o seu direito a cidade e a satisfação pessoal com objetivo de alcançar o bem-estar social, a felicidade.

No entanto, o sonho de alguns se torna insatisfação quando parte dos assistidos/beneficiários relatam os impactos financeiros e sociais sofridos pela família

decorrente de novos gastos anteriormente não previstos no orçamento familiar e a convivência muitas vezes longe de sua rede de apoio e nos moldes de condomínio, tendo em vista que a grande maioria das unidades habitacionais ofertadas são construídas no estilo apartamento sendo o padrão arquitetônico também um ponto a ser estudado.

Dessa forma, essa dinâmica das relações sociais impostas pelas políticas sociais de moradia logo se tornou objeto de uma linha de pesquisa de caráter interdisciplinar, relevante para diversos campos de estudo como, por exemplo, o direito do cidadão assistido pelas políticas sociais desenvolvidas pelo Estado, acumulando uma bibliografia significativa de pesquisas empíricas a respeito.

Assim, o ponto de partida do presente estudo está consubstanciado no direito de moradia conferido a todo cidadão. Desse ponto inicial se chega à análise do estudo e compreensão do sujeito de direito assistido pelas políticas sociais aplicadas pelo Estado, o impacto da moradia na vida familiar quando da concretização desse direito e as mudanças nas suas perspectivas de vida e a busca da felicidade.

Destaca-se que o tema em questão é de grande importância, uma vez que as políticas sociais têm por finalidade promover a efetivação do direito social de moradia, direito este presente desde 1948 na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e recepcionado pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 6º, após a aprovação da Emenda Constitucional de nº 26/2000.

Nesse sentido, a aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa humana, constante no art. 1º, III da Carta Magna, é o ponto inicial que visa assegurar a efetividade dos direitos sociais, inclusive a moradia. Contudo, é preciso analisar, a partir do olhar dos assistidos, quais os impactos positivos e negativos da efetivação dessas políticas sociais assistencialistas em suas vidas, suas (in)satisfações ao serem transferidos, sob o manto da garantia do direito à moradia, para condomínios formalizados em estilo apartamento; a imposição de novas despesas, o convívio com regas de vizinhança distintas das anteriormente postas.

Observa-se a relevância social desse estudo que tem por finalidade a análise dessas políticas e seus impactos na vida familiar e social dessa população, cujo objetivo precípua é garantir aos cidadãos assistidos o bem-estar social.

Para realização dessa análise se fez necessário estudar os impactos nas vidas dos cidadãos residentes e cadastrados na Poligonal de Mirante do Bonfim, localizada

na cidade baixa de Salvador, que foram assistidos pelas políticas desenvolvidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PAC II) e contemplados com unidades habitacionais em estilo apartamento e organizado em forma de condomínio.

Tal escolha está consubstanciada no fato desses sujeitos de direito já terem passado pelas etapas que compõem o processo de efetividade de acesso à moradia, desde o cadastramento a entrega das chaves da unidade habitacional. Tal escolha permite a possibilidade de maior compreensão das políticas sociais desenvolvidas e os impactos dessas políticas, objeto deste estudo, no pós-recebimento das unidades, onde eventualmente será possível observar os já vivenciados impactos na vida financeira, familiar, na mobilidade, no acesso a bens e serviços sociais básicos, como postos de saúde, hospitais, escolas, além da convivência com novos vizinhos e da satisfação pessoal de cada beneficiário.

Decerto, é sabido que a implementação dessas políticas sociais, inclusive no que concerne à moradia, gera a saída de cidadãos da condição de vulnerabilidade social, e com a utilização de pesquisa qualitativa e quantitativa sobre o acesso a moradia se tem a comprovação do conseqüente resgate da autoestima, capaz de contribuir para melhoria da condição social do assistido, incentivando-o a investir na melhoria de vida através de políticas referente a educação, trabalho e lazer, com o fito de se chegar a efetividade do quanto disciplinado pelo princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1º, III da Constituição Federal. Tais medidas visam favorecer a efetividade do exercício da cidadania.

No entanto, em contrapartida, muitos vivenciam as fragilidades do programa MCMV quando separam os núcleos familiares tidos como redes de apoio, aumentam os gastos relacionados ao custo de vida, quando passam a ter que pagar condomínio, tarifas distintas pelos serviços de fornecimento de água e energia elétrica – muitas vezes não pagos anteriormente, em decorrência de ligações clandestinas –, despesas antes não previstas no orçamento da grande maioria.

Justifica-se ainda este estudo pelo fato de que, ao desenvolver uma metodologia de avaliação da efetividade da política social urbana de inclusão em prol do direito e da cidadania, através de indicadores de desempenho, será possível identificar o alcance do programa, em termos quantitativo e o qualitativo para as pessoas beneficiadas; o grau de satisfação dos assistidos e a efetiva concretização do direito social de moradia, com a aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa

humana, tendo como base o Empreendimento Mirante do Bonfim, localizado na cidade baixa de Salvador e que beneficiou 144 famílias com a entrega de unidades habitacionais em estilo apartamento.

Assim, tem-se um estudo sobre a efetividade da política social de moradia sob uma nova perspectiva, qual seja, a satisfação (ou não) do cidadão contemplado com a política habitacional assegurada através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) desenvolvido pelo Governo Federal com o apoio do Governo do Estado da Bahia. Visa-se analisar as características socioeconômicas da população atendida, além do grau de satisfação destas comunidades, as mudanças ocorridas no dia a dia dessas famílias, dentre outras questões a serem estudadas ao longo da pesquisa.

Sendo assim, tem-se o seguinte problema de pesquisa: Quais os principais impactos positivos e negativos vividos/relatados após o recebimento das unidades habitacionais pelos beneficiários do PMCMV no Residencial Mirante do Bonfim localizado na cidade baixa de Salvador/Ba?

Após apresentado o problema de pesquisa, tem-se como objetivo geral: Analisar/identificar os impactos, positivos e negativos, experienciados pelos beneficiários do PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida no Empreendimento Residencial Mirante do Bonfim após o recebimento das unidades habitacionais – estilo apartamento e nos moldes em condomínio.

Já como objetivos específicos elenca-se:

Identificar as dificuldades vivenciadas pelos beneficiários após o recebimento da unidade habitacional;

Enumerar os impactos positivos e negativos da nova moradia na vida dos beneficiários a partir de suas narrativas;

Categorizar os impactos mencionados pelos beneficiários do programa;

Analisar o grau de satisfação e insatisfação dos moradores após o recebimento da unidade habitacional do Empreendimento Mirante do Bonfim – Salvador/Bahia.

Uma vez explicitado o problema de pesquisa, assim como os objetivos gerais e específicos será aqui demonstrado quais as diretrizes norteadoras para o estudo ora proposto cuja perspectiva é qualitativa, interdisciplinar e de base analítica, tanto teórica quanto documental e também de campo, buscando durante todo o processo conjugar os aspectos teóricos estudados à observação da realidade fática.

Nesse sentido é que a presente pesquisa foi dividida em capítulos específicos.

Inicialmente, foi realizado um estudo teórico sobre o direito à moradia, a base constitucional que assegura ao cidadão acesso a esse direito social fundamental, além das políticas sociais formalizadas através de ações afirmativas, tão necessárias para a efetivação dos direitos sociais, principalmente para determinados grupos da população.

Verificou-se a base legal para concessão do direito à moradia em institutos tanto nacionais quanto internacionais, a implementação desse como direito constitucional (direito social fundamental), as normas correlatas e a legislação que pôs em prática as ações afirmativas capazes de garantir ao cidadão de baixa renda o acesso a moradia digna.

Ultrapassada essa primeira fase, se fez necessário um estudo sobre a moradia em si, ou seja, traçar um panorama histórico sobre a moradia no Brasil, a formação dos assentamentos precários e a necessidade de garantir ao cidadão não apenas um teto, mas sim um lar. Além disso, para concretização do direito à moradia se faz essencial discorrer sobre as políticas públicas desenvolvidas pela Política Nacional de Habitação (PNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), assim como os impactos gerados por esses programas na vida das famílias beneficiados por eles.

Ato contínuo, e agora tem-se a parte principal da presente pesquisa, analisa-se o Programa Minha Casa Minha Vida desenvolvido na comunidade de Mirante do Bonfim/Pedra Furada que fica localizada na cidade baixa de Salvador/Bahia. Nessa etapa identifica-se a população atendida pelo programa e direcionada para o recebimento de unidade habitacional constatando-se que os cidadãos remanejados para os empreendimentos residiam em unidades expostas as intempéries climáticas, em localidade com risco de desabamento constate (encostas), alguns sem acesso à energia elétrica e saneamento básico. Tais famílias, selecionadas pelos critérios determinados pela Política Nacional de Habitação (PNH) foram direcionadas para unidades habitacionais em estilo apartamento e nos moldes de condomínio.

Assim, o presente estudo tem por finalidade precípua analisar essas mudanças, qual seja, os impactos positivos e negativos quando da ida dos beneficiários para a nova moradia, a adaptação às novas estruturas arquitetônicas, a vivência/convivência em condomínio, a relação com vizinhos, os impactos financeiros e familiares com a nova moradia, dentre outros aspectos.

O próximo passo dessa fase consistiu na análise e comparação dos resultados obtidos através de pesquisas empíricas realizadas com cerca de 10% dos moradores do Empreendimento Mirante do Bonfim, com o objetivo de colher informações sobre a satisfação ou não em relação à nova moradia e os demais aspectos já citados alhures.

A pesquisa (entrevistas) foi realizada entre os meses de agosto e setembro de 2022 e os moradores foram ouvidos de forma a esclarecerem suas satisfações e suas insatisfações com intuito de demonstrar se o Programa MCMV, concretizado através do Empreendimento Residencial Mirante do Bonfim, atende além do que garantir um teto.

Assim, o objetivo foi captar, através do método de análise de conteúdo, os relatos dos moradores contemplados com uma unidade habitacional no Residencial Mirante do Bonfim, suas percepções pós recebimento da unidade habitacional e os impactos na vida familiar, social, psicológica e financeira, identificando as diferenças e similaridades nos discursos dos moradores da localidade.

Dessa forma, a pesquisa de caráter qualitativa foi a que melhor se adequou aos objetivos ora propostos. De certo, a pesquisa qualitativa pode ocorrer através do estudo documental, do estudo de caso e da observação direta do caso a ser estudado.

No presente caso foram realizados: o estudo documental onde foram identificados as especificidades da poligonal de intervenção, identificados/cadastrados os imóveis e as famílias que residiam em unidades precárias na PIF – Poligonal de Intervenção Física de Mirante do Bonfim/Pedra Furada, a seleção das famílias direcionadas para o recebimento da unidade habitacional no empreendimento do PMCMV, além dos estudos referentes à acessibilidade, lazer, acesso à escolas e hospitais etc. e, o estudo de caso formalizado através da aplicação do formulário de pesquisa (entrevista). As entrevistas foram essenciais para o resultado da pesquisa e esses resultados são apresentados em capítulo específico.

O estudo documental relacionado ao empreendimento Residencial Mirante do Bonfim é fruto do exame dos documentos colhidos no material de estudo realizado pela Coordenação Social da Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia – CONDER e, também, da escuta ativa dos cidadãos quando da realização das entrevistas

Ato contínuo, fez-se necessário a análise do conteúdo das entrevistas realizadas verificando as percepções dos cidadãos e os reflexos em sua vida após o recebimento da unidade habitacional, os impactos sociais, financeiros e familiares, seu grau de satisfação ou insatisfação referente ao programa e a convivência em condomínio.

Na pesquisa de campo buscou-se averiguar a satisfação ou não do cidadão para além da garantia de um teto (do direito social de moradia), conforme explicitado acima. De outro lado, indagou-se sobre o que as mudanças ocorridas na vida relacionadas a questões de convívio social e nas questões financeiras. Por fim, questionou-se sobre as sugestões de melhoria na implementação do programa.

De qualquer sorte, a análise crítica conduzida pelo estudo sistemático das entrevistas realizadas comprova que as alterações na vida dos cidadãos são significativas, uma vez que estes são realocados de locais considerados insalubres, sem condições de habitabilidade para unidades habitacionais providas de saneamento básico adequado e imóveis estruturados. No entanto, a alteração, que a priori aparenta ser significativa e benéfica, causa também impactos negativos na vida destes.

Além disso, os materiais colhidos e analisados nas entrevistas apontam que o direito constitucionalmente garantido a moradia é efetivado através da Política Nacional de Habitação por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. Com base na PNH foi estudado a PIF – Poligonal de Intervenção Física de Mirante do Bonfim e o Empreendimento Residencial Mirante do Bonfim que cadastrou famílias consideradas em estado de vulnerabilidade social e que foram contempladas com o recebimento de unidades habitacionais em estilo apartamento, organizados nos moldes de condomínio.

Observou-se as características dos contemplados, sendo constatado que a maior parte das famílias são chefiadas por mulheres, uma das prioridades do programa MCMV.

Desse modo, através da presente pesquisa, pretende-se revelar processos sociais pouco analisados, para além da materialização do direito social de moradia. Isso porque, o aspecto social, as implicações intrínsecas do cidadão quando dessa conquista são pouco conhecidos e estudados.

Nesse sentido, a pesquisa procura revelar processos sociais pouco analisados para além da materialização da moradia de um grupo restrito, qual seja, o de assistidos pelo Programa MCMV residentes na cidade baixa de Salvador, tendo como objetivo e indicação final proporcionar uma nova visão e/ou percepção das ações afirmativas desenvolvidas pelas políticas sociais no âmbito da moradia.

É dessa forma que o presente estudo busca compreender de que maneira as políticas sociais implementadas para a melhoria da questão da moradia impactam na vida do cidadão beneficiado. E, em que pese o estudo ter sido realizado no local específico a ser estudado acredita-se que o produto colhido com a pesquisa reflete o padrão de outras localidades, reverberando na vida do cidadão em várias esferas.

Frisa-se que foi investigado, a partir da análise de campo dos moradores contemplados com o recebimento de uma unidade habitacional no empreendimento Residencial Mirante do Bonfim, quais os desafios vivenciados pós recebimento da moradia, verificando através da escuta ativa desses cidadãos as suas percepções, suas satisfações e insatisfações e as sugestões para melhoria ocorrida no pós intervenção.

Todo esse estudo é desenvolvido em 4 capítulos, cada uma com sua importância para a presente pesquisa e subdivididos em: Dos direitos do cidadão; Sobre a moradia no Brasil; A Comunidade de Mirante do Bonfim – das encostas para apartamentos; e, por fim, as considerações finais, além dos anexos. Tais itens foram resumidamente explicitados alhures e serão desenvolvidos a partir de então.

De qualquer forma, tem-se configurado que os princípios e as garantias constitucionais defendidas pela nossa Constituição Federal são efetivadas através da implementação de políticas públicas sociais que garantem ao cidadão vulnerável/hipossuficiente o acesso a moradia digna.

No entanto, o acesso a moradia não se trata apenas da garantia de um teto e sim a satisfação dessa conquista e os reflexos que essa garantia proporciona, sendo este o ponto de partida para o que pretendemos confirmar ou refutar ao final da investigação.

## 2 DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Inicialmente, cumpre observar a importância de se falar sobre direitos. Mas, antes, se faz necessário explicitar que a expressão direito é polissêmica<sup>3</sup>, ou seja, possui diversos conceitos, concepções. Assim, direito pode ser compreendido como um conjunto de normas que disciplinam condutas humanas através de determinações sobre direitos e deveres (ordenamentos).

Em um primeiro momento, a palavra direito é associada a lei, a normatização de regras. E é basicamente esse conceito que será aqui tratado.

Nesse sentido, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), nossa Carta Magna, a princípio, protege os incisos constantes no art. 5º que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, assegurando direitos e garantias fundamentais, explicitando nos seguintes termos:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

É válido frisar que não apenas o art. 5º da CF/88 assegura direitos ao cidadão. Decerto, o art. 5º confere direitos fundamentais considerados como básicos, essenciais para o cidadão e estes possuem aplicabilidade imediata, por força do quanto determinado pelo §1º também do art.5º.

No entanto, ao longo do texto constitucional é possível observar outros regramentos de proteção, além da existência de outras normas seja na esfera civil, trabalhistas, previdenciárias dentre outros.

Mas, não basta apenas constar no regramento jurídico normas que conferem direitos, se faz necessários que estes sejam efetivados para se garantir, de fato, o exercício da cidadania.

### 4.1 Dos direitos fundamentais na Constituição Federal e sua efetivação

Os direitos fundamentais conferidos ao cidadão<sup>4</sup> são aqueles considerados como indispensáveis, necessários para o exercício da cidadania. Desse modo, partindo da premissa que os direitos conferidos ao ser humano são fundamentais, surgiu a necessidade de salvaguardá-los, restando, pois, transparente que os direitos

---

<sup>3</sup> Quando uma palavra possui mais de um significado.

<sup>4</sup> Todo indivíduo possuidor de direitos civis e políticos.

fundamentais são aqueles indispensáveis, inerentes ao cidadão, necessários para garantir a existência mínima deste e, conseqüentemente, concretizar a aplicação de ao menos dois dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constantes no art. 1º da CF/88, qual sejam, a cidadania e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nas palavras dos professores Marcelo Novelino e Dirley da Cunha Júnior (2016), a cidadania é conceituada nos seguintes termos:

A cidadania, enquanto conceito decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, consiste na participação política do indivíduo nos negócios do Estado e até mesmo em outras áreas de interesse público. (BASTOS,1995), O tradicional conceito de cidadania vem sendo gradualmente ampliado, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Ao lado dos direitos políticos, compreendem-se em seu conteúdo os direitos e garantias fundamentais referentes à atuação do indivíduo em sua condição de cidadão.<sup>5</sup>

Já sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, Marcelo Novelino e Dirley Cunha (2016) explicitam que:

Dentre os fundamentos do Estado brasileiro, a dignidade da pessoa humana possui um papel de destaque. Núcleo axiológico do constitucionalismo contemporâneo, constitui o valor constitucional supremo e, enquanto tal, deve servir, não apenas como razão para a decisão de casos concretos, mas principalmente como diretriz para a elaboração, interpretação e aplicação das normas que compõem a ordem jurídica em geral, e o sistema de direitos fundamentais, em particular. Como consequência da consagração da dignidade da pessoa humana no texto constitucional impõe-se o reconhecimento de que a pessoa não é simplesmente um reflexo da ordem jurídica, mas, ao contrário, deve constituir o seu objetivo supremo, sendo que na relação entre o indivíduo e o Estado deve haver sempre uma presunção em favor do ser humano e de sua personalidade.<sup>6</sup>

Cunha ainda acrescenta (2016)<sup>7</sup>, citando o jurista Ingo Wolfgang Sarlet, que “É uma qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres 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,

---

<sup>5</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley. NOVELINO, Marcelo. Constituição Federal para concursos. 7ª edição. Salvador. Jus Podium, 2016. p. 14 e 15.

<sup>6</sup> Ibidem, p.15

<sup>7</sup> CUNHA JUNIOR, DIRLEY da. Curso de Direito Constitucional, 13ª edição. Salvador. Jus Podium, 2019. p.491

além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.”

E, sobre os direitos fundamentais, CUNHA (2019) explicita:

É comum, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, o uso de variadas expressões e de diferentes sentidos para identificar os direitos da pessoa, enquanto homem e enquanto cidadão. (...)  
Preliminarmente, é preciso esclarecer que os direitos fundamentais não passam de direitos humanos positivados nas Constituições estatais. (...) <sup>8</sup>

Concluindo que:

Podemos conceituar os direitos fundamentais como aquelas posições jurídicas que investem o ser humano de um conjunto de prerrogativas, faculdades e instituições imprescindíveis a assegurar uma existência digna, livre, igual e fraterna de todas as pessoas. De um modo mais amplo, podemos concebê-los como princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico. São fundamentais porque sem eles a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, não sobrevive. <sup>9</sup>

Assim, os direitos fundamentais são verdadeiramente direitos naturais<sup>10</sup> que foram positivados na esfera do direito constitucional e, hoje, garantem ao cidadão um mínimo existencial, ou seja, requisitos mínimos para sua existência de forma digna, garantindo-lhes melhoria de vida e, repita-se, aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa humana.

Ainda sobre a manutenção de normas capazes de assegurar o mínimo existencial do cidadão garantindo-lhe dignidade, como preceitua os direitos fundamentais, se faz necessário citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos nasceu em 1948 e nos seus 30 (trinta) artigos descreve os direitos humanos básicos do cidadão. Surgiu como uma necessidade de traçar regras com o fito de evitar guerras, promover a paz, estabelecer a democracia e fortalecer os direitos humanos<sup>11</sup>.

Nesse sentido, quando da promulgação da referida Declaração, ocorrida em 10 de dezembro de 1948, o preâmbulo, em sua parte final, assim estabelecia:

---

<sup>8</sup> CUNHA JUNIOR, DIRLEY da. Curso de Direito Constitucional, 13ª edição. Salvador. Jus Podium, 2019, p. 498 e 501

<sup>9</sup> Ibidem, p. 502/503.

<sup>10</sup> O direito natural (ou jus naturalismo) supõe a existência de um direito universal, estabelecido pela natureza.

<sup>11</sup> Direitos básicos, essenciais conferidos a todo ser humano.

“(…) a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.”<sup>12</sup> (sic)

Assim, ao longo dos artigos que compõem a Declaração Universal dos Direitos Humanos observa-se a promoção do respeito universal e observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Em face do exposto, conclui-se que a DUDH serviu como parâmetro para constituições de diversos países, inclusive a do Brasil, servindo de base para confecção de outras leis importantes, tal como a nossa Carta Magna – a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988, sendo este um marco na nossa história.

Vale frisar que a Constituição Federal de 1988, nas palavras do Professor Dirley da Cunha Junior (2019)<sup>13</sup>, surgiu como esperança para o povo brasileiro, sendo esta a melhor que temos e, certamente, a melhor que teremos. Assim, a Carta Magna, nas suas palavras, nasceu com a perspectiva de ser mais cidadã, mais democrática e com muito mais direitos.

E, quando da promulgação da Constituição Federal, Ulisses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados à época, assim se manifestou:

Hoje, 5 de outubro de 1988 no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.”<sup>14</sup>

Seguindo a mesma linha o atual Ministro do STF – Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2011), assim se manifestou. Vejamos:

---

<sup>12</sup> Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (unicef.org)

<sup>13</sup> CUNHA JUNIOR, DIRLEY da. Curso de Direito Constitucional, 13ª edição. Salvador. Jus Podium, 2019, p 466.

<sup>14</sup> Ulysses Guimaraes - DISCURSO REVISADO (camara.leg.br)

Os direitos humanos fundamentais, em sua concepção atualmente conhecida, surgiram como produto da fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até a conjugação dos pensamentos filosóficos-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural. (...) Assim, a noção de direitos fundamentais é mais antiga que o surgimento da ideia de constitucionalismo, que tão somente consagrou a necessidade de insculpir um rol mínimo de direitos humanos em um documento escrito, derivado diretamente da soberana vontade popular.<sup>15</sup>

Dessa forma, os direitos fundamentais decorrem de lutas de toda a sociedade que possuem como intuito proteger e impor direitos através de posições jurídicas essenciais garantidoras/concretizadoras do princípio da dignidade da pessoa humana.

Após um breve relato sobre os direitos fundamentais, explicita-se que tais direitos estão inseridos no Título II da Constituição Federal compreendendo os artigos 5º ao 17, sendo estes divididos em capítulos que compreendem: 1. Os direitos e deveres individuais e coletivos (capítulo I); 2. Os direitos sociais (capítulo II). 3. A nacionalidade (capítulo III); 4. Os direitos políticos (capítulo IV); e, por fim, 5. Os partidos políticos (capítulo V).

