

Vânia Maria Marques Marinho

# O DIREITO À MORADIA E O DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES À EDUCAÇÃO E À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA

O Residencial Viver Melhor, em Manaus



UFMG  
UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE MINAS GERAIS



EXPERT  
EDITORA DIGITAL

## **O DIREITO À MORADIA E O DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES À EDUCAÇÃO E À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA**

A tese trata da intersecção entre o direito à moradia e os direitos à educação e à convivência comunitária de crianças e de adolescentes, com foco nos moradores do Residencial Viver Melhor, empreendimento resultante do Programa Minha Casa, Minha Vida, em Manaus. O problema investigado foi se houve em sua execução e, em caso afirmativo, em qual medida, falta de planejamento urbano adequado e consequente interferência, no que concerne à proteção de direitos das crianças e adolescentes, especialmente à educação e à convivência comunitária. Optou-se por fazer uso de procedimentos do estudo de caso, combinados a uma pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de referencial teórico a respeito dos temas abordados e coleta de dados, consistente em fontes dos processos administrativos e judiciais relativos ao Residencial Viver Melhor, com devida análise da legislação pertinente. A pesquisa conclui que a construção do conjunto habitacional, embora tenha proporcionado acesso à moradia aos seus beneficiários, gerou problemas decorrentes da falta de planejamento que garantisse os seus demais direitos sociais, em especial de crianças e adolescentes. Enfatiza-se a importância de planejar políticas públicas habitacionais comprometidas também com os direitos à cidade, à educação e à convivência comunitária da população infantojuvenil.

ISBN 978-65-6006-141-5



9 786560 061415 >

  
**EXPERT**  
EDITORA DIGITAL

**O DIREITO À MORADIA E O  
DIREITO DAS CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES À EDUCAÇÃO E  
À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA**

**Editora:** Expert Editora

**Direção Executiva:** Luciana de Castro Bastos

**Direção Editorial:** Daniel Carvalho

**Diagramação e capa:** Editora Expert

**A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor**



Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. <https://br.creativecommons.org/>  
"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

CBL - Câmara Brasileira do Livro, São Paulo, Brasil.

Marinho, Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques  
Moradia, Educação e Cidade: direitos de crianças e adolescentes do Residencial Viver Melhor, em Manaus-AM / Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques Marinho. – Belo Horizonte: Editora Expert, 2024.  
218 p.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Direito à moradia – Aspectos sociais. 2. Educação – Direito e legislação. 3. Planejamento urbano – Políticas públicas. 4. Crianças e adolescentes – Direitos fundamentais. 5. Manaus (AM) – Política habitacional.

I. Título.

CDD: 362

ISBN: 978-65-6006-141-5

Modo de acesso: <https://experteditora.com.br>

#### Índices para catálogo sistemático:

Problemas sociais e serviços sociais

362

**Pedidos dessa obra:**



[experteditora.com.br](https://experteditora.com.br)

[contato@editoraexpert.com.br](mailto:contato@editoraexpert.com.br)





**Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Alexandre Miguel Cavaco Picanco Mestre**  
Universidade Autónoma de Lisboa, Escola Superior de Desporto de Rio Maior, Escola Superior de Comunicação Social (Portugal), The Football Business Academy (Suíça)

**Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira**  
Universidade de Brasília - UnB

**Prof. Dr. Carlos Raul Iparraguirre**  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

**Prof. Dr. César Mauricio Giraldo**  
Universidad de los Andes, ISDE, Universidad Pontificia Bolivariana UPB (Bolívia)

**Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, e PUC - Minas

**Prof. Dr. Francisco Satiro**  
Faculdade de Direito da USP - Largo São Francisco

**Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza**  
Universidad de Litoral (Argentina)

**Prof. Dr. Henrique Viana Pereira**  
PUC - Minas

**Prof. Dr. Javier Avilez Martínez**  
Universidad Anahuac, Universidad Tecnológica de México (UNITEC), Universidad Del Valle de México (UVM) (México)

**Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

**Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha**  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

**Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino**  
UnICEUB e UniEuro, Brasília, DF.

**Prof. Dr. Luciano Timm**  
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

**Prof. Dr. Mário Freud**  
Faculdade de direito Universidade Agostinho Neto (Angola)

**Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Omar Jesús Galarreta Zegarra**  
Universidad Continental sede Huancayo, Universidad Sagrado Corazón (UNIFE), Universidad Cesar Vallejo. Lima Norte (Peru)

**Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues**  
Centro Universitário Uinhorizontes e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior**  
PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

**Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, PUC - Minas

**Prof. Dr. Thiago Penido Martins**  
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG



*A educação é a maior ferramenta em defesa da dignidade da pessoa humana. Dedico esta tese à minha família e aos meus mestres, que me incentivaram a ter sede de aprender e de partilhar conhecimento.*







## **Vânia Maria Marques Marinho**

Doutora em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (2023) e Mestra em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (2004). Possui graduação em Direito (1995) e Geologia (1981) pela Universidade Federal do Amazonas. Ingressou no Ministério Público em 1998, trabalhou nas Comarcas de Tefé e Silves, também na 44.<sup>a</sup> Promotoria de Justiça perante a 1.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública Municipal; na 18.<sup>a</sup> Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e na 52.<sup>a</sup> Promotoria de Urbanismo. Atuou como promotora da 28.<sup>a</sup> Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, perante a Vara Especializada da Infância e Juventude da Comarca de Manaus. Desde 2006 atua como professora estatutária da Universidade do Estado do Amazonas, titular das disciplinas de Direito Ambiental e Direito da Criança e Adolescente. Atualmente é Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (2021).



## AGRADECIMENTOS

Gratidão a Deus, pelo muito que tenho a agradecer, a começar pelos meus amados pais Seu Maneca e Dona Vivi, e aos frutos que deles brotaram, meus irmãos, Viviane e Mário, Mauro e Lúcia, Vera e João, e a grande e amorosa família reunida sob o comando de nossa matriarca, Tia Tereza.

Minhas palavras de gratidão se dirigem a você, Donato, meu grande e eterno amor, amigo, companheiro, incentivador de minhas buscas e esteio firme de minhas conquistas, pessoais e profissionais. Ao seu lado, conheci a felicidade de concretizar o sonho de ver crescer nossa família, com nossos amados filhos Bruno, Paula, e Carol que, com seus atos, demonstram a honradez de caráter, a sede pelo saber e por justiça, valores que nos foram ensinados e a eles transmitimos. Ainda que eu usasse todas as páginas desta tese, não conseguiria expressar a felicidade por ter vocês, Catarina e Dante, nossos netinhos amados, a mais completa expressão do amor que nos une.

A todos os meus amigos, com quem a cada dia partilhei as angústias e alegrias do desenrolar desta pesquisa, no Ministério Público onde iniciei o contato com o seu objeto, no Tribunal de Justiça do Amazonas, na Universidade do Estado do Amazonas e na Universidade Federal de Minas Gerais. A cada um, devo o apoio incondicional que me permitiu concretizar essa jornada, minha gratidão e desculpas por não nominá-los, é que temo deixar alguém de fora, o que seria o pior dos meus erros.

Mônica Sette Lopes, minha orientadora, você é exemplo e fonte de inspiração. Obrigada por aplainar o caminho, acalmar minhas angústias, incentivar e cobrar com a firmeza e a doçura que são inerentes aos educadores que, como você, amam ensinar e compartilhar conhecimento. Obrigada pela partilha do tempo e por me orientar sempre!

Às professoras doutoras Maria Tereza Dias e Camila Nicácio, que participaram da construção desta tese, desde a primeira qualificação, agradeço por, junto aos professores doutores Alcian Pereira de Souza

e Heloysa Simonetti Teixeira, aceitarem integrar a minha banca e pelas valiosas contribuições que certamente farão para aprimorar este trabalho.

Antonio Felipe, obrigada por se dispor a ser mais que o revisor da tese, seu apoio e amizade foram muito importantes nesse caminho.

Aprendi que tão importante quanto o resultado é o caminho percorrido e o aprendizado adquirido, por tudo isso meu muito obrigado a todos que me permitiram concretizar o sonho do doutorado, que acreditam na educação como instrumento de transformação social, pois como afirma Emília Ferreiro, “quem tem muito pouco ou quase nada, merece que a Escola lhe abra horizontes”.

*“Precisamos da educação ao longo da vida para termos escolha. Mas precisamos dela ainda mais para preservar as condições que tornam essa escolha possível e a colocam ao nosso alcance”.*

ZYGMUNT BAUMAN

*“Seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica”.*

PAULO FREIRE



## PREFÁCIO

Vânia Maria Marques Marinho oferece este *Moradia, Educação e Cidade: Direitos de Crianças e Adolescentes do Residencial Viver Melhor, em Manaus-AM* à leitura de todos que se interessem pela temática da efetivação de políticas públicas. Seu foco se liga especialmente ao exercício do direito à cidade, à educação e à convivência comunitária da população infantojuvenil. A pesquisa de que se originou a obra funda-se em um estudo de caso, tendo como fonte o Residencial Viver Melhor, complexo habitacional situado na cidade de Manaus, resultante da aplicação do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A curiosidade em torno desse objeto de pesquisa nasceu da prática profissional da autora, como membro do Ministério Público do Estado do Amazonas, condição em que assistiu pais e mães de crianças e de adolescentes do Residencial Viver Melhor, com a reclamação de que faltavam escolas para seus filhos.

Em um dos capítulos de *Como se escreve a história*, Paul Veyne reconhece a impossibilidade de se alcançar o *texto original* quando se busca o conhecimento científico:

Não temos conhecimento completo de nada; do acontecimento no qual estejamos mais profundamente envolvidos, ainda assim, não conhecemos senão traços. Podemos resignar-nos a não ter conhecimento completo: chegamos, por vezes, a reproduzir modelos limitados do real; o conhecimento científico que é possível em todos os domínios, mesmo sobre o homem, dispensa-nos do conhecimento concreto, que não é nunca completo. Acontece que as coisas não se integram completamente em nós, elas só figuram aí parcial ou obliquamente; nossa mente chega a um conhecimento estrito ou amplo do real, mas não contempla nunca seu texto original<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> VEYNE, Paul. *Como se escreve a história*. Foucault revoluciona a história. Trad. Alda Baltar e Maria Auxiliadora Kneipp. Brasília: UNB, 1982, p. 133.

A incompletude como elemento constituinte do conhecimento humano atinge por certo o conhecimento do direito. A pesquisa jurídica esquadrinha sempre um percurso que passa pela história na perspectiva da *descoberta precária* referida em Veyne. Não se trata da afirmação leviana de que tudo é história do direito ou do incentivo a um relativismo extremo que inviabiliza qualquer acesso ao acontecimento que conforma o fenômeno jurídico.

O ponto de referência essencial se situa na necessidade de que, mesmo diante da certeza de não se alcançar o conhecimento total, é preciso estabelecer nexos com a facticidade e com o relato. Mesmo diante da impossibilidade de *contemplar o texto original*, uma pesquisa jurídica deve viabilizar o acesso a fazeres, ampliando a dimensão de conhecimento que, de outro modo, perde-se no tempo e deixa de ser posta sob a aceção crítica que permite demonstrar a aplicação do direito para além da mera abstração ou da simples potencialidade.

Um estudo de caso, especialmente quando se trata da Ciência do Direito, uma ciência social *aplicada*, versa convergência de recursos metodológicos que demandam o escrutínio sob variados ângulos de uma realidade situada em tempo e em espaço, a partir do influxo da incidência de determinada conformação do sistema jurídico.

Para isso, as perguntas são fundamentais. Elas podem começar em uma perspectiva espacial: Onde fica o Residencial Viver Melhor?. E partir para aspectos que se ligam à historicidade de uma dinâmica situacional específica: Como é viver ali? Quais os serviços de que dispunha quando de sua inauguração? Como ele se situa em relação à cidade? Como foi previsto o cumprimento dos direitos ligados à proteção integral de crianças e de adolescentes? Como levar crianças e adolescentes para escolas que se localizavam a longas distâncias? Como integrá-las à vida comunitária? Como se implementa uma política pública sem atender essa, dentre outras tantas demandas necessárias ao pleno exercício de direitos? Como o Residencial Viver Melhor se relaciona com a cidade e com o meio ambiente em seu entorno? Como esses direitos foram reivindicados? Por fim, de modo mais direto: Que medidas administrativas e judiciais foram adotadas? Qual é o efeito



da Ação Civil Pública proposta para a garantia o exercício do direito à educação?

Cada uma das perguntas justifica a exposição de um enredo relevante na fruição de direitos. A importância do relato pode ser vivenciada no estudo de caso e na trama que se revela como consequência do uso de várias estratégias metodológicas para desvendar como o direito se realiza:

Os juristas aprendem na Faculdade que o direito tem origem no fato: *'ex facto ius oritur'*. Refletindo [...] seria mais correto dizer: *'ex fabula ius oritur'* – é da narrativa que surge a lei. É como se, a partir de toda a gama de cenários imaginados na ficção, a sociedade selecionasse uma trama típica que depois normalizasse na forma de uma regra imperativa acompanhada de sanções<sup>2</sup>.

Ost segue enfatizando o papel da *peripécia jurídica* que é o resultado da ação contínua das pessoas sobre os fatos, mesmo após a regulação. No caso estudado, a *peripécia*, como ponto em que o curso previsível dos acontecimentos é modificado, configura-se pela constatação de que a implantação do Residencial Viver Melhor não considerou um serviço público fundamental para as famílias que ali passaram a habitar.

A falta de planejamento urbano deixou crianças e adolescentes sem escola e expôs a tensão e a conflituosidade como decorrência não programada da construção das moradias com suporte no Programa Minha Casa, Minha Vida.

---

<sup>2</sup> Tradução livre do original, em língua francesa: “*Les juristes apprenent à la Faculté que le droit s’origine dans le fait : « ex facto ius oritur ».* À la réflexion – et ce sera le propos de ce livre de le démontrer – il serait plus exact de dire : « *ex fabula ius oritur* » - c’est du récit que sort le droit. Tout se passe comme si, parmi toute la gamme des scénarios qu’imagine la fiction, la société sélectionnait une intrigue type qu’elle normalisait ensuite sous forme de règle impérative assortie de sanctions” (OST, François. Raconter la loi: aux source de l’imaginaire juridique. Paris: Odile Jacob, 2004, p. 19).

A aplicação de uma política pública, que busca dar efetividade ao gozo dos direitos humanos (à moradia, à educação, à convivência social), é um acontecimento que se espraia no tempo pela fusão de passado, presente e futuro. Sua compreensão não se esgota na dissecação do sentido de uma norma jurídica (a lei, o regulamento, um instrumento de política pública).

A trama típica que foi urdida para regulamentar a execução da política pública se esgarça quando se avaliam as demandas que decorrem da utilização do espaço para o seu fim precípua, que é dar moradia às pessoas e, sobretudo, às famílias. Ao não dimensionar e providenciar escolas para crianças e para adolescentes, a execução da política pública, consubstanciada no Residencial Viver Melhor, infringiu a Constituição e o Estatuto da Criança e do Adolescente, frustrando a proteção total.

Com a obra que ora apresenta, Vânia Maria Marques Marinho ilumina as circunstâncias problemáticas que ficariam invisibilizadas pelo esquecimento que costuma caracterizar a experiência jurídica. A esperança que se esse livro agasalha é a de escancarar a força dessa peripécia, decorrente, entre outros fatores, da falta de planejamento urbano, como obstáculo para a efetivação de direitos humanos conexos à moradia, à educação e à convivência social infantojuvenil.

**Mônica Sette Lopes**

Professora Titular e Vice-Diretora da Faculdade de Direito da UFMG

Desembargadora (aposentada) do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

Doutora em Filosofia do Direito

## RESUMO

MARINHO, Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques. O Direito à Moradia e o Direito das Crianças e Adolescentes à Educação e à Convivência Comunitária: O Residencial Viver Melhor, em Manaus-AM. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Manaus, 2023.

A tese trata da intersecção entre o direito à moradia e os direitos à educação e à convivência comunitária de crianças e de adolescentes, com foco nos moradores do Residencial Viver Melhor, empreendimento resultante do Programa Minha Casa, Minha Vida, em Manaus. O problema investigado foi se houve em sua execução e, em caso afirmativo, em qual medida, falta de planejamento urbano adequado e consequente interferência, no que concerne à proteção de direitos das crianças e adolescentes, especialmente à educação e à convivência comunitária. Optou-se por recorrer a procedimentos do estudo de caso, combinados a uma pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de referencial teórico a respeito dos temas abordados e coleta de dados, consistente em fontes dos processos administrativos e judiciais relativos ao Residencial Viver Melhor, com devida análise da legislação pertinente. A pesquisa conclui que a construção do conjunto habitacional, embora tenha proporcionado acesso à moradia aos seus beneficiários, gerou problemas decorrentes da falta de planejamento que garantisse os seus demais direitos sociais, em especial de crianças e adolescentes. Enfatiza-se a importância de planejar políticas públicas habitacionais comprometidas também com os direitos à cidade, à educação e à convivência comunitária da população infantojuvenil.

Palavras-chave: Direito à Educação; Direito à Convivência Comunitária; Crianças e Adolescentes; Planejamento Urbano; Residencial Viver Melhor.

## **ABSTRACT**

MARINHO, Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques. The Right to Housing and the Right of Children and Adolescents to Education and Community Living: The Housing Project Viver Melhor, in Manaus-AM. 2023. Thesis (Doctorate in Law) – Law School, Federal University of Minas Gerais, Manaus, 2023.

The thesis deals with the intersection between the right to housing and the rights to education and community living for children and adolescents, focusing on the residents of Residencial Viver Melhor, a development resulting from the Minha Casa, Minha Vida Program in Manaus. The problem to be investigated is whether and, if so, to what extent, there was a lack of proper urban planning and consequent interference with the protection of children's and adolescents' rights, especially to education and community living. The investigation used case study procedures, combined with bibliographical and documentary research and an examination of theoretical references on the topics covered. Data collection consisted of sources from administrative and judicial processes relating to Residencial Viver Melhor, with a due analysis of the relevant legislation. The research concludes that the construction of the housing complex, although it has provided access to housing for its beneficiaries, has generated issues due to the lack of planning to guarantee their other social rights, especially those of children and adolescents. It emphasizes the importance of planning public housing policies that are also committed to the rights of children and adolescents to the city, education and community living.

**Keywords:** Right to Education; Right to Community Living; Children and Adolescents; Urban Planning; Residencial Viver Melhor.

## RESUMÉN

MARINHO, Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques. El Derecho a la Vivienda y el Derecho de los Niños y Adolescentes a la Educación y a la Convivencia Comunitaria: La Residencia Viver Melhor, en Manaus-AM. 2023. Tesis (Doctorado en Derecho) - Facultad de Derecho, Universidad Federal de Minas Gerais, Manaus, 2023.

La tesis aborda la intersección entre el derecho a la vivienda y los derechos a la educación y a la convivencia comunitaria de niños y adolescentes, centrándose en los residentes del Residencial Viver Melhor, un emprendimiento resultante del Programa Minha Casa, Minha Vida, en Manaus. El problema a investigar es si hubo, y en caso afirmativo, en qué medida, una falta de planificación urbana adecuada y la consiguiente interferencia en la protección de los derechos de los niños y adolescentes, especialmente a la educación y a la convivencia comunitaria. Optamos por utilizar procedimientos de estudio de caso, combinados con investigación bibliográfica y documental, con un estudio de referencias teóricas sobre los temas tratados y recogida de datos, consistentes en fuentes de procesos administrativos y judiciales relativos al Residencial Viver Melhor, con el debido análisis de la legislación pertinente. La investigación concluye que, aunque la construcción del residencial haya facilitado el acceso a la vivienda a sus beneficiarios, ha generado problemas debido a la falta de planificación para garantizar sus demás derechos sociales, especialmente los de los niños y adolescentes. Destaca la importancia de planificar políticas públicas de vivienda comprometidas también con los derechos de los niños y adolescentes a la ciudad, a la educación y a la vida en comunidad.

Palabras clave: Derecho a la Educación; Derecho a la Convivencia Comunitaria; Niños y Adolescentes; Planificación Urbana; Residencial Viver Melhor.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ANM	Agência Nacional de Mineração
BNH	Banco Nacional de Habitação
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
COHAB	Companhia de Habitação
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FDS	Fundo de Desenvolvimento social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HIS	Habitação de Interesse Social
IC	Inquérito Civil
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IMPLURB	Instituto Municipal de Planejamento Urbano
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCid	Ministério das Cidades
MPE	Ministério Público do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas

PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PDUA	Plano Diretor Urbano Ambiental da Cidade
PNEB	Plano Nacional de Educação Básica
PP	Procedimento Preparatório
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PROSAMIM	Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus
PJIJ	Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SAM	Serviço Nacional de Assistência aos Menores
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação e Mercado
SMTU	Superintendência Municipal de Transportes Urbanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>1. O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL .....</b>	<b>33</b>
1.1. O Direito à Moradia e a Dignidade da Pessoa Humana.....	34
1.2. Aspectos das Políticas Habitacionais Brasileiras às Pessoas de Baixa Renda e o Programa Minha Casa, Minha Vida .....	50
1.3. Direito à Cidade e Segregação Socioespacial.....	68
<b>2. OS DIREITOS À EDUCAÇÃO E À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....</b>	<b>87</b>
2.1. O Princípio da Proteção Integral das Crianças e Adolescentes como Sujeitos de Direitos .....	88
2.2. O Direito à Educação e a Garantia do Direito à Convivência Comunitária.....	108
2.3. A Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Especialmente o art. 4º) e a Portaria 660/2018 do Ministério das Cidades (Especialmente o item 3.6.2) .....	134
<b>3. O CASO DO RESIDENCIAL VIVER MELHOR: O DIREITO À EDUCAÇÃO E À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTE.....</b>	<b>151</b>

3.1. A Implantação do Residencial Viver Melhor, em Manaus-AM	152
3.2. O Caso das Crianças e Adolescentes do Residencial Viver Melhor: A Violação dos Direitos sob Análise .....	158
3.3. Considerações e Críticas ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”, a partir da análise de aspectos fáticos e jurídicos do Residencial Viver Melhor, em Manaus.....	180
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>193</b>
<b>5. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>197</b>
<b>6. ANEXOS .....</b>	<b>217</b>

## INTRODUÇÃO

O primeiro contato com o tema eleito para esta pesquisa se deu durante a fase de estudo de propostas de locais para implantação de um programa habitacional para pessoas de baixa renda, ocasião em que estava designada para a Promotoria de Meio Ambiente.

Situada nos limites do município, a área em que se pretendia construí-lo era minha velha conhecida, dos tempos em que trabalhava como geóloga no antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM-AM), atual Agência Nacional de Mineração (ANM), e a vistoriei para apurar denúncias de extração clandestina de areia. Em razão de seus muitos igarapés, olhos d'água e mata nativa, era utilizada para o lazer, nos chamados “banhos” ou “balneários”, muito populares em Manaus, portanto ambiental e urbanisticamente inadequada à atividade minerária.

Passados 10 anos, agora na condição de Promotora de Justiça, deparo-me com outra proposta de implantação de milhares de moradias (casas e apartamentos) para pessoas de baixa renda. Não surpreendeu, ainda assim era inacreditável a persistência sobre o local, a despeito de todas as contraindicações, devido à topografia, à mata primária e à enorme quantidade de igarapés. Do ponto de vista ambiental, os impactos seriam perniciosos, afetando tanto a natureza, quanto a qualidade de vida da comunidade.

A perspectiva era de degradação ambiental, em diversas formas de ocorrência: retirada de vegetação com o assoreamento dos olhos d'água e igarapés, a poluição dos que resistissem e a transformação do solo com o surgimento das voçorocas, tornando-o inóspito aos futuros moradores. Mas de nada valeram as argumentações técnicas. A escolha, como depois se tornou sabido, estava feita e passava ao largo da viabilidade técnica do projeto. Tampouco havia a preocupação com a falta de infraestrutura urbana apta a atender à demanda por serviços públicos essenciais, praticamente inexistente ali, na periferia de Manaus.

O direito constitucional à moradia e o déficit habitacional existente no Brasil levaram governos de diferentes matizes ideológicos a criarem programas habitacionais voltados às pessoas de baixa renda, nem sempre idealizados e executados em consonância com as demais leis que regulam matérias intrinsecamente a ele interligados. Dentre estes programas, está o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que resultou na construção do maior conjunto habitacional do país, o Residencial Viver Melhor, localizado no bairro Santa Etelvina, na Zona Norte de Manaus. Em sua primeira etapa, foram entregues 3.511 unidades habitacionais, entre apartamentos e casas, ficando conhecido como Viver Melhor I.

Os interesses políticos explícitos envolviam os governos Federal e Estadual, as moradias foram erguidas, entregues aos proprietários de suas primeiras casas próprias e se garantiu o direito à moradia, o apelo eleitoral à época, com ampla cobertura da mídia local e nacional. Após alguns meses da efetiva ocupação das habitações, surgiram as demandas. Onde estavam os serviços públicos essenciais, que deveriam atender aos moradores? Transporte público regular, segurança, saúde, escolas, espaços de convivência (praças, quadras de esporte, centros comunitários), todos os requisitos exigidos na legislação para implantação de loteamentos urbanos, categoria na qual o empreendimento se enquadra.

De volta à cena, agora como Promotora da Infância Cível, comecei a receber as denúncias dos pais das crianças, que passaram a morar no Residencial Viver Melhor, em razão da falta de escolas para matricularem seus filhos. O que desconhecia até então é que, além de buscar garantir o direito à educação e à convivência comunitária das crianças e adolescentes do Residencial Viver Melhor, semearia meu sonho de me tornar doutora em Direito.

Não foi construída uma única escola a mais, para atender a demanda gerada com a implantação do conjunto. As crianças foram matriculadas em instituições a quilômetros de distância de suas residências, por vezes do outro lado da cidade, sem que se viabilizasse condições adequadas de transporte, tanto para elas, quanto para seus

responsáveis, que tinham que acompanhá-las em razão de sua pouca idade.

A demanda chegou às 27ª e 28ª Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude (PJIJ), a partir da reclamação dos pais e/ou responsáveis, através do que se denomina Notícia de Fato, e originaram o Procedimento Preparatório (PP) nº 035/2013-28ª PJIJ (Anexo A), convertido no Inquérito Civil (IC) nº 035/2013-28ª PJIJ (Anexo B), posteriormente a ele se juntou a Notícia de Fato 1667/2014 (Anexo C) e teve origem o Inquérito Civil (IC) nº 017/2014-28ª PJIJ (Anexo D), para apurar as denúncias. Ante às dificuldades impostas e não vislumbrando a possibilidade de resolução do problema pela via conciliatória extrajudicial, em tempo adequado, restou o ajuizamento da Ação Civil Pública (ACP) nº 061687787.2014.8.04.0001 (Anexo E), ponto focal desta tese.

Trata-se de uma pesquisa de método indutivo, em uma abordagem qualitativa, dos tipos exploratória e descritiva, com uso de procedimentos do estudo de caso, a partir do levantamento dos documentos correlatos à ACP nº 061687787.2014.8.04.0001, a qual foi resultado da observação, compilação dos dados e execução da pesquisadora, enquanto Promotora de Justiça da 28ª PJIJ, com atribuição junto à Vara Cível da Infância e Juventude de Manaus, a qual possibilitou vivenciar, de maneira muito próxima, as situações a que foram expostas tanto as crianças, quanto seus familiares.

O objetivo foi obter uma compreensão contextualizada do caso em questão, a violação dos direitos à educação e à convivência comunitária das crianças e adolescentes do Residencial Viver Melhor, afetados com a implementação de um empreendimento com vistas a atender o seu direito à moradia, porém sem o planejamento urbano adequado à garantia integral e de prioridade absoluta dos seus demais direitos, com sede constitucional e infraconstitucional. Assim, além da busca dos dados concernentes aos focos de análise, em suas respectivas fontes documentais da administração pública do estado do Amazonas, realizou-se levantamento bibliográfico das áreas de conhecimento discutidas.

Demonstra-se a pertinência jurídica e social do tema, devido à relevância da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, dos quais se optou por focar no direito à educação e à convivência comunitária, claramente violados no caso eleito como objeto de estudo. A partir da visão desenvolvida em contato com o Residencial Viver Melhor, observou-se que a situação vivenciada em Manaus não logrou se tornar indutora de um novo pensar sobre as políticas públicas habitacionais voltadas para pessoas de baixa renda.

É possível reconhecer a ausência do diálogo interinstitucional dos diversos poderes a quem é cometido planejar e executar tais políticas públicas, como apontam em suas obras Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, ao tratarem da periferização da população de baixa renda. Aliás, a análise da política pública que fez construir o Residencial Viver Melhor no município de Manaus é fruto da curiosidade acerca do tema e principalmente do interesse pela obra dessas pesquisadoras, que se dedicam a estudar as origens e consequências das opções escolhidas pelo Brasil em relação ao processo de urbanização, indutoras dos desacertos atualmente vivenciados de Norte a Sul do país.

Cabe também a percepção de Lefebvre, ao reconhecer que a cidade é mais que moradia, é o local da vida, do conflito, dos encontros onde a realidade urbana acontece. A população de baixa renda, em sua maioria operários de baixa qualificação profissional, é empurrada para as periferias, expropriadas do direito à cidade e, por conseguinte, dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

Assim, a compreensão de que os direitos e garantias constitucionais devem ser reconhecidos e interpretados como um conjunto harmônico e interdependente leva à análise da problemática do Residencial Viver Melhor, reconhecendo-se que a falha na execução conjunta e articulada desses direitos e garantias é o que fere o fim por eles almejado e proclamado, um Estado Democrático de Direito que se quer mais justo e igualitário a toda a população.

Apresentada a problemática e os objetivos deste estudo, o primeiro capítulo se dedica à demonstração da intrínseca relação entre a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia, a partir

da qual se fará a contextualização histórica das políticas públicas de habitação brasileiras voltadas às pessoas de baixa renda, em especial o PMCMV, de modo a evidenciar que a opção adotada tem implicado, via de regra, em periferização dessa parcela da população, com a conseqüente negação de direitos sociais, conforme o caso do Residencial Viver Melhor.

O segundo capítulo delimita o recorte em uma parcela desse conjunto, as crianças e adolescentes e seus direitos, com a apresentação dos processos históricos até a doutrina da proteção integral, centrando a questão no direito à educação e à convivência comunitária, que lhes são garantidos e ao mesmo tempo negados, quando são implementadas políticas públicas que não propiciam o diálogo entre os diversos setores da administração estatal, de modo a uma garantia integral e de prioridade absoluta dos direitos da população infantojuvenil.

Por fim, o terceiro capítulo contextualiza a implantação do Residencial Viver Melhor em Manaus e pormenoriza a violação dos direitos em análise neste estudo de caso, além de arrematar a crítica ao PMCMV e tecer considerações sobre modificações factíveis, à luz do ordenamento jurídico estabelecido e das responsabilidades dos entes federativos quanto aos problemas expostos.

É necessário incorporar a visão holística dos direitos de crianças e adolescentes ao elaborar e implementar as políticas habitacionais destinadas a pessoas de baixa renda, de modo a garantir a primazia desses direitos, nos exatos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que afirmam a proteção integral dessa faixa etária de nossa população.





## 1. O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Moradia e dignidade são indissociáveis ao ser humano, afinal aquela representa seu local seguro, a salvo das vicissitudes do dia a dia, onde se garante a proteção do mais importante núcleo social, a família. Todos os esforços de nosso ideário de cidadania se voltam para a busca da garantia do sítio inviolável, conforme estabelece a CR/88, lugar onde é possível o exercício pleno de seus direitos.

A garantia desses direitos aqui abordados se revela uma questão fundamental, quer por se tratar de obrigação positiva constitucionalmente imposta ao Estado, quer porque, como será demonstrado, tais direitos ainda permanecem como promessas, concretizadas apenas na retórica legislativa do mundo do dever ser.

O Residencial Viver Melhor não se apresenta como situação única a evidenciar que a política pública habitacional, implementada pelos mais diversos níveis de governo, até agora não associou a moradia à dignidade da qual é merecedora toda pessoa humana, independentemente de sua classe econômica, social, ou qualquer outra característica distinta, ao viver em um Estado Democrático de Direito, como determina a CR/88. Todavia, ao optar por elegê-lo como objeto do estudo de caso deste trabalho, é importante afirmar que a violação desses direitos sociais ainda é presente e naturalizada, especialmente quando se volta a atenção para a população mais vulnerável, econômica e socialmente.

Não é crível que fosse engendrado um programa habitacional voltado às camadas econômicas mais abastadas que não buscasse garantir o aporte de toda a infraestrutura urbanística, como ocorre com os ditos condomínios de luxo, propagandeados como o “ápice do conforto e do estilo de vida contemporâneo”<sup>3</sup>. Do outro lado, temos os

---

<sup>3</sup> “Um condomínio de luxo é um empreendimento que oferece uma série de benefícios exclusivos para seus moradores, desde instalações sofisticadas, até serviços de alta qualidade. Com espaços amplos e bem projetados, segurança reforçada e localização privilegiada, esses condomínios são considerados o ápice do conforto e do estilo de vida contemporâneo” (Fonte: UCONDO. Condomínio de luxo: Conforto, tecnologia

conjuntos habitacionais designados à população de baixa renda, tais como os construídos por meio do contemporâneo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em que não há sequer a garantia plena do direito à moradia adequada<sup>4</sup>, à educação, à segurança e à mobilidade urbana, situando-se nas periferias das cidades, negando-lhes o direito à cidade.