É válido repetir que os direitos fundamentais são direitos humanos positivados em normas estatais. E sobre o tema Sheila Rolemberg (2020) discorre em sua obra A função social da propriedade pública e o direito à moradia, nos seguintes termos:

A Constituição Federal de 1988 internalizou a proteção dos Direitos Humanos, criando um sistema nacional de proteção a esses direitos, positivando-os de modo a torna-los fundamentais. De acordo com esta, o Capítulo II Dos Direitos Sociais está inserido no Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais, facilitando a compreensão de que os Direitos Sociais do art. 6º da Carta Magna possuem natureza de Direitos Fundamentais..<sup>16</sup>

Além disso, a nossa Carta Magna reconhece uma gama de direitos das quatro dimensões, não excluindo tantos outros constantes em tratados e normas esparsas.

Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), tais direitos e deveres fundamentais, sejam eles individuais ou coletivos, não se restringem ao art. 5º da Constituição Federal, podendo ser encontrados ao longo do texto constitucional, expressos ou decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição

---

<sup>15</sup> MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2011. p.2-3

<sup>16</sup> ROLEMBERG, Sheila Santos. A função social da propriedade pública e o direito à moradia. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2020. p.8

Federal ou, ainda, em normas diversas decorrentes dos tratados e convenções internacionais recepcionados pelo Brasil.

Esses direitos, positivados na Constituição Federal, abarcam toda e qualquer pessoa que se encontre no território brasileiro. Assim, pessoas físicas ou jurídicas, estrangeiros ou naturais, residentes ou não no país, ou em trânsito, são/estão protegidos pelas normas constitucionais, ressalvando os casos de exclusão explicitados na própria constituição.

Explicita-se ainda, por força do quanto disciplinado pelo §1 do art. 5º da CF/88, que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Isso importa dizer que tais normas possuem eficácia plena, não dependendo de qualquer outra para sua efetividade ou eficácia social.

Na lição de José Afonso da Silva (2014), na obra Comentário Contextual à Constituição, explicita-se que ter aplicação imediata significa que as normas constitucionais são:

Dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua pronta incidência aos fatos, situações, condutas ou comportamentos que elas regulam. A regra é que as normas definidoras de direitos e garantias individuais (direitos de 1ª dimensão, acrescente-se) sejam de aplicabilidade imediata. Mas aquelas definidoras de direitos sociais, culturais e econômicas (direito de 2ª dimensão, acrescente-se) nem sempre o são, porque não raro dependem de providências ulteriores que lhes completem a eficácia e possibilitem sua aplicação.<sup>17</sup>

Sendo assim, conclui-se que as normas concernentes aos direitos e garantias constitucionais devem ter reconhecidas sua máxima efetividade e, conseqüentemente, a sua aplicabilidade de forma imediata, sem qualquer subordinação a outra norma já existente.

No entanto, quando se trata de direitos sociais, chamados de direito de 2ª dimensão, se faz necessário, por vezes, que outras normas completem a eficácia desse direito. Assim, no que concerne a consagração do direito à moradia não se fez por suficiente apenas a sua inserção como direito fundamental na Constituição Federal. A CF/88 assegurou ao cidadão esse direito, mas a sua efetivação, a sua concretização só se deu após a consagração de normas instituidoras desse direito, tais como a Lei 11.977/2009 e outras mais, que serão verificadas no decorrer do presente estudo.

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. Comentários Contextual à Constituição. Ed. Malheiros, 9ª ed. 2014

Assim, como discorre Aldaíza Spozati (2015)<sup>18</sup> se faz necessário proteger os direitos dos desassistidos sociais. Logo, acredita-se que através de políticas sociais, com a efetivação dos direitos sociais, é que poderá haver um equilíbrio das desigualdades impostas por políticas econômicas que, em muitas das vezes, acabam por ser excludentes. Desse modo, a efetivação de direitos, principalmente dos direitos sociais, tem por finalidade garantir dignidade ao cidadão mais hipossuficiente<sup>19</sup>, salvaguardando esse cidadão com base no quanto disciplinado pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

## 2.2 Direitos sociais fundamentais

Decerto, quando se fala em cidadania e na efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana tem-se que se falar em direito fundamental social, direito este consagrado na Constituição Federal do Brasil, inserido no capítulo II do Título II da CF/88 e compreende os artigos 6º ao 11, conforme explicitado supra.

Os direitos sociais, segundo preceitua Dirley da Cunha Junior (2019), pode ser conceituado como:

Posições jurídicas que credenciam o indivíduo a exigir do Estado uma postura ativa, no sentido de que este coloque à disposição daquele, prestações de natureza jurídica ou material, consideradas necessárias para implementar as condições fáticas que permitam o efetivo exercício das liberdades fundamentais e que possibilitam realizar a igualização de situações sociais desiguais, proporcionando melhores condições de vida aos desprovidos de recursos materiais.<sup>20</sup>

E Sheila Rolemberg (2020) complementa:

Por meio do mandamento constitucional da garantia dos direitos fundamentais, o Estado deve proporcionar o bem-estar aos seus cidadãos, através de implementação de políticas públicas viáveis e eficazes para a redução das desigualdades sociais. A partir da materialização dos direitos sociais, privilegia-se a igualdade, a solidariedade e a liberdade material por meio da garantia de uma existência com dignidade.<sup>21</sup>

Assim, no que concerne aos direitos sociais, tem-se que tais direitos são consubstanciados como normas principiológicas, tratados como direitos fundamentais

---

<sup>18</sup> SPOZATI, Aldaíza. Os direitos (dos desassistidos) sociais. 6ª edição. Editora Cortez, 2015

<sup>19</sup> Cidadão que possui carência financeira, aquele que não possui recursos para prover seu próprio sustento.

<sup>20</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley. Direito Constitucional do Trabalho. 2019. P. 671.

<sup>21</sup> ROLEMBERG, Sheila Santos. A função social da propriedade pública e o direito à moradia.

de segunda geração e conhecido como direito prestacional, com o objetivo de implantação da justiça social.

São normas que devem ser concretizadas/efetivadas pelo Estado com a implementação de políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais. Nesse sentido é que tais direitos surgem com o ideal do bem-estar social, também conhecido como Welfare State<sup>22</sup>.

O Welfare State consiste em medidas adotadas pelo Estado para garantir a população acesso a garantias mínimas existenciais, tais como: alimentação, lazer, saúde, moradia, dentre outros. Trata-se da efetivação das políticas sociais aplicadas através de ações afirmativas.

Segundo Renato Cancian<sup>23</sup>, em seu artigo Estado do bem-estar social - História e crise do Welfare State, temos que:

O reformismo do Estado do Bem-estar tornou possível compatibilizar capitalismo e democracia. No âmbito do Estado do Bem-estar, o conflito de classes não desapareceu, mas se institucionalizou. A extensão dos direitos políticos e o sufrágio universal possibilitaram canalizar os conflitos de classe para as instituições políticas, transformando demandas sociais em direitos.<sup>24</sup>

E as políticas sociais desenvolvidas pelo estado acarretam, conseqüentemente, no desenvolvimento social e econômico do país. Nesse sentido, Débora Gomes Galvão<sup>25</sup>, no artigo Welfare State: Estado de bem-estar social a origem e o desenvolvimento cita Célia Lessa ao afirmar que: “Em países em que o Welfare State mais se desenvolveu, ele se desenvolveu junto com a economia.”<sup>26</sup>

Assim, pode-se explicitar que, a partir do século XIX, com a Revolução Industrial europeia, os direitos fundamentais de 2ª dimensão, qual seja, os direitos sociais começaram a se emoldurar, a serem explicitados. Isso porque, em razão das condições de trabalho precárias os movimentos em prol de melhores condições

---

<sup>22</sup> Estado do bem-estar social

<sup>23</sup> Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Sociologia Política e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com especialização na área de Educação.

<sup>24</sup> Artigo disponível no site [Estado do bem-estar social: História e crise do welfare state - UOL Educação](#). Acesso em Julho de 2022

<sup>25</sup> Advogada. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (2016). Especialista em Direito Previdenciário (2015). Especializada em Direito Administrativo (2016). Bacharela em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Prof. Camillo Filho (ICF). Assessora Técnica na Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN).

<sup>26</sup> Artigo retirado do site [Conteúdo Jurídico | Welfare State: Estado de bem estar-social a origem e o desenvolvimento \(conteudojuridico.com.br\)](#)

trabalhistas e normas de assistência social eclodiram nos movimentos ocorridos na Inglaterra e na França.

Ato contínuo, o início do século XX é marcado pela 1ª Guerra Mundial (1914-1918) e pela fixação dos direitos sociais. Isso porque com a destruição causada pela grande guerra e a crise econômica decorrente dela geraram aumento considerável nas taxas de desemprego e fome. Assim, diante da necessidade de reerguer a economia europeia viu-se a necessidade de aplicação/efetivação desses direitos sociais que corresponde à premente necessidade de aplicação da igualdade, seja ela substancial, real e material e não apenas formal para gerar novo fôlego e crescimento econômico, com conseqüente melhoria de vida da população.

Nessa esteira, tem-se que a trajetória de instituição do chamado Welfare State acompanhou a história social e política da humanidade e segundo Potyara Amazoneida Pereira Pereira (2011) essa institucionalização do Welfare State interpôs, de forma coercitiva e simples, formas de regulação social com justificativas morais e ideológicas, legalmente amparadas, nem sempre favoráveis aos mais necessitados. E assim dispõe:

A política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exerce sobre ela. É por isso que – vale insistir -, dependendo dos regimes políticos prevaletentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, constituir para estes um meio de fortalecimento de poder político.

(...)

Sabe-se que o Welfare State com as suas políticas, seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico profissional é parte integrante do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele, como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social, não surgiu, resgatando Fraser, como um coelho da cartola de um mágico. Muito do que hoje se conhece como Welfare State tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por um questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. Por essa perspectiva, o chamado Estado de Bem-Estar oferece sobejas evidências de que não é propriamente um Estado, mas um tipo histórico, de sociedade (Pierson, 1991) que engloba diferentes esferas (produção, distribuição e consumo) e diferentes interesses (do mercado, do Estado, dos trabalhadores, tais, como a formação dos Estados nacionais e suas transformação em democracias de massa; e a conversão do capitalismo em modo de produção dominante, a partir da Revolução Industrial.

Seu surgimento, por conseguinte, está relacionado a demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais e segurança econômica,

concomitantemente com demandas do capital de se manter reciclado e preservado.<sup>27</sup>

Historicamente, pode-se dizer que os direitos sociais têm sua origem na Constituição do México (1917), sendo esta a primeira constituição da história a incluir/normatizar os direitos sociais.

Posteriormente e seguindo a mesma perspectiva, a Constituição de Weimar (Alemanha), de 1919, trilhou os mesmos caminhos que a Carta mexicana, sendo o marco do movimento constitucionalista que consagrou os direitos sociais de segunda geração, reorganizando o Estado em relação à sociedade e não apenas em relação ao indivíduo, atribuindo ao Estado o dever de proteger os cidadãos.

Também em 1919 houve a criação da OIT – Organização Internacional do Trabalho que surgiu com o objetivo de promover a justiça social. Assim, durante o século XX, a OIT desempenhou papel importante para elaboração de políticas sociais, econômicas e trabalhistas, além de contribuir na definição e elaboração de normas trabalhistas.

No Brasil, a Constituição Brasileira de 1934, segundo disciplinado já no seu preâmbulo, foi redigida para “organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico” (BRASIL, 1934)<sup>28</sup>.

A referida Constituição (1934), na visão de Pedro Lenza (2014), apesar de ter vigido por um curtíssimo espaço de tempo foi inovadora e fundamental/importante para institucionalizar a reforma da organização político-social brasileira. Nesse sentido, é que se pode considerar a Carta de 1934 como progressista, tendo em vista que esta sofre clara influência das ideias socialistas da pré-Revolução de 30.

Assim, segundo Lenza (2014), o desdobramento da perspectiva de um Estado Social de Direito teve como documentos marcantes a Constituição mexicana de 1917, a de Weimar, na Alemanha de 1919, e, no Brasil, a de 1934, conforme explicitado alhures.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> PEREIRA. Potyara A. P. Política Social, temas e questões. 3ª ed. São Paulo. Ed. Cortez, 2011, p.86 e 87.

<sup>28</sup> [Constituição34 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)

<sup>29</sup> Histórico dos direitos sociais retirado do livro Direito Constitucional Esquemático de Pedro Lenza (2014)

Ato contínuo, a Constituição da nossa República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, surge com a ideia de constituição social e trata no art. 193 da ordem social que tem por objetivo o bem-estar social e a justiça social.

Assim disciplina o art. 193 da CF/88 (BRASIL,1988), *in verbis*:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Assim, a justiça social é materializada através das políticas sociais que, repita-se, contribuem para a inclusão daqueles que vivem em condições de vulnerabilidade, garantindo-lhes acesso a direitos sociais básicos, qual seja, saúde, educação, habitação, dentre outros, capazes de assegurar o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

E, na sociedade brasileira, a garantia do cumprimento dos direitos sociais com base na efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana esta disciplinado no art. 1º, da Constituição Federal (BRASIL,1988) que assegura:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

Conclui-se, portanto, que os direitos sociais não podem ser considerados direitos contra o Estado, mas sim direitos efetivados através do Estado. Isso porque, tais direitos nada mais são que prestações/ações positivas a serem implementadas pelo Estado Social de Direito, com o objetivo de garantir a isonomia substancial e social àqueles considerados vulneráveis sociais na busca de melhores condições de vida para esse cidadão.

Nesse sentido, Mateus Fernandes Vilela Lima<sup>30</sup> citando José Afonso da Silva em seu artigo O direito à cidade e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do Século XXI explicita que:

Conforme lição de José Afonso da Silva (2009, p.286-287), os direitos sociais são prestações positivas estatais enunciadas em normas legais ou constitucionais, que franqueiam melhores condições de vida aos mais fracos, proporcionando a igualização de situações sociais desiguais, se ligam,

---

<sup>30</sup> Advogado. Doutorando em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito da Cidade (UERJ).

portanto, ao direito de igualdade. Encontram-se os direitos sociais atrelados à igualdade material e “são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios.” (FARIA, 1994, p.105)<sup>31</sup>

No entanto, Potyara (2011), citando Gough, explicita que o Welfare State é também um fenômeno contraditório uma vez que, ao mesmo tempo em que tem que atender necessidades sociais, impondo limites às livres forças do mercado, o faz preservando a integridade do mundo de produção capitalista.<sup>32</sup>

No caso específico da moradia, quando da implementação de políticas públicas para sua efetivação, é válido observar que além de garantir um teto, a implementação de políticas habitacionais possui também um viés econômico, com possibilidade de geração de emprego e renda e estimulação da economia.

Assim, para Joaquim Barbosa (2001) o cidadão que necessita da atuação do estado através da implementação de políticas sociais, seja ela qual for, trata-se de “o ‘indivíduo especificado’, portanto, será alvo dessas novas políticas sociais.”<sup>33</sup> E tais políticas sociais garantidoras são implementadas/efetivadas através das chamadas ações afirmativas propostas pelo Estado.

### 2.3 Políticas sociais garantidoras

Inicialmente é importante conceituar as chamadas políticas sociais garantidoras também conhecidas como ações afirmativas. Ações implementadas pelo Estado com fito de amenizar desgastes e discriminações incidentes a certos grupos, tais como negros, mulheres, pessoas com deficiência, dentre outros, dando a todos a garantia constitucional de aplicação do princípio da isonomia. Assim, na visão do ex-ministro do STF Joaquim Barbosa tem-se que:

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

(...) trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência

---

<sup>31</sup> LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à cidade e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do Século XXI. P.05.

<sup>32</sup> PEREIRA. Potyara A. P. Política Social, temas e questões. 2011, P.87

<sup>33</sup> BARBOSA, Joaquim. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. 2001. P.131

jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito.<sup>34</sup>

Assim, conclui-se que as ações afirmativas surgem como forma de aplicar, na prática, o princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana fazendo com que as classes menos favorecidas e mais propícias ao sofrimento de injustiças sociais e preconceitos consigam, de fato, ter seus direitos constitucionais realmente reconhecidos, promovidos e realizados, instituídos na prática, ou seja, vividos pelo cidadão. É o efetivo exercício da cidadania.

Nesse sentido, nas palavras de Joaquim Barbosa, o objeto da aplicação das ações afirmativas é “induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginário coletivo a idéia de supremacia e subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher”<sup>35</sup>(sic). E, complementa: “Por outro lado, as ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas sobretudo eliminar os “efeitos persistentes” (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar.”<sup>36</sup> Ou seja, trata-se de uma reparação histórica às minorias.

Assim, as ações afirmativas são chamadas por Silvio Almeida (2019) de discriminação positiva pois despende tratamento especial a um determinado grupo com a finalidade de garantir uma existência humana digna; e uma vez implementadas não podem ser subtraídas sob pena da ocorrência de retrocesso social.

Sobre o tema, Silvio Almeida em sua obra *Racismo Estrutural* expõe:

(...) é importante dizer que é possível falar também em discriminação positiva, definida como a possibilidade de atribuição de tratamento diferenciado a grupos historicamente discriminados com o objetivo de corrigir desvantagens causadas pela discriminação negativa – a que causa prejuízos e desvantagens. Políticas de ação afirmativa – que estabelecem tratamento discriminatório a fim de corrigir ou compensar a desigualdade – são exemplos de discriminação positiva.<sup>37</sup>

Uma vez implementadas pelo Estado, as ações afirmativas ou as normas com direitos positivados que conferem benefícios não devem ser alteradas sem

---

<sup>34</sup> GOMES BARBOSA, JOAQUIM B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. 2001. P.134

<sup>35</sup> GOMES BARBOSA, JOAQUIM B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. 2001. P.136

<sup>36</sup> *Ibidem*. P.136

<sup>37</sup> ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. São Paulo. Ed. Pólen. 2019. P. 34

fundamentação lógica e adequada, sob pena de ser considerado um retrocesso social. Sobre o referido retrocesso social, Cunha Junior e Marcelo Novelino (2016), o classificam como princípio da vedação do retrocesso social e explicitam:

O referido princípio impede que os poderes públicos possam reduzir de forma arbitrária o grau de concretização conquistado por um direito social, mesmo quando não o faça com efeitos retroativos e que não esteja em jogo uma alteração do texto constitucional.<sup>38</sup>

Assim, as ações afirmativas propostas pelo Estado são a base, a efetivação dos direitos sociais fundamentais direcionados, em regra, a uma determinada categoria considerada minoritária ou diretamente afetada seja por sua etnia, condição social, orientação sexual etc. Desse modo é que as políticas sociais, consubstanciadas através das ações afirmativas, possuem como fito a garantia da aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa humana, da igualdade, do efetivo exercício da cidadania e da manutenção do mínimo existencial ao cidadão assistido, promovendo-lhes a aplicação de direitos.

Sobre as ações afirmativas, Flávia Piovesan (2005) expõe sua opinião conforme abaixo descrito:

Nesse cenário, por exemplo a população afro-descendente, as mulheres, as crianças e demais grupos devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge também, como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.<sup>39</sup> (sic)

Piovesan (2005) ainda complementa:

Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social, situam-se as ações afirmativas. Elas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos. As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação, cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade. Por meio delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley. NOVELINO, Marcelo. Constituição Federal para concursos, 7ª ed. Salvador. Ed. Jus Podvm. 2016, p. 180

<sup>39</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos. Disponível em Sem título-5 (scielo.br),

<sup>40</sup> Ibidem

Da narrativa feita por Piovesan se faz necessário compreender que a igualdade de direitos tratada e almejada para os grupos considerados minoritários possui concepções a serem analisadas: a igualdade formal, explicitada na CF/88, que dispõe que todos são iguais perante a lei (princípio da igualdade); e a igualdade material que trata da aplicação de medidas, sejam elas sociais ou econômicas, capazes de garantir às minorias a igualdade assegurada na lei.

Segundo Flavia (2005), corresponde ao ideal de justiça social e distributiva como reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios). Assim, as diferenças precisam ser tratadas para que haja isonomia, para que os mais fracos se aproximem do direito que formalmente são assegurados a todos. Essa é uma das finalidades das Ações Afirmativas.

Seguindo a mesma linha, Allan Coelho Duarte<sup>41</sup> em seu artigo intitulado A Constitucionalidade das Políticas de Ação Afirmativas (2014) dispõe que as ações afirmativas são políticas focais e explicita que:

Ações afirmativas podem ser entendidas como soluções de caráter temporário, tomadas pelo Estado ou pela iniciativa privada, cujo intuito primordial é o de corrigir e compensar distorções históricas ou mesmo atuais, causadas por motivos escusos que foram se acumulando com o decorrer do tempo e acabaram por prejudicar certo grupo específico, seja por critérios de raça, etnia, religião, gênero, etc. (sic)<sup>42</sup>

Conclui-se, portanto, que as ações afirmativas, também chamada de discriminação positiva, são instrumentos utilizados para propiciar igualdade material, e não apenas formal, ou seja, ações capazes de proteger e beneficiar grupos ou indivíduos específicos, conferindo-lhe tratamento, conforme explicitado pelo filósofo Aristóteles, dos iguais de forma igual e dos desiguais de forma desigual na medida de suas desigualdades, com a finalidade precípua de se chegar ao tratamento isonômico a todos defendido pelo princípio da igualdade.

Assim nas palavras do autor e advogado Silvio Almeida (2019), as ações afirmativas são um exemplo de mudança institucional cujo objetivo é aumentar a

---

<sup>41</sup> Mestrando em Direito (IDP). Internacionalista/ Bacharel em Relações Internacionais (UnB) e em Direito (UniCeub - em andamento).

<sup>42</sup> DUARTE, Allan Coelho. A Constitucionalidade das políticas de ações afirmativas, p.01

representatividade de minorias raciais e alterar a lógica discriminatória dos processos institucionais. Trata-se, portanto, de um combate ao racismo.

No Brasil, as ações afirmativas tiveram como base o quanto disciplinado na Constituição Federal (BRASIL, 1988) que prevê no art. 3º como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil: I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Tais objetivos tem com clareza o objetivo de se fazer aplicar o princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

A Constituição cidadã deu início, conforme já explicitado, ao processo de busca pela igualdade de pessoas e grupos específicos com o fito de garantir-lhe isonomia, tratamento isonômico. Sendo assim as ações afirmativas surgem como uma política necessária para coibir as desigualdades e as exclusões.

Silvio Almeida (2019) acrescenta que:

A Constituição deu base, especialmente nos artigos 1º, 3º e 5º, para a implementação de políticas de promoção de igualdade racial ou de ação afirmativa. Ações afirmativas são políticas públicas de promoção de igualdade nos setores públicos e privados, e que visam a beneficiar minorias sociais historicamente discriminadas. Tais políticas podem ser realizadas das mais diversas modalidades e ser aplicadas em inúmeras áreas. As cotas raciais são apenas uma modalidade, uma técnica de aplicação das ações afirmativas. (...)

As políticas de ações afirmativas encontram ampla fundamentação em nosso ordenamento jurídico, como também em preceitos ético-políticos que foram incorporados pelo constitucionalismo contemporâneo, como as ideias de justiça corretiva e justiça distributiva. Esses conceitos de justiça atuam como parâmetros para interpretação das normas que estabelecem a erradicação da marginalização social como um objetivo constitucional.<sup>43</sup>

Nesse sentido, as ações afirmativas têm por objetivo a busca pela igualdade formal e sobre a aplicação dessas ações na busca pela igualdade, Piovesan (2005) afirma que:

As ações afirmativas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte dos grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, entre outros grupos.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> ALMEIDA, Silvio Luiz. Racismo Estrutural. Ed. Pólen, 2019. P. 145 e 146.