Os tópicos a seguir tratarão da relação entre o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana, abordando o modo como vem sendo implementada a política habitacional voltada às pessoas de baixa renda no Brasil e como esta vem reforçando a segregação socioespacial, com a negação do direito à cidade, cujo foco aqui delimitado foi o PMCMV, em seu maior empreendimento nacional, o Residencial Viver Melhor, em Manaus-AM.

### **1.1. O DIREITO À MORADIA E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Antes da incursão ao tema principal reservado a este tópico, qual seja, o direito à moradia, revela-se essencial densificar o conceito e projeção do princípio da dignidade da pessoa humana – enquanto fundamento da República Federativa do Brasil –, a partir de uma análise jusfilosófica, com o fito de melhor compreender a magnitude daquele direito fundamental de segunda dimensão e lançar base a uma crítica consciente acerca de sua efetividade no ordenamento jurídico pátrio.

Assim, sob a perspectiva de que a dignidade da pessoa humana não deve ser encarada como um ato perfeito, que se exaure em si mesma, entende-se que depende, para a sua máxima expressão, da concomitante garantia dos diversos direitos sociais consagrados

---

e inovação. Disponível em: <https://www.ucondo.com.br/blog/condominio-de-luxo-conforto-tecnologia-e-inovacao>. Acesso em: 20 ago. 2023).

4 CARVALHO, José Augusto. Informações sobre o acordo para reforma do Residencial Viver Melhor. Defensoria Pública do Amazonas, 13 de abril de 2023. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2023/04/13/informacoes-sobre-o-acordo-para-reforma-do-residencial-viver-melhor/>. Acesso em: 21 ago. 2023.

pela CR/88: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Demonstrou-se pertinente essa abordagem, a dignidade da pessoa humana, na medida em que sua efetivação se liga à concretização dos demais direitos acima citados e com maior razão ao direito à moradia, enquanto corolário do direito à educação e à convivência comunitária, que nos conduzem ao princípio da proteção integral garantida às crianças e adolescentes.

Inegável que a dignidade da pessoa humana é um conceito em construção e evolução constantes, tendo diversos marcos filosóficos e temporais, especialmente a visão cristã de ser o homem criatura criada à imagem e semelhança de Deus, o que estendeu a todos a condição de pessoa, a exemplo da doutrina de São Tomás de Aquino<sup>5</sup>. Segundo a visão filosófica cristã, o ser humano é digno pelo mero fato de ser um indivíduo da espécie humana e, por deter uma alma dada por Deus, torna-se sujeito de direitos, merecendo respeito e dignidade. Tal pensamento se mostrou de especial relevância ao mundo ocidental, para a construção do conceito de dignidade da pessoa humana.

A partir do período medieval, tal noção se funde com conceitos como alma, livre arbítrio e espírito, sendo atributo decorrente de tal semelhança com Deus, não mais fundada no materialismo, que distinguia homens e mulheres, mais ou menos dignos, a partir de sua condição ou posição social.

Neste sentido, conforme apontado, destaca-se o pensamento de São Tomás de Aquino, tanto por ter a primazia de uso da expressão “dignidade humana”<sup>6</sup>, quanto por sua concepção de pessoa (“substância individual de natureza racional”), que diferencia o homem (racional e intelectual) dos demais entes e que o torna, independentemente de quaisquer outros atributos, todos iguais em dignidade, “dotados

---

5 MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. 1ª ed. (2003), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, p. 21.

6 MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. 1 ed. (2003), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, p. 21.

da mesma racionalidade, na medida em que concebidos à imagem e semelhança de Deus”<sup>7</sup>, tornando-se “livre e responsável por seu destino, significando o que há de mais perfeito e constituindo um valor absoluto em si mesmo”<sup>8</sup>.

Sem menosprezo à importância da influência de autores da Filosofia como Locke, Descartes, Kant e Hegel, os quais se debruçaram sobre as noções de pessoa humana e sua dignidade inerente, para fins deste trabalho, o foco se dará em aspectos mais relacionados à concepção de dignidade da pessoa humana, que continuou a evoluir e agregar diferentes perspectivas, destacando-se historicamente, dentre outros eventos, a Segunda Grande Guerra, que em razão das conhecidas atrocidades cometidas durante sua duração (1939-1945), levou a constitucionalização do princípio da dignidade da pessoa humana, na Alemanha e em diversas outras constituições<sup>9</sup>.

O salto histórico dessa ligeira menção aos nomes de pensadores importantes do Ocidente e a momentos históricos marcantes, sob a perspectiva de autores contemporâneos, visa apenas a chamar a atenção do leitor ao fato de que a evolução da concepção de dignidade da pessoa humana ultrapassa sua referência no dispositivo da CR/88. O aprofundamento quanto a este processo escapa aos limites desta tese, mas o tema aparece potencialmente como suporte em todas as dimensões de análise do problema proposto<sup>10</sup>.

Embora haja registros, desde as legislações mais antigas, da busca pela proteção ao ser humano, devemos lembrar que esta não se estendia a todos (como ousamos pontuar que, por mais que agora se

---

7 MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. 1 ed. (2003), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, p. 24.

8 MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. 1 ed. (2003), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, p. 24.

9 MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. 1 ed. (2003), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

10 Para maior aprofundamento sugere-se a leitura, entre outros, de: SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007; MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. 1ª ed. (2003), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

estenda constitucionalmente, ela ainda não se efetive), pois nem todos os seres humanos tinham o mesmo tratamento ou status jurídico (iguais, livres e sujeitos de direito).

Conforme destaca Furlan, ao comentar a proposição de Santos<sup>11</sup>:

É importante ressaltar que o termo dignidade passou por diferentes concepções na história: primeiro uma concepção individualista (prevalência do indivíduo), depois transpersonalista (prevalência do interesse coletivo sobre o individual) e, enfim, personalista. Essa última é adotada na atualidade, diferenciando-se indivíduo e pessoa: o primeiro como ente abstrato e o segundo como ente concreto, real. Para essa última corrente, há de se compatibilizar os valores individuais com o coletivo. Havendo conflito, a solução deverá ser buscada caso a caso.

À definição de dignidade da pessoa humana foram acrescidos diferentes aspectos jurídicos e filosóficos. Mais recentemente, temos a concebida por Ingo Sarlet:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, 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, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos<sup>12</sup>.

Deve-se pontuar que as constituições dos Estados Democráticos de Direito incorporaram, com prevalência, a concepção de que o ser humano, independentemente de qualquer outro atributo, é

---

11 FURLAN, Alessandra Cristina; ESPOLADOR, Rita de Cássia R. T.; CORRÊA, Adriane K. Menezes; AZZOLINI, Larissa Valente; BISPO, Mayara Silva. Dignidade da pessoa humana. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, v. 8, n. 1, 2007, p. 75.

12 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 62.

destinatário dos direitos decorrentes da adoção do princípio da dignidade da pessoa humana pela ordem constitucional. Desse modo, é a Constituição que cria e garante este princípio. Portanto, “os seus desdobramentos e evolução estão relacionados à forma como a própria Constituição e seus direitos fundamentais foram sendo interpretados ao longo dos diversos paradigmas constitucionais”<sup>13</sup>.

O reconhecimento da dignidade da pessoa humana se intensificou em decorrência das atrocidades cometidas contra seres humanos durante as duas grandes guerras mundiais, em especial a segunda, tornando-se o principal fundamento de combate às formas totalitárias de Estado<sup>14</sup>.

A partir de tais eventos, deu-se a criação de órgãos no pós-guerra, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), que em 1948, em sua Assembleia Geral, aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), marco histórico na difusão e na busca pela concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

A Declaração Universal introduz, portanto, a concepção atual de direitos humanos e sinaliza a dignidade da pessoa humana como centro orientativo dos direitos<sup>15</sup> e fonte de inspiração de textos constitucionais posteriores: “Art. 3º – Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”<sup>16</sup>.

---

13 PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. O princípio da dignidade da pessoa humana na perspectiva do direito como integridade. 2009. 143 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

14 CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da; RAMOS, Ian Filipe Barbosa. O Direito à Moradia como Condição para Atendimento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. *Leopoldianum*, v. 48, n. 136, 2022.

15 PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. In: LEITE, George Salomão (Org.). *Dos Princípios Constitucionais: Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 187-189.

16 ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Organização das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 8 fev. 2023.

A Carta Constitucional da República Alemã de 1949 recepcionou a dignidade da pessoa humana como princípio constitucional<sup>17</sup>: “Art. 1º (Proteção da dignidade da pessoa humana) A dignidade da pessoa humana é inviolável. Todas as autoridades públicas têm o dever de a respeitar e proteger”. A partir de então, ocorreu a constitucionalização da dignidade da pessoa humana, enquanto princípio<sup>18</sup>, em várias outras, reconhecendo-se ser esta indissociável do ser humano, como observa Eugênio Pacelli de Oliveira<sup>19</sup>:

É a partir da Revolução Francesa (1789) e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no mesmo ano, que os direitos humanos, entendidos como o mínimo ético necessário para a realização do homem, na sua dignidade humana, reassumem posição de destaque nos estados ocidentais, passando também a ocupar o preâmbulo de diversas ordens constitucionais, como é o caso, por exemplo, das Constituições da Alemanha (Arts. 1º e 19), da Áustria (Arts. 9º, que recebe as disposições do Direito Internacional), da Espanha (Art. 1º, e arts. 15 ao 29), da de Portugal (Art. 2º), sem falar na Constituição da França, que incorpora a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Voltando o enfoque para o Direito brasileiro e como se deu a constitucionalização e adoção do princípio da dignidade da pessoa

---

17 SARLET, Wolfgang Ingo. A dignidade da pessoa humana. Revista de Direito Administrativo, v. 212, p. 84-94, 1998, p. 20. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13488/13488\\_3.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13488/13488_3.PDF). Acesso em: 8 fev. 2023.

18 “Princípio é por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que confere a tônica e lhe dá sentido harmônico” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de direito administrativo. São Paulo: RT, 1986. p. 230).

19 OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Processo e Hermenêutica na Tutela Penal dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 12.

humana nacionalmente, segundo Peduzzi<sup>20</sup>, a primeira referência a este princípio ocorreu na Constituição de 1934<sup>21</sup> e seguidamente nas de 1946<sup>22</sup> e de 1967, desta feita de forma mais direta, sendo a Constituição de 1988 a primeira a erigi-lo a fundamento da República, em seu artigo 1º, inciso III<sup>23</sup>. O Brasil, em 1988, seguindo a constituição portuguesa, de 1976, e a espanhola, de 1978, definiu que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, ao lado da soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político<sup>24</sup>.

O princípio da dignidade da pessoa humana impõe um dever de abstenção e de condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a pessoa humana. É uma imposição que recai sobre o Estado de o respeitar, protegê-lo e promover as condições que viabilizem a

---

20 PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. O princípio da dignidade da pessoa humana na perspectiva do direito como integridade. 2009. 143 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009, p. 31-32.

21 “Art. 115 – A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”.

22 “Art. 145 – A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único – A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”.

23 “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:

I- a soberania;

II- a cidadania;

**III- a dignidade da pessoa humana;**

IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V- o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (grifos nossos)” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

24 MENDES, Gilmar Ferreira. A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Observatório da Jurisdição Constitucional. Ano 6, no. 2, jul./dez, p. 83-97, 2013 p. 83.



vida com dignidade. Ingo Wolfgang Sarlet afirma que o princípio da dignidade da pessoa humana atua como direito de defesa, a impedir que seja violado, e como condutor de prestações positivas, mas aponta que sua abrangência é maior:

Para além desta vinculação (na dimensão positiva e negativa) do Estado, também a ordem comunitária e, portanto, todas as entidades privadas e os particulares encontram-se diretamente vinculados pelo princípio da dignidade da pessoa humana. [...] Que tal dimensão assume particular relevância em tempos de globalização econômica<sup>25</sup>.

O autor defende o reconhecimento de um mínimo existencial que deve conseguir satisfazer às exigências de uma vida digna:

Constata-se [...] um crescente consenso no que diz com a plena justiciabilidade da dimensão negativa (defensiva) dos direitos sociais em geral e da possibilidade de se exigir em Juízo pelo menos a satisfação daquelas prestações vinculadas ao mínimo existencial, de tal sorte que também nesta esfera a dignidade da pessoa humana (notadamente quando conectada com o direito à vida) assume a condição de metacritério para as soluções tomadas no caso concreto, o que, de resto, acabou sendo objeto de reconhecimento em decisão recente do Supremo Tribunal Federal<sup>26</sup>.

A necessária capacidade de prover o mínimo existencial, para Sarlet, encontra justificativa no direito à vida e no dever do Estado de prover as condições para que todos vivam dignamente, como explica:

---

25 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 109-140.

26 O autor se refere ao julgamento da ADPF nº 45 MC/DF, à decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, na qual restou afirmada a possibilidade de controle judicial de políticas públicas na esfera dos direitos sociais (no caso, do direito à saúde) (SARLET, Ingo. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 96-97).

Neste contexto, não restam dúvidas de que todos os órgãos, funções e atividades estatais encontram-se vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana, impondo-se-lhes um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação por parte do Estado de abster-se de ingerências na esfera individual que sejam contrárias à dignidade pessoal, quanto no dever de protegê-la [...] contra agressões oriundas de terceiros, seja qual for a procedência [...], também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade dos indivíduos<sup>27</sup>.

Em suma, ao se referir ao mínimo existencial, o autor reforça a necessidade de garantia de condições mínimas que devem ser propiciadas pelo Estado, em cumprimento ao comando constitucional inserto, por exemplo, no art. 6º da CR/88, consubstanciado nos direitos sociais, dos quais se destaca o direito à moradia e à educação, corolários do princípio da dignidade da pessoa humana, que a constituição cidadã afirmou garantir.

A execução da política pública engendrada através do PMCMV demonstrou negligência do Estado ao atender a esse princípio, ao focar o direito à moradia como se este se resumisse a um teto para morar, não como um dos direitos que tornam o ser humano um cidadão capaz do exercício pleno da sua cidadania, garantindo-lhe a defesa da sua dignidade, como se apresenta neste estudo.

Importa destacar que o princípio da dignidade da pessoa humana é expressamente mencionado em outros artigos, como o §7º

---

27 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 113.

do art. 226<sup>28</sup>, ao tratar da família; o artigo 227<sup>29</sup>, ao cuidar de direitos de crianças e adolescentes; e ao tratar da proteção de idosos, no artigo 230<sup>30</sup>.

Gilmar Mendes, em análise da simetria entre a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, aponta que embora estas, por vezes, limitem-se a repetir o conteúdo da primeira, a exemplo do que ocorreu na Alemanha, no Brasil pós-1988, “as constituições estaduais também deram especial destaque a questões de relevância local, iniciando um novo espectro de associação da dignidade humana a direitos fundamentais mais específicos à realidade regional”<sup>31</sup>.

Ao prosseguir sua análise, diz que “[...] repetem-se, nos textos constitucionais estaduais brasileiros, referências à aplicação da dignidade humana ao tratamento de presos, à educação e à proteção da mulher” e destaca que planejamento urbano, construção de moradias populares, saneamento básico e transporte fazem parte da

---

28 “Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...]”

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

29 “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023.

30 “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

31 MENDES, Gilmar Ferreira. A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Observatório da Jurisdição Constitucional. Ano 6, no. 2, jul./dez, p. 83-97, 2013 p. 87-88.

multiplicidade de temas associados à dignidade da pessoa humana, também conectados ao escopo desta pesquisa. Mais adiante, afirma ainda:

É surpreendente verificar, a partir das Constituições estaduais brasileiras, a multiplicidade de associações da dignidade humana a direitos fundamentais. Isso porque, como usualmente indicado pelo Tribunal Constitucional alemão, o princípio da dignidade humana é o ponto de partida de outros direitos fundamentais, ele reforça o vínculo com outros direitos<sup>32</sup>.

Alerta o autor que a associação do princípio da dignidade humana a vários direitos fundamentais, como indicado acima nas constituições estaduais, deve ser encarado com cautela, de modo a não se banalizar ou esvaziar seu núcleo essencial. Tal esvaziamento não se verifica ao se conectar o princípio da dignidade humana aos direitos fundamentais trazidos na CR/88, como ao que se denominou mínimo existencial, que abarca, dentre outros, os direitos à moradia, à educação e à proteção de crianças e adolescentes.