<sup>44</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos. Disponível em [Sem título-5 \(scielo.br\)](#)

Nesse sentido, pode-se citar o Programa Nacional de Direito Humanos (PNDH-3), aprovado pelo Decreto de nº 7.037/2009, que tem como objetivo direcionar as ações governamentais em prol da efetivação dos direitos humanos, através de diretrizes especificadas. Nas palavras de Flávia Piovesan (2005), o PNDH-3 “faz expressa alusão às políticas compensatórias, prevendo como meta o desenvolvimento de ações afirmativas em favor de grupos socialmente vulneráveis.” Piovesan (2005), ainda sobre as ações afirmativas e a busca pela igualdade discorre:

A implementação do direito à igualdade é tarefa fundamental à qualquer projeto democrático, já que em última análise a democracia significa a igualdade no exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A busca democrática requer fundamentalmente o exercício em igualdade de condições dos direitos humanos elementares. Se a democracia se confunde com a igualdade, a implementação do direito à igualdade, por sua vez, impõe tanto o desafio de eliminar toda e qualquer forma de discriminação como o desafio de promover a igualdade. Para a implementação do direito à igualdade, é decisivo que se intensifiquem e aprimorem ações em prol do alcance dessas duas metas que, por serem indissociáveis, não de ser desenvolvidas de forma conjugada. Há, assim, que se combinar estratégias repressivas e promocionais que propiciem a implementação do direito à igualdade.<sup>45</sup>

Em face do exposto, conclui-se que as ações afirmativas, repita-se, são medidas especiais aplicadas àqueles considerados como vulneráveis, seja pela questão étnica, racial, de gênero, dentre outros. São beneficiados por essa política/ações grupos marginalizados e/ou excluídos com o fito de dirimir as desigualdades sociais e segregações, proporcionando-lhes maior participação nas questões relativas à saúde, educação, lazer, moradia, emprego etc.

Assim, com base no objetivo da redução das desigualdades é que também foi criado o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, exemplo de política social garantidora instituída, inicialmente, para vigorar pelo prazo de 10 anos mas foi prorrogada por tempo indeterminado pela EC de nº 67/2010.

A respeito do referido Fundo, o art. 79 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe que:

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, a ser

---

<sup>45</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos. Disponível em [Sem título-5 \(scielo.br\)](http://www.scielo.br)

regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Prazo prorrogado por tempo indeterminado, de acordo com o art. 1º da Emenda Constitucional nº 67, de 2010)

Com a criação do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza restou determinado, com base no quanto disciplinado pelo art. 82 do ADCT, que Estados e Municípios deverão instituir Fundos de Combate à Pobreza (FCP).

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

Assim, a Lei de nº 111/2001 que trata sobre o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza e institui no seu art. 1º dispõe que:

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para vigorar até o ano de 2010, tem como objetivo viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Tem-se, pois, que a finalidade precípua para implementação do Fundo de Combate à Pobreza é minimizar as desigualdades sociais, erradicar a pobreza, gerar possibilidade de crescimento econômico. A base de financiamento do FCP é o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e sua alíquota é instituída por cada estado, com base no quanto disciplinado pelos artigos 155 e 158, ambos da CF/88.

No caso específico do estado da Bahia, com base nas informações disponibilizadas pela Casa Civil do Estado da Bahia, tem-se que<sup>46</sup>:

Em 2001, através da Lei Estadual de nº 7.988/2001 foi criada, no estado, a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP). Nesta estrutura, estava a Diretoria Executiva do Fundo Estadual de Combate e Erradicação

---

<sup>46</sup> Informações sobre o FCP do Estado da Bahia retirados do site da Casa Civil. Disponível em [Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza - FUNCEP - Casa Civil - Governo da Bahia](#). Acesso em 07/09/2022.

à Pobreza (FUNCEP), o Conselho de Políticas de Inclusão Social como instância deliberativa deste fundo. Em 2006, a SECOMP foi extinta e estas estruturas foram transferidas para a recém-criada Casa Civil.

Em 2007, o Decreto de nº 10.377/2007 aprovou o regimento da Casa Civil. Segundo este documento, a Diretoria Executiva do FUNCEP tem por finalidade programar, coordenar, executar, supervisionar e controlar as atividades do Fundo, em estreita articulação, no que couber, com as unidades centrais do Sistema Estadual de Planejamento e Sistema Financeiro e de Contabilidade do Estado.

Em 2014, a Lei Estadual de nº 13.182/2014 instituiu o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia – EIR, cujo objetivo é garantir à população negra e outras comunidades tradicionais do estado da Bahia a igualdade de oportunidades, defesa de direitos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e demais formas de intolerância racial e religiosa. Desde então, o FUNCEP passou a destinar parte do seu orçamento para ações de combate à pobreza que colaborem com as diretrizes do EIR.

Dentre as ações financiadas pelo FUNCEP estão: assistência social, segurança alimentar, agricultura familiar, economia solidária, alfabetização, qualificação profissional, habitação de interesse social e acesso a água.

Assim, a implementação de ações afirmativas, tais como os Fundos acima citados, buscam a concretização da cidadania com a finalidade de erradicar as desigualdades sociais, através de políticas que garantam ao cidadão a aplicabilidade do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, além da efetivação de direitos assegurados pela Constituição Federal e outras normas existentes na nossa legislação.

Na seara referente a moradia, pode-se citar como uma ação afirmativa/positiva referente as políticas sócias de moradia a implementação do Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Implementação de Interesse Social (PNHIS), planos instituídos com base no direito constitucional à moradia.

#### 2.4 O direito à moradia na Constituição Federal de 1988.

A moradia, direito fundamental social presente no art. 6º da Carta Magna, não foi um direito que já nasceu com a Constituição Federal quando de sua promulgação em 1988.

Mesmo presente desde 1948 na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, o direito à moradia somente foi implementado como direito social após 12 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 26/2000.

Nesse sentido, após a aprovação da EC 26/2000, é que o art. 6º da Constituição Federal de 1988 assim passou a dispor:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Um dos motivos para a inclusão do direito à moradia na Constituição Federal é a associação direta dele com os fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana e a obtenção dos objetivos constitucionais no que concerne em constituir uma sociedade justa, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e, ainda, promover o bem de todos, conforme disciplinado nos artigos 1º e 3º, ambos da CF/88 (BRASIL, 1988).

É válido ressaltar que o princípio da dignidade da pessoa humana, base para concretização de inúmeros direitos, é um dos mais importantes dentro das nossas leis, assim como no mundo inteiro tendo em vista ser o fundamento básico garantidor para aplicabilidade principalmente dos direitos sociais.

Nesse sentido é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no que tange a moradia, assegura no item 25 que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Em conformidade com a DUDH, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) estabeleceu no art. 11 que:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Nos mesmos moldes, a Agenda 21<sup>47</sup> estabeleceu, no capítulo que se refere a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos urbanos (capítulo 7), áreas de programa sendo um destes a de oferecer à todos habitação adequada, explicitando que:

O acesso a habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais. O direito a habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Apesar disso, estima-se que atualmente pelo menos 1 bilhão de pessoas não disponham de habitações seguras e saudáveis e que, caso não se tomem as medidas adequadas, esse total terá aumentado drasticamente até o final do século e além.<sup>48</sup>

Tem-se que várias são as orientações e princípios internacionais que estabelecem disposições específicas relativas ao direito à moradia adequada, chegando a conclusão de que o direito fundamental conferido à moradia, através da sua inserção como direito social constitucional, garantiu ao cidadão, nas palavras de Dirley da Cunha Junior (2019), “exigir do Estado uma postura ativa (...) que possibilita realizar a igualização de situações sociais desiguais, proporcionando melhores condições de vida aos desprovidos de recursos materiais.”<sup>49</sup>

No entanto, é preciso esclarecer que essa moradia deve ser digna e adequada. E, conforme explicitado pelo Dicionário Aurélio, digno é tudo aquilo que é considerado apropriado, conveniente, decente.

Assim, tem-se por moradia não só um teto capaz de proteger o cidadão de variações climáticas, das intempéries, o que se pretende resguardar/garantir é um ambiente adequado, aqui designado de moradia digna, com infraestrutura e saneamento básico que possa garantir ao cidadão condições de salubridade, segurança e habitabilidade, com instalações sanitárias adequadas servida de serviços públicos essenciais básicos, tais como: energia, esgoto, água, coleta de lixo, acesso a transporte público, dentre outros.

Nesse sentido é que a dignidade do cidadão é o objetivo maior dos programas desenvolvidos pelas políticas públicas sociais, uma vez que com a certeza de um teto, de uma moradia adequada para sua família, supõe-se que o cidadão beneficiado

---

<sup>47</sup> Documento em que diversos países se comprometem a diminuir os problemas socioambientais existentes.

<sup>48</sup> cap07.PDF (mma.gov.br)

<sup>49</sup>CUNHA, DIRLEY DA. Direito Constitucional, 2019. P.671

consegue viver melhor, ter uma qualidade melhor de vida, consagrando a efetivação dos direitos sociais e, nesse caso específico, do direito social de moradia. Conseqüentemente tem-se a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Além disso, a moradia digna confere ao cidadão a satisfação do viver bem, dá-lhe segurança, o encaminha para a sociabilidade, tendo em vista uma melhor satisfação e elevação da autoestima, causando-lhe um bem-estar capaz de reverberar em outras esferas da vida.

O direito à moradia, além de assegurado pela Constituição Federal é, conforme explicitado acima, garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos no art. 25, I. Então, além do quanto determinado pela Carta Magna no art. 6º, o Brasil, sendo membro da ONU – Organização das Nações Unidas, acolhe também a determinação do art. 25, I da Declaração Universal dos Direitos Humanos supracitado.

E, ainda, o Brasil, após Decreto de nº 591/2012<sup>50</sup> que determinou a execução e cumprimento integral do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reforçou o reconhecimento de moradia adequada a todo cidadão, conforme artigo 11 do referido pacto.

Tem-se, pois, que o Brasil concretizou importantes avanços na consolidação de um marco legal para regular a questão da moradia.

No entanto, se faz necessário que o Estado atue de forma ativa no sentido de garantir direitos sociais habitacionais, ofertando aos cidadãos hipossuficientes e em condições de vulnerabilidade social o direito a habitação, ou seja, a moradia digna. E a efetivação desse direito, conforme já explicitado alhures, acontece através de atividades desenvolvidas pelas políticas públicas.

Assim, através de programas governamentais desenvolvidos pelo Poder Executivo é que se garante o acesso ao direito social de moradia assegurando a aplicabilidade do quanto determinado pela Constituição Federal.

A efetivação dessas políticas públicas é também garantida constitucionalmente, no art. 23, IX da CF/88 (BRASIL,1988) que determina como dever da União, dos Estados e dos Municípios. Vejamos:

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

---

<sup>50</sup> [D0591 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Com base no quanto disciplinado no artigo constitucional supracitado, conclui-se que é de competência do Governo Federal a elaboração de políticas públicas garantidoras de acesso à moradia (digna), mas a legislação afirma ser competência comum, ou seja, que tal tarefa de implementação dessas políticas devem ser divididas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Tais políticas públicas devem compreender o estudo do Direito a cidade, o cidadão e seu pertencimento ao espaço que ocupa, o seu direcionamento a unidades habitacionais adequadas, com saneamento básico e acessibilidade. Deve-se observar também, a existência de ações sociais e políticas conjuntas voltadas ao resgate dos moradores de rua, moradores de unidades precárias e em situação de risco e com fim de revitalizar as favelas e os conglomerados considerados precários, transformando-os em locais com qualidade habitacional.

Nesse sentido, Mateus Fernandes Vilela Lima discorre que:

A análise e a concepção de políticas públicas habitacionais devem ter sempre em mente que a casa, a moradia, a habitação além de um bem, configura-se como uma necessidade básica de qualquer pessoa, uma vez que todos nós precisamos de abrigo, privacidade, serviços públicos de infraestrutura etc. Por isso as políticas habitacionais de interesse social devem ser entendidas como instrumental de acesso a um direito fundamental e concebidas para atenuar desigualdades sociais. Portanto, devem ser implementadas como políticas sociais.

(...)

Assim, o direito à moradia exige do Estado a adoção de políticas públicas que evitem a escassez de moradia, os despejos forçados e a discriminação de grupos vulneráveis e excluído. Essas medidas devem ser tomadas pelos diversos níveis federativos e por todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Administrativo).<sup>51</sup>

Há, portanto, um grande desafio por parte da União e demais entes da federação para garantir o acesso a moradia. E, repita-se, há de se falar sempre em moradia adequada, digna.

Com o fito de vencer esse desafio e implementando o quanto disciplinado pelo art. 23, IX da Constituição foi promulgada a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

---

<sup>51</sup> LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à cidade e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do Século XXI. P.08 e 09.

Antes, porém, em 2005, o Governo Federal, através da Lei Federal de nº 11.124/2005<sup>52</sup>, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS.

O SNHIS, conforme instituído no art. 2º da Lei, além de centralizar os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (art. 3º), tem como objetivo:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Já em 2007 foi lançado o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento através do Decreto 6.025/2007<sup>53</sup> que visa, através de investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros, o crescimento econômico do país.

No discurso de lançamento do programa, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva assim se manifestou<sup>54</sup>:

Queremos continuar crescendo de maneira correta, porém, de forma mais acelerada. Crescer de forma correta é crescer diminuindo as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões, é crescer distribuindo renda, conhecimento e qualidade de vida.

Crescer de forma acelerada é arrancar as travas e colocar o País em um ritmo mais compatível com sua capacidade e com sua força.

(...)

O Programa de Aceleração do Crescimento é apenas uma peça de uma grande engrenagem. Ele mesmo vai se ampliar e desdobrar em várias etapas.

(...)

Na área da infra-estrutura, junto com medidas nas áreas tradicionais, estamos introduzindo um novo conceito: o de infra-estrutura social. É assim que passamos a denominar investimentos em alguns setores, como habitação e saneamento, transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade, como o Luz para Todos, que representam, de forma direta, melhoria da qualidade de vida da população mais pobre. (sic)

---

<sup>52</sup> Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — Português (Brasil) ([www.gov.br](http://www.gov.br))

<sup>53</sup> Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - OGU - Valores Pagos - Conjuntos de dados - Portal Brasileiro de Dados Abertos

<sup>54</sup> Leia o discurso de Lula no lançamento do PAC - Congresso em Foco ([uol.com.br](http://uol.com.br))

Decerto, o Governo Federal criou instrumentos capazes de assegurar o direito a moradia aos cidadãos de baixa renda, considerados vulneráveis e hipossuficientes. Desse modo, para a efetividade desse direito fundamental deve o Estado manter uma postura ativa, garantidor de direitos, mediante a implementação de políticas públicas, sejam elas sociais ou econômicas, eficazes e capazes de reduzir as desigualdades sociais.

Ainda citando Pedro Lenza (2014) este conclui que:

Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art. 5º, XI) 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 atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.<sup>55</sup>

Por fim, há de se considerar que o direito à moradia é diferente do direito de propriedade, também garantido pela constituição e considerado um direito fundamental. No entanto aquele é mais amplo que este, uma vez que a moradia é garantida até àqueles que não possuem a propriedade do imóvel. Sobre essa questão Sheila Rolemberg (2020) assim sinaliza:

O direito à moradia, como um direito social fundamental complexo, ultrapassa o simplório direito de possuir um imóvel próprio (direito de propriedade e direito à propriedade), embora este seja um complemento indispensável para a efetivação desse direito, alcançando a promoção do acesso ao chamado direito à cidade por meio de infraestrutura necessária.<sup>56</sup>

Em face do exposto, tem-se que as políticas sociais devem ter o viés garantidor ao cidadão de que este terá o mínimo existencial possível capaz de assegurar-lhe uma vida digna. Assim as políticas sociais garantidoras são também conhecidas como ações afirmativas impostas pelo Estado em favor dos cidadãos menos favorecidos que conferem a este acesso a direitos sociais assegurados em normas constitucionais, assim como em outras tantas já citadas.

---

<sup>55</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 18ª ed. São Paulo. Saraiva, 2014. P.1184

<sup>56</sup> ROLEMBERG, Sheila Santos. A função social da propriedade pública e o direito à moradia. P.8.

Não é diferente com o direito à moradia que após longo período sendo discutido como direito essencial ao cidadão foi inserido no rol de direitos fundamentais, como já explicitado alhures. Esse direito será melhor analisado nos capítulos seguintes.

Ademais, é válido frisar que quando os Entes Federados, seja União, Estado ou Município, não conseguem assegurar tal direito, qual seja, o acesso à moradia, o Poder Judiciário pode garantir e assegurar a efetivação desse direito.

Abaixo transcreve-se parte de decisão recente sobre o tema. Vejamos:

A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, acrescentou formalmente o direito à moradia ao rol dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988 (artigo 6º).

Artigo 6º, Constituição Federal de 1988:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Trata-se de um ramo cujas complexidades extrapolam as diversas áreas do direito público, especialmente as amplas áreas do direito constitucional e administrativo. É indivisível, interdependente e intimamente relacionado a uma série de outros direitos da personalidade relacionados a esse direito, como o direito à vida, à saúde, à privacidade, à propriedade, à paz, à liberdade.

Verifica-se que o autor fazia parte do MSTs (Movimento sem teto de Salvador) e que há 3 (três) anos realizou um cadastro na CONDER, com o intuito de ser contemplado com um imóvel residencial, através de um programa habitacional.

(...)

Isto posto, com fulcro no art. 487, I do NCPc, extingo o feito com resolução do mérito JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE DE A PRESENTE AÇÃO para Determinar que a requerida entregue a chave do imóvel apartamento 401, no Loteamento Vila Perseverança, Bairro de Pernambués, Salvador/ Ba. uma vez que foi concedido a terceiros, DETERMINO que seja concedido um imóvel com as mesmas características e na mesma localidade, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 até o limite do valor de um imóvel com as mesmas características do ofertado. (Processo de nº 0516077-24.2014.8.05.0001. 17ª Vara das Relações de Consumo da Comarca de Salvador/Bahia, Juíza Marielza Brandão Franco. Sentença prolatada em 14 de julho de 2022.)

Conclui-se que, mesmo com as normas vigentes de implantação de políticas públicas destinadas a concessão de moradia, há situações em que essas políticas para serem efetivadas precisam que o cidadão recorra ao Poder Judiciário.

### 3 SOBRE A MORADIA NO BRASIL

A moradia, conforme já explicitado, é um direito social fundamental garantido constitucionalmente e essencial para manutenção da vida do cidadão, para garantir-lhe dignidade e satisfação, além de inclusão social. Um lar, não simplesmente um teto que protege das intempéries, é essencial para o cidadão ter uma vida feliz e segura. No entanto, para alcançar o patamar de direito social foi preciso percorrer um longo caminho de lutas para garantia desse direito.

3.1 A situação da moradia no Brasil – um breve relato sobre as moradias precárias.

Como é sabido, as cidades brasileiras, principalmente os chamados grandes centros, sofrem com questões marcadas pelo seu crescimento desordenado e pelas desigualdades sociais. A concentração de um número considerável de pessoas em um espaço pode ocasionar o chamado inchaço populacional, já as desigualdades são observadas quando se analisa a impossibilidade/incapacidade de absorção de mão de obra trabalhista, falta de qualificação dessa mão de obra, escassez de espaços destinados a moradia de parte da população de baixa renda, precariedade nos serviços de saúde, educação, transporte, lazer dentre outros.

Esses dois fenômenos são facilmente observados nas cidades brasileiras, sendo mais evidente nos grandes centros urbanos. E, essa situação se arrasta há anos, tendo em vista a inexistência de políticas públicas eficazes que possam proporcionar melhor qualidade de vida à população, principalmente a de baixa renda.

Ato contínuo, com a inexistência de ações por parte do Estado é quase impossível frear esse crescimento desordenado das cidades e, conseqüentemente, eliminar ou, ao menos, diminuir o avanço das desigualdades. Isso porque, a desigualdade social decorrente da exclusão social, dos baixos índices educacionais e da situação financeira precária das famílias, são causas determinantes para a ocorrência de desemprego e violência, com conseqüente diminuição do valor aquisitivo das famílias que sofrem reflexos nos déficits habitacionais e, conseqüentemente, a existência de moradias precárias sem acesso a serviços de saneamento básico e, algumas vezes, localizadas em áreas de risco.

Assim, na inexistência de possibilidade do cidadão na manutenção de uma qualidade de vida digna, capaz de lhe assegurar os requisitos essenciais básicos

consignados na Constituição Federal como indispensáveis para uma vida adequada e saudável, este se vê em condições de precariedade, com reflexos negativos na sua saúde, na sua escolaridade e não seria diferente no que se refere a sua moradia.

Nesse sentido, sem condições financeiras de obtenção de moradia apta, seja para aquisição ou até mesmo aluguel, outra alternativa não há se não a de assentamento em situações precárias, ou seja, em localidades insalubres, sem saneamento básico e sem qualquer tipo de segurança. Tanto é que não raro depara-se com moradias localizadas em encostas e até mesmo em palafitas.

Sobre esse prisma Sheila Rolemberg (2020) explicita que:

As cidades brasileiras são marcadas por problemas e desigualdades sociais, incapacidade de absorção da população trabalhadora ao mercado, crises dos espaços públicos, carência nos serviços públicos, produção desigual do espaço, segregação socioespacial, expressões características do padrão de desenvolvimento excludente típico dos países da América Latina, marcas de um processo de urbanização característico que produz resultados contraditórios sobre a dinâmica da estrutura ocupacional urbana. A exclusão social e o desnível de renda entre as famílias brasileiras podem ser denunciados por dois dos seus efeitos mais evidentes, o déficit habitacional e a moradia precária em áreas de risco. Por isso, as questões vinculadas à propriedade e à regularização fundiária ainda fomentam grandes discussões na contemporaneidade.<sup>57</sup>

A crise na situação da moradia não é um assunto recente no país, tendo em vista que muitas famílias brasileiras não possuem uma moradia digna. Sabe-se que a moradia é essencial, constitui-se um direito, mas, no entanto, com o inchaço dos centros urbanos (a população rural migrando para as cidades), ao longo dos anos houve um crescimento desordenado de espaços urbanos e, conseqüentemente, o aparecimento de assentamentos precários, tendo em vista a dificuldade econômica de ser manter e/ou adquirir uma unidade habitacional.

Mateus Fernandes Vilela Lima, explicita de forma clara a situação:

O afluxo imenso de pessoas para as cidades foi acompanhado por uma brutal concentração de renda. Por outro lado, esse processo não foi acompanhado por políticas públicas urbanas e habitacionais que suprissem a demanda crescente por moradia. A consequência urbana desse desenvolvimento é uma cisão da cidade entre quem pode pagar por sua moradia e aqueles que não tem possibilidade para isso. Em função do desemprego e subemprego e da conseqüente baixa remuneração, parte da população se viu obrigada a reduzir os gastos necessários para sua sobrevivência. Entre esses gastos estava e está o gasto com a moradia e, como esta camada da população não

---

<sup>57</sup> ROLEMBERG, Sheila Santos. A função social da propriedade pública e o direito à moradia. P. 5-6.

pode comprar uma propriedade ou alugar, a ocupação ilegal surge como única estratégia de sobrevivência. A ilegalidade e a precariedade dessas ocupações repercutem em diversas relações sociais e reproduz pobreza e violência.<sup>58</sup>

Assim a questão econômica, além da situação espacial e de classes, tem grande influência no que concerne à moradia. Há de se considerar que com o inchaço da população nos grandes centros urbanos e a inexistência de espaços para a acomodação destes é que conglomerados urbanos precários são instalados nas cidades. Além disso, a necessidade de se esconder esse quadro social precário, tais instalações/habitações são, não raro, instalados em áreas periféricas, longe de escolas, hospitais e com déficit de transporte público, assim como esquecidos pela segurança pública.

Aliados a isso tem-se uma comunidade carente do conhecimento de seus direitos, sofrida pelas intempéries da vida e sem perspectiva de melhora das suas condições, salvo quando da ocorrência de políticas públicas sociais capazes de reverter esse quadro. Esse cenário é verificado em grandes capitais do Brasil, não sendo diferente na cidade de Salvador/Bahia.

Sobre o tema Raquel Rolnik (2019), em sua obra *A Guerra dos Lugares*, explicita que “uma nova geografia da pobreza e da vulnerabilidade social, muito mais heterogênea e complexa, define o “lugar dos pobres” na cidade, um grupo social também muito mais heterogêneo”<sup>59</sup> E acrescenta: “o Brasil nunca teve nada parecido com um sistema de bem-estar ao longo da sua história”<sup>60</sup>

Assim, ao longo dos anos, o Brasil não acompanhou de forma concomitante as mudanças ocorridas no pós-guerra na Europa e Estados Unidos, uma vez que as mudanças trazidas pelas políticas sociais só começaram a aflorar na nossa sociedade quando da promulgação da constituição cidadã, a nossa Constituição Federal de 1988.

No que concerne a implementação de políticas sociais no Brasil, Raquel Rolnik (2019) esclarece que no final dos anos 60 e meados dos anos 70 o processo de modernização se deu pelo impulso rápido da industrialização, mas que este não acompanhou a melhoria das condições de trabalho, aumentos salariais e,

---

<sup>58</sup> LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas sociais habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. UERJ. 2019. P. 04

<sup>59</sup> ROLNIK, Raquel. *A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2020. RJ. ED. Lúmen. p. 265

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.266

consequentemente, aquisição de direitos sociais pelo Estado. Nesse sentido, ela se manifesta:

É a chamada “espoliação urbana”, modelo de inserção urbanística dos trabalhadores nas cidades que explica, segundo Lúcio Kowarick, a “lógica da desordem”. (...) O frágil regime democrático estabelecido depois de 1945 foi interrompido por uma ditadura militar que durou mais de vinte anos (1964-1985) e praticamente bloqueou qualquer avanço social significativo que poderia ter sido alcançado como subproduto do rápido processo de modernização econômica que se desenvolvia no país.

Esse modelo desenvolvimentista e socialmente perverso resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas, tal como a habitação. De fato, a falta de oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do país, em um contexto de urbanização vertiginosamente rápida.<sup>61</sup>

Segundo Rolnik (2019), sob pressão de movimentos sociais urbanos é que na década de 80 iniciou-se um movimento para implementação de garantias e direitos, pós ditadura militar. Nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a nossa Constituição cidadã, houve a implementação de direitos individuais, sociais e políticos, sendo este regramento um importante marco para manutenção da igualdade de direitos, inclusão social e diminuição das desigualdades. Assim, Rolnik (2019) ainda complementa:

Especificamente no campo da política urbana, a Constituição de 1988 reconheceu a função social da propriedade como um princípio, bem como os direitos de ocupantes informais, o que criou uma base jurídica para a efetivação do direito à cidade e a implementação da chamada agenda da reforma urbana. No entanto, para se tornarem efetivas, as mudanças sinalizadas pela nova ordem constitucional exigiam mais do que o estabelecimento de princípios jurídicos. (...)

O reconhecimento constitucional do direito à moradia como direito fundamental, em 2000, e a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257), em 2001, são exemplos de conquistas pontuais – mas não menos importantes – de movimentos sociais e forças de esquerda, no âmbito de suas lutas pelo direito à cidade.<sup>62</sup>

E Rolnik (2019), conclui:

Como vimos, o padrão histórico de moradia no Brasil sempre foi o da autoconstrução em loteamentos precários nas periferias ou das ocupações de terrenos públicos ou privados vazios, as favelas. Durante o período de transição democrática – anos 1980 e 1990 -, o número e a proporção de moradores em favelas nas principais cidades brasileiras cresceram de forma significativa, processo este não totalmente interrompido na década seguinte.

---

<sup>61</sup> ROLNIK, Raquel. A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. p.266 e 267.

<sup>62</sup> Ibidem. p. 268 e 270

(...) As favelas continuaram a crescer na última década, numa velocidade superior à cidade como um todo.<sup>63</sup>

Conclui-se, assim, que durante todo o histórico de urbanização ocorrida no Brasil não houve qualquer planejamento de utilização do solo urbano, o que resultou em conglomerados populacionais desordenados, muitos sem qualquer tipo de infraestrutura e saneamento básico. Nesse sentido, não causa qualquer estranhamento que o direito à moradia foi inserido como direito social na Constituição Federal e passou a ser pauta de políticas públicas sociais, com o fito de garantir moradia apta aos que dela necessitam.

Assim, a garantia de alteração desse quadro de precariedade só tem condições de ocorrer a partir da implementação de políticas públicas sociais, que começaram a ser implementadas tendo como base a Constituição Federal de 1988 que disciplinou garantias fundamentais aos cidadãos.

Após a inserção do direito à moradia no art. 6º da CF/88 como direito fundamental social, no ano de 2000, foi que em 2001 implementou-se o Estatuto das Cidades, através da Lei de nº 10.257/2001 que, no parágrafo único do art. 1º estabeleceu “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”<sup>64</sup>

Como uma das diretrizes gerais implementadas pelo Estatuto das Cidades, o art. 2º, inciso III explicita que se faz necessário a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;”<sup>65</sup>

Ato contínuo, normas como a de implementação do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (Decreto 6.025/2007), a própria lei do PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009) foram promulgadas com o fito de operacionalizar as políticas sociais no que concerne à habitação.

Assim, no caso específico da moradia, com a promulgação da Lei 11.977/2009, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) vislumbrou-se a possibilidade de

---

<sup>63</sup> ROLNIK, Raquel. A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. p. P.277

<sup>64</sup> L10257 (planalto.gov.br)

<sup>65</sup> L10257 (planalto.gov.br)

amenizar as discrepâncias sociais concernentes ao setor de habitação para população de baixa renda. E é justamente essa faixa que se encontra a população que concentra a maior parcela do déficit habitacional brasileiro.

A Fundação João Pinheiro (FJP)<sup>66</sup> em estudo sobre o déficit habitacional no Brasil e a inadequação dos domicílios no país mapeou, entre os anos de 2016 e 2019, as estimativas do déficit habitacional brasileiro.<sup>67</sup> E, compreende déficit habitacional a ausência de moradias relacionadas a ocupações irregulares, habitações precárias, famílias que possuem custo excessivo com aluguel e coabitações familiares quando há mais de um núcleo familiar ocupando o mesmo espaço físico. São essas situações que necessitam ser sanadas.

Segundo o relatório, a Fundação João Pinheiro (2021) considera-se déficit habitacional<sup>68</sup>:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

Nesse viés, a Fundação João Pinheiro apresentou, com base nos dados emitidos pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, um mapa das Unidades Federativas (UF) do Brasil referente ao déficit habitacional em cada estado.

O mapa abaixo é referente ao ano de 2019 e explicita que os estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e a maior parte da região Nordeste são as regiões que a população mais sofre com o déficit habitacional (déficit habitacional total).

---

<sup>66</sup> Déficit Habitacional no Brasil | Fundação João Pinheiro - FJP

<sup>67</sup> 21.05\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf (fjp.mg.gov.br)

<sup>68</sup> Microsoft Word - Déficit Habitacional 18-11-2013.docx (bibliotecadigital.mg.gov.br), pág. 13.

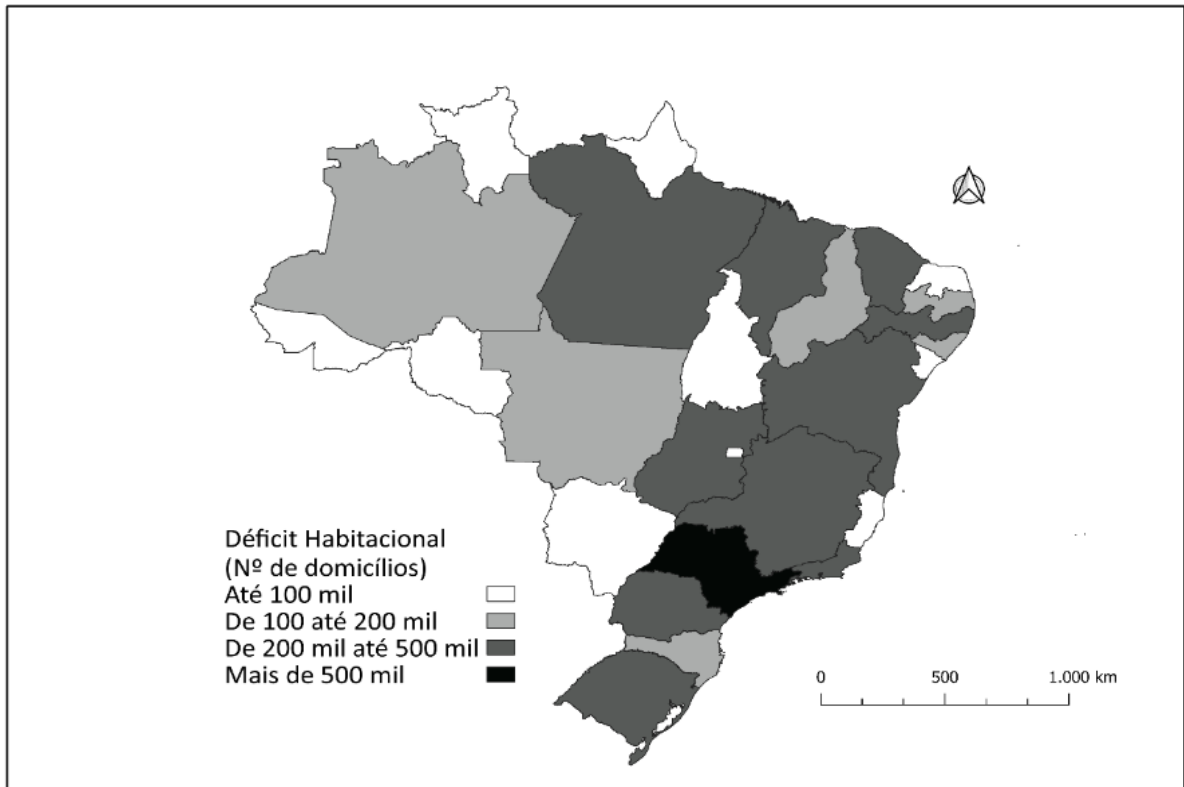


Figura 1: Fonte IBGE – retirado do Relatório do Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019 produzido pela Fundação João Silveira

No entanto, em que pese São Paulo estar no topo do estado com maior déficit habitacional quando se faz a análise das Unidades Federativas de forma isolada verifica-se que Norte e Nordeste disparam na quantidade faltante de unidades habitacionais, conforme gráfico abaixo transcrito.

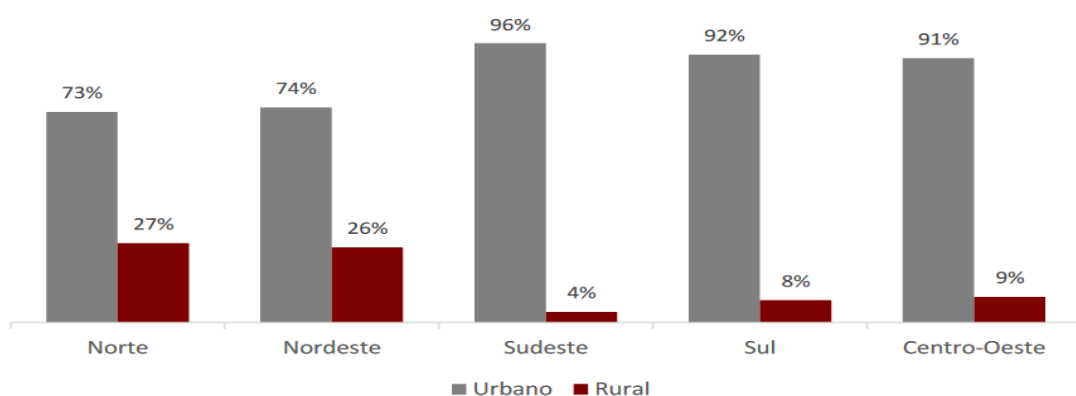


Figura 2: Fonte IBGE – retirado do Relatório do Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019 produzido pela Fundação João Silveira

Segundo dados do IBGE explicitados pela FJS, em termos absolutos, a maior parte do déficit brasileiro se localiza na região urbana e as cinco principais cidades são: São Paulo com o maior número (474 mil unidades), seguido por Rio de Janeiro (220 mil), Brasília (126 mil), Salvador (106 mil) e Manaus (105 mil unidades).

No Relatório sobre o Déficit Habitacional emitido pela FJS há de se considerar que quando se fala em déficit habitacional leva-se em conta unidades precárias, a existência de coabitação familiar, adensamento excessivo de domicílios e o alto custo com aluguel, conforme tabela abaixo.

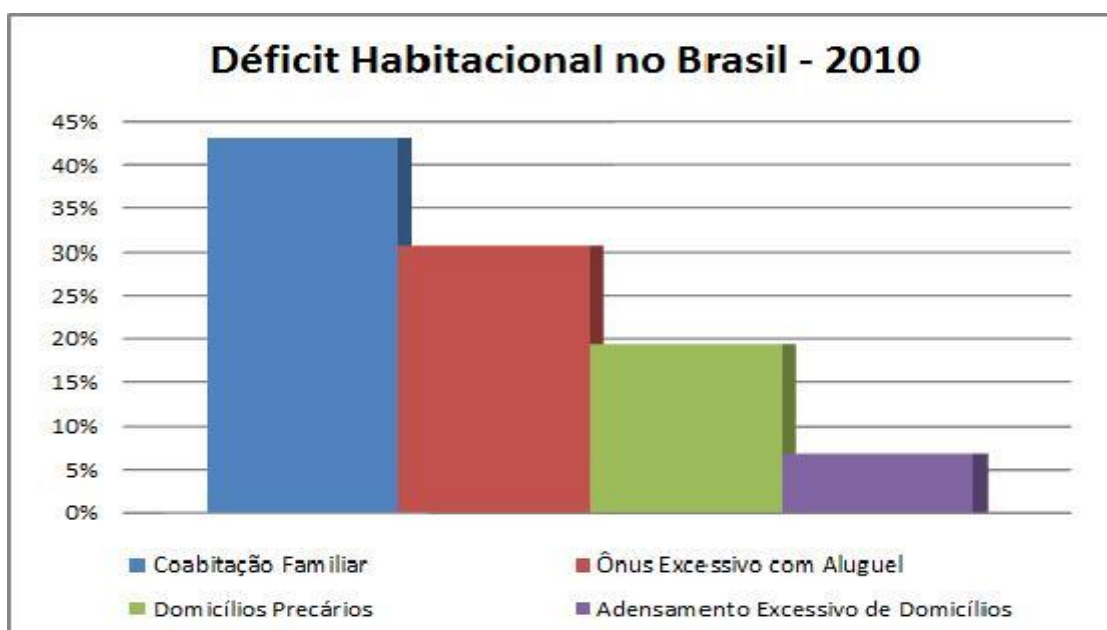


Figura 3: Fonte FJS – retirado do Relatório do Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019 produzido pela Fundação João Silveira,

Da análise do relatório produzido pela FJS é fácil constatar o agravamento do déficit habitacional no país e a incidência maior nos grandes centros, como é o caso da Região Metropolitana de São Paulo, seguido por Rio de Janeiro, Brasília, Salvador e Manaus.

Decerto, não é diferente a situação vivenciada pela cidade de Salvador/Bahia visto que a cidade cresce em um ritmo vertiginoso, a situação financeira das famílias, atribuídas a altos índices de desemprego e alta da inflação tem gerado a queda da renda das famílias o que compromete sobremaneira a situação destes tendo reflexos no que concerne à moradia. Desse modo, não raro é a ocorrência de famílias em situação de rua ou ainda alojadas em áreas precárias e de risco, uma vez que não

dispõem de condições para aquisição de um imóvel, por vezes não possuem condições sequer de pagar aluguel.

Desse modo, com a intenção de amenizar o déficit habitacional que acomete a população de baixa renda e que se arrasta há anos é que foi aprovada a Lei 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A referida lei tem como finalidade precípua, conforme disciplinado no art. 1º, criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. A partir daí, visualizou-se um caminho para resolução ou, ao menos, melhoria da situação referente ao déficit habitacional no Brasil.

A partir de então, Portarias e Normativos do Governo Federal, que serão oportunamente citados, disciplinam a política social desenvolvida na seara habitacional com imposição de critérios para que o cidadão possa ser acolhido/selecionado como possível contemplado por essas ações.

Ademais, a política habitacional deve estar atrelada à política urbanística como bem asseverou Mateus Fernandes Vilela Lima:

Não se pode, portanto, pensar a moradia somente relacionada a uma unidade habitacional, mas sim vinculada a seu entorno e ao planejamento urbano.(...) Com efeito, a implementação do direito à moradia nas áreas urbanas brasileiras, bem como a efetivação do direito à cidade, exige a formulação de políticas públicas de caráter urbanístico, assim, “devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade” (FERNANDES, 2006, p.19).<sup>69</sup>

Nesse sentido, falar em moradia é também falar em direito à cidade em sentido amplo, como será verificado a seguir.

### 3.2 Moradia e a manutenção do direito à cidade

Tem-se como moradia o local físico onde se assegura ao cidadão condições de habitabilidade, ou seja, para a moradia ser considerada adequada não basta tão somente a construção de paredes e teto capazes de conferir proteção em face de variações climáticas. Para se conferir moradia digna ao cidadão se faz necessário

---

<sup>69</sup> LIMA. Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas sociais habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. UERJ. 2019. P. 06 e 07.

ofertar condições de salubridade, segurança e habitabilidade, com instalações sanitárias adequadas, servida de serviços públicos essenciais básicos, tais como: energia, esgoto, água, coleta de lixo. Além disso se faz necessário que o cidadão tenha acesso a transporte público eficiente, escolas, centros médicos e locais para lazer, dentre outros.

Ter acesso a todos esses serviços faz com que o cidadão viva a cidade. E nas palavras de Raquel Rolnik (2017), “a cidade contemporânea se caracteriza pela velocidade de circulação.”<sup>70</sup> E complementa: “além de continente das experiências humanas, a cidade é também um registro, uma escrita, materialização de sua própria história.”<sup>71</sup>

Para Rolnik, “a cidade é antes de mais nada um ímã, antes mesmo de se tornar local permanente de trabalho e moradia.”<sup>72</sup> Ou seja, a cidade atrai as pessoas, seja pela perspectiva de crescimento, melhores condições de trabalho, melhoria de vida, novas oportunidades de conhecer pessoas, viver novas experiências, novas oportunidades de trabalho. Sendo assim, viver a cidade é viver de forma coletiva, viver com diversas possibilidades. Cidade é coletividade, vários fragmentos de vida que compõem um todo. Nesse sentido, a autora explicita que:

Hoje, este conjunto se define como massa, aglomeração densa de indivíduos cujos movimentos e percursos são permanentemente dirigidos. Isto é bem claro, por exemplo, no movimento dos terminais de transporte, em horas de pico, ou na saída de um jogo de futebol. (...). Mesmo quando não se trata de massa, quando falamos de cidades menores estão presentes a concentração, a aglomeração de indivíduos, e conseqüentemente a necessidade de gestão da vida coletiva. Esta questão se coloca até para a vida urbana mais simples e rudimentar: mesmo numa cidade perdida nos confins da história ou da geografia há pelo menos uma calçada ou praça que é de todos e não é de ninguém, há o lixo que não pode se acumular nas ruas nem pode ser simplesmente enterrado no jardim, há a igreja ou o templo a construir e manter, enfim há sempre na cidade uma dimensão pública de vida coletiva, a ser organizada. Da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão.

Tem-se, assim, que se constitui cidade tudo o que a organização espaço-social engloba, qual seja, sua estruturação para fins de proporcionar ao cidadão a possibilidade de viver melhor, viver bem, ou seja, acesso à transporte, lazer, espaços

---

<sup>70</sup> ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 2017. E-book. 1ª edição. p.5

<sup>71</sup> Ibidem. P.5

<sup>72</sup> Ibidem. P.8

públicos, dentre outros. Nas palavras de Rolemberg (2020), citando Rolnik, “a habitação do trabalhador supõe um conjunto de equipamentos de infraestrutura urbana, para além de um abrigo”.

Assim, exercer o seu direito de cidadão através da moradia não se resume, tão somente, a aquisição de uma unidade habitacional, mas sim estar inserido em todo o contexto de urbanização e mobilidade que a cidade em si proporciona. Ou seja, ter uma casa não é só ter uma estrutura física composta por paredes e teto, é também estar inserido no todo que é viver a cidade, ter acesso à meios de transporte adequado (mobilidade urbana), ter acesso à educação, cultura e lazer, ter acesso a espaços e equipamentos públicos, estar próximo a hospitais, escolas e ter também acesso a segurança pública. Em regra, tais disposições estão inseridas no PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de cada Município.

No caso específico da cidade de Salvador/Ba, o PDDU, estabelecido na Lei de nº 9.069 /2016 do município, apresenta como princípios que regem as políticas urbanas desenvolvidas na capital: I - a função social da cidade; II - a função social da propriedade urbana; III - o direito à cidade sustentável; IV - a equidade e inclusão racial, social e territorial; V - o direito à informação; VI - a gestão democrática da cidade.<sup>73</sup>

Nesse sentido, Mateus Vilela Lima (2019) explicita:

A moradia, portanto, deve vir acompanhada de uma infraestrutura urbana que tenha disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição, além de acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

Assim, para viver a cidade, como assegura Matheus (2019), a política habitacional deve estar em consonância com a política urbana da cidade que é concretizada através das políticas sociais urbanas. Se faz necessário inserir o cidadão em todo o contexto da cidade, do viver a cidade, dando-o o direito não só à moradia, mas sim de exercer a sua cidadania, ofertando-lhe inserção social e cumprindo o quanto almejado pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

---

<sup>73</sup> Lei 9.069/2016 – art. 10. [LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf \(salvador.ba.gov.br\)](https://www.salvador.ba.gov.br/leis/9069-2016). Acesso em 29 de setembro de 2022.

Não é plausível, conforme já explicitado, que o direito à moradia seja conferido ao cidadão de forma isolada sem pensar na qualidade de vida desse cidadão e da acessibilidade dele a tantos outros direitos, tais como o lazer, transporte, educação, trabalho, dentre outros. O direito à moradia deve estar diretamente atrelado ao planejamento urbano, capaz de assegurar inclusão social e o direito de viver a cidade, inserido nela.

3.3 Política pública desenvolvida pela Programa Minha Casa Minha Vida – um direito que concede dignidade e inserção social.

Conforme já explicitado alhures, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tem por finalidade garantir a aquisição de moradia pela população de baixa renda. Nesse sentido, o Governo Federal, com base no quanto disciplinado no art. 23, IX da CF/88 (BRASIL, 1988), em parceria com os governos estaduais e municipais, através do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), antigo Ministério das Cidades, criou a oportunidade de famílias adquirirem um imóvel próprio.

Nessa senda, Engels em sua obra *A questão da moradia* relata que: “O cerne da solução para “questão da moradia”, apresentada tanto pela grande quanto pela pequena burguesia, é que o trabalhador tenha a propriedade da sua habitação.”<sup>74</sup>

Nesse sentido, tem-se que:

O Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil. O programa, que mudou a história da habitação do País, prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel – na cidade e no campo, renda familiar e valor da unidade habitacional. Além disso, contribui para geração de emprego e renda aos trabalhadores da construção civil.<sup>75</sup>

Assim, além de beneficiar famílias na aquisição de imóveis tendo como critério de benefícios a faixa de renda familiar, o programa ainda gera circulação de emprego e renda tendo em vista que movimentava o ramo da construção civil, uma vez que tem a aquisição de insumos para construção dos imóveis e a contratação de mão de obra.