Sob esse ângulo, adentra-se à discussão do direito à moradia, ressaltando que os problemas decorrentes de sua não efetivação têm suscitado, no plano internacional, a preocupação com sua garantia, mediante Tratados Internacionais que visam garantir o direito à habitação para todos, preocupação esta que tem encontrado eco tanto na internalização destes, como na construção de um arcabouço jurídico voltado à sua proteção.

Neste sentido, Mariana Fittipaldi, destaca:

---

32 MENDES, Gilmar Ferreira. A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Observatório da Jurisdição Constitucional. Ano 6, no. 2, jul./dez, p. 83-97, 2013 p. 89.

[...] dois documentos específicos de tutela internacional do direito à moradia: o primeiro é resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada em Istambul (1996); e o segundo é a Carta Mundial do Direito à Cidade, resultado do Fórum Social das Américas realizado em Quito (julho, 2004) e finalmente assinada no Fórum Social realizado em Porto Alegre (janeiro, 2005)<sup>33</sup>.

Ao se reportar ao que denomina de uma evolução no trato do direito à moradia, no âmbito dos tratados internacionais, aponta a autora que, inicialmente, estes se limitavam a enumerá-lo, dentre uma série de outros direitos, e que, após as “conferências específicas sobre assentamentos humanos, percebe-se uma preocupação mundial em garantir o direito à moradia dos seres humanos de forma mais efetiva”.

Prossegue Fittipaldi afirmando que, com a segunda Conferência, a Habitat II, que teve como temas globais: “Adequada Habitação para todos” e “O desenvolvimento de assentamentos humanos em um mundo em urbanização”, disseminou-se uma nova visão que, para além de enunciar esse direito, reconhece a necessidade de que sejam criados programas e instrumentos que viabilizem a efetivação do direito à moradia<sup>34</sup>.

De modo a corroborar a problemática em pauta, acrescenta-se que o direito social à habitação digna, ratificado e potencializado pelos tratados acima mencionados, foi introduzido, na esfera internacional, por meio da DUDH que, em seu art. XXV, estabeleceu que: “Toda

---

33 FITTIPALDI, Mariana. Direito à Cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. 2006. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, 2006, p. 45. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077268.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

34 FITTIPALDI, Mariana. Direito à Cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. 2006. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, 2006, p. 51. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077268.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”<sup>35</sup>.

Deve-se salientar que tal dispositivo foi responsável, inclusive, por impulsionar o expresso reconhecimento do direito à moradia no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), promulgado pelo Brasil por meio do Decreto 591, de 6 de julho de 1992<sup>36</sup>. Veja-se:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa 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<sup>37</sup>.

No plano normativo interno, o direito à moradia se encontra expresso na Constituição, em seu art. 6º, como direito social, somente a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, sem embargo de estar contido de forma implícita, como no inciso IV do art. 7º<sup>38</sup>, ao

---

35 ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Organização das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 8 fev. 2023.

36 CARDOSO, Marina Araújo Campos; NAVES NETO, Ronan Cardoso. O Direito fundamental à moradia e as políticas habitacionais no Brasil. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 7, p. 416-435, out/2019, p. 421.

37 FREITAS, Hélber. Direitos sociais: direito à moradia. JusBrasil, 15 de outubro de 2014. Disponível em: <http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia>. Acesso em: 31 maio 2023.

38 “Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim” (BRASIL. Constituição da República

afirmar que o salário mínimo deve garantir o atendimento, dentre outros direitos, à moradia: “O constituinte compreendeu em promover a moradia ao grau de direito constitucional, diante de sua intrínseca relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, norteador dos demais princípios constitucionais”<sup>39</sup>.

Dessa maneira, a efetivação desse direito se demonstra de grande relevância ao tratarmos do princípio da dignidade da pessoa humana, pois este se concretiza também ao se garantir a moradia em local adequado, com acesso a serviços básicos e, ao mesmo tempo, essenciais como o acesso à educação (um dos principais objetos deste estudo, posteriormente analisado), à saúde, ao saneamento básico (fornecimento de água tratada e captação e tratamento de esgoto), transporte, entre outros que, de igual modo, garantem o direito à cidade e por conseguinte à cidadania.

A previsão do direito à moradia na CR/88, de igual modo, remete-nos a pensá-lo enquanto direito metaindividual, um direito difuso nos termos definidos na Lei nº 8.078/90, em seu artigo 81, parágrafo único, inciso I<sup>40</sup>, uma vez que seu objeto é indivisível e tem por titulares todos os que vivem sob o manto da Constituição: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Deve-se reconhecer, também, que este mesmo direito à moradia pode se revestir de características que o definirão como um direito coletivo, na medida em que pode ser igualmente tratado como

---

Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

39 CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da; RAMOS, Ian Filipe Barbosa. O Direito à Moradia como Condição para Atendimento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. *Leopoldianum*, v. 48, n. 136, 2022.

40 BRASIL. Lei nº 8.079, de 13 de setembro de 1990. Altera a redação do § 2º do art. 184 e acrescenta parágrafo único ao art. 240 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8079.htm). Acesso em: 18 maio 2023.

interesse de um grupo de pessoas identificadas ou identificáveis, ligadas por uma relação jurídica.

Estabelecidas tais premissas, é essencial esclarecer que, para além da eleição do conceito jurídico que melhor se adequa à específica natureza do direito à moradia, optou-se por convergir a óptica do vertente estudo aos intrínsecos diálogos existentes entre este, sob o viés da dignidade da pessoa humana, e os demais direitos constitucionais que o circundam, com o intuito de aferir o impacto da política de urbanização e dos programas de moradia para pessoas de baixa renda, sobretudo na vida das crianças e adolescentes, sujeitos que, nos termos do art. 227 da CR/88, gozam de prioridade absoluta.

Nessa linha de intelecção, tem-se que o exame da temática resvala, inegavelmente, na compreensão – ainda que, por ora, mitigada – do direito à convivência social (comunitária), porquanto fruto da interação do indivíduo com o meio em que foi inserido, considerando, para tanto, a atuação positiva do Estado. Conclui-se que a efetivação do direito à moradia digna não pode se limitar a uma análise do espaço físico a ela reservado, mas deve incluir também a integração deste com os equipamentos públicos responsáveis pela expressão dos demais direitos sociais.

Inaugura-se, nessa ordem de ideias, a necessária discussão acerca dos entraves para a efetivação do direito à moradia no Brasil. Compreende-se que, apesar de não limitado à segurança jurídica da posse, com ela se comunica, o que evidencia o porquê da dificuldade há muito enfrentada, sobretudo ao se considerar que, após o fim do regime militar e restabelecimento da participação política e social, “foram diversos processos de ocupação de terra na periferia das cidades do país, impulsionando a organização autogestionária, a formação política e comunitária de lideranças, bem como a criação de movimentos populares de bairros, favelas e conjuntos habitacionais”<sup>41</sup>.

Endossando a argumentação anteriormente exposta, no que atine à flagrante violação ao direito à moradia da população fincada

---

41 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 9.



à margem da sociedade, sob um critério espacial, expõe-se a visão de Buonfiglio:

[...] no caso da terra, consolidada a posse, a reivindicação comunitária se dirigia aos demais serviços associados e complementares à moradia, [...] na compreensão de que, em realidade, lutava-se pelo direito ao acesso à cidade com seus equipamentos públicos e sociais, sempre distantes e apartados da periferia<sup>42</sup>.

Partindo-se desse cenário, tratar dos problemas adstritos ao direito à moradia no Brasil – valendo-se da máxima de que independente e distinto do direito à propriedade, mais ligado à noção de sua função social – deve se revestir de conotação defensiva, ou seja, “a moradia como bem jurídico fundamental, deve ser protegida contra toda e qualquer sorte de ingerências indevidas”, direcionada, inclusive, ao Estado: “O Estado bem como particulares tem o dever jurídico de respeitar e não afetar a moradia das pessoas”, exigindo-se “dele uma atuação positiva, de prestação fática (material) ou normativa”<sup>43</sup>.

Reafirma-se, pois, a declaração de que a efetivação do direito à moradia, diante da realidade brasileira – pautada pelo histórico deslocamento principalmente da população de baixa renda para as periferias das cidades, reitera-se – carece, ainda, da “criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas”<sup>44</sup>, por parte do Estado, a exemplo do PMCMV, objeto do tópico seguinte.

---

42 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 9.

43 SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 261-292.

44 SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: FERNANDES,

## 1.2. ASPECTOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS ÀS PESSOAS DE BAIXA RENDA E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Traçadas tais diretrizes, parte-se para uma breve digressão histórica acerca da política habitacional brasileira voltada às pessoas de baixa renda. Para tanto, faz-se essencial a compreensão do processo de maturação do conceito de habitação, que guarda relação com o direito à moradia, enquanto alvo de política social, que “requer um exercício de racionalidade e de capacidade seletiva na definição de interesses que não escapa da ação social condicionada por mecanismos individuais e coletivos”<sup>45</sup>.

Compete ao Estado, enquanto Poder Executivo, ao mesmo tempo indutor da legislação direcionadora de políticas públicas, estabelecer o diálogo entre os fundamentos jurídicos, as funções sociais e os interesses dos grupos beneficiários, a fim de que a política para a habitação “não se encerre no plano evanescente do discurso político, nem no ato de inauguração da obra, muito menos na prática politiqueria da compra do voto nos lugares mais pobres”<sup>46</sup>, mas que seja capaz de efetivamente trazer transformações no cotidiano desta parcela da população, conforme defende Buonfiglio.

Neste sentido, a crítica à política habitacional configurada no PMCMV, que nas palavras de Raquel Rolnik<sup>47</sup>, transformou-se na política pública habitacional calcada exclusivamente no acesso à casa própria através do mercado e do crédito hipotecário, em detrimento

---

Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). *Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 261-292.

45 OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 apud BUONFIGLIO, Leda Velloso. *Habitação de interesse social*. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 10.

46 BUONFIGLIO, Leda Velloso. *Habitação de interesse social*. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 10.

47 ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019, p. 309.

“da construção de uma política habitacional diversificada” pensada e buscada pelos movimentos sociais no início do governo de Lula.

A exemplo do que alerta Leda Buonfiglio, Raquel Rolnik<sup>48</sup> também aponta que o cunho político-eleitoral é a tônica nos empreendimentos construídos pelo PMCMV: “As inaugurações contam não só com a presença dos chefes do Executivo e do Legislativo local, como também muitas vezes, de membros do Executivo e do Legislativo Federal” e conclui mostrando as vantagens eleitorais: “Cada unidade produzida vale para duas contagens, ou seja, o capital político gerado serve tanto para o município quanto para o governo federal, além de deputados integrantes da base aliada”.

Em Manaus, além dos Executivos municipal e federal, também o Executivo estadual buscou capitalizar dividendos eleitorais, pois atuou diretamente no planejamento e execução do Residencial Viver Melhor e essa intervenção ganhou visibilidade em diversos momentos, mas especialmente quando da inauguração ou entrega do Residencial Viver Melhor, como registrado pela mídia local<sup>49</sup>.

Retomando o contexto histórico das políticas habitacionais, destaca-se que o governo de Getúlio Vargas, a partir de 1933, pondo fim à situação até então vigente, em que o Estado não se ocupava nem da construção, nem do financiamento de habitações, estando essas ao encargo do capital privado industrial<sup>50</sup>, deu início à construção de

---

48 ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019, p. 308.

49 AMAZONAS ATUAL. Dilma inaugura nesta manhã conjunto habitacional em Manaus. Amazonas Atual, Política, 14 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/dilma-inaugura-nesta-manha-conjunto-habitacional-em-manaus/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

G1 AM. Presidente Dilma chega em Manaus para cumprir agenda nesta sexta (14). G1 Amazonas, 14 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2014/02/presidente-dilma-chega-em-manaus-para-cumprir-agenda-nesta-sexta-14.html>. Acesso em: 10 fev. 2023.

50 “Isto é, a habitação ainda não era concebida como política pública, mas, antes, como mediação direta entre o capital e o trabalho calcada na relação entre patrão e operário, dentro e fora da fábrica” (BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 11).

habitações com recursos do poder público, ao criar os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP)<sup>51</sup>.

Conforme Shimbo<sup>52</sup>, no Brasil, ao longo da história “da política pública de moradias, foram-lhe atribuídos diferentes nomes: habitação popular, habitação econômica, habitação social, habitação de baixa renda e, mais recentemente, habitação de interesse social”, que, para além da mera modificação terminológica, representaram uma mudança no modo da intervenção estatal.

Em 1964, contudo, tal modelo intervencionista sofreu uma ruptura, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, sob o pretexto, dentre outros, de dar atenção aos apelos populares e às classes menos abastadas<sup>53</sup>. Com o BNH, a provisão de habitação deixou de estar atrelada à seguridade social, originando, portanto, políticas sociais diferenciadas<sup>54</sup>, vide Resolução nº 63/66 do Conselho do BNH<sup>55</sup>, que criou as Companhias de Habitação (COHAB), com a regulamentação para seu registro e concessão de financiamentos.

A partir de então, após a criação do BNH e até os dias atuais, com a Caixa Econômica Federal, o Estado assume o papel de financiador de habitações, com vistas a suprir o perene e crescente déficit

---

51 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 11.

52 SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

53 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018.

54 BONDUKI, Nabil Georges. As origens da Habitação Social do Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. p. 344 apud BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 11.

55 BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. Resolução do Conselho de Administração nº 63, de 14 de abril de 1966. Rio de Janeiro - RJ. Disponível em: <https://web.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-63-66.htm>. Acesso em: 7 jul. 2023.

habitacional no Brasil. Dessa feita, coube ao trabalhador buscar adquirir sua moradia não mais via representação de sua categoria específica de trabalho, mas por intermédio do mercado imobiliário (financiamento)<sup>56</sup>, retirando o Estado da figura de agente produtor e financiador de moradias, para dotá-lo somente da segunda atribuição, em respeito às alterações da legislação trabalhista.

Compete, desde então, ao setor privado, exemplificado pelo BNH – cuja principal fonte financeira adveio da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107/1966, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), Decreto-Lei nº 70/66 – e, atualmente, pela Caixa Econômica Federal, que o substituiu<sup>57</sup>, a construção de moradias populares com os recursos repassados pelo Governo Federal.

Deve-se acrescentar que a extinção do BNH, por meio do Decreto-Lei 2.291/1986, de autoria do Ex-Presidente José Sarney, ocasionou a estagnação de programas habitacionais no Brasil, o que levou a Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, a consolidar o processo de descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, repassando aos municípios a responsabilidade por sua condução, conforme aponta Borges, a propósito:

No ano de 1988, a Constituição Federal tornou obrigatório o Plano Diretor para os Municípios com mais de 20 mil habitantes. O Plano foi definido como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Assim, a problemática fundiária urbana passou a ser regida pelo disposto

---

56 RODRIGUES, Arlete Moysés. A Política Urbana no Governo Lula. Simpósio de Geografia Urbana, Belo Horizonte, 2011. Ideias, Campinas, n. 3, nova série, p. 61-80, 2º semestre, 2011a. apud BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 11.

57 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

na Constituição. Os municípios, através das Leis Orgânicas Municipais, ficaram responsáveis por criar ou reforçar diretrizes de planejamento dando novo conteúdo ao Plano Diretor<sup>58</sup>.

Com a ascensão da Nova República, na figura do Presidente Fernando Collor de Mello, destacou-se o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), lançado em maio de 1990, cujo objetivo principal era a produção de 245 mil unidades habitacionais em um prazo de 180 dias, visando atender as famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, o que deu origem à criação de “guetos de segregação social”<sup>59</sup>.

Considerando que o aludido programa tinha por fonte exclusiva de recursos o FGTS, assim como o foi o BNH, a forte recessão e desemprego ocorridos neste período ocasionaram uma expressiva queda na arrecadação líquida do Fundo de Garantia e, conseqüentemente, redução das verbas destinadas ao PAIH, segundo Borges. Tal fato, atrelado ao burocrático processo de arrecadação de recursos por parte dos municípios, levou ao fracasso na superação do déficit habitacional no país<sup>60</sup>.

Na seqüência, no período em que o país esteve sob o governo de Itamar Franco (1992-1994), extrai-se a criação dos programas “Habitar Brasil”, voltado aos municípios com mais de cinquenta mil habitantes, e o “Morar Município”, destinados àqueles com menor porte, ambos

---

58 RUBIN, Graziela Rossatto. Movimento Moderno e habitação social no Brasil. Geografia Ensino & Pesquisa, p. 57-71, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/index.php/geografia/article/view/10772>. Acesso em: 15 jun. 2023.