---

<sup>74</sup> Engels, Friederich. *A questão da moradia*. P.33

<sup>75</sup> Informação retirada do site do Governo Federal em *Minha Casa, Minha Vida* — Português (Brasil) ([www.gov.br](http://www.gov.br))

Nesse sentido, conforme explicitado supra, a concessão de benefício através do PMCMV é feita por faixa de renda, conforme explicitado no site da CAIXA e abaixo transcrito.<sup>76</sup>

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA MCMV	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 1.800,00	Faixa 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.600,00	Faixa 1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até 4.000,00	Faixa 2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até 9.000,00	Faixa 3	8,16% de juros ao ano

Tabela 1 - Fonte: site da CAIXA em 08/09/2022.

Assim, famílias que possuem renda familiar mensal de até R\$ 1.800,00 são inseridos na Faixa 1 do programa e possuem um subsídio custeado pelo governo de até 90% do valor do imóvel, com prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00 sem juros pelo prazo de 10 anos, ou seja, 120 meses. Sucessivamente, famílias que recebem até R\$ 2.600,00 estão inseridas na nova faixa chamada de 1,5 e podem receber um subsídio no valor de até R\$ 47.500,00 com financiamento do saldo remanescente com juros de 5% ao ano. Já quem recebe até R\$ 4.000,00 são classificados como faixa 2 e podem receber um subsídio de até R\$ 29.000,00 com juros mensais que variam de 6 a 7% ao ano, E, por fim, os inseridos na faixa 3 que possuem renda mensal de até R\$ 9.000,00, não recebem subsídio do governo e os juros anuais são arbitrados no percentual de 8,16%.

Da simples análise do quadro supra (tabela 1) constata-se que os subsídios ofertados pelo governo para que o cidadão possa ter acesso a política habitacional para aquisição da casa própria é inversamente proporcional a sua capacidade financeira. Assim, quanto menor o poder aquisitivo do cidadão a ser beneficiado, maior

<sup>76</sup> Planilha retirada do site da CAIXA [Programa Minha Casa, Minha Vida \(MCMV\) — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br) em 18/05/2022 às 15:36

será o subsídio e as facilidades ofertadas. Tal medida visa dar amplitude aos programas habitacionais, alcançando e beneficiando o maior número de pessoas e consequentemente diminuir o déficit habitacional no país.

Mas, para além da política de subsídios implementada pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que apresenta um limite da renda definido por faixas para poder participar do programa, se exige o cumprimento de critério bem estabelecidos, quais sejam: 1) o possível beneficiário não pode ser dono ou ter financiamento de imóvel residencial; 2) não pode ter recebido benefício de outro programa habitacional do Governo; 3) deve estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT); e, ainda 4) não pode ter débitos com o Governo Federal.<sup>77</sup>

Decerto, o Brasil operacionalizou importantes avanços na consolidação de um marco legal para regular a questão da moradia, garantindo aos cidadãos esse direito social, mas isso ainda não é suficiente para evitar a ocorrência de assentamentos humanos precários.

Toda a sua aplicabilidade foi possível através do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) também instituído pelo Governo Federal que consistiu em implementação de medidas para impulsionar as obras e o crescimento econômico do país, através de geração de emprego e renda. Nesse sentido, o PAC é considerado um exemplo de atuação do Estado brasileiro no que se refere a urbanização de áreas precárias, mais precisamente à habitação de interesse social pela sua abrangência e pelo impacto social, uma vez que se trata de uma ação afirmativa/positiva.

Mesmo com a classificação das faixas baseadas na renda familiar, há de se observar que o programa não resolve o problema do déficit habitacional no Brasil tendo em vista a grande quantidade de pessoas de baixa renda que sequer possuem a renda familiar mínima exigida pelo PMCMV ou quando possuem a remuneração auferida não é capaz de custear todas as necessidades básicas da família, sendo a habitação deixada para segundo plano.

Tanto é que, não raro é a quantidade de famílias que não conseguem pagar aluguel e passam a morar na rua ou em assentamentos precários, sem saneamento

---

<sup>77</sup> Informação retirada do site do Governo Federal em Minha Casa, Minha Vida — Português (Brasil) ([www.gov.br](http://www.gov.br))

básico adequado, muitas vezes desprovidos de abastecimento de água e energia elétrica ou, quando da existência desses serviços básicos são de forma clandestina.

Assim, a aquisição da casa própria, apesar de trata-se de um direito constitucionalmente garantido, torna-se um sonho difícil de ser realizado.

Nas palavras de Matheus Fernandes Vilela, temos que:

No Brasil, as políticas habitacionais adotadas têm quase que exclusivamente como escopo a aquisição da casa própria. Apesar do grande volume de recursos financeiros dispensados aos programas habitacionais, bem como o imenso volume produzido de habitação, o déficit habitacional tem aumentado (...)

A política habitacional baseada em acesso à moradia por meio da casa própria, que desconsidera uma demanda diversificada e heterogênea de moradia, não foi capaz, até aqui, de solucionar a questão habitacional.<sup>78</sup>

E, em que pese o PMCMV ser um marco na efetivação do direito à moradia à população considerada de baixa renda, há de se considerar que tal programa ainda não é capaz de aniquilar com o déficit habitacional que assola o país. Isso porque, conforme cita Vilela (2019) “o maior entrave para o acesso da população à moradia adequada é, basicamente, a incompatibilidade entre o valor da moradia (aluguel, compra etc) e a capacidade financeira das famílias de baixa renda.”

Por fim, é válido frisar que para além das faixas de renda estipuladas pelo programa há, conforme já explicitado, casos específicos tratados pelo PNHIS – Política Nacional de Habitação de Interesse Social, onde famílias são retiradas de áreas de risco, tais como encostas, e de locais insalubres e são direcionadas, reassentadas para unidades habitacionais como medida compensatória, sem a necessidade de pagamento de valores.

Assim, quando não há pagamento para o recebimento da unidade habitacional, o cidadão morador de assentamento precário para ser assistido necessita ser de baixa renda e cumprir os critérios estabelecidos pelo programa. Esse tipo de intervenção é a exercida pelo Governo do Estado da Bahia através da CONDER, com base no quanto determinando pela Lei 11.977/201.

Isso porque, nas hipóteses de execução das atividades do PAC II vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida e com recursos advindos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, a Lei 11.977/2009 autoriza a dispensa de pagamento

---

<sup>78</sup> LIMA. Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas sociais habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. UERJ. 2019. P. 10

pecuniário dos cidadãos que são remanejados e reassentados, conforme inc. II do art. 6-A da citada lei.

Art. 6º-A. As operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS, conforme previsto no inciso II do caput do art. 2º, são limitadas a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais), e condicionadas a:

(Redação dada pela Lei nº 12.693, de 2012)

I - exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais;

(...)

§ 3º Serão dispensadas, na forma do regulamento, a participação financeira dos beneficiários de que trata o inciso I do caput e a cobertura a que se refere o inciso III do caput nas operações com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, quando essas operações:

I – forem vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais;

Quando da necessidade de realização de obras como, por exemplo obras de contenção e de estabilização de encostas ou, ainda, de urbanização e requalificação de determinada área, se faz necessário a retiradas das famílias que ali se instalaram com vistas a realização da referida obra, assim como para a retirada dos cidadãos de áreas de risco e de assentamentos precários, estes são direcionados/reassentados em unidades habitacionais.

Nesses casos, as famílias são devidamente cadastradas e retiradas das áreas de risco e até o recebimento da unidade habitacional, sem custo para o cidadão, são inseridas no aluguel social que é um auxílio pecuniário para pagamento do aluguel.

Nesse sentido, esclarece-se que o aluguel social, custeado pelo Estado, em consonância com o previsto na Portaria de nº 317/2014 do então Ministério das Cidades – MCIDADES, se constitui como auxílio de caráter provisório para as famílias residentes nas poligonais das áreas de intervenção da CONDER, concedido nas seguintes situações: 1) Habitações em risco iminente de desabamento; 2) Em espera de melhorias e/ou construções de novas unidades habitacionais; e, 3) Interstício de pagamento de indenizações.

Decerto, a intervenção em assentamentos precários demanda atenção especial do Estado e este é o caso do Empreendimento Habitacional localizado em Mirante do Bonfim, na cidade de Salvador/Bahia, objeto do presente estudo.

Ademais, não é demais frisar que, em pese as fragilidades e lacunas existente no Programa, este é ainda o meio capaz de assegurar a efetivação do direito social

de moradia, dando espaço ao cidadão para busca de sua cidadania, aquisição da sensação de bem-estar, satisfação e inclusão social.

#### 4. A COMUNIDADE DE MIRANTE DO BONFIM – DAS ENCOSTAS PARA APARTAMENTOS.

A população residente no Empreendimento Residencial Mirante do Bonfim é o objeto principal do presente estudo. Através da pesquisa empírica realizada com os beneficiários do Empreendimento Mirante do Bonfim, localizado na cidade baixa de Salvador/Bahia, obra do Programa Minha Casa Minha Vida, vinculada ao PAC II, ouviu-se aqueles que foram remanejados de áreas consideradas de risco e insalubres e que foram direcionados para unidades habitacionais em estilo apartamento e nos moldes de condomínio.

Para isso se faz necessário conhecer a Poligonal de Intervenção do projeto, a localidade onde os cidadãos beneficiados anteriormente residiam, o perfil dos beneficiários e, por fim, suas considerações sobre o recebimento das unidades e os impactos causados em sua vida e na de suas famílias.

##### 4.1 Salvador e a Poligonal de Intervenção Física (PIF) Mirante do Bonfim

É sabido que a cidade de Salvador/Bahia é marcada por um grande histórico de cunho cultural e religioso, além de ter grande importância na história do país. A primeira capital do Brasil, segundo dados do IBGE Cidades, é atualmente a maior capital do Nordeste e é uma cidade com forte impacto no turismo por seus atrativos naturais e suas características culturais.

Salvador possui fortes características geográficas, tanto que sua formação/construção se deu sob a divisão de cidade baixa e cidade alta. Salvador é também centro da cultura afro-brasileira e a maior parte da população é negra ou parda.

Segundo dados divulgados pelo IBGE em 2010 para a região metropolitana de Salvador, 51,7% da população (1 382 543) é de cor parda, 27,8% preta (743 718), 18,9% branca (505 645), 1,3% amarela (35 785) e 0,3% indígena (7 563). Salvador é a cidade com o maior número de descendentes de africanos no mundo, seguida pela Cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Informações retiradas do site Wikipedia. [Salvador – Wikipédia, a enciclopédia livre \(wikipedia.org\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Salvador) em 09/09/2022.

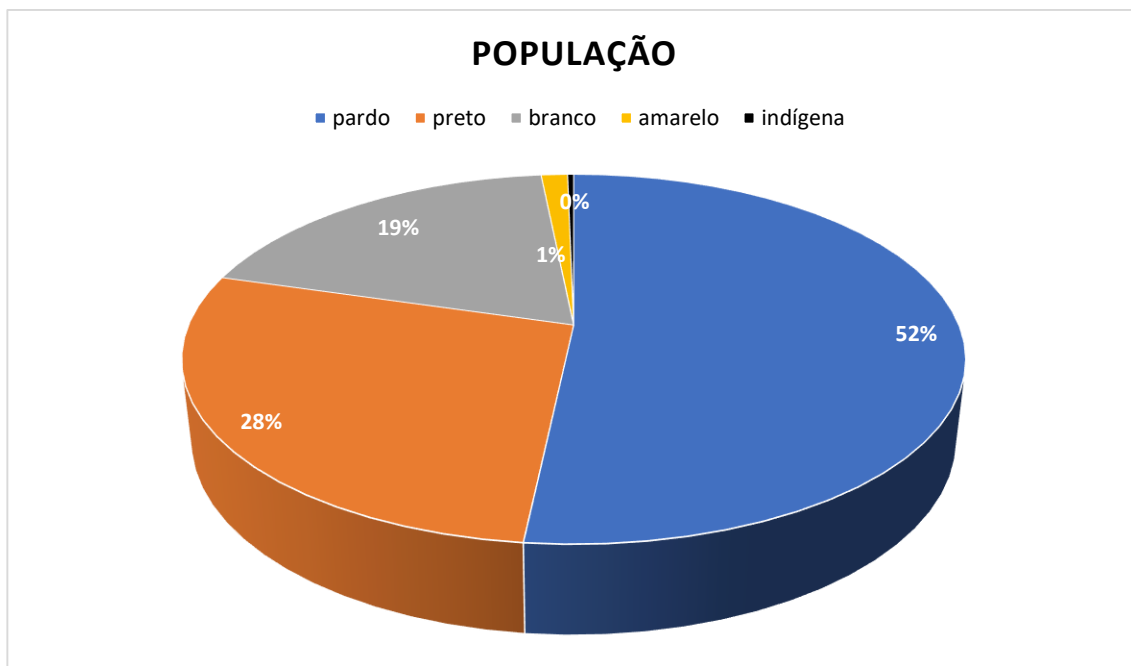


Gráfico 1 - população no Brasil segundo raça/cor declarada (Fonte IBGE)

Além das características acima citadas, há de se considerar que a cidade de Salvador, como visto alhures, está entre as 5 cidades com maior déficit habitacional do Brasil, motivo pelo qual se faz imprescindível a realização de políticas habitacionais com vistas a minimizar tal déficit.

A Poligonal de Mirante do Bonfim, área de intervenção da CONDER, foi identificada como área de grande incidência de famílias residentes em lares precários e sem acesso a saneamento básico. E, com objetivo de retirar famílias dessas áreas de risco localizada na cidade baixa de Salvador e que compreende as localidades de Mirante do Bonfim, Pedra Furada e Monte Serrat foi que se fez necessário a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social na área em comento, com a efetivação de tal política com a construção do Residencial Mirante do Bonfim, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PAC II).

Como já explicitado, a região em que foi desenvolvida a política habitacional e implantada o Residencial Mirante do Bonfim é marcada pelo turismo e por eventos religiosos, tendo em vista que ali está localizada a Igreja do Senhor do Bonfim e a Ponta de Humaitá, além de estar próxima da Ribeira e todos os encantos da Baía de todos os Santos.

O grande festejo que ocorre na localidade é a celebração tradicional da lavagem das escadarias da Igreja do Senhor do Bonfim que atrai moradores da

cidade, como também muitos turistas. Para além das celebrações católicas tem-se também os atrativos naturais, a vista para a Baía de todos os Santos, a orla da Ribeira, além da culinária baiana amplamente ofertada na região.



Foto 1 - Poligonal de Intervenção Física (PIF) Mirante do Bonfim - Acervo da CONDER (2015)

Segundo estudos realizados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, com o fito de dar início as atividades a serem realizadas na Poligonal de Intervenção constatou-se que o processo de ocupação da Península de Itapagipe, área em que esta localizada a PIF de Mirante do Bonfim, teve início no período colonial, tendo em vista que a cidade teve origem pela batizada cidade baixa.

Entre os anos de 1948 e 1950, com a industrialização da região e o crescente populacional houve uma ocupação desordenada da região, inclusive com o surgimento de ocupações sobre os manguezais quando famílias avançaram sobre a maré, aterrando-a e construindo barracos, mais conhecidos como palafitas. A localidade ficou amplamente conhecida como “alagados”.

Com os transtornos decorrentes da quantidade de fábricas na região e a criação dos Centros Industriais em Aratu e Camaçari foi que, a partir dos anos 70, deu-se início a desativação dessas fábricas que gerou alguns vazios urbanos, ou seja, áreas desocupadas que foram alvos de ocupações irregulares.

O referido estudo realizado para início das atividades na poligonal de Mirante do Bonfim concluiu que:

Essa expansão desordenada levou a população a uma luta constante pelas questões de moradia, saneamento e saúde, demandando a formação de organizações populares na busca desses direitos.

Nesse contexto de belezas naturais, patrimônio arquitetônico e cultural, religiosidade e desenvolvimento desordenado com degradação do ambiente, encontra-se a comunidade de Mirante do Bonfim, localizada no Bairro do Bonfim.

A comunidade, aqui tratada como Poligonal de Intervenção Física (PIF), localiza-se na porção ocidental que abriga as áreas elevadas de Bonfim e Monte Serrat que teve importante papel na defesa de Salvador e no desenvolvimento da sua religiosidade e na orla marítima com a presença de recifes, enseadas, coroas e praias com mar calmo.

(...) A área mais vulnerável ambientalmente da PIF é extremamente adensada com a construção de palafitas sobre o mar e barracos de madeira com acessos precários, sendo a circulação na comunidade difícil, comprometendo a qualidade de vida de seus moradores. É justamente a área conhecida como Pedra Furada.<sup>80</sup>

Constata-se, pois, a necessidade de intervenção na localidade para retirada de famílias de áreas degradantes e consideradas de risco garantindo a estas acesso a moradia digna e conseqüente inclusão social. Além disso, há de se considerar que boa parte da população local que se encontra em situação de moradia precária desenvolve suas atividades laborais na região, seja na pesca, na venda de produtos regionais/locais ou no comércio local laborando em bares e restaurantes da região, tendo em vista tratar-se de área amplamente explorada pelo turismo.

Com base na informação de que o cidadão ali residente já possui sua ligação com o território, tendo em vista que muitos já nasceram na localidade e ali construíram seus laços familiares e rede de apoio, e que ainda possuem sua fonte de renda ligada diretamente às atividades desenvolvidas na região é que se tentou preservar a manutenção destes na localidade. Tanto é que a área anteriormente ocupada pela fábrica da Antártica, localizada no Bonfim mais precisamente na ladeira do Porto do Bonfim, medindo 12.085,50m<sup>2</sup> foi objeto de desapropriação pelo Estado da Bahia para fins de construção de unidades habitacionais de interesse social.

Ato contínuo, houve a sanção da Lei Estadual 13.354/2015 que autorizou, no seu art. 1º, a doação do imóvel desapropriado ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial para realização da construção do Residencial, conforme explicitado abaixo:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo do Estado da Bahia autorizado a doar ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR a área de terra medindo

---

<sup>80</sup> Informações retiradas do Diagnóstico Socioeconômico da Poligonal de Mirante do Bonfim produzido e disponibilizado pela equipe técnica social da Coordenação Social (COSOC) da CONDER.(2015)

12.085,50m<sup>2</sup>, registrada sob o número de matrícula 20.637 perante o 4º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Salvador - Bahia, cuja descrição se encontra no Anexo Único desta Lei.

Parágrafo único - A área de terra descrita no caput deste artigo objetiva a construção de unidades habitacionais de interesse social, no âmbito do Programa Federal "Minha Casa, Minha Vida", criado pela Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009 e regulamentada pelo Decreto Federal 7.499, de 16 de junho de 2011.<sup>81</sup>

Assim, as 144 unidades habitacionais do Residencial Mirante do Bonfim tiveram como finalidade beneficiar as 144 famílias selecionadas e direcionadas para recebimento dessas unidades em estilo apartamento. A escolha da localidade visou manter as famílias nos seus lugares de origem, com manutenção das suas ligações familiares e profissionais, além das chamadas redes de apoio.

Procurou-se garantir o direito à moradia digna com a retirada dessas famílias de instalações precárias, garantindo-lhes para além de um teto a manutenção do seu direito à cidade, tendo em vista que o local de instalação do empreendimento está próximo de escolas, igrejas, hospitais e postos de saúde, companhia de polícia, além de estar servido de transporte público.

Vale frisar que as unidades habitacionais foram destinadas exclusivamente aos residentes e cadastrados na PIF – Poligonal de Intervenção Física de Mirante do Bonfim e trata-se de obra destinada àqueles inseridos nos requisitos delimitados pelo Programa Habitacional de Interesse Social e na Lei 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, conforme já explicitado.

O referido programa, como já detalhado, é destinado aos cidadãos que não possuem uma residência, uma moradia digna e que comprovadamente não possuem condições financeiras para aquisição e/ou construção de um imóvel, ou seja, é destinado exclusivamente àqueles classificados como baixa renda.

No caso dos cadastrados e beneficiados da PIF de Mirante do Bonfim, estes são cidadãos retirados de assentamentos precários, prioritariamente das encostas localizadas na poligonal de intervenção para a realização das obras de contenção de encostas de Pedra Furada e Mirante do Bonfim, localizadas ao fundo da Igreja do Bonfim e da pista de borda de Mirante, e direcionadas para unidades habitacionais.

Feitas as considerações iniciais sobre a Poligonal de Intervenção Física, a sua estrutura e a necessidade de intervenção para melhoria da qualidade de vida da

---

<sup>81</sup> Informação retirada do [Portal de Legislação do Estado da Bahia | Casa Civil \(legislabahia.ba.gov.br\)](http://Portal de Legislação do Estado da Bahia | Casa Civil (legislabahia.ba.gov.br)). Acesso em 22 de julho de 2022.

população local, atrelada as especificidades do PAC II – Programa de Aceleração do Crescimento cuja finalidade é atuar na erradicação das áreas precárias proporcionando acesso a habitação de qualidade à população carente de baixa renda é que pôs-se em prática o projeto de intervenção na área com a realização/construção do empreendimento residencial Mirante do Bonfim.

#### 4.2 Do local de origem ao Residencial Mirante do Bonfim

Para compreender os impactos sobre a vida das famílias beneficiadas pelo Programa MCMV na Comunidade de Mirante do Bonfim/Pedra Furada, nesta capital, que foram realocadas das encostas, palafitas e de lares precários (fotos 2, 3, 4 e 5) para o Residencial Mirante do Bonfim, se fez necessário, também, conhecer o local de moradia originária desses cidadãos, um pouco sobre o empreendimento ali construído e o perfil das pessoas contempladas com as unidades habitacionais assim como os critérios de seleção.

Todos os selecionados foram retirados de assentamentos precários, repita-se, casebres, unidades sem saneamento básico, em sua maioria com serviços de energia elétrica e abastecimento de água de forma clandestina, popularmente conhecido como “gato”, e localizados em áreas de risco, como comprovam as fotos abaixo.



Foto 2 - Encosta Mirante do Bonfim - Acervo da CONDER (2015)



Foto 3 - Encosta Mirante do Bonfim - Acervo da CONDER (2015)



Foto 4 - Encosta Mirante do Bonfim - Acervo da CONDER (2015)



Foto 5 – Unidades precárias - Acervo da CONDER (2015)

Todo esse cenário aqui apresentado é para melhor compreender sobre a necessidade de intervenção na área e conhecer o Programa desenvolvido na localidade, as pessoas atendidas e o quão a mudança física gerou mudança social e psicológica na vida das pessoas que foram realocadas de unidades em situação de precariedade para unidades habitacionais em estilo apartamento, organizada em forma de condomínio.

Inicialmente, foi identificado na cidade de Salvador a existência de encostas consideradas de risco e alto risco, como necessidade de intervenção do estado com a finalidade de evitar desastres. Assim, a Portaria de nº 39/2011 da SPU/BA – Superintendência Substituta do Patrimônio da União no Estado da Bahia autorizou a atuação da CONDER nessas áreas, com a retirada de imóveis e famílias da localidade de intervenção para realização das obras de contenção e estabilização de encostas, com o fito de assegurar maior segurança aos cidadãos residentes na localidade. Esse é o meio utilizado para resolução dos problemas com as encostas localizadas em Mirante do Bonfim e Pedra Furada, na cidade baixa de Salvador.

Além da estabilização das encostas, a União, tendo em vista que a área é de domínio da União, autorizou a realização de obras para requalificação urbanística e paisagística com a construção de equipamentos de lazer e esporte e, ainda, a construção de pista de borda e ciclovia.

Assim, não só os cidadãos que receberam uma unidade habitacional em Mirante do Bonfim foram afetados e beneficiados, mas sim todos aqueles que residem na Poligonal de Intervenção Física (PIF) de Mirante do Bonfim.

No caso específico das famílias residentes em assentamentos precários (a maior parte nas áreas de encostas) localizados na PIF de Mirante do Bonfim, estes foram cadastrados e selecionados para serem direcionados para recebimento de unidade habitacional (UH) no Empreendimento Residencial Mirante do Bonfim, localizado na cidade baixa de Salvador/Ba, observando os critérios estabelecidos pelo SNHIS já explicitados.