59 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 89 -90.

60 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

com o fito de “financiar a construção de moradias para as populações de baixa renda”<sup>61</sup>. Segundo Tiago Dumont, na mesma linha do ocorrido com o PAIH, eram programas com excesso de padronização e exigências legais, o que dificultava e muitas vezes “impedia uma série de municípios de captarem os recursos disponibilizados”<sup>62</sup>.

Com efeito, por vias transversas, ante a infrutífera tentativa da União de alavancar a política de habitação, “o poder local se tornou o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, por estar em contato direto com os problemas da população carente”<sup>63</sup>, endossando o processo de descentralização dos programas habitacionais. Veja-se:

Nesta fase surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.

---

61 BORGES, Antonio Marcos Soares. *Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 89.

62 DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues. *Uma Análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil: A construção de uma ilusão*. Áskesis v. 3, n. 1, P. 23-44, 2014. p. 35.

63 BORGES, Antonio Marcos Soares. *Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

Nessa linha, acrescenta Buonfiglio que “a expressão ‘habitação popular’ foi substituída por ‘habitação para baixa renda’, demonstrando o início de um processo de deslocamento discursivo que substituiu a categoria de ‘classe social’ por faixas de renda no contexto da acumulação flexível”<sup>64</sup>. Dito de outro modo, gerou-se uma progressiva massa urbana de trabalhadores precários, atrelada à igualmente falida política habitacional, já que o Estado, enquanto agente meramente financiador das moradias, deixou de atuar, diretamente, nos âmbitos trabalhista e previdenciário, distanciando daqueles a possibilidade de aquisição de um imóvel próprio<sup>65</sup>.

Nesse contexto, a Habitação de Interesse Social (HIS) – gerida pelo Ministério das Cidades (2003) e politicamente respaldada pelo Conselho Nacional das Cidades – surgiu como

[...] um conjunto de ações para o tratamento da questão habitacional em nível nacional que consolidou um marco regulatório importante no país; a Política Nacional de Habitação (2004); a Lei Federal que instituiu o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação<sup>66</sup>.

Antes de se buscar analisar tais instrumentos assecuratórios, cabe destacar que, nos anos de 1995 a 2002, o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) “objetivou pôr fim aos dez anos de quase estagnação em relação à política habitacional nacional que se sucederam à extinção do BNH, colocando em curso, em 1996, a nova Política Nacional de Habitação (PNH)”<sup>67</sup>, embasada na Lei nº

---

64 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 11.

65 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 11.

66 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 11.

67 CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Aduino Lucio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos



10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou a execução da política urbana, listada nos arts. 182 e 183, ambos da CR/88. Com efeito, destaca Borges que:

[...] as 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. Estas normas visam ordenar o pleno desenvolvimento urbano, garantindo a todos o direito a cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Asseguram ainda, a gestão democrática das cidades por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Também estabeleceram a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social<sup>68</sup>.

Ainda, segundo o mesmo autor, nesse período

foram incorporados princípios de mercado na provisão da habitação, bem como, ocorreu a ampliação da participação do setor privado. Este novo “paradigma”,

---

Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013 apud BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

68 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 93-94.

por assim dizer, previa a descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política de crédito para o mutuário final<sup>69</sup>.

Ocorre que, no período de 1995 a 2003, o direcionamento adotado para o setor da habitação social, por não enfrentar, efetivamente, as questões sociais, econômicas e urbanas, acabou por ocasionar efeitos negativos, destacando inclusive o que chamou de esvaziamento de uma política nacional de habitação, existente ainda no governo militar<sup>70</sup>.

Apesar de o governo de FHC ter buscado reconhecer a “necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional”, não conseguiu colocá-los em prática, sobretudo “em razão do viés neoliberal aliado às restrições impostas pelos bancos internacionais e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)”<sup>71</sup>.

Diante de tal contextualização, pontua-se que o período compreendido entre 2003 e 2009, isto é, sob a presidência de Luiz Inácio da Silva (Lula), foi marcado pelo foco na criação de condições favoráveis à realização de investimentos em habitação, com o expressivo aumento dos recursos destinados a programas dessa natureza.

No primeiro mandato de Lula, instituiu-se o Ministério das Cidades (MCid), com o intuito de coordenar, gerir e formular a Política

---

69 BORGES, Antonio Marcos Soares. *Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 93-94.

70 BONDUKI, Nabil Georges. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p. 70-104, 2008, p. 75. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

71 BORGES, Antonio Marcos Soares. *Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

Nacional de Desenvolvimento Urbano. De igual modo, foi criada a Secretaria Nacional de Habitação, pelo MCid, que priorizou dar continuidade ao “Projeto Moradia” e nesse trilhar instituiu também o Sistema Nacional de Habitação (SNH), subdividido em habitação de mercado e habitação de interesse social.

A esse respeito Borges<sup>72</sup> pontua que:

[...] foi aprovado pelo Conselho das Cidades, tendo sido proposta com a criação de dois subsistemas – o de habitação de mercado e o de interesse social. Enquanto o Subsistema de Habitação de Interesse Social depende, em grande parte, de implementação de um complexo processo institucional para articular Estados e Municípios ao novo sistema, uma série de medidas visando a dar segurança jurídica ao financiamento de mercado, há muito reivindicadas pelo setor privado, foi enviada em 2004 ao Congresso Nacional e aprovadas, permitindo ampliar a aplicação de recursos do SBPE e SFI em empreendimentos habitacionais, condição fundamental para que o FGTS possa ser direcionado para a faixa de interesse social.

Em 2005, a Lei nº 11.124<sup>73</sup> instituiu o agora Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), “definindo um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo que deve buscar compatibilizar e integrar as políticas habitacionais federal, estadual, do DF e municipal, e as demais políticas setoriais de desenvolvimento

---

72 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

73 BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

urbano, ambientais e de inclusão social”<sup>74</sup>, o que fortaleceu o Sistema Nacional de Habitação e Mercado (SNHM). No que pese reconhecer que nesse período os movimentos sociais engajados na luta pela moradia tenham tido mais espaço e atenção, “o principal elemento da política habitacional continuava sendo o SFH e seu principal *funding*, o FGTS, que permaneceram sob a gestão da Caixa, subordinada ao Ministério da Fazenda”<sup>75</sup>.

Segundo consta, o Governo Lula encontrou dificuldades na implementação do Projeto Moradia, ante a continuidade da política econômica outrora adotada por FHC, até meados de 2006, que ocasionou a redução das “possibilidades de implementação de um fundo de subsídio significativo para viabilizar o atendimento à população de baixa renda”<sup>76</sup>. Por outro lado, afirma Bonduki<sup>77</sup> que, em relação ao Subsistema de Interesse Social:

[...] o grande salto ocorreu com a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, que tornou possível uma massiva aplicação de recursos deste, que é o principal fundo para investimento habitacional, em subsídios habitacionais, cujo montante atingiu, em 2006 e 2007, 1,8 bilhões de reais anuais. Com este subsídio e com outras alterações nos programas existentes, foi possível ampliar o atendimento na faixa de renda mais baixa, onde o déficit se concentra.

---

74 GONÇALVES, Renata da Rocha. Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

75 ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019, p. 296.

76 BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p. 70-104, 2008, p. 98. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: 25 nov. 2017.

77 BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p. 70-104, 2008, p. 100. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: 25 nov. 2017.

Objetivando alterar o cenário econômico, criou-se, em 28 de janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que refletiu na melhora do setor habitacional, evidenciada, por exemplo, com “a urbanização de favelas, com forte visibilidade política, principalmente nos grandes centros urbanos”<sup>78</sup>, sem, contudo, expressar relevância no atendimento à macro redução sistêmica do déficit àquele inerente.

Em 2009, dentro dessa perspectiva, adveio o PMCMV<sup>79</sup>, em uma conjuntura de crise mundial de superacumulação, com o intuito de estabilizar a economia nacional, limitar efeitos da crise internacional e aquecer, dentre outros, o mercado interno de materiais de construção<sup>80</sup>. Ultrapassando a HIS – marcada pela obrigatoriedade dos planos regionais de habitação e conselhos locais como instrumentos de planejamento e espaços de participação popular –, o aludido programa trouxe uma “enxurrada de empresários à porta das prefeituras dispostos a oferecer uma gama de projetos de empreendimentos em áreas periféricas, salvo raras exceções”<sup>81</sup>, à revelia do necessário planejamento urbano.

Ao analisar a ação do Governo Lula, em relação à questão da política habitacional, Ermínia Maricato<sup>82</sup> aponta:

---

78 CARDOSO, Adauto Lucio. Desafios para a política habitacional: 2a etapa do programa Minha Casa, Minha Vida. Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/desafios-para-politica-habitacional-2a-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

79 BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

80 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 12.

81 BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p. 12.

82 MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 63-64.

Seguindo sua característica ambígua, o Governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com o PMCMV para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem a participação de representantes da sociedade, maneja recursos bem menos significativos que o segundo.

Por outro lado, o PMCMV, ao mesmo tempo em que endossou a figura do Estado enquanto interventor hábil ao fomento e ampliação do mercado da produção habitacional para a baixa renda, por meio da utilização de subsídios oriundos de fundos públicos, a exemplo do FGTS, assegurou-os pelo viés da “apropriação privada do lucro da produção por empresas construtoras e incorporadoras, atingindo-se um novo patamar, uma produção em larga escala, inédita e sem precedentes na história da habitação popular brasileira”<sup>83</sup>; consubstanciando-se em um modelo híbrido do produto habitacional: habitação social de mercado<sup>84</sup>.

Arantes e Fix aduzem que, para o enfrentamento do déficit habitacional, o governo dependeria do mercado para implementação de uma política social, devido ao sucateamento dos órgãos públicos, das secretarias de habitação e das COHABs, além de questões ideológicas, que impediriam uma ação dirigida predominantemente pelo Estado<sup>85</sup>. Ponderam:

---

83 BORGES, Antonio Marcos Soares. *Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

84 SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

85 ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Caros Amigos, p. 1-25, 2009, p. 4. Disponível em: <https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Há, assim, um amálgama de interesses econômicos e políticos que exige de ambas as partes, governo e empresas, que atuem em unidade – em uma aliança muito mais instrumental do que propriamente programática (no sentido de um “capitalismo popular”, por exemplo). O perfil de atendimento previsto pelo pacote revela, por sua vez, o enorme poder do setor imobiliário, pois favorece claramente uma faixa estreita da demanda que mais lhe interessa, [...] O déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários mínimos corresponde a apenas 15,2% do total (dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000), mas receberá 60% das unidades e 53% do subsídio público. [...] essa faixa poderá ser atendida em 70% do seu déficit, satisfazendo o mercado imobiliário, que a considera mais lucrativa. Enquanto isso, 82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas receberá apenas 35% das unidades do pacote, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa<sup>86</sup>.

De forma prática, em síntese, observaram “a enorme diferença existente entre a carência habitacional nas faixas mais pobres da população e o atendimento do programa a estas faixas”, evidenciando que o setor de 3 a 10 salários mínimos fora o mais beneficiado, ante o “interesse do mercado”, fruto do expressivo lucro obtido com essa faixa de renda.

Conforme também afirmado por Buonfiglio, os números comprovaram a preterição do viés social do PMCMV frente à mercantilização da moradia, ocasionada pela desenfreada apropriação privada do ganho obtido com a construção das residências, por parte de empresas construtoras e incorporadoras. O que, contudo, não

---

86 ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Caros Amigos, p. 1-25, 2009, p. 5. Disponível em: <https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

deixou de importar em uma redução de, aproximadamente, 14% do déficit habitacional geral, vide conclusões de Borges<sup>87</sup>.

Para melhor expressar tal conjuntura, esclarece-se que, no período de 2009 a 2016, o PMCMV teve sua estrutura dividida em três faixas de renda: faixa 1 – que atendia as famílias consideradas de interesse social, com rendimento familiar mensal de até três salários mínimos, subdividida em modalidades, não abarcadas para efeito deste trabalho – e faixas 2 e 3, que tinham o FGTS como fonte de recursos, destinadas ao atendimento das famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos. Nestas, as operações se realizavam diretamente com o mercado imobiliário, “tendo o acompanhamento da instituição financeira responsável pela gestão do PMCMV”, haja vista o particular intuito de, dentre outros, fomentar o mercado interno de materiais de construção, como antes mencionado<sup>88</sup>.

Assim, para incentivar e direcionar o setor imobiliário ao atendimento da demanda habitacional de baixa renda, o que não ocorreria por iniciativa própria do mercado, a iniciativa privada, no PMCMV, ficou com o protagonismo na provisão de habitações, com 97% do subsídio público, contra os 3% destinados às cooperativas e movimentos sociais, vide estudos publicados por Arantes e Fix, citados por Borges. Tal reduzida parcela, *a contrario sensu*, deve-se ao fato de que “os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras”<sup>89</sup>.

---

87 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 87.

88 BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 106-109.

89 ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Caros Amigos, p. 1-25, 2009, p. 5. Disponível em: <https://www.>



Segundo Cardoso, Aragão e Araújo, o PMCMV teve a sua formulação inspirada na experiência chilena que se apresentava “como modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial”. Os autores endossam o argumento de que o vínculo estabelecido entre o subsídio direto e a renda das famílias “era um indicador de que o programa buscava fortalecer a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção”<sup>90</sup>.

A primeira fase objetivava implementar o PNH, com a construção de um milhão de moradias, com recursos oriundos da União e do FGTS, período em que se iniciaram as tratativas para a construção do Residencial Viver Melhor, em Manaus. A segunda fase, inaugurada em 2011 com o mandato da presidente Dilma Rousseff, surgiu como resposta à “primeira crise interna como consequência de uma nova etapa da crise financeira internacional”.

Atendendo às demandas das construtoras, o Governo, com previsão de entrega de dois milhões de unidades até 2014, “ampliou o valor máximo das moradias destinadas à população de baixa renda, passando de R\$ 42 mil para R\$ 55 mil a unidade”. Pretendendo a reeleição, no calor da campanha, prometeu lançar a terceira fase do Programa, com a entrega de mais três milhões de residências<sup>91</sup>.

Em meados de 2015, como forma de restringir os gastos públicos, o Governo Dilma adotou uma agenda mais conservadora no âmbito da política econômica interna, alterando a sistemática do FGTS, com o fito de possibilitar o aporte de recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), desonerando, por conseguinte, o Tesouro Nacional

---

unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

90 CARDOSO, Aduino Lucio; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XIV, 2011, Rio de Janeiro. Artigo. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p. 4.

91 THERY, Hervé. Novas Paisagens Urbanas do Programa Minha Casa, Minha Vida. v. 16. Fortaleza: Mercator, 2017, p. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/Jq8ZCXjKt4CK3wbtNsSwGyh>. Acesso em: 7 jul. 2023.

da obrigação de custear os subsídios para as camadas populacionais de baixa renda, conforme compromissos assumidos em exercícios anteriores no PMCMV, em contratos firmados com as construtoras<sup>92</sup>.

Em síntese, Cardoso e Guilardi<sup>93</sup> entendem que, no interstício de 2017, a partir do governo de Michel Temer, evidenciou-se um processo de redução de recursos orçamentários federais destinados à habitação de interesse social, o que se tornou mais evidente com a proposta de orçamento do Governo Federal para o ano de 2018.

Adauto Cardoso destaca que, não obstante os benefícios trazidos à população de baixa de renda, o PMCMV, em virtude da localização onde foram construídos os empreendimentos, não atendeu adequadamente seus objetivos, quanto ao quesito qualidade de vida, a exemplo do que ocorreu no Residencial Viver Melhor, objeto deste estudo. Isto porque, segundo consta, as residências, de forma geral, foram instaladas em áreas de periferia, distantes e pouco conectadas com a malha urbana, gerando transtornos, tais como tempo despendido com deslocamento e falta de infraestrutura adequada<sup>94</sup>. A propósito:

[...] é um retrato de como o programa não consegue cuidar da questão fundiária – o problema da terra e da valorização dela. O que é resultado da sua própria dinâmica na medida em que não se acopla, aos investimentos e subsídios que o MCMV oferece, um conjunto de instrumentos para controlar a

---

92 CARDOSO, Adauto Lucio; GHILARDI, Flávio Henrique. Inflexão ultraliberal e os cortes nas políticas habitacionais no Brasil. Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, nov. 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/inflexao-ultraliberal-e-os-cortes-nas-politicas-habitacionais-no-brasil>. Acesso em: 7 jul. 2023.