O referido empreendimento, entregue em agosto de 2019, é fruto da atuação do Governo do Estado da Bahia, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), ao antigo Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) e o agente financeiro CAIXA. A CAIXA, antiga Caixa Econômica Federal, na função de agente financeiro tem como função básica administrar, gerir, representar judicial e extrajudicialmente, além de manter o equilíbrio econômico-financeiro do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial que gere o PMCMV.

Em parceria, o Estado e os órgãos supracitados atuaram para viabilizar recursos federais a serem direcionados para implantação de projetos de recuperação de áreas degradadas do Estado da Bahia, por meio do PAC II, como pressuposto básico à promoção do desenvolvimento socioeconômico e ambiental das áreas de pobreza urbana da capital e do interior, visando à redução das desigualdades sociais e ampliação dos direitos de cidadania.

Quando do início das obras (foto 6), ocorrida em janeiro de 2018, o Governador do Estado da Bahia – Rui Costa assim se manifestou: “Essa agenda é muito simbólica. Vamos fazer casa para gente que antes morava em palafitas<sup>82</sup> e, hoje, começamos uma obra que vai permitir que essas pessoas tenham lares decentes. As famílias vão continuar olhando para o mar, mas com muito mais estrutura”<sup>83</sup>

Assim, as famílias que residiam em áreas consideradas de riscos, tais como encostas e palafitas, foram retiradas dessa situação de precariedade e direcionada

---

<sup>82</sup> Construção que assente habitações lacustres

<sup>83</sup> Trecho retirada do site da CONDER. Disponível em Salvador, Governo inicia construção de 144 unidades habitacionais no Bonfim | Portal Conder

para unidades habitacionais construídas no próprio território. Conforme slogan do Governo do Estado (foto 6), as famílias beneficiadas foram direcionadas para casa nova e casa própria, assegurando a estes o direito constitucional de moradia digna, além de segurança e inserção social.

É válido frisar que quando da retirada das famílias das áreas consideradas de risco estas foram incluídas no rol de beneficiários do aluguel social, custeado pelo Estado, e assim permaneceram até o recebimento de sua moradia.

Não é demais ressaltar que apenas 144 famílias foram direcionadas para o Residencial Mirante do Bonfim; no entanto, tantas outras famílias cadastradas na poligonal foram compensadas com indenização pecuniária ou direcionadas para outros empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, sem custos para o cidadão.



Foto 6 - Foto da campanha realizada pelo Governo do Estado - Acervo da CONDER

Ademais, é sabido que o crescimento desordenado e inadequado de moradias é comum no país, problema urbano amplamente conhecido. Assim, como forma de promover a urbanização de assentamentos precários, que no presente caso trata-se de áreas de encostas, é que o cidadão residente em situação de precariedade e vulnerabilidade, como no caso dos beneficiários de Mirante do Bonfim, já possuíam um dos requisitos utilizados pelo programa para que se tornassem aptos ao recebimento de uma medida compensatória, que no presente caso se trata de uma unidade habitacional.

Assim, o empreendimento foi construído para beneficiar os moradores da Poligonal de Intervenção Física (PIF)<sup>84</sup> de Mirante do Bonfim/Pedra Furada/Monte Serrat localizada na Península de Itapagipe, cidade baixa de Salvador. Tal área é conhecida por ser marcada pelo crescimento populacional desordenado e com infraestrutura precária, ressaltando-se que as áreas consideradas mais vulneráveis compreendem a construção de palafitas sobre o mar e barracos de madeiras precários e com difícil acesso, tendo em vistas estarem localizados em encostas, o que compromete a qualidade de vida e a segurança dos moradores.

Sobre o Residencial Mirante do Bonfim, este está localizado na Baixa do Bonfim, antiga fábrica da Antártica, e ali foi construído 18 blocos de apartamentos que possuem dois pavimentos sendo 4 apartamentos por andar (fotos 7 e 8), nos moldes de condomínio e que beneficiou 144 (cento e quarenta e quatro) famílias cadastradas na poligonal de intervenção.

Vale frisar que cada unidade habitacional é composta de 2 dormitórios, sala de jantar e sala de estar compartilhados, cozinha, lavanderia e banheiro.



Foto 7 - Foto do empreendimento Residencial Mirante do Bonfim - Acervo da CONDER (2019)

---

<sup>84</sup> Delimitação de área de atuação do projeto desenvolvido pelo Estado.



Foto 8 - Foto do empreendimento Residencial Mirante do Bonfim - Acervo da CONDER (2019)

Além da entrega das unidades habitacionais, o Governo do Estado promoveu a construção de equipamentos comunitários (centro comunitário, creche, módulo comercial, quadra poliesportiva, pracinha, quiosque e parque infantil) e implementação de ações de desenvolvimento socioeconômico e ambiental (planejamento, mobilização e comunicação, participação comunitária e desenvolvimento socio-organizativo, empreendedorismo, educação, remoção e remanejamento e avaliação).

Conforme já explicitado, os cadastrados na Comunidade de Mirante do Bonfim, após cumprirem as exigências do PMCMV, foram retirados de assentamentos precários, muitos sem acesso à energia elétrica e saneamento básico, localizados em sua maioria na área de encosta. Decerto, famílias foram retiradas da situação de risco, recebendo aluguel social custeado pelo estado até o recebimento efetivo da sua medida compensatória, que no presente caso tratou-se de uma unidade habitacional. Outros cadastrados receberam indenização pecuniária ou foram direcionados para outros empreendimentos.

Tem-se, pois, que ser aqui explicitado que o projeto desenvolvido em Mirante do Bonfim vai além da entrega de unidades habitacionais, ele tem por finalidade a promoção de infraestrutura social e urbana através de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social, com o objetivo primordial de contribuir para a melhoria

da qualidade de vida das famílias residentes na poligonal de atuação do projeto, inclusive no que se refere ao trabalho e renda.

O projeto tem por finalidade, além da construção das unidades habitacionais em estilo apartamento nos moldes de condomínio, promover a implementação de infraestrutura básica, qual seja, pavimentação, esgotamento sanitário, abastecimento de água, acesso à energia elétrica, escoamento de águas fluviais, dentre outras ações concernentes ao saneamento básico e requisitos necessários para melhoria de vida dos cidadãos assistidos pelo programa.<sup>85</sup>

Desse modo, apenas moradores de imóveis considerados precários, localizados em encosta ou palafitas dessa localidade específica é que poderiam ser cadastrados. Ao todo foram identificados cerca de 2.141 imóveis na poligonal de intervenção, no entanto apenas 1.022 imóveis/famílias foram efetivamente cadastrados. Das 1.022 famílias cadastradas, segundo Diagnóstico Social realizado pela Coordenação Social da CONDER, foram identificados 521 domicílios chefiados por mulheres (46,85%) enquanto 482 domicílios são chefiados por homens (43,35%), conforme explicitado abaixo.

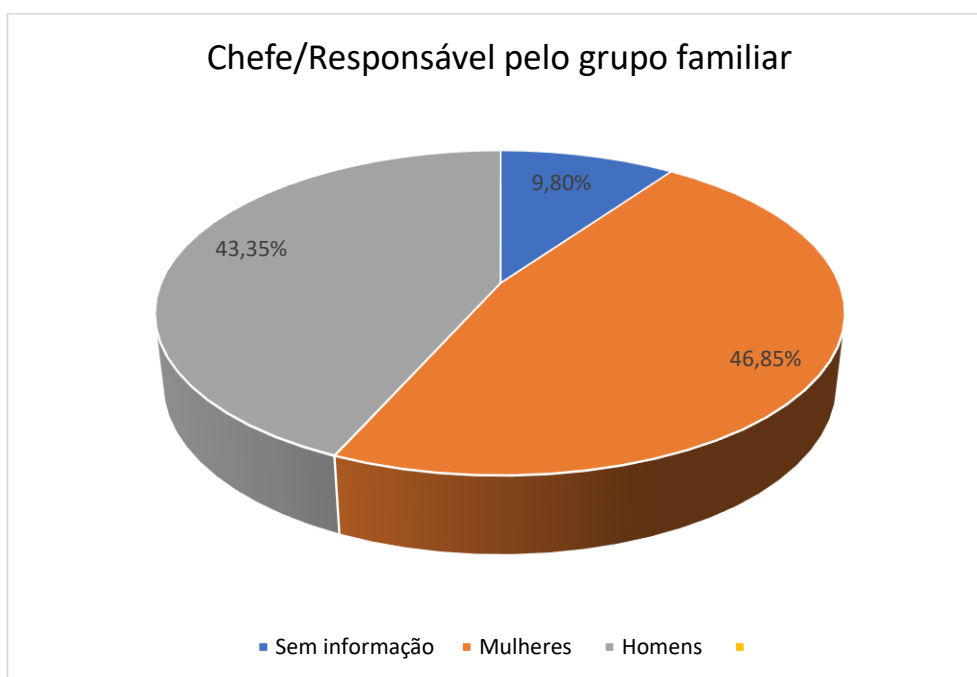


Gráfico 2 - Chefe/Responsável pelo grupo familiar (Fonte: CONDER)

<sup>85</sup> Informação retirada do COTS – CADERNO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICO SOCIAL. Disponível em: < [COTS\\_MAI02013\(mppr.mp.br\)](http://COTS_MAI02013(mppr.mp.br))

Ao final, apenas 144 famílias foram beneficiadas com unidades habitacionais no empreendimento em Mirante, outros foram direcionados para outros empreendimentos realizados pela CONDER e, ainda, há aqueles que foram retirados das áreas de risco (encostas e palafitas) e receberem indenização pecuniária custeada pelo Estado. O montante recebido seria um auxílio para aquisição de uma nova moradia para a família.<sup>86</sup>

Vale frisar que o cadastramento físico-social corresponde a uma pesquisa de dados dos moradores e dos imóveis precários localizados na poligonal de intervenção. Faz-se a verificação física do imóvel, suas condições de habitabilidade e salubridade, além disso é coletado dados socioeconômicos dos residentes no imóvel cadastrado. Todos esses dados são analisados para a realização do chamado diagnóstico social.<sup>87</sup> Se faz necessário a análise do padrão habitacional da unidade cadastrada, a quantidade de cômodos para a quantidade de habitantes do imóvel, todos esses requisitos, dentre outros, são utilizados para se sugerir, através do diagnóstico, o grau de vulnerabilidade em que o cidadão está exposto.

Com o cadastramento físico-social realizado, se faz necessário a verificação de critérios de elegibilidade para recebimento das unidades, uma vez que se consegue identificar os beneficiários diretos do programa. Assim, as 144 famílias, escolhidas/classificadas através de critérios específicos, foram destinadas para o recebimento das unidades habitacionais no empreendimento Residencial Mirante do Bonfim.

Das 144 famílias cadastradas tem-se um total de 401 pessoas a serem diretamente beneficiadas com o recebimento das unidades habitacionais na localidade. Destes, segundo estudo realizado pela CONDER, 193 (48,1%) são homens e 208 (51,9%) são mulheres (Gráfico 3).

---

<sup>86</sup> Dados fornecidos pela Coordenação Social da CONDER.

<sup>87</sup> Relatório social que verifica os critérios de elegibilidade das famílias para priorização e recebimento de uma unidade habitacional.

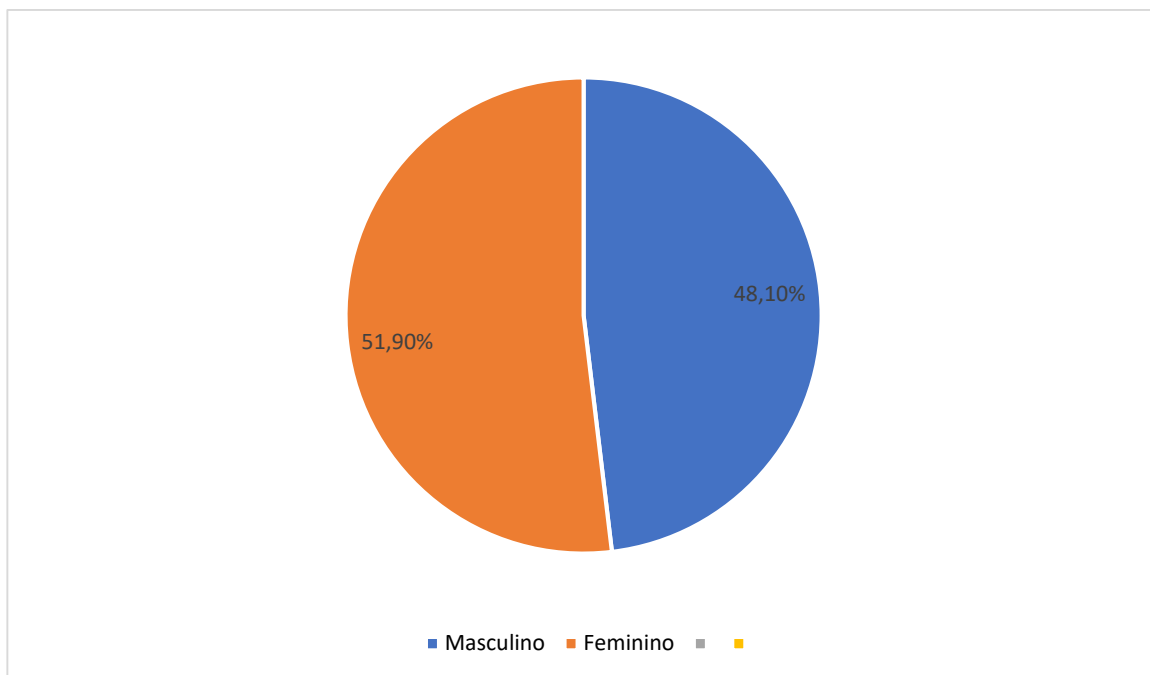


Gráfico 3 - Distribuição dos moradores por gênero – Fonte: levantamento de dados realizado pela CONDER (COSOC/UNSOC)

Já no que concerne a faixa etária dos contemplados no empreendimento, esta compreende uma população adulta no percentual de 62,7% (tabela 3), com predominância de morados entre a faixa etária compreendida entre 35 a 59 anos, com cerca de 23,2% da população contemplada no empreendimento. Há de se observar um percentual elevado também de crianças e adolescentes compreendendo um percentual total de 37,3%.

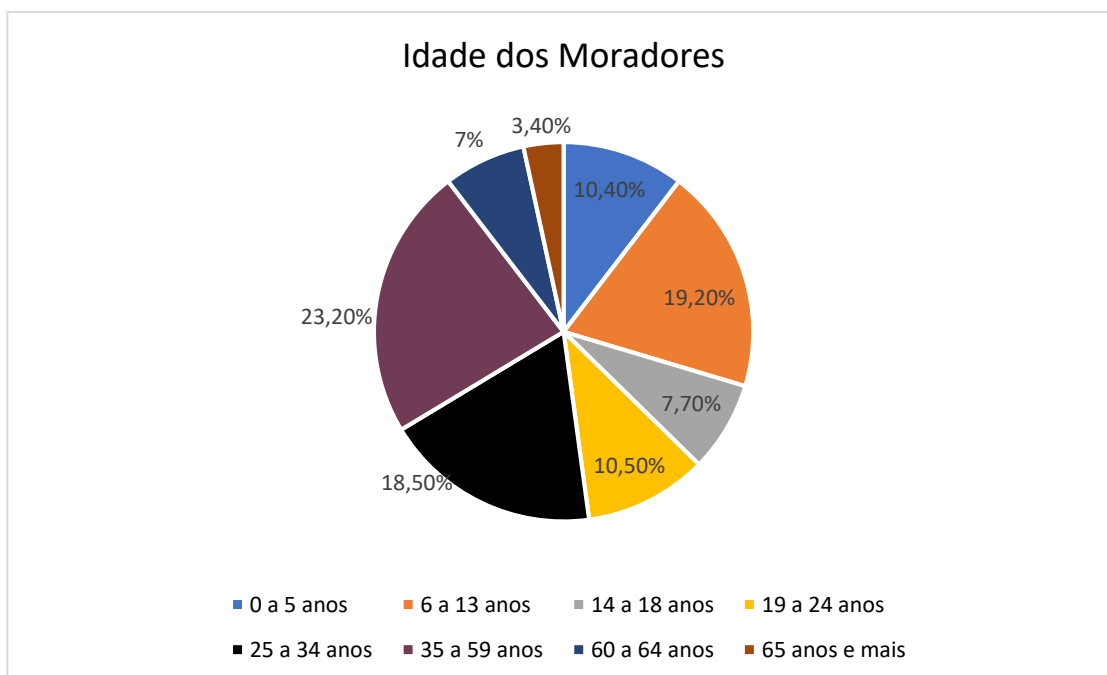


Gráfico 4 - Distribuição dos moradores por faixa etária. Fonte: Levantamento de dados realizado pela CONDER (COSOC/UNSOC).

Assim, das 144 unidades ofertadas, ou seja, das 144 famílias assistidas pelo Programa e beneficiadas com o recebimento das unidades habitacionais em Mirante do Bonfim, tem-se um total de 401 pessoas assim distribuídas:

Idade dos moradores	Quantidade	Percentual
De 0 a 5 anos	42	10,4
De 6 a 13 anos	77	19,2
De 14 a 18 anos	31	7,7
De 19 a 24 anos	42	10,5
De 25 a 34 anos	74	18,5
De 35 a 59 anos	93	23,2
De 60 a 64 anos	28	7,0
Mais de 65 anos	14	3,5

Tabela 2 - Distribuição de moradores por faixa etária. – quantitativo. Fonte: levantamento de dados realizado pela CONDER (COSOC/UNSOC)

No que se refere a pessoas com deficiência tem-se um percentual de 4,23%, tendo em vista que do total de 401 pessoas contempladas no empreendimento,

apenas 17 pessoas apresentam algum tipo de deficiência. Das deficiências identificadas foram constatadas as neuro motoras, mental, auditiva ou visual. (gráfico 5). Assim, das 144 famílias, na inexistência de duplicidade de pessoas com deficiência no mesmo núcleo familiar, tem-se o percentual de 11,8% de famílias com uma pessoa com deficiência no seu núcleo.

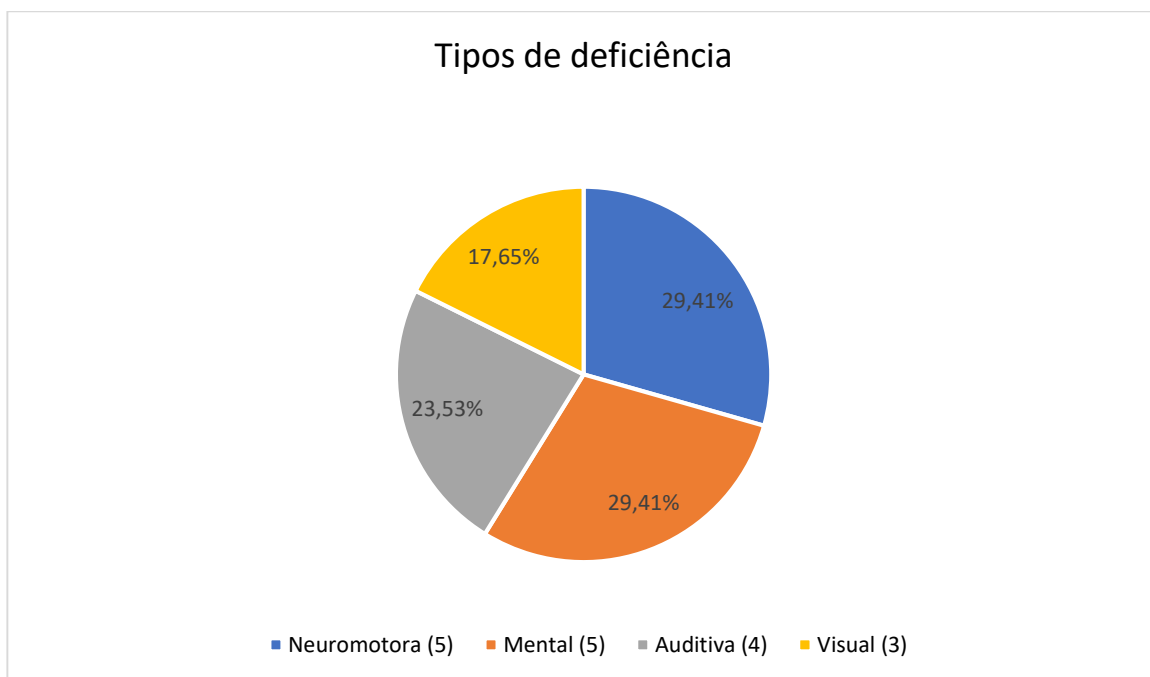


Gráfico 5 - Distribuição dos moradores por tipo de deficiência. Fonte: levantamento de dados realizado pela CONDER (COSOC/UNSOC).

Foram até aqui apresentadas as características dos moradores contemplados com as unidades residenciais no Empreendimento de Mirante do Bonfim, concluindo pela predominância de mulheres, em sua grande maioria chefes de famílias, com a quantidade considerável de crianças e adolescentes (de 0 a 18 anos) o que totaliza cerca de 150 pessoas, abarcando um percentual de 37,30% da população residente do Residencial. Nesse sentido, 62,70% compreendem a população adulta que atualmente reside no empreendimento.

Sobre o empreendimento, ressalta-se que, em que pese o projeto de entrega de unidades habitacionais no Residencial Mirante do Bonfim, através do PMCMV (PAC II) tratar-se Programa Nacional de Habitacional de Interesse Social (PHIS), sem qualquer participação pecuniária por parte do cidadão beneficiado, se faz necessário a aprovação dos indicados pela CAIXA (agente financeiro do programa), tendo em

vista que o beneficiário não pode ter sido contemplado com outro programa habitacional ofertado pelo Governo Federal.

Os programas de Habitação de Interesse Social, conforme informado pela CAIXA, têm como objetivo viabilizar à população de baixa renda o acesso à moradia adequada e regular, bem como o acesso aos serviços públicos, reduzindo a desigualdade social e promovendo a ocupação urbana planejada.<sup>88</sup>

Tal objetivo é perseguido pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conforme explicitado alhures, e este concerne na disponibilização de subsídios para aquisição da casa própria, tendo como base a faixa de renda da população a ser assistida/contemplada.

No entanto, se faz necessário esclarecer que o empreendimento Residencial Mirante do Bonfim é oriundo do Programa Minha Casa Minha Vida (PAC II) mas se enquadra como medida compensatória, sem qualquer dispêndio de valores por parte do beneficiário. Isso porque, suas unidades não foram comercializadas e sim destinadas a população residente na área de Mirante do Bonfim, Pedra Furada e Monte Serrat que foi retirada das encostas e palafitas (áreas consideradas de risco) e direcionadas para unidades habitacionais. Tal possibilidade está explicitada na Lei 11.977/2009, lei que tratada sobre as especificidades no PMCMV, mais especificamente no art. 6º-A, §3º, II que explicita que serão dispensados a participação financeira do beneficiados no caso de reassentamento, remanejamento e substituição de unidades habitacionais, deste que os recurso sejam advindos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, hipótese que contempla a situação da PIF de Mirante do Bonfim, os cidadãos cadastrados e o empreendimento construído para reassentar os beneficiário em Mirante do Bonfim, obra esta realizada através do PAC II.

Com efeito, a materialização do direito social de moradia é aqui concretizada, mas, como já explicitado alhures, não é apenas a garantia de um teto que traz satisfação ao indivíduo, tendo em vista que viver bem, estar bem vai além da garantia de um abrigo que o proteja das intempéries. Se faz necessário a busca pelo bem-estar social capaz de garantir a felicidade, qual seja, a satisfação baseada nas necessidades do dia a dia.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Informação retirada do site da CAIXA [Interesse Social - Habitação - Programas | Caixa](#)

<sup>89</sup> A felicidade foi proposta de emenda constitucional (PEC de nº 19/2010) para ser inserida como direito social fundamental, no entanto, a proposta foi arquivada.