93 CARDOSO, Adauto Lucio; GHILARDI, Flávio Henrique. Inflexão ultraliberal e os cortes nas políticas habitacionais no Brasil. Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, nov. 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/inflexao-ultraliberal-e-os-cortes-nas-politicas-habitacionais-no-brasil>. Acesso em: 7 jul. 2023.

94 CARDOSO, Adauto Lucio. Desafios para a política habitacional: 2ª etapa do programa Minha Casa, Minha Vida. Observatório das Metrôpoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/desafios-para-politica-habitacional-2a-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

especulação da terra. Dessa forma, quanto mais recursos se colocar no programa, mais a terra vai valorizar, mais o custo da unidade vai subir, e mais esse dinheiro será captado pela propriedade fundiária, pelos proprietários. O resultado é que você está usando recursos públicos, dando subsídios para atender a população de baixa renda, mas está, indiretamente, beneficiando os proprietários da terra. Isso poderia ser evitado se os instrumentos do Estatuto da Cidade, que são de responsabilidade dos municípios, estivessem sendo usados. Então, falta ao MCMV acoplar esses instrumentos - como o parcelamento, o IPTU progressivo e outros - e exigir dos municípios, que estão recebendo os recursos, um controle maior deste processo<sup>95</sup>.

Assim, a prevalência do modelo mercantil de moradia no PMCMV concentrou o recurso público nas mãos dos grandes proprietários de terra, ilidindo a regularização fundiária, na medida em que “não se acopla, aos investimentos e subsídios que o programa oferece, um conjunto de instrumentos para controlar a especulação da terra”<sup>96</sup>.

Conforme aduz o autor, tal circunstância poderia ser evitada, caso os instrumentos preconizados pela Lei nº 10.257/2001, denominada “Estatuto da Cidade”, a exemplo do parcelamento e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo, estivessem sendo empregados. Verifica-se a necessidade de uma melhor regência e uso, por parte dos municípios que recebem os recursos, daqueles instrumentos normativos.

---

95 CARDOSO, Adauto Lucio; GHILARDI, Flávio Henrique. Inflexão ultraliberal e os cortes nas políticas habitacionais no Brasil. Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, nov. 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/inflexao-ultraliberal-e-os-cortes-nas-politicas-habitacionais-no-brasil>. Acesso em: 3 dez. 2017.

96 CARDOSO, Adauto Lucio. Desafios para a política habitacional: 2a etapa do programa Minha Casa, Minha Vida. Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/desafios-para-politica-habitacional-2a-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

Dito de outra forma, de nada adianta garantir moradia à população de baixa renda sem um prévio e denso estudo da área (planejamento urbano), pois, como visto no tópico anterior, a efetivação do direito à moradia digna não pode se limitar a uma análise estrutural do espaço físico àquela reservado, mas à integração deste com os estabelecimentos também responsáveis pela expressão dos demais direitos sociais, como escolas (educação), hospitais (saúde) e terminais de ônibus (transporte público). Lacunas estas vivenciadas no Residencial Viver Melhor, onde a ausência de escolas em locais e quantidades adequadas violou direito fundamental da população infantojuvenil, discussão basilar desta tese.

Conforme Nabil Bonduki, citado por Borges, “a maneira de desmontar com essa segregação que ocorre nos centros urbanos é fazer com que a cidade tenha uma qualidade urbanística básica única, provida com o mínimo necessário que todo o cidadão tem direito”<sup>97</sup>, o que ainda não ocorreu após a implementação do PMCMV, apto ao gradual rompimento da polarização “centro-periferia”.

Defende-se, portanto, a efetivação de uma política urbana – em que se inclui a habitacional – capaz de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”<sup>98</sup>, de maneira integral e não “segregacionista”, aspecto abordado a seguir.

### **1.3. DIREITO À CIDADE E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL**

A preocupação com a infraestrutura das cidades não é recente e, ao longo da história, diversos processos de intervenção urbanística

---

97 BORGES, Antonio Marcos Soares. *Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018, p. 81-82.

98 BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 21 jun. 2023.

modificaram suas configurações, a exemplo de Paris, que passou por uma radical transformação, sob o comando de Haussmann, no ano de 1853<sup>99</sup>.

No Brasil, a partir do final do século XIX, essa busca por modernização também ocorreu, a exemplo da cidade de São Paulo, conforme demonstra o documentário *Entre Rios*<sup>100</sup>, que também aborda a falta de preocupação com a garantia do direito à cidade, segundo a concepção de Harvey, quando diz<sup>101</sup>:

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupões fazê-lo de maneira radical e fundamental.

Manaus não foi exceção, a partir da consolidação de sua posição como polo econômico da Amazônia e porto de expressão nacional e internacional, vivenciando a fase áurea do Ciclo da Borracha, ao fim do século XIX e início do XX. No governo de Eduardo Ribeiro, no ano de 1892, foi editado o primeiro Plano Urbano, com um conjunto de diretrizes urbanísticas e de intervenções físicas, reestruturando a configuração urbana da cidade.

A implementação desse plano trouxe modificações à paisagem da capital amazonense: igarapés aterrados, construção de pontes, calçamento das ruas, instalação de energia elétrica, serviço de transporte coletivo de bondes elétricos, telefonia, sistema de

---

99 HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 34.

100 FERRAZ, Caio Silva; ABREU, Luana de; SCARPELINI, Joana. *ENTRE RIOS – A urbanização de São Paulo*. Documentário, Bacharelado em Audiovisual. São Paulo: SENAC, 2009. Disponível em: <https://youtu.be/Fwh-cZfWN1c>. Acesso em: 11 jun. 2019.

101 HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 30.

distribuição de água e esgoto, construção de grandes prédios públicos, além de um porto flutuante<sup>102</sup>.

Edinea Mascarenhas Dias se refere a essa intervenção na feição da cidade de Manaus como o “seu primeiro grande surto de urbanização”, entre os anos de 1890 e 1920, financiado pela pujante economia propiciada pelo comércio da borracha, transformando-se na “Paris dos Trópicos”<sup>103</sup>. No mesmo sentido, Jussara Maria Pordeus e Silva, corroborando o que apontamos, afirma:

[...] inspirados no modelo europeu, os coronéis da borracha, seguindo a linha do “artista demolidor”<sup>104</sup>, substituíram a arquitetura antiga da província da Barra do Rio Negro, por construções suntuosas, que espelhavam modernidade e que impuseram um conjunto de reformas em Manaus, incluindo-se a ordenação do espaço urbano, o regramento do uso do solo e a adoção de instrumentos de controle, instituindo-se assim, os Códigos de Posturas Municipal e o Regulamento Sanitário<sup>105</sup>.

Em 1890, o Código de Postura editado pela Intendência tratava, em seus artigos 9º e 10, do “aformoseamento da cidade”. Maria Luiza Ugarte Pinheiro aponta que, desse modo, a população mais carente foi deslocada para bairros afastados, como Cachoeirinha, Mocó, São Raimundo, Educandos, Vila Municipal, Tócos (Plano Inclinado),

---

102 SCHWEICKARDT, Júlio Cesar. Ciência, nação e região: as doenças tropicais e o saneamento no estado do Amazonas (1890-1930). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/3982>. Acesso em: 1 jun. 2019.

103 DIAS, Edinea Mascarenhas. A ilusão do fausto. Manaus: Valer, 1999, p. 18-19.

104 O Barão Haussman chamava a si próprio de artista demolidor. Fonte: DIAS, Edinea Mascarenhas. A ilusão do fausto. Manaus: Valer, 1999, p. 46.

105 SILVA, Jussara Maria Pordeus e. Ordenação das cidades e o papel do Direito Urbanístico: O licenciamento Urbanístico no Município de Manaus. Manaus: Editora da Amazônia, 2014, p. 33.

Flores e adjacências<sup>106</sup>, informação de igual modo trazida por Jussara Pordeus e Silva<sup>107</sup>:

Nesse processo, ocorrido no final do sec. XIX, houve a exclusão da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que se atendia os interesses da elite, que passou a investir nos serviços públicos através de concessões, como transporte urbano, iluminação, remoção de lixo, instalação de rede de esgotos e abastecimento de água, mercado público, porto etc.

Mas a população tem seus mecanismos de resistência e luta por seu espaço dentro da cidade. Assim, empurrados que foram para as periferias, por volta de 1920, na área do que hoje é o bairro dos Educandos, começa a tomar forma a cidade flutuante, que propiciou a proliferação de atividades comerciais, aliada à opção de moradia, nos arredores do Centro, o que lhes favorecia tanto pela proximidade com o coração econômico da cidade, como lhes possibilitava enfrentar o problema habitacional, propiciando-lhes a continuação de seus hábitos de vivência rural, conjugados às vantagens da vida urbana<sup>108</sup>.

A cidade flutuante chegou a ter por volta de 4.100 habitantes, que desenvolveram intensa atividade econômica e social, segundo Gláucia Ribeiro<sup>109</sup>, citando Mario Ypiranga<sup>110</sup>:

---

106 RIBEIRO, Gláucia Maria de Araújo (no prelo). *Manaus Urbana – Breves considerações acerca das transformações da paisagem*. 2023.

107 SILVA, Jussara Maria Pordeus e. *Ordenação das cidades e o papel do Direito Urbanístico: O licenciamento Urbanístico no Município de Manaus*. Manaus: Editora da Amazônia, 2014, p. 33.

108 SERRA, Celso Luiz Rocha; CRUZ, Wilson Rodrigues da. *Aspectos Econômicos e Sociais da Cidade Flutuante*. Manaus: Gráfica Amazonas, 1964, p. 21-23 e 26.

109 RIBEIRO, Gláucia Maria de Araújo (no prelo). *Manaus Urbana – Breves considerações acerca das transformações da paisagem*. 2023.

110 MONTEIRO, Mário Ypiranga. *Roteiro Histórico de Manaus*. Vol. I. Manaus: EDUA, 1998, p. 152.

A cidade flutuante possuía cinema, restaurantes, bares, cabarés, casas de jogos de azar, prostíbulos, escritório de médico, de dentista, quintais com jardins, criações de porcos e galinhas. Tudo em cima d'água, tudo poluindo as águas do Rio Negro.

Prossegue a autora afirmando que, em agosto de 1964, já eram 2.145 barracas de madeira sobre troncos e que a Capitania dos Portos resolve frear a instalação de novos flutuantes na orla da cidade de Manaus. Nesse contexto, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do estado, para o biênio 1965/1966, tinha como um de seus objetivos a questão da política habitacional, buscando estimular a construção de moradias próprias, destinadas a essa população.

Em 1965, criou-se a Companhia de Habitação do Amazonas (COHAB-AM), que leva a feito dois empreendimentos: (i) o primeiro compreende a construção de 866 casas populares, localizadas no bairro de Flores; e (ii) o segundo abrange a construção de 1.400 casas populares, no bairro Parque 10 de Novembro, em Manaus<sup>111</sup>.

Deve-se relatar que tais “conjuntos habitacionais” já seguiam a atualmente consolidada periferização da população economicamente mais vulnerável, pois o primeiro se situava nas franjas da cidade e o segundo fora do que então era considerada a área urbana de Manaus, com acesso através da Estrada Torquato Tapajós, via desprovida de pavimentação àquela altura, assim como o novo local de residência construído.

Segundo Gláucia Maria de Araújo Ribeiro<sup>112</sup>, Júlio Cesar Schweickardt relata a criação do Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Manaus (PDLI), por meio da Lei nº 1.213/1975, cuja finalidade se voltava à elaboração de políticas públicas, traçando diretrizes de planejamento urbano para a cidade no decorrer das

---

111 REIS, Arthur César Ferreira. Como governei o Amazonas. Manaus: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1967, p. 121-122.

112 RIBEIRO, Gláucia Maria de Araújo (no prelo). Manaus Urbana – Breves considerações acerca das transformações da paisagem. 2023.



duas décadas futuras. Por inércia do Legislativo, nenhuma revisão foi levada a cabo no PDLI, que se manteve inalterado até a promulgação da Lei Orgânica do Município de Manaus, em 5 de abril de 1990.

Com a promulgação da CR/88, a questão do planejamento urbano ganhou status constitucional, cometendo ao ente Municipal a elaboração, cumprimento e fiscalização da configuração das cidades, conforme se extrai do art. 182<sup>113</sup>.

Em seguida, tem-se então a Lei nº 279/1995<sup>114</sup>, que modificou o espaço territorial de Manaus, estabelecendo novos limites para suas áreas, de expansão urbana e rural, ao tempo em que possibilitava a utilização de novos institutos urbanísticos. Além da Lei nº 353/1996, que trouxe novas normas para a regularização do parcelamento do solo para fins urbanos, a fim de extinguir os implantados irregularmente, estabelecendo a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como forma de uso dos procedimentos de regularização<sup>115</sup>.

---

113 “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

114 Revogada pela Lei nº 671/2002.

115 RIBEIRO, Glaucia Maria Araújo; MARINHO, Vânia do Perpétuo Socorro Marques. A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDUCU) do Município

A partir da CR/88, com a expressa previsão da gestão urbana a cargo dos entes federativos municipais, por meio do Estatuto da Cidade, a cidade de Manaus editou, em 2002, a Lei nº 671<sup>116</sup>, o Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus, bem como um conjunto de leis voltadas à organização e gestão do seu espaço territorial<sup>117</sup>. Em 2014, em atendimento ao previsto no Plano Diretor de 2002, houve a revisão das legislações vigentes, passando a vigorar o novo conjunto normativo urbanístico<sup>118</sup>.

Como na maioria das cidades brasileiras, o modelo de ocupação urbana adotado é o de cidades espraiadas<sup>119</sup>, com a expansão dos limites da área urbana sendo ampliados a cada nova investida de “planejamento”<sup>120</sup>. O novo Plano Diretor em nada inova, mantendo a expansão urbana direcionada para as Zonas Leste e Norte, estando nesta inserido o Residencial Viver Melhor, que a exemplo do que se mencionou em relação aos primeiros conjuntos habitacionais voltados a pessoas de baixa renda, mantém a construção de moradias sociais

---

de Manaus. In: GAIO, Daniel (Org). Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade. 1ª ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019, p. 68-81.

116 Substituído pela Lei complementar 2/2014.

117 i) Lei n. 988/1967 - Código de Posturas; ii) Lei n. 665/2002 - Parcelamento do Solo Urbano no Município de Manaus (revogada pela Lei Complementar n. 4/2014); iii) Lei n. 671/2002 - Plano Diretor Urbano e Ambiental que estabelece diretrizes para o desenvolvimento da Cidade; iv) Lei n. 672 - Normas de Uso e Ocupação do Solo no Município de Manaus (revogada pela Lei n. 1.838/2014); e v) Lei n. 673/2002 - Código de Obras e Edificações do Município de Manaus (revogada pela Lei Complementar n. 3/2014).

118 i) Plano Diretor Urbano Ambiental da Cidade de Manaus (PDUA) - por meio da Lei Complementar n. 2/2014; ii) Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Manaus - através da Lei n. 1.838/2014; (iii) Código de Obras e Edificações do Município de Manaus - por intermédio da Lei Complementar n. 3/2014; iv) Parcelamento do Solo Urbano do Município de Manaus - por meio da Lei Complementar n. 4/2014; e v) Código de Posturas do Município de Manaus - através da Lei Complementar n. 5/2014.

119 Termo usado por Raquel Rolnik para descrever a configuração urbana em razão da reiterada prática da construção de grandes conjuntos habitacionais nas áreas periféricas das cidades. Fonte: ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015 p. 249.

120 RIBEIRO, Glaucia Maria Araújo; MARINHO, Vânia do Perpétuo Socorro Marques. A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDCU) do Município de Manaus. In: GAIO, Daniel (Org). Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade. 1ª ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019, p. 68-81.

nessas áreas periféricas, por conseguinte, carentes de infraestrutura adequada.

A discussão se relaciona ao modelo de ocupação urbana adotado pelas cidades capitalistas, como pontua Raquel Rolnik: “Ao analisar a cidade capitalista apontamos para alguns traços essenciais de seu desenvolvimento: a privatização da terra e da moradia, a segregação espacial, a intervenção reguladora do Estado, a luta pelo espaço”<sup>121</sup>.

Nessas cidades, prevalece a lógica do mercado imobiliário, calcada na disponibilidade de serviços públicos, fazendo com que os custos da propriedade tornem acessíveis às pessoas de baixa renda apenas a moradia nas regiões periféricas das cidades e, ao mesmo tempo, conduz à periferia a atuação do poder público, quando visa agir em prol da diminuição do déficit habitacional para pessoas de baixa renda.

Essa situação é vivenciada desde há muito pela população de Manaus, assim como em outras cidades do Brasil<sup>122</sup>, que se repete com a implantação do PMCMV, representado pelo Residencial Viver Melhor, objeto de estudo desta tese, cuja análise se debruça em algumas das consequências decorrentes da práxis relativa ao viver na cidade e a negação do direito à cidade, nas áreas periféricas para onde o próprio planejamento urbano oficial as empurrou.

A salvaguarda dos direitos sociais, dentre os quais se inclui o direito à moradia, não prescinde da concretização dos demais direitos<sup>123</sup>, ao

---

121 ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 6ª imp. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 71.

122 Macapá (SANTOS, Naiara Videira dos; MOURA, Edila Arnaud Ferreira. Planejamento urbano e o direito à moradia: análise do Residencial Macapaba no município de Macapá-AP. Novos cadernos NAEA, v. 22, n. 3, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/6455>. Acesso em: 8 fev. 2023.), Rio de Janeiro (DUARTE, Sandro Marino. Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida. Dissertação em Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011), São Paulo (ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019).

123 “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” (BRASIL.

contrário, sua efetivação passa, conforme anteriormente apontado, pela garantia da dignidade da pessoa humana, consubstanciada, dentre outros, no direito à cidade.

Nas palavras de Nelson Saule Junior<sup>124</sup>:

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

As balizas da política urbanística, por conseguinte do planejamento urbano, encontram-se no texto constitucional, que ao tempo em que atribui competência à União<sup>125</sup> para instituir diretrizes ao desenvolvimento urbano, atribui ao ente municipal, no art. 182<sup>126</sup>, a

---

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

124 SAULE JUNIOR, Nelson. Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. ordenamento Constitucional da política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 23.

125 “Art. 21. Compete à União:  
[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

126 “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023).

execução da Política de Desenvolvimento Urbano, apontando o Plano Diretor como o instrumento fundamental de tal política.

Observa Ermínia Maricato<sup>127</sup> que, ao tratar da questão da moradia, tanto as autoridades governamentais, quanto os representantes do capital imobiliário, referem-se à quantidade de moradias a serem construídas e/ou ao déficit habitacional, modo de enxergar a habitação urbana equivocado, pois ela “deve estar conectada às redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e ter o apoio dos serviços urbanos (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento etc.)” e prossegue afirmando que, nas cidades, as ausências desses requisitos “podem inviabilizar a função de moradia ou acarretar danos sociais e ambientais, além de exigir sacrifícios por parte dos moradores”.

A visão crítica acerca da habitação enquanto política urbana conduz à lógica conclusão da dissociação entre moradia enquanto direito social e afirmação da dignidade, enraizada no sentimento do brasileiro pela posse da terra e do imóvel nela edificado, mesmo que nem sempre adquirido consoante a legislação vigente. Tal aspecto cultural faz com que o poder público ignore o verdadeiro sentido de terra urbana, qual seja:

Terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc.). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua [...] A política de inclusão urbanística tem em seu eixo o direito à moradia e à cidade<sup>128</sup>.

Prossegue a autora ao dizer que “o distanciamento entre quem pensa a cidade nos executivos municipais” e quem exerce o controle

---

127 MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Ed. Atual, 2019, p. 42-43.

128 MARICATO, Ermínia. *Planejamento para a crise urbana no Brasil*. In: *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 119.

urbanístico se dá apartadamente, o que “favorece numa ponta a ação do planejamento alienado e, na outra à ação dos ‘pragmáticos’ fiscais cuja prática é bastante mediada pela corrupção”. Atribuindo ao fetiche pela produção legislativa abundante e “rigorosa”, a par com a corrupção, o contraste entre a cidade do direito e a cidade real. Questiona-se qual o verdadeiro sentido dessas leis, posto que, se por um lado, teoricamente pretendem regular minuciosamente os parâmetros urbanísticos, por outro têm sua aplicação relativizada ou seletiva, quer no âmbito administrativo, quer pelo Judiciário<sup>129</sup>.

Nessa mesma direção aponta Raquel Rolnik<sup>130</sup>, ao tratar da opção adotada sistematicamente pelas políticas habitacionais concretizadas no país, cuja expressão mais recente é o PMCMV:

A política habitacional desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano dessas regiões metropolitanas, assim como na reprodução de seu padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata – forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas –, contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres.

Importante esclarecer do que se trata a segregação a que reiteradas vezes nos referimos aqui. Nicolly Nascimento Gradil, do Instituto Politize<sup>131</sup>, apresenta o conceito de segregação espacial

---

129 MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 24.

130 ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015, p. 249.

131 GRADIL, Nicolly Nascimento. *Segregação espacial: as desigualdades nas áreas urbanas*. Politize, 14 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/segregacao-espacial/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

como sendo “a divisão de uma região, conforme a classe social da população que nela habita. Essa separação abrange outros aspectos além do espaço, como transporte, educação, saúde e emprego” e explica que esta se deu no Brasil em razão da urbanização, que levou ao crescimento dos centros da cidade e que, devido à especulação imobiliária, os indivíduos mais pobres são levados a escolher locais de moradia mais afastados das regiões nobres, formando assim divisões geográficas. Além disso, considera que a desigualdade social promove a segregação socioespacial dentro das cidades.

Sobre o tema, também consideram Pagani, Alves e Cordeiro<sup>132</sup> que, para além de se caracterizar pela divisão de classes, trata-se de instrumento de uso e controle do espaço urbano, cujo resultado é a segregação social e territorial. Citam ainda que, de acordo com Negri, “a segregação socioespacial é um fenômeno de múltiplas facetas e o principal tipo de segregação é a socioeconômica, por meio da qual as classes sociais distribuem-se de forma desigual no espaço urbano das cidades”.

Tem-se, neste sentido, a reprodução continuada da desigualdade pelo controle exercido por uma classe sobre outra, que no caso das cidades brasileiras, segundo Villaça<sup>133</sup>, há uma vinculação estreita entre segregação urbana, a desigualdade e a dominação social, posto que se vinculam diretamente ao espaço físico (território). Ao discorrer acerca da segregação, o autor afirma ser esta uma forma de exclusão social com uma dimensão espacial, que só se torna possível a partir da existência de uma dominação política, ideológica e econômica, cujo principal instrumento é o mercado. Prossegue: “a segregação, como um mecanismo de dominação e exclusão, sempre impede ou

---

132 PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. *Argumentum*, v. 7, n. 1, p. 167-183, 2015, p. 172. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/8637>. Acesso em: 13 mar. 2022.

133 VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012, p. 48.

dificulta o acesso dos segregados a algum serviço, benefício, direito ou vantagem, seja público, seja privado”<sup>134</sup>.

Ana Carlos<sup>135</sup>, analisando o processo de industrialização de São Paulo, aponta que esta contribui para uma urbanização desigual, onde à massa trabalhadora se reserva a periferia sem infraestrutura, o que “possibilitou a sua ocupação por aqueles que não podiam pagar por moradias ‘dignas’ em áreas dotadas de infraestrutura urbana e, portanto, mais valorizadas”. Esta é precisamente a situação enfrentada pelos moradores do Residencial Viver Melhor, que se viram tolhidos de seus direitos sociais, como: à habitação digna, ao acesso adequado à educação, à convivência comunitária, à saúde, ao lazer, ao transporte público, dentre outros.

Vieira e Mellazzo<sup>136</sup> esclarecem que, embora outros autores tratem de segregação espacial e segregação residencial ou de classe, para eles, a segregação é tratada como segregação socioespacial, por entenderem que as dimensões “espaço e relações sociais não se reduzem um ao outro, mas interagem e se condicionam mutuamente”. Ao procederem à análise do pensamento do que denominam “Os Pensadores de Origem Marxista”, concluem:

[...] Mas, apesar das diferenças na análise sobre a segregação socioespacial dada por estes três autores - Henri Lefebvre, Jean Lojkin e Manuel Castells - percebe-se que há uma questão e uma conclusão na qual todos concordam: o processo

---

134 VILLAÇA, Flávio. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 11, p. 341-346, 2003, p. 2. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/GabrielDibernardi/villaa>. Acesso em: 2 ago. 2023.

135 CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. *Estudos avançados*, v. 23, n. 66, p. 303-314, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/XwS46QJpfbHP8nF3HRz9tyh/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

136 VIEIRA, Alexandre Bergamin; MELAZZO, Everaldo Santos. Introdução ao conceito de segregação socioespacial. *Formação*, v. 1, n. 10, 2003, p. 167-168. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1118/1123>. Acesso em: 2 ago. 2023.



de segregação socioespacial é o resultado das desigualdades existentes nas relações sociais entre as diferentes classes sociais e que resultam num acesso diferenciado à cidade, seja na sua localização espacial ou no acesso aos bens de consumo coletivo [...].

No plano regional e local, essa situação é a tônica das políticas públicas habitacionais voltadas para pessoas de baixa renda, inclusive as mais contemporâneas, como o PMCMV, no qual se insere o Residencial Viver Melhor, que já produziram em Manaus outros conjuntos de habitações periféricas. Merece menção a tese de Sandra Helena Ribeiro Cruz<sup>137</sup> que, ao analisar grandes projetos na Amazônia, especificamente em Belém e em Manaus, afirma:

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida, que foram lançados pelo governo federal em 2008 e 2009, respectivamente. Para os pesquisadores da área, esses programas ainda estão longe de se constituírem em ações capazes de reverter o quadro de exclusão da maioria da população que não tem acesso à moradia. Para alguns, inclusive, o programa Minha Casa Minha Vida é pior que os investimentos feitos pelo extinto BNH. Para Viríssimo (2011): [...] Já está no nome do programa, é só direito à casa e lá na periferia. É pior que o BNH dos militares que previa a remoção de pobres para a periferia, mas tinha a ideia de indústrias no entorno, quarteirões de comércio. [...] A gravidade deste programa é porque está produzindo cidades de uma desigualdade escandalosa. A qualidade das construções é péssima, já tem coisas quebradas, tomadas que não funcionam, piscina que afunda

---

137 CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas: segregação social e moradia em Belém e Manaus. 2012, 317 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012, p. 120.

e vaza, botijão de gás dentro da sala, o que é completamente ilegal. Isso tudo já com habite-se. [...] A política habitacional do governo federal, que acaba redirecionando famílias pobres para locais periféricos, sem infraestrutura, gerando processos de segregação residencial (VIRISSIMO, 2011).

Mais adiante, ao se debruçar sobre o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), que deveria possibilitar a readequação socioambiental dos igarapés da cidade, a autora pontua assertivamente o que, de fato, ocorre<sup>138</sup>:

Em Manaus, o PROSAMIM, ao modificar as áreas centrais da cidade, embelezando-as, busca aliar ações de realocação humana com ações de sustentabilidade urbana. Ao retirar a população das áreas afetadas pelo programa, o poder público, por meio da política habitacional, reproduz um novo processo de periferação nessa cidade, deslocando as famílias para conjuntos habitacionais distantes dos locais de origem e construídos com a finalidade de reassentá-las. [...] Em visita à cidade de Manaus, foi possível observar que os conjuntos habitacionais são a principal política de habitação, em áreas cada vez mais distantes das áreas urbanas centrais, indo ao encontro das áreas rurais ou mesmo da floresta. Trata-se de uma política ostensiva, que se constitui em parâmetro da política habitacional para os segmentos populares, independente da iniciativa governamental, se municipal ou estadual.

---

138 CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas: segregação social e moradia em Belém e Manaus. 2012, 317 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012, p. 153 e 286.

Também nessa direção, de acordo com Almeida et al.<sup>139</sup>:

Direcionando políticas públicas e recursos a espaços específicos, ocorre uma acentuação da segregação espacial, visto que a população pobre que habita as periferias é a que mais sofre, com o aumento dos índices de violência urbana, falta de saneamento básico, dificuldades de acesso à cultura, educação, transporte, saúde, lazer etc., expressões claras da negação do direito à cidade.

Segundo Lefebvre, “a cidade é mais do que moradia, é o local da vida, do conflito, dos encontros, onde a realidade urbana acontece, o urbano se manifesta como exigência de encontro, de reunião, de informação”<sup>140</sup> e a população de baixa renda, em sua maioria operários, “é empurrada para as periferias, expropriada do direito à cidade, ainda que, em um movimento de resistência, ela se reestrutura, busca no seu afastamento a construção de sua nova centralidade, pois não existe realidade urbana sem centro”<sup>141</sup>.

Lefebvre também pontua que, se visualizarmos a cidade como obra, é certo que também devemos enxergar os diversos agentes históricos e sociais que a moldaram, pois uma obra é uma “sucessão regulamentada de atos e de ações<sup>142</sup>” e a cidade deve ser mais um valor de uso e não de troca, reprovando a mercantilização modernista, em uma análise do ocorrido com a população operária francesa, deslocada para os conjuntos habitacionais onde não podiam usufruir do que o

---

139 ALMEIDA, Amanda Silva et al. Implicações Espaciais da Crise Urbana em Uberlândia-MG: dos espaços de valorização imobiliária às ocupações dos Sem Teto. *Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia*, 9(3), 287–312, 2019, p. 298. DOI: <https://doi.org/10.14393/OREG-v9-n3-2018-48494>. Acesso em: 2 ago. 2023.

140 LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade II*. 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2016, p. 80.

141 RIBEIRO, Glaucia Maria Araújo; MARINHO, Vânia do Perpétuo Socorro Marques. A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDUCU) do Município de Manaus. In: GAIO, Daniel (Org). *Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade*. 1ª ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019, p. 70.

142 LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade II*. 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2016, p. 55.

filósofo considerava amenidades e benesses da cidade (obra coletiva construída ao longo dos anos por seus habitantes).

É importante enxergar e analisar esse outro lado da cidade-periferia, moldado tanto pelo desconhecimento da sociedade, que enquanto habitante da cidade real o ignora, como pelo Estado – ora se omitindo, ora induzindo a segregação através de suas políticas habitacionais equivocadas –, portanto se torna essencial:

[...] elevar o nível de consciência sobre a cidade real (junto à opinião pública, governos, políticos, profissionais, judiciário, empresários, etc.), desmontando a construção idealizada da cidade hegemônica ('ilhas de primeiro mundo')<sup>143</sup> e fundamentalmente “criar a consciência do direito à cidade junto aos excluídos”<sup>144</sup>.

Reiteradamente, apontou-se que a intervenção do Estado, conduzindo uma política habitacional dita em prol da população de baixa renda, contribuiu com a segregação socioespacial, privando essa parcela da população do direito à cidade. Isso ocorre porque, na verdade, a implementação de tais políticas se dá por meio de relações nas quais prevalece o interesse privado sobre o público, em que se configura um clientelismo perverso, a partir do qual o mercado e seus agentes (construtoras, incorporadoras, agentes financeiros) determinam os locais onde serão erguidas as moradias, via de regra de baixa qualidade, em áreas periféricas e carentes dos equipamentos urbanos.

Quanto ao caso do PMCMV, Raquel Rolnik<sup>145</sup> afirma que: “O Programa atribui o poder de decisão sobre a localização e o desenho

---

143 MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 55.

144 MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 56.

145 ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019, p. 310.

do projeto para os agentes privados” e, em relação ao lucro do empreendedor, aponta que este decorre “da economia de custos obtida no processo de produção”, que se dá “pela padronização da escala (número de unidades reproduzidas), da rapidez de aprovação e construção e do menor custo da compra do terreno” e arrematando: “O resultado desta equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato”.

Ao tratar da segregação socioespacial praticada ao longo da história pelo poder público, Raquel Rolnik<sup>146</sup> também aponta que, ainda sobre o PMCMV, os mesmos erros do passado se reforçam, com a periferação e, por consequência, a contínua negação do direito à cidade:

Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. A intensa produção de moradia sem cidade ao longo das décadas de urbanização intensa acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público ao longo das décadas seguintes, fenômeno que está se repetindo novamente.

Importa destacar que essa visão acerca da periferação da população de baixa renda, que continua sendo realizada como política pública habitacional, tem resultado na negação do direito à cidade, como aponta Harvey<sup>147</sup>: “O direito à cidade, como ele está constituído

---

146 ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019, p. 249.

147 HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas sociais, n. 29, p. 73-89, 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-)

agora, está extremamente confinado, restrito geralmente à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto”. Por fim, emprestamos as palavras que Ermínia Maricato usou e que denominou “Um Alerta Militante”:

Mais do que análise sistemática, a pretensão aqui foi a de contribuir para desvendar a representação ideológica alienada sobre a metrópole brasileira que embasa a ação discriminatória do Estado e do mercado. Pretendeu ainda também contribuir para apressar o fim do planejamento urbano descomprometido com a realidade empírica, com a luta pela vida e pelo espaço e com as práticas urbanas concretas. Pretendeu elucidar fatos sobre uma realidade que se oculta e se dissimula sob ardilosa construção ideológica.