No entanto, para efetivação desse direito, o Ministério das Cidades, atual MDR, através da Portaria de nº 595/2013, apresenta os critérios necessários e pré definidos para que o cidadão possa ser contemplado com uma unidade habitacional abarcada pelo programa, qual seja:

1. Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
2. Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
3. Famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Assim preenchido os requisitos básicos é que ocorre a elaboração de dossiê<sup>90</sup> para apreciação do agente financiador do programa (CAIXA), sendo este órgão o responsável pela classificação dos possíveis contemplados com uma UH.

Nesse sentido, tem-se que as famílias cadastradas e retiradas de locais insalubres e de risco localizada na PIF, que compreende os territórios de Mirante do Bonfim, Pedra Furada e Monte Serrat, foram direcionadas para o empreendimento Residencial Mirante do Bonfim pois cumpriram os critérios pré estabelecidos pela legislação e pela CAIXA e preencheram todos os requisitos necessários para recebimento de uma Unidade Habitacional ofertada pelo PMCMV desenvolvido pelo PNHIS.

#### 4,3 O Residencial Mirante do Bonfim e a manutenção do direito à cidade.

Conforme explicitado, o Residencial Mirante do Bonfim beneficiou famílias previamente cadastradas e retiradas de áreas consideradas de risco e em condições de insalubridade.

As unidades em estilo apartamento, conforme já explicitado, possuem 2 quartos, sala de estar e jantar conjugadas, além de banheiro, cozinha e lavanderia. O residencial é constituído por 18 blocos, sendo 8 apartamentos por bloco, ou seja, 4 por andar. Além dos apartamentos, a empreendimento é composto por área de lazer para as crianças (parquinho), centro comunitário, quadra poliesportiva, dentre outras coisas.

O referido empreendimento tem por peculiaridade manter os cadastrados na sua localidade de origem não sendo possível cidadãos de outras localidades o recebimento dessa moradia. Isso porque, além da questão de pertencimento ao

---

<sup>90</sup> Documentos exigidos pela CAIXA (agente financeiro) do Programa MCMV.

território, é sabido que muitos desenvolvem suas atividades laborais, mesmo que de forma informal, nas mediações em que moram.

Como é sabido, a localidade do Bonfim é conhecida também pela forte existência do turismo então o “ganha pão” de alguns é decorrente de trabalhos informais exercido próximo à Igreja do Bonfim, na Ponta de Humaitá ou até mesmo na orla da Ribeira. Alguns vivem da pesca e há ainda aqueles que laboram em restaurantes e bares existentes no local. Desse modo, pensando, inclusive, na questão da manutenção do emprego e renda dos cidadãos ali cadastrados é que as unidades habitacionais do Residencial Mirante do Bonfim foram destinadas exclusivamente aos cadastrados na PIF de Mirante do Bonfim.

Além da questão da manutenção do emprego e renda, observou-se a necessidade de manutenção das pessoas no viver a cidade, manter as pessoas no seu local de origem (a ideia de pertencimento ao local de moradia) concomitante a necessidade de viver a cidade (manutenção do direito a cidade), agora em sua casa própria.

Nesse sentido é que o Empreendimento Mirante do Bonfim está localizado, conforme já explicitado, na área que anteriormente era destinado a fábrica da Antártica e, atualmente, está próximo à escolas, hospitais e posto de saúde, serviços sociais e de segurança. A referida área foi desapropriada pelo Estado e direcionada para implementação de unidades destinadas à população de baixa renda, efetivando as diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Verificou a existência de equipamentos e serviços na Poligonal de intervenção do projeto desenvolvido pela CONDER, distribuído nas seguintes áreas: educação, serviços sociais, saúde, religião e segurança pública.

No que concerne à educação foram identificados cerca de 33 instituições de ensino distribuídas na rede municipal ou estadual, desconsiderando as instituições de ensino particular existente na localidade; na área social a localidade dispões de Biblioteca Municipal Professor Edgard Santos localizada na Ribeira; CRAS Itapagipe – Centro de Referência da Assistência Social em Itapagipe; Centros Comunitários e do Abrigo São Francisco, destinado para acolhimento de idosos, referente a saúde a poligonal possui um CAPS – Centro de Atendimento Psicossocial, além da existência de alguns hospitais, tais como: Hospital Couto Maia, Hospital Santo Antônio (Obras Sociais Irmã Dulce), Hospital Sagrada Família e Hospital Agenor Paiva; na seara

religiosa podemos citar a Igreja Basílica Santuário Senhor do Bonfim e a Igreja Nossa Senhora da Boa Viagem, sem desconsiderar a existência de outras localidades destinadas à religião; em por fim, a área referente à segurança pública esta localizada na região a 3ª Delegacia Circunscricional da Polícia Civil de Salvador, localizado na Avenida Dendezeiros.

Desse modo, o local escolhido para implantação do empreendimento Residencial Mirante do Bonfim, além de ter por finalidade manter os cidadãos residentes na localidade no seu mesmo território, teve também por objetivo conceder o direito constitucionalmente garantido de moradia digna, assim como a manutenção do direito à cidade de cada indivíduo ali beneficiado.

Vale frisar que a atuação na área permanece até os dias atuais, tendo em vista o desenvolvimento do trabalho técnico social desenvolvido na poligonal através do PIDSA – Programa Integrado de Desenvolvimento Socioambiental, uma vez que após a entrega das unidades habitacionais se faz necessário que haja a conscientização da comunidade assistida sobre o desenvolvimento socioeconômico ambiental e cultural da comunidade, enfatizando a geração de trabalho e renda.

Desse modo, oficinas de capacitação e cursos são ofertados aos moradores do Residencial Mirante do Bonfim, assim como aos moradores interessados que ainda residem na poligonal de intervenção do projeto ali desenvolvido. A intenção precípua é a capacitação da população como forma de auxiliar na busca do emprego e geração de renda.

Além disso, reuniões e palestras são realizadas com a finalidade de explicitar o que é condomínio, a necessidade de sua gestão, a importância da união dos moradores para manutenção e guarda do empreendimento. É também explicitado a parte jurídica, os direitos e deveres do cidadão como parte integrante de um todo que convive em condomínio, direito de vizinhança, situações que envolvem animais e crianças, as responsabilidades etc.

Tem-se que o trabalho desenvolvido não se resume, tão somente, a entrega da unidade habitacional ao cidadão em situação de vulnerabilidade, existindo todo um trabalho técnico social<sup>91</sup> em torno da manutenção do direito à moradia conferido ao

---

<sup>91</sup> O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa

cidadão que comprove estar inserido no rol de condicionalidades necessários para ser contemplado com uma unidade habitacional.

#### 4.4 Impactos do programa MCMV na vida das famílias residentes no Empreendimento Residencial Mirante do Bonfim.

Para verificação e análise dos impactos experienciados pelos cidadãos contemplados com uma unidade habitacional no empreendimento Residencial Mirante do Bonfim se fez necessário ouvir/entrevistar os beneficiários. Assim é que cerca de 10% da população residente no empreendimento foi entrevistada para que se chegasse as conclusões da presente pesquisa.

As entrevistas ocorreram entre os dias 01 e 09 de setembro do presente ano, no Residencial Mirante do Bonfim, após convite realizado por essa pesquisadora. Levou-se em consideração a necessidade de estes estarem em seu espaço para que assim se sentissem mais confortáveis quando da realização da entrevista e na explanação de suas respostas, além de evitar quaisquer ônus aos participantes referentes a transporte e deslocamento.

A entrevista realizada tem por finalidade ouvir os residentes do Residencial sobre as satisfações e insatisfações após o recebimento de sua unidade habitacional, além dos impactos trazidos para a família, a vida social e financeira, dentre outras questões. O roteiro utilizado para realização dessa escuta, que obteve a aprovação do Comitê de ética, está inserido no anexo do presente estudo (Anexo 1) sob o nome Formulário de Entrevista.

Foram realizadas perguntas referentes à adaptação sobre viver em apartamento, além dos aspectos referentes a gostar ou não de morar em uma unidade habitacional em estilo apartamento e nos moldes de condomínio. Também constaram perguntas sobre convivência familiar e com vizinhos, impactos na vida financeira, além da percepção de melhorias (ou não) ocorridas na vida após o recebimento da unidade habitacional do Residencial e seus impactos.

Conforme oportunamente já explicitado, a pesquisa realizada trata-se de uma pesquisa qualitativa com análise de conteúdo e com o intuito de identificar e procurar o sentido de cada conteúdo explicitado pelo cidadão entrevistado.

---

para a sustentabilidade do empreendimento". CADERNO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICO SOCIAL, Brasília, maio de 2013. p. 4.

Após as informações supracitadas, explicita-se que os cerca de 10% dos entrevistados residentes no empreendimento compreende o montante de 16 pessoas. Das 16 pessoas que foram ouvidas, tem-se 13 mulheres e 3 homens. Destes alguns relataram morar com suas famílias e apenas 3 moram sozinhos (2 mulheres e 1 homem). Ainda, 13 pessoas informaram morar há mais de 10 anos na Poligonal de Intervenção de Mirante do Bonfim, também 13 se autodeclararam como preto ou pardo, constando, dos entrevistados, apenas 3 se autodeclarando como branco, inexistindo autodeclaração de indígena ou amarelo.

É importante frisar que no que se refere a renda familiar apenas 2 pessoas declaram receber de 1 a 2 salários mínimo (SM); os demais, 14 pessoas, informaram receber até 1 salário mínimo, sendo que 7 informaram receber apenas o auxílio emergencial, disponibilizado pelo Governo Federal, que na atualidade compreende o montante de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Feitas essas explanações iniciais e sucintas sobre a pesquisa e o perfil dos entrevistados se faz necessário esclarecer mais um ponto importante. A pesquisadora é também advogada da Coordenação Social (COSOC) que compreende a DIHAB – Diretoria de Habitação e Urbanização Integrada da CONDER, setor responsável pelo desenvolvimento e implementação do projeto na localidade. É válido ratificar que o acompanhamento desta diretoria e do setor social junto às famílias ocorre desde a fase do cadastramento, percorrendo todo o período até o recebimento da unidade residencial até o chamado pós obra/pós entrega, atual fase que se encontra o projeto na localidade.

O pós-obra corresponde a atividades desenvolvidas para assistência aos cidadãos no que concerne à adaptação dos moradores nas novas moradias, palestras e acompanhamento para auxiliar na gestão, administração e importância do condomínio e, também, oferecimento de cursos profissionalizantes para geração de emprego e renda.

A atuação da pesquisadora junto à Comunidade ocorreu quando do seu ingresso como colaboradora na CONDER, no ano de 2018, ano que teve início a fase de construção do empreendimento, sendo as unidades residenciais entregues em agosto de 2019, conforme já explicitado.

É válido constar aqui a presente informação pois não se pode descartar a possibilidade das respostas apresentadas pelos cidadãos entrevistados terem sido

influenciadas no caso da não ocorrência de dissociar a pesquisadora da advogada, em que pese o grande esforço da pesquisadora em deixar claro que o trabalho realizado através das entrevistas era estritamente acadêmico, sigiloso no que concerne as respostas proferidas e que os beneficiados não corriam o risco de perder suas unidades habitacionais.

Feitas tais considerações, explicita-se aqui as percepções e o resultado da pesquisa realizada que tem por finalidade identificar e analisar os impactos, sejam eles positivos ou negativos, experienciados pelos cidadãos beneficiados com uma unidade habitacional do Residencial Mirante do Bonfim na cidade baixa de Salvador/Bahia.

E, em que pese as declarações de melhoria na qualidade da moradia e na melhoria de vida explicitada pelos entrevistados, há de se considerar as declarações concernentes às dificuldades, principalmente financeiras, vivenciados pelos cidadãos ouvidos com base na dificuldade para aquisição/manutenção de renda, tendo em vista que a grande maioria dos entrevistados auferem menos que 1 salário mínimo.

Vale frisar que 100% dos entrevistados quando da realização do questionário onde lhes foi perguntado “Como você se sentiu ao receber o apartamento?” relataram sobre felicidade, satisfação, realização. Há relatos, tais como: “até hoje me sinto feliz”; “sem palavras. Perfeito!”; “Feliz demais em ter saído do aluguel.”; “A vida melhorou pois sai das palafitas para um lugar melhor, a casa própria.”

Sobre a pesquisa realizada, Claudinei José Gomes Campos, no artigo Método de análise de conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde (2004), explicita que:

“o conteúdo de uma comunicação, não obstante a fala humana, é tão rica e apresenta uma visão polissêmica e valiosa, que notadamente permite ao pesquisador qualitativo uma variedade de interpretações.”<sup>92</sup>

Nesse sentido, quando da explicitação da sensação de felicidade relatado pelos entrevistados este sentimento está diretamente relacionado ao recebimento da unidade habitacional, da casa própria. A efetivação do direito constitucional de moradia é claramente identificada através das políticas públicas sociais habitacionais e reverbera na felicidade do cidadão ao lhe conferir dignidade (aplicação do princípio

---

<sup>92</sup> CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde. Rev. Bras, Enfermagem, Brasília, 2004.

da dignidade da pessoa humana). Tanto é que muitos relatam, além da melhoria estrutural de sua residência, melhoria na qualidade de vida, nas relações familiares, na autoestima, e também relatam uma preocupação a menos, qual seja, já não existe mais a necessidade de pagar aluguel para uns, ou de morar em um local cedido para outros.

Assim, por repetição de conteúdos comuns a expressão mais encontrada nas entrevistas, para além da felicidade, é casa própria. De certo, casa significa local destinado a habitação e própria pertencente àquele que habita a casa, mas no caso da análise sobre a sua interpretação é válido frisar que falar em casa própria vai além da estrutura física do imóvel. A casa representa além de paredes e tetos, representa um lar, a tranquilidade, a realização de um sonho, a melhoria na qualidade de vida, representa menos uma preocupação, tendo em vista que todos os beneficiados com as unidades habitacionais do Residencial Mirante do Bonfim saíram de assentamentos precários e alguns deles do aluguel.

A casa própria passa a ter uma funcionalidade sistêmica, tendo em vista que interfere em outros setores da vida. Ou seja, a melhoria na qualidade da moradia reflete na melhoria psicossocial, familiar, dentre outros. Sendo assim, ter acesso a casa própria é o ponto de maior importância para os entrevistados, tendo em vista todo o contexto de moradia precária experienciados por eles. Nesse contexto, a cidadão V.S.M. relata que “As preocupações eram grandes antes de morar no Residencial. Tinha medo de ‘fechar os olhos’ (morrer) e as filhas não terem onde morar. Hoje já não tem mais essa preocupação pois já tenho meu canto, onde deixar minhas filhas. Morar na minha casa própria aumentou minha autoestima, dá vontade até de viver mais, sinto prazer, tenho vontade de arrumar a casa.”

No entanto, falar em casa própria é também falar em impactos na vida financeira e na vida familiar. Primeiro, será explicitado os impactos na vida financeira. Nesse sentido, se alguns deles, principalmente os residentes em palafitas e barracos, não possuíam acesso a saneamento básico, a energia elétrica, coleta de lixo adequada, agora se encontram com esse direito garantido, mas, em consequência, precisam custear esse acesso. Além disso, a moradia nos moldes de condomínio faz com que haja mais um custo para as famílias que é a taxa condominial. Assim, não raro foram os relatos sobre os impactos na vida financeira, como um dos aspectos negativos do recebimento da unidade habitacional, tendo em vista que os gastos

anteriormente inexistentes com o fornecimento de água, energia elétrica e taxa condominial, atualmente alcançam o montante que, segundo relatos, alcançam o patamar de 200 a 250 reais mensais.

Considerando que 14 dos 16 entrevistados relataram receber menos de 1 salário mínimo, sendo que 7 deles recebem tão somente o auxílio emergencial que hoje é no valor de R\$ 600,00, nota-se que uma boa parcela é direcionada para o pagamento dos gastos com a habitação, comprometendo a renda familiar, tendo em vista a necessidade básica ainda a ser suprida no que se refere a alimentação, vestuário, transporte etc.

Sobre o aumento dos gastos o cidadão M.D.S. declara: “Antes onde morava gastava menos, hoje tem mais impostos/contas para pagar mas é o preço de morar em um lugar melhor.” E M.C.F também relata “A vida financeira teve impacto, cheguei a passar necessidade. Aqui gasta mais.”

Em contrapartida, cidadãos que antes pagavam aluguel já relatam melhoria na vida financeira, tendo em vista que na atualidade possui menos preocupação já que com o recebimento da unidade habitacional os custos diminuiram pois não pagam mais aluguel, tal como relatado por S. de C. “A vida familiar melhorou. A vida financeira também pois já não pago mais aluguel.” No mesmo sentido, a cidadã M.P. relata “Hoje gasto menos pois não pago aluguel.”

Há de se considerar o impacto que custear moradia causa ao orçamento familiar, conforme já explicitado, tanto é que até aqueles que pagavam aluguel, antes de serem reassentados para as unidades habitacionais do Residencial, acabavam recorrendo a imóveis precários por falta de condições financeiras.

Ainda sobre a vida financeira e seus impactos é válido frisar que os apartamentos foram entregues em agosto de 2019 e cerca de 6 meses após o recebimento das unidades habitacionais teve início a pandemia da Covid-19. Dessa forma, se o recebimento da unidade habitacional causou impactos negativos na vida financeira do cidadão beneficiário, com o advento da pandemia essa situação se potencializou, causando ainda mais dificuldades de manutenção da unidade pelos cidadãos. Sobre isso, foi explicitado pela moradora A. de J.M que “Tive muito impacto na vida financeira, passei a gastar mais e com a pandemia ficou ainda mais difícil.” Por fim, ainda sobre a vida financeira, a preocupação que acomete a praticamente

todos os entrevistados é a de não conseguir pagar as despesas, como declara M.D.F “Hoje tenho medo de não ter dinheiro para pagar as contas.”

Em que pese a existência dos gastos, conforme acima explicitado, há de se considerar os relatos de melhoria na vida familiar. Corroborando que a moradia tem a grande importância em razão da sua funcionalidade sistêmica que reflete a melhora de outros setores da vida é que se conclui, pelos relatos apresentados durante as entrevistas, os impactos positivos na vida familiar. A melhoria está explicitada na convivência entre os habitantes da unidade habitacional por estar relacionada, inclusive, ao conforto dos moradores. Cidadãos que anteriormente convivam em unidades multiparentais (mais de uma família em uma única unidade habitacional), unidades sem banheiro, com um único cômodo, relatos de pessoas que viviam até em um porão cedido.

Algumas das declarações estão aqui explicitadas: a moradora C.S.J. conta que “A vida familiar melhorou, antes a casa que eu morava era cedida, a laje era aberta. São 3 pessoas em minha casa: eu e meus 2 filhos. Hoje meus filhos tem os quartos deles.”. A moradora J. de M.S. também declara a melhoria na vida familiar “primeiro por causa da localização que é boa, meus filhos hoje possuem um quarto, eu tenho paz. Antes a preocupação era que eu tenho 2 filhos e na casa em que morava era cedida, só tinha um quarto, não tinha banheiro. Hoje não tenho mais preocupação, apenas os filhos, Hoje me sinto feliz pois tenho conforto que nunca tive antes.” (sic)

Tem-se, repita-se, configurado o direito à moradia, assim como a aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana ao conceder a esses cidadãos, a partir de políticas públicas, acesso a moradia digna. Declarações sobre a melhoria de vida são frequentes quando da oitiva dos entrevistados. E, em que pese as dificuldades e impactos na vida financeira, ainda assim este não apresenta motivo suficiente para causar insatisfação aos assistidos/beneficiados pelo programa MCMV com uma unidade habitacional no Residencial Mirante do Bonfim.

Para além do direito à moradia foi garantido também aos cidadãos assistidos a manutenção do seu direito a cidade, assim como a permanência destes em seu território, garantindo-lhes a sua sensação de pertencimento ao local em que residem. Tanto é que, conforme explicitado nos tópicos acima, apenas cidadãos residentes na PIF de Mirante do Bonfim foram cadastrados e selecionados para residirem no Residencial, confirmando a manutenção dos cidadãos em seu território de origem,

tanto é que a totalidade deles declararam residir há mais de 10 anos na localidade que compreende Mirante. Monte Serrat e Pedra Furada. Foi ouvido de forma constante a declaração “moro aqui desde que nasci” ou, ainda, “sou nascida e criada aqui.”; “fico feliz em continuar morando aqui no bairro.”

Assim, a manutenção do princípio da dignidade humana também reside na possibilidade de não romper os laços familiares, profissionais e territoriais que a população possui com seu território de origem e isso é uma marca positiva da intervenção realizada na PIF de Mirante do Bonfim, na cidade baixa de Salvador.

Sobre a manutenção do direito à cidade, conforme afirma Lefebvre, a cidade é o espaço de ação do homem. Local este que o cidadão atua como ser humano, como cidadão, fortalecendo as relações humanas, se sentindo integrante do espaço em que vive, em que atua. Viver a cidade é se sentir inserido nela, aproveitando dos seus espaços, da sua funcionalidade. E, em que pese o desejo de manutenção do direito à cidade aos cidadãos beneficiados com sua casa própria no Residencial, há de se considerar que a precariedade de vida e os poucos recursos limitam, ainda, esse direito à cidade, tendo em vista que o orçamento familiar não contempla todos os gastos familiares, como alimentação e transporte.

Assim, quando se falar em reassentamento das famílias residentes em locais precários para unidades habitacionais planejadas e com infraestrutura capaz de gerar cidadania ao indivíduo se fala também em manutenção do direito à cidade. No caso específico dos cidadãos residentes na PIF de Mirante de Bonfim e realocadas para UH no empreendimento residencial manteve-se o acesso dessas pessoas a escolas, hospitais, postos de saúde, bibliotecas, acesso a transporte público, dentre outros. Além disso o projeto de urbanização do local teve como proposta a construção de ciclovias, pista de borda, quadra poliesportiva para toda a população local e não só para os residentes da empreendimento, conforme explicitado na Portaria da SPU/Ba.

A satisfação dos beneficiados na manutenção destes no seu território, conforme já explicitado, é exteriorizada por muitos deles, assim como sobre a localização do empreendimento sendo aqui corroborado com as declarações de C.B. que relata “A localização é ótima, é privilegiada.”.

Se analisou também a necessidade de adaptação referente ao novo padrão arquitetônico do empreendimento já que as unidades habitacionais ofertadas pelo Programa MCMV desenvolvida na PIF corresponde a unidades em estilo apartamento

e nos moldes de condomínio. Tendo em vista que os cidadãos assistidos foram retirados de assentamentos precários estes não relataram dificuldade de adaptação na moradia, relatando que o apartamento possui tamanho bom até para as famílias mais numerosas. Relatam sobre a descrença no recebimento do imóvel quando da ocorrência do cadastramento, mas quando da concretização do recebimento da unidade chegam a dizer que realizaram um sonho.

Em que pese a preocupação com o padrão arquitetônico do empreendimento que compreende UH em estilo apartamento este não apresentou, com base nas entrevistas, qualquer parâmetro de insatisfação, sendo relatado boa adaptação com elogios ao tamanho e distribuição dos cômodos, com alguns registros sobre a inexistência de espaço para estender roupas, tendo em vista que o espaço destinado a cozinha é conjugada com uma pequena área de serviço. As mulheres entrevistadas relatam/ reclamam de espaço destinado para lavagem e secagem da roupa (“Falta só espaço para lavar a roupa, mas eu coloco do lado de fora, só é ruim quando chove.”). Assim, o padrão construtivo da unidade que apesar de contar com área de serviço, possui tamanho inadequado para que se possa estender roupas, sendo este um ponto de insatisfação de alguns moradores.

Ainda sobre a localização do empreendimento, há clara satisfação dos moradores do Residencial sobre a localidade em que foi implantado o empreendimento, Conforme já explicitado, o Residencial Mirante do Bonfim foi construído na antiga fábrica da Antártica no bairro do Bonfim. O residencial está próximo de igrejas, hospitais, escolas, posto de saúde e da Companhia da Polícia Militar, além de estar próximo também da praia da Ribeira e de bares e restaurantes conhecidos na capital baiana. Além disso, o Residencial está localizado em área que há serviços de transporte e de coleta de lixo adequadas, inexistindo reclamações/insatisfações dos entrevistados sobre esse quesito.

Os relatos já divergem quando se fala em morar em condomínio. Dividir e conservar um espaço que é destinado a todos parece ser de difícil compreensão, tanto é que há questionamentos quando ao pagamento e a finalidade do pagamento da taxa condominial. Não se pode ignorar que mais uma taxa impacta sobremaneira a situação financeira do cidadão, tendo em vista a existência da necessidade de pagamento de taxas referentes ao abastecimento de água, energia elétrica, e também alimentação, dentre outras despesas. Além disso viver em condomínio gera a

necessidade de seguir os regramentos de um condomínio, o que acarreta, segundo relatos, alguns atritos quando não há o respeito às normas e a conscientização da necessidade de manutenção das áreas comuns. Assim, há relatos de animais soltos no condomínio, de festas sem hora para acabar, de comércio irregular (tipo bar) funcionando na área comum do condomínio. Tem-se, pois, um ponto de insatisfação quando se ouve moradores relatando que “não gosto da falta de organização relacionado as pessoas. O lugar é tão bonito mas tem pessoas que não valorizam, vejo pessoas querendo destruir uma coisa que é um sonho. Não preservam o lugar.”; “eu mudaria no condomínio a forma de pensar de algumas pessoas. E também o portão que não fecha.”; “não mudaria nada no condomínio, só espero que as pessoas conservem.”.

Da checagem e cruzamento das respostas apresentadas durante as entrevistas apenas 1 relatou não ter se adaptado a viver em apartamento, sob a alegação de que se sente preso, sem contato com as pessoas; 14 relataram ter boa convivência com os vizinhos, apesar das insatisfações sobre as normas de convivência, enquanto 2 relatam ter pouca convivência ou não ter amizades com vizinhos.

Em face do exposto e após análise dos relatórios de entrevista contata-se que, em pese a existência de conflitos entre vizinhos ou algumas (poucas) insatisfações sobre o residencial, conclui-se que a política habitacional de interesse social aplicada através do Programa Minha Casa Minha Vida na Poligonal de Mirante do Bonfim cumpre sua finalidade jurídica, qual seja, a efetivação do direito à moradia explicitado na Constituição Federal e garantidor da efetivação de uma moradia dignidade ao cidadão, além do exercício do princípio da dignidade da pessoa humana.

Mas tão importante quanto a finalidade jurídica alcançada pelo programa habitacional é a finalidade social. Isso porque, ao se assegurar o acesso à moradia digna ao cidadão que anteriormente vivia em estado de vulnerabilidade, passa também a ter acesso a uma vida digna com acesso à saneamento básico, à serviços essenciais, dentre outros já explicitado alhures. O cidadão deixa de ter apenas um teto que o protege de intempéries climáticas e passar a ter um lar.

A interferência da moradia digna na vida do cidadão é amplamente perceptível, tendo em vista que reflete em outros setores da vida, seja ele familiar, social e financeira. Decerto, há impactos positivos, reconhecidos principalmente na vida familiar e social, como também há impactos negativos, principalmente na vida

financeira, tendo em vista o aumento dos custos em relação à moradia, uma vez que novos gastos são incluídos no orçamento.

Assim, é amplamente perceptível os impactos sofridos pelos cidadãos assistidos pelas políticas habitacionais. Resolve-se os problemas concernente à habitação precária, no entanto, novas situações preocupantes surgem, sendo a questão financeira a que mais impacta. Isso porque há também um grande receio de não se poder custear os gastos da nova moradia.

Enfim, a empreendimento Residencial Mirante do Bonfim torna-se um exemplo da execução da política habitacional onde garante-se a junção do direito e satisfação dos assistidos/beneficiários que realizaram o sonho da casa própria, em que pese as insatisfações quanto aos altos custos fixos para manutenção dessa moradia. De certo a preocupação financeira ainda acompanha grande parte dos moradores que não possuem trabalho formal e renda fixa, e os custos fixos com a moradia comprometem a renda familiar que ainda necessitam gastar com alimentação, vestuário e também transporte, dentre outros eventuais gastos.

Conclui-se, enfim, que as políticas sociais, com as ressalvas que acompanham a implementação dos programas, são essenciais para manutenção dos princípios constitucionais e a ocorrência da efetivação, estudada no presente caso, do direito de moradia. Tem-se configurado os direitos dos cidadãos hipossuficientes através de ações afirmativas para implementação de programas capazes de suprir a falta de habitação (moradia digna) e assim garantir aos cidadãos de baixa renda acesso a direitos básicos, assim como ter acesso a serviços básicos, Constata-se a aplicação do princípio da dignidade humana garantindo-lhes o mínimo existencial para vida desses cidadãos.

Em que pese o nível de satisfação por parte dos entrevistados ser bom, mesmo na ocorrência de insatisfações apresentadas, é válido ressaltar que cidadãos que vivem em estado de vulnerabilidade social convivem, ou melhor explicitando, dividem espaço com áreas em que foram realizadas grandes empreendimentos, empreendimentos com gastos vultosos, como a requalificação da área da Igreja do Bonfim e a construção do VLT (monotrilho).

Assim, quando se analisa que todos os cadastrados não puderam ser atendidos por unidades habitacionais conclui-se, que mesmo com o grau de satisfação apresentada pelo atendidos pelo programa habitacional, que ainda há cidadãos que

não foram contemplados, que ainda existe escassez de moradia mas, no entanto, recursos públicos são destinados para outras finalidades.

Decerto, as políticas sociais de moradia são um grande avanço para efetivação do direito social de moradia. As ações afirmativas implementadas asseguram a retirada dos cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade direcionando-os para unidades habitacionais dignas, com infraestrutura básica capaz de assegurar um lar. No entanto, tais políticas estão longe de afastar ou dirimir a escassez e a insegurança habitacional que ainda atinge muitos brasileiros.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a apresentação de todo esse estudo conclui-se que a política social aplicada/desenvolvida na PIF – Poligonal de Intervenção Física de Mirante do Bonfim, nesta capital, foi capaz de gerar, para boa parte da população ali cadastrada, a efetividade do direito fundamental social de moradia através da entrega do Empreendimento Mirante do Bonfim, localizado na cidade baixa de Salvador e que beneficiou 144 famílias com a entrega de unidades habitacionais em estilo apartamento e nos moldes de condomínio

Assim, através de pesquisa realizada junto aos beneficiários foi possível identificar o alcance do programa na comunidade, a necessidade de intervenção na área, tendo em vista a quantidade de pessoas que residiam em locais insalubres e perigosos, a importância do empreendimento e da manutenção dos cidadãos na sua localidade (a manutenção da sensação de pertencimento na localidade) e, por fim, o grau de (in)satisfação dos assistidos e a efetiva concretização do direito social de moradia.

Tem-se, pois, um estudo sobre a efetividade da política social de moradia sob uma nova perspectiva, qual seja, a satisfação (ou não) do cidadão contemplado com a política habitacional assegurada através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) desenvolvido pelo Governo Federal com o apoio do Governo do Estado da Bahia.

Após análise detalhada conclui-se que, em que pese a existência de conflitos e insatisfações, além das dificuldades financeiras que ainda vivem; muitos relatam a felicidade de não pagar mais aluguel e que conquistaram o sonho da casa própria. Verifica-se, assim, a efetivação do direito à moradia, como também resta evidenciado as dificuldades de manutenção desse direito, uma vez que ter uma casa acarreta em custos antes não suportados pelo cidadão. Assim, gastos com pagamento de taxas condominiais e tarifas de energia elétrica e abastecimento de água são um ônus para o cidadão, capaz de comprometer a vida financeira das famílias.

Como restou explicitado, muitas das famílias saíram de unidades precárias sem acesso a energia elétrica e saneamento básico e ao serem direcionados para unidades habitacionais sentem no bolso os custos de manutenção de uma moradia, o que resulta em impactos na vida financeira.

Para além do lar e dos gastos que a nova moradia provocam, a casa em si, ou seja, a proteção física que a moradia ocasiona, resulta, segundo relatos, em sensação de felicidade e satisfação decorrente da aquisição da moradia, com a conquista da tranquilidade e das melhorias nas relações familiares e sociais.

Apesar no setor financeiro ter grande peso já que muitos recebem menos que o salário mínimo fixado no país e das dificuldades para pagamento de algumas contas, a sensação de felicidade ainda se mantem. Mesmo com os relatos de alguns impactos negativos após o recebimento da unidade habitacional.

Conclui-se que, em que pese as dificuldades ainda existentes na vida dos assistidos/beneficiados pelo programa a alegria e satisfação decorrente do recebimento de uma unidade habitacional e, conseqüentemente, a concretização do sonho da casa própria supera a dificuldade vivenciada pelo cidadão, inclusive as dificuldades financeiras.

Conclui-se, portanto, pela efetivação do direito à moradia, assim como a aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana ao conceder a esses cidadãos, a partir das políticas públicas implementadas, o acesso à moradia digna.

Por fim, tem-se, pois, uma situação atípica dos fatos narrados por moradores de outros empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, mas que não invalida a análise realizada nesse estudo. Isso porque, se faz necessário ressaltar que, em que pese a existência de dificuldades e insatisfações ainda experienciadas pelos moradores do Residencial Mirante do Bonfim, objeto deste estudo, estes explicitam a sua satisfação em morar melhor e no local em que exercem suas atividades laborais e sociais, tendo em vista que se priorizou a manutenção do direito destes cidadãos em continuarem na sua localidade de origem, deixando viva a sua ideia de pertencimento ao local.

## ANEXOS

### 1. FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

Moradores do Residencial Mirante do Bonfim

#### 1. Danos pessoais:

Nome:		
Naturalidade:	Idade:	
Gênero: ( ) Homem	( ) Mulher	( ) Não informado
Escolaridade:		
( ) Sem instrução		
( ) Ensino fundamental incompleto ( ) Ensino fundamental completo		
( ) Ensino médio incompleto ( ) Ensino médio completo		
( ) Ensino superior incompleto ( ) Ensino superior completo(Graduação)		
Raça/cor e etnia:		
( ) Branca ( ) Preta ( ) Parda ( ) Amarela ( ) Indígena		
Renda:		
( ) até 1 Salário mínimo ( ) de 1 a 2 salários mínimos		
( ) acima de 3 salários mínimos		

#### 2. Questionário:

Tempo que reside na Comunidade de Mirante do Bonfim:
( ) de 1 a 5 anos ( ) de 5 a 10 anos ( ) mais de 10 anos
Como você se sentiu ao receber o apartamento?
Você se adaptou a viver em apartamento?
Como é a convivência com os vizinhos?
Quais impactos ocorreram na vida financeira?
Houve algum impacto na convivência familiar? Qual?
O que você mais gosta em morar em condomínio?
O que você mais gosta em morar em apartamento?
O que você menos gosta em morar em condomínio?

O que você menos gosta em morar em apartamento?
Você deixou algo para trás para vir morar aqui? O que?
Você sente que sua vida melhorou ou piorou após vir morar aqui no Residencial? Por que?
Quais eram suas preocupações antes de vir morar no Residencial?
E hoje, o que te preocupa?
O que você mudaria nesse Condomínio?
Quais eram seus gastos na antiga moradia? Qual a média de valor?
E atualmente, quanto você gasta com as despesas relativas a moradia? Água, luz, condomínio etc.
O quanto você ganha dá para pagar todas as contas?
O que mais mudou na sua vida após a vinda para o Residencial?

## 2. TERMO DE CONSENTIMENTO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr(a) está sendo convidado, como voluntário, a participar do projeto de pesquisa A análise das Políticas Sociais de Moradia: um estudo sobre a (in)satisfação no recebimento de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida – Residencial Mirante do Bomfim – Salvador/Bahia, que tem como pesquisador responsável a estudante DANYELLE CARVALHO DO NASCIMENTO, orientanda da Professora Doutora Julie Sarah Lourau Alves da Silva do curso de mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, que pode ser contatada pelo e-mail danyelle.carvalho@hotmail.com e pelo telefone (75) 98804-4082.

Os objetivos do projeto são: identificar as dificuldades vivenciadas pelos beneficiários após o recebimento da unidade habitacional; enumerar os impactos positivos e negativos da nova moradia na vida dos beneficiários a partir de suas narrativas; categorizar os impactos mencionados pelos beneficiários do programa; analisar o grau de satisfação e insatisfação dos moradores após o recebimento da unidade habitacional do Empreendimento Mirante do Bomfim – Salvador/Bahia.

O(A) Sr(a) está sendo convidado porque foi assistido/beneficiado com o recebimento de uma unidade habitacional no Residencial Mirante do Bomfim após ter sido retirado de área considerada de risco (encosta).

O(A) Sr(a). tem plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

Caso aceite participar sua participação consiste em participar de uma entrevista onde deverá responder perguntas referentes a moradia no Residencial Mirante do Bomfim, suas satisfações e insatisfações referentes as mudanças de domicílio, as adaptações aos padrões arquitetônicos, as mudanças de rotina, se existentes, e as implicações na vida financeira, familiar e de convívio.

A pesquisa/entrevista será realizada respeitando o quanto determinado pela Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 5º, incisos V, X e XXVIII. Desse modo, solicita-se autorização para registro de imagem, se necessário, e som (gravação da entrevista), sendo assegurado a confidencialidade e a privacidade das declarações, a proteção da imagem, garantindo-se a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou da comunidade, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou de aspectos econômico-financeiros.

O(A) Sr(a) também pode obter informações sobre esta pesquisa junto ao Comitê de Ética em Pesquisa, com endereço na Avenida Prof. Pinto de Aguiar, nº 2589, Pituçu

na Universidade Católica do Salvador, localizado no Prédio C da Pós-Graduação, térreo. Salvador/Bahia. Ou através do telefone: 7132067830 e e-mail [cep@ucsal.br](mailto:cep@ucsal.br)

Toda pesquisa com seres humanos envolve riscos aos participantes. Nesta pesquisa os riscos para o(a) Sr.(a) podem ocorrer por desconforto ou dificuldade em responder as perguntas da entrevista.

Também são esperados os seguintes benefícios com esta pesquisa: com a indicação das satisfações e/ou insatisfações explicitados na pesquisa estes poderão ser apresentados à CONDER podendo haver análise dos dados apresentados para melhoria quando da entrega de novas unidades habitacionais aos assistidos pelo órgão.

Se julgar necessário, o(a) Sr(a) dispõe de tempo para que possa refletir sobre sua participação, consultando, se necessário, seus familiares ou outras pessoas que possam ajudá-los na tomada de decisão livre e esclarecida.

Também estão assegurados ao(à) Sr(a) o direito a pedir indenizações e a cobertura material para reparação a dano causado pela pesquisa ao participante da pesquisa.

Asseguramos ao(à) Sr(a) o direito de assistência integral gratuita devido a danos diretos/indiretos e imediatos/tardios decorrentes da participação no estudo ao participante, pelo tempo que for necessário.

Garantimos ao(à) Sr(a) a manutenção do sigilo e da privacidade de sua participação e de seus dados durante todas as fases da pesquisa e posteriormente na divulgação científica.

Ao participar desta pesquisa o(a) Sr(a) não terá nenhum benefício direto. O(A) Sr(a) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

O(A) Sr(a). poderá entrar em contato com o pesquisador responsável Danyelle Carvalho do Nascimento, a qualquer tempo para informação adicional, através do e-mail [danyelle.carvalho@hotmail.com](mailto:danyelle.carvalho@hotmail.com) ou pelo telefone (75) 98804-4082.

O(A) Sr(a). também pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa com endereço na Avenida Prof. Pinto de Aguiar, nº 2589, Pituaçu na Universidade Católica do Salvador, localizado no Prédio C da Pós-Graduação, térreo. Salvador/Bahia. Ou através do telefone: 7132067830 e e-mail [cep@ucsal.br](mailto:cep@ucsal.br)

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) é um colegiado interdisciplinar e independente – de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade.

Este documento (TCLE) será elaborado em duas VIAS, que serão rubricadas em todas as suas páginas, exceto a com as assinaturas, e assinadas ao seu término pelo(a) Sr(a)., ou por seu representante legal, e pelo pesquisador responsável, ficando uma via com cada um.

#### CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Declaro, após leitura do presente termo, que concordo em participar da pesquisa.

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinatura do Participante



Assinatura do Pesquisador Responsável

### 3. CRONOGRAMA

<b>Atividades</b>	<b>Mar/Jun 2020</b>	<b>Jul/Dez 2020</b>	<b>Jan/Jun 2021</b>	<b>Jul/Dez 2021</b>	<b>Jan/Jun 2022</b>	<b>Jul/Dez 2022</b>	<b>Jan/ 2023</b>
Cumprimento dos créditos curriculares	x	x					
Revisão do projeto de pesquisa				x			
Revisão de literatura	x	x	x	x			
Redação do dossiê de qualificação				x			
Exame de qualificação					x		
Pesquisa de campo				x	x	x	
Análise e sistematização dos dados				x	x	x	
Redação da dissertação				x	x	x	
Defesa da dissertação						x	
Revisão da dissertação						x	x
Depósito da dissertação							x

#### 4. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo Estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro. Ed. Pólen, 2019;
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em:<[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021;
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO BAHIA. Projeto Lei de nº 21.196/2015. Disponível em:< [Assembleia Legislativa da Bahia](#)>. Acesso em: 30 set. 2022;
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988;
- BRASIL. CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Disponível em: < <http://www.conder.ba.gov.br/index.php/> >. Acesso em: 01 nov. 2020;
- BRASIL. COTS – CADERNO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICO SOCIAL. Disponível em: < [COTS\\_MAIO2013 \(mppr.mp.br\)](#)>. Acesso em: 17.maio. 2022 às 20:00;
- BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2021;
- BRASIL. Portaria de nº 595/2013 do Ministério das Cidades. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_25186537\\_PORTARIA\\_N\\_595\\_DE\\_18\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2013.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25186537_PORTARIA_N_595_DE_18_DE_DEZEMBRO_DE_2013.aspx)>. Acesso em: 10 out. 2021;

- BRASIL. Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. Decreto 591/92. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021;
- BRASIL. Instrução Normativa SEDUR nº 001/2014. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/>>. Acesso em: 11 out. 2021;
- BRASIL. Lei 11.977/2009. Disponível em: < L11977 (planalto.gov.br)>. Acesso em 19 de setembro de 2021;
- BRASIL. LEI ESTADUAL 13.354/2015. Disponível em: ([legislabahia.ba.gov.br](http://legislabahia.ba.gov.br)). Acesso em julho de 2022.
- BRASIL. Lei 10.257/2011. Estatuto das Cidades. Disponível em: L10257 (planalto.gov.br). Acesso em 20 de setembro de 2021;
- BRASIL. Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil – 2016/2019. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, FJP, 2021.
- BRASIL. Decreto 7.037/2009. Disponível em [Decreto nº 7037 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2009/07037.htm). Acesso em 03/09/2022.
- BRASIL. Lei 11.124/2005. Disponível em [Lei nº 11.124 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2005/11124.htm). Acesso em julho de 2022.
- BRASIL. Decreto 6.025/2007. Disponível em [Decreto nº 6025 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2007/06025.htm). Acesso em julho de 2022.
- BRASIL. ADCT – ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. Disponível em [constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-norma-actualizada-pl.pdf \(camara.leg.br\)](http://www.camara.gov.br/legislacao/norma/constituicao/adct-1988-5-outubro-1988-322234-norma-actualizada-pl.pdf). Acesso em julho de 2022.

- BRASIL. LEI COMPLEMENTAR 111/2001. Disponível em [Lcp111 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em agosto de 2022.
- BRASIL. LEI MUNICIPAL DE Nº 9.069/2016 – PDDU DE SALVADOR 2016. Disponível em [Lei Ordinária 9069 2016 de Salvador BA \(leismunicipais.com.br\)](http://leismunicipais.com.br). Acesso em julho de 2022.
- BRASIL. PORTARIA 39/2011 SPU/BA – Superintendência Substituta do Patrimônio da União do Estado da Bahia. Disponível no arquivo da CONDER. Acesso em setembro de 2021.
- CAMPOS, Claudinei José Gomes. MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde. Revista Brasileira de Enfermagem. Brasília/DF, 2004.
- CANCIAN, Renato. Estado do bem-estar social - História e crise do Welfare State. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>. Acesso em 16 de fevereiro de 2022;
- COSTA, Simone da Silva. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. Disponível em: [www2.faac.unesp.br](http://www2.faac.unesp.br). Acesso em: 15 out. 2021;
- CUNHA JUNIOR, Dirley. NOVELINO, Marcelo. Constituição Federal para Concursos. 9. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2018;
- CUNHA JUNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019;
- DUARTE, Alan Coelho. A Constitucionalidade das Políticas de Ações Afirmativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2014

(Texto para Discussão nº147). Disponível em [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 02 de julho de 2022.

- ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da moradia. Tradução: Nélio Schneider. 1ª ed. São Paulo: Boitempo. 2015. (Marx – Engels);
- GALVÃO, Debora Gomes. Welfare State: Estado de bem-estar social a origem e o desenvolvimento. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47508/welfare-state-estado-de-bem-estar-social-a-origem-e-o-desenvolvimento>. Acesso em 11/02/2022;
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. 2001. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/705>;
- LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 18ª edição. São Paulo. Saraiva. 2014;
- LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à cidade e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do Século XXI. UERJ, 2019. Disponível em [O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS DA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI | Lima | Geo UERJ](#). Acesso em 02 de junho de 2022.
- LOPES, Marcelo Antônio Musa. Política e os Direitos Fundamentais. 2021. E-book;
- MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011;
- PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas e questões. 3ª edição. São Paulo. Ed. Cortêz, 2011.

- PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em Sem título-5 (scielo.br);
- ROLEMBERG, Sheila Santos. A função social da propriedade pública e o direito à moradia. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2020;
- ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: colonização da terra e da moradia na terra das finanças. 2ª ed. São Paulo. Boitempo, 2019;
- ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 1ª ed. Ebook, 2017;
- SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. 9ª edição. São Paulo. Ed. Malheiros, 2014.
- SANTOS, Angela M.S.P, MEDEIROS, Mariana G.P., LUFT, Rosangela M. Direito à Moradia: Um direito social em construção no Brasil – A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2018;
- SPOZATI, Aldaíza. Os direitos (dos desassistidos) sociais. 6ª edição. Editora Cortez, 2015.

## 5. MAPAS, GRÁFICOS, TABELAS E FOTOS

Figura 1 – Mapa do Brasil – Déficit habitacional no Brasil (2019).....	53
Figura 2 – Tabela do Déficit habitacional por Estado .....	53
Figura 3 – Déficit habitacional no Brasil (2010).....	54
Tabela 1 – Tabela de beneficiários do PMCMV por faixa de renda .....	59
Tabela 2 – Distribuição do moradores por faixa etária – quantitativo .....	79
Gráfico 1 – População do Brasil segundo raça/cor declarada .....	65
Gráfico 2 – Chefe/responsável pelo grupo familiar.....	77
Gráfico 3 - Distribuição dos moradores por gênero.....	78
Gráfico 4 – Distribuição dos moradores por faixa etária .....	79
Gráfico 5 – Distribuição dos moradores por tipo de deficiência .....	80
Foto 1 - Poligonal de Intervenção Física (PIF) Mirante do Bonfim (2015).....	66
Foto 2 - Encosta Mirante do Bonfim .....	69
Foto 3 - Encosta Mirante do Bonfim .....	70
Foto 4 - Encosta Mirante do Bonfim .....	70
Foto 5 – Palafitas .....	71
Foto 6 - Foto da campanha realizada pelo Governo do Estado .....	73
Foto 7 – Foto do empreendimento Residencial Mirante do Bonfim .....	74
Foto 8 – Foto do empreendimento Residencial Mirante do Bonfim .....	75