A partir da discussão apresentada, ao lançar o olhar sobre a situação vivenciada pelos moradores do Residencial Viver Melhor, será demonstrado que, em Manaus, sob o mote da garantia do direito à moradia, o que de fato se levou a feito foi a segregação socioespacial dessa população, com todas as mazelas inerentes a esse processo, a negativa de direitos sociais enfeixados no direito à vida digna, como o acesso à educação, a habitar em lugar dotado de serviços públicos e espaços de convivência, em síntese, o direito a habitar a cidade.

---

harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 2 ago. 2023.

## **2. OS DIREITOS À EDUCAÇÃO E À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

A Educação sempre foi destaque em abordagens governamentais ao apresentar políticas públicas ou programas de governo que supostamente incentivariam a melhoria dos indicadores socioeconômicos, como sinônimo de melhoria das condições de vida da porção mais vulnerável da população. O mote tem sido o de que, com o fortalecimento da economia, haveria a possibilidade de serem garantidos seus direitos sociais, por meio da intervenção estatal em relação ao emprego, à habitação e à mobilidade social promovida com a educação, ainda que esta não receba de fato a atenção necessária para conferir efetividade a esse objetivo.

Os próximos tópicos abordarão os direitos de crianças e adolescentes a partir do novo paradigma da proteção integral, que lhes confere a condição de sujeitos de direito e, por conseguinte, a garantia, dentre outros, do direito à educação e à convivência familiar e comunitária, à luz da legislação infraconstitucional, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Neste estudo, pode-se demonstrar que embora as normas sejam vigentes, a sua aplicação não vem sendo efetivada, principalmente quando se trata da implementação de políticas públicas habitacionais, que ao priorizarem a moradia, negligenciam a garantia dos demais direitos sociais, desde a escolha da localização dos conjuntos habitacionais, que recai sobre áreas periféricas, ainda que não disponha de serviços públicos essenciais, como escolas, áreas de convivência, equipamentos públicos voltados à cultura e ao lazer.

Pelo contrário, a priorização do critério mercadológico do baixo valor da terra, a exemplo do que ocorreu no Residencial Viver Melhor, um dos muitos exemplos de conjuntos edificados a partir do PMCMV, levou os direitos das crianças e adolescentes a ocupar lugar secundário no planejamento e edificação, muito embora desde 1988, no plano constitucional, e desde 1990, nas leis infraconstitucionais, esta parcela

da população tenha direito de prioridade absoluta à consecução dos seus direitos.

## **2.1. O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS**

Não é apenas por questões jurídico-doutrinárias que se faz importante a abordagem do princípio da proteção integral de crianças e adolescentes, mas principalmente para demonstrar que, malgrado o microcosmo legal de proteção à infância e juventude, ainda se faz necessária a judicialização para a garantia da efetividade desse princípio.

A CR/88, em seu art. 227, estabelece que a população infantojuvenil goza de prioridade absoluta para o atendimento de seus direitos, o que é repetido no art. 4º do ECA, porém o que ocorre de fato é a omissão no cumprimento desse dever, surgindo a necessidade de serem ajuizadas ações, conforme será relatado neste estudo de caso, de modo a compelir o estado gestor a efetivar o direito que ele descuidou de garantir.

Nos dias atuais, a criança e o adolescente brasileiros são reconhecidos como sujeitos de direitos e como pessoas em desenvolvimento, o que os torna credores de proteção especial da família, da comunidade, da sociedade e do Estado. Mas tais condições são relativamente recentes na história do trato da população infantojuvenil no Brasil. De modo a possibilitar maior compreensão do contexto em que se deu a evolução proporcionada com essas mudanças, fez-se sucinta incursão sobre os fatos históricos considerados mais relevantes para se chegar ao novo paradigma da proteção integral hoje, legalmente, vigente no país.

Do período colonial até a República, o Estado dedicava aos “menores” atenção que variava entre enxergá-los como enjeitados ou expostos, órfãos ou delinquentes, como aponta Marcelo de Melo



Vieira<sup>148</sup>. Os expostos ou enjeitados, a partir do século XVIII até meados do século XIX, eram atendidos através das Santas Casas de Misericórdia, no que se denominava de rodas dos expostos, baseado em um atendimento exclusivamente caritativo, onde o Estado não interferia, limitando-se a arcar com parte dos gastos, estabelecendo-se, no dizer de Cruz<sup>149</sup>, uma verdadeira associação entre o público e o privado, dando início a uma fase de filantropia da infância abandonada no Brasil.

Aos órfãos, tanto os de origem portuguesa, trazidos para o Brasil com a finalidade de se casar, quanto os filhos de indígenas ou escravizados mortos em batalhas ou em razão das condições sub-humanas que lhes eram impostas, reservava o ordenamento jurídico tratamento similar ao dos enjeitados, colocando-os sob tutela, como previa a Consolidação das Leis Civis de 1857.

Nestes termos, era nomeada tutor a pessoa indicada pelo pai ou avô, que assim dispusesse em testamento. Na ausência deste ou de parentes, incumbia ao Juiz de órfãos nomear pessoa de reputação ilibada para tal mister. A legislação ainda previa a realização de leilão, para que o interessado em exercer a tutela do órfão maior de 7 anos ofertasse um valor mensal, a título de pagamento pela utilização do menor como mão de obra.

Se o tutor assumisse o órfão antes dos sete anos, criasse e o ensinasse a ler, gratuitamente poderia se utilizar de sua mão de obra até os 16 anos. Os expostos com até 12 anos poderiam ser entregues, como mão de obra gratuita, a qualquer pessoa que se dispusesse a lhes dar casa, comida, vestimenta e educação. Ambos, expostos e órfãos que não fossem colocados sob tutela, eram criados em orfanatos, mantidos pela caridade.

Por outro lado, a expressiva estratificação social se prestou a acentuar as diferenças de classe, privilegiando as crianças da elite,

---

148 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direito de crianças e adolescentes à convivência familiar. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 27.

149 CRUZ, Lilian Rodrigues da. (Des)Articulando as Políticas Públicas no Campo da Infância: Implicações da abrigagem. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 35.

reconhecendo-lhes direitos em detrimento dos “menores pobres ou delinquentes”, aos quais nenhum direito era assegurado, sujeitando-as à aplicação da Lei Penal (Ordenações Portuguesas e Código Criminal do Império), esta última com a possibilidade de reclusão dos menores de 14 anos, que agissem com discernimento, até a idade de 17 anos<sup>150</sup>.

Assim, a tônica do tratamento dispensado a esse segmento populacional no Brasil variava: “Para o abandono a solução era a caridade, e para a delinquência era a repressão, calcada na subjetiva pesquisa de discernimento”<sup>151</sup>.

Com a abolição da escravidão através da Lei Áurea e a Proclamação da República, o número de crianças nas ruas teve um grande incremento, atraindo a atenção do poder público, que reagiu com a criação dos tribunais especiais e das casas correccionais, com o objetivo declarado de reprimir os comportamentos desviantes e reduzir a criminalidade, ao par com os orfanatos preparatórios para o trabalho<sup>152</sup>.

No começo do século XX, inicia-se a discussão sobre um novo modo de assistência à infância, através da chamada “política de assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes”. Segundo Faleiros<sup>153</sup>:

Em 1903, foi criada a Escola Correccional 15 de novembro. Em 1923, foi autorizada a criação do

---

150 PAGANINI, Juliana. A criança e o adolescente no Brasil: uma história de tragédia e sofrimento. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 12, n. 752. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/2195/a-crianca-adolescente-brasil-historia-tragedia-sofrimento>. Acesso em: 20 mar 2019.

151 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direito de crianças e adolescentes à convivência familiar. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p 30.

152 FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 1, nº 1, out. 2004. Disponível em: <https://catedra.ucb.br/wp-content/uploads/2012/07/infancia-e-adolescencia1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

153 FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 1, nº 1, out. 2004. Disponível em: <https://catedra.ucb.br/wp-content/uploads/2012/07/infancia-e-adolescencia1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Juizado de Menores e em 1924 foram criados o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores e o Abrigo de Menores. Em 1927, toda esta legislação é consolidada no primeiro Código de Menores. O Código de 1927 cuidava, ao mesmo tempo, das questões de higiene da infância e da delinquência e estabelecia a vigilância pública sobre a infância.

Em 1924, foi aprovada a Declaração de Genebra, primeiro documento internacional que reconhecia expressamente a obrigação de dedicar às crianças atenção especial no campo da educação, subsistência e desenvolvimento, sem discriminação quanto à sua condição social, religiosa ou sexual.

Gustavo Ferraz de Campos Monaco destaca que a declaração ainda “colocava a criança numa situação claramente passiva, em que ela é mero objeto de proteção que deve receber algo ou ser agraciada com alguma coisa, certamente como consequência dos desastres que a Primeira Grande Guerra causou à infância”<sup>154</sup>.

No Brasil, a primeira lei dedicada ao trato dos, assim denominados, menores foi o Decreto nº 8.083, de 1 de dezembro de 1926, que foi substituído pelo Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927<sup>155</sup>, mais conhecido como Código Mello Matos<sup>156</sup>, que eliminou de nosso ordenamento jurídico a “pesquisa de discernimento” para fins de imputabilidade do menor, ao estabelecer a menoridade penal aos 14 anos.

Porém, ao mesmo tempo em que trouxe este avanço, inclusive ao regular o trabalho infantojuvenil, o Código reforçou no senso comum

---

154 MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. A proteção da criança no cenário internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 127.

155 BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de Outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

156 PAGANINI, Juliana. A criança e o adolescente no Brasil: uma história de tragédia e sofrimento. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 12, n. 752. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/2195/a-crianca-adolescente-brasil-historia-tragedia-sofrimento>. Acesso em: 20 mar 2019.

da sociedade a associação do menor com a pobreza, o abandono e o crime, ao excluir de seu universo aqueles que viviam com suas famílias. A estes, aplicava-se o Código Civil, àqueles, o Código de Mello Matos.

Note-se que a visão da lei não era protetiva, como esclarece Veronese<sup>157</sup>: “A tônica predominante dessa legislação menorista era corretiva, isto é, fazia-se necessário educar, disciplinar, física, moral e civicamente as crianças oriundas de famílias desajustadas ou da orfandade”.

A autora também pontua que a perspectiva era a de que os problemas dos menores decorriam das famílias desajustadas e da situação de orfandade e que a solução adviria com a “institucionalização das crianças e jovens que, isolados em supostas instituições educacionais, teriam lá reconstituídas sua identidade e predisposição à conformidade aos cursos esperados de sociabilidade”<sup>158</sup>.

No entendimento de Leonardo Sebastião Delfino de Souza, o Estado passou a assumir o papel de tutor da criança órfã e abandonada, que “ficava institucionalizada e recebia orientação e oportunidade para trabalhar”<sup>159</sup>, em uma percepção equivocada do que deveria se constituir a proteção à infância.

Todavia, também segundo autor, foi responsável pela “primeira estrutura de proteção aos menores, com a definição ideal para os Juizados e Conselhos de Assistência, trazendo assim orientação para que a questão fosse tratada de forma multidisciplinar”<sup>160</sup>. Contudo,

---

157 VERONESE, Josiane Rose Petry. Os direitos da criança e do adolescente. São Paulo: LTR, 1999, p. 28.

158 SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Psicologia & sociedade, v. 18, p. 71-80, 2006.

159 SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. A proteção integral à criança e ao adolescente à luz da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://doity.com.br/media/doity/submissoes/5da23051-ebbc-444e-be89-485e43cda1d7-a-protECAo-integral-a-crianca-e-ao-adolescente-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988--com-correcao.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

160 SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. A proteção integral à criança e ao adolescente à luz da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://doity.com.br/media/doity/submissoes/5da23051-ebbc-444e-be89-485e43cda1d7-a-protECAo-integral-a-crianca-e-ao-adolescente-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988--com-correcao.pdf>.

manteve-se o equívoco de compreender a pobreza como caso de polícia, associando-a a classe perigosa, às quais se destinavam, não raro, abordagem e estratégias repressivas<sup>161</sup>.

No período de 1930 a 1945, tem-se o Estado autoritário, no que ficou marcado como a Era Vargas, no qual se fortaleceu a política assistencialista e repressiva para a população infantojuvenil, calcada na visão da sanidade pública e da moralização do meio social, das instituições e das famílias<sup>162</sup>.

Tal legislação e os instrumentos que serviram para sua implementação, como as Delegacias de Menores e o Serviço Nacional de Assistência aos Menores (SAM), retratam o cunho policialesco repressivo em relação ao segmento infantojuvenil, pois tinham por finalidade retirar do meio social os “menores” encontrados nas ruas, que eram internados nas dependências do SAM, onde a tônica era a violência contra seus internos.

É importante mencionar a criação do Departamento Nacional da Criança (DNCR) que, enquanto buscava desestimular as “criadeiras”<sup>163</sup>, buscou implantar a cultura da alimentação materna e as creches, em razão da necessidade da mão de obra trabalhadora crescente nas cidades, com o fluxo migratório da região rural, em parceria com a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Nesse período, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

---

integral-a-crianca-e-ao-adolescente-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988--com-correcao.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

161 IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998, p. 2.

162 FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 1, nº 1, out. 2004. Disponível em: <https://catedra.ucb.br/wp-content/uploads/2012/07/infancia-e-adolescencia1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

163 “Mulheres que cuidavam de crianças e que eram consideradas causadoras de doenças pela pobreza e falta de condições higiênicas” (FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 1, nº 1, out. 2004, p. 4. Disponível em: <https://catedra.ucb.br/wp-content/uploads/2012/07/infancia-e-adolescencia1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

(SENAI), partes da política de formação profissional para atender a demanda gerada pela industrialização, que perdurou até 1964, quando ocorreu o golpe militar. Ocorreu então a substituição do SAM e do DNCr pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor que, a exemplo dos anteriores, não atendeu à finalidade precípua de integração social da criança e do adolescente, pelo contrário, notabilizaram-se pela inadequação de seus métodos e resultados.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o ano de 1948 marca a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela ONU. Posteriormente, em 20 de novembro de 1959, é adotada pela Assembleia Geral a Declaração dos Direitos da Criança, que estabelecia em seus dez princípios direitos a todas as crianças, educação gratuita, atendimento prioritário e a serem criadas preferencialmente por seus pais, entre outros. Destaca-se aqui o segundo princípio, que trata da proteção integral<sup>164</sup>:

Princípio II. A criança gozará de proteção especial e disporá de oportunidades e serviços, a serem estabelecidos em lei por outros meios, de modo que possa desenvolver-se física, mental, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança.

Entretanto, a Declaração não tinha força cogente e foi promulgada no Brasil a Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, o Código de Menores. Este, ao tratar de maneira idêntica os menores abandonados, os

---

164 ONU. Declaração Universal dos Direitos da Criança. Organização das Nações Unidas, 20 de novembro de 1959. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1069.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

órfãos, as vítimas de maus-tratos e os delinquentes<sup>165</sup>, serviu para estigmatizar ainda mais aqueles menos aquinhoados, distinguindo-os dos que viviam com suas famílias.

Tais concepções estigmatizantes sintetizam a forma de pensar daquela época. No que se refere ao atendimento, a institucionalização da infância pobre (distinção entre criança - a bem nascida - e o menor rotulado como em situação irregular) continua sendo a tônica principal, reforçando a ideia das grandes instituições, onde se misturavam infratores (autores de delitos) e abandonados (vitimizados por abandono e maus-tratos), os assim chamados “menores em situação irregular”, competindo ao Juiz de Menores, que dispunha de amplos poderes discricionários, determinar a privação da liberdade, sem qualquer limitação de tempo, tanto para um, quanto para outro<sup>166</sup>.

Durante as décadas de 1970 e 1980, com a redemocratização do Brasil, coincidindo com os 20 anos da Declaração dos Direitos da Criança, toma corpo um sentimento de mudança relativo ao modo de intervenção na vida das crianças e adolescentes, principalmente em relação aos que eram vistos como desamparados, hipossuficientes ou marginalizados pela sociedade.

---

165 “Art. 2º. Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial” (BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm). Acesso em: 20 mar. 2019).

166 FACHINETTO, Neidemar José. O direito à convivência familiar e comunitária: contextualizando com as políticas públicas (in)existentes. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 41.

Com este novo olhar, baseado em estudos técnicos e acadêmicos, o foco da intervenção não é institucionalizador, segregacionista, pelo contrário, busca-se enxergar a criança e o adolescente como pessoas em desenvolvimento, os quais, a exemplo dos adultos, são sujeitos de direitos e devem ser integrados ou reintegrados em suas famílias, rompendo com o modelo do Código de Menores, que preconizava o rompimento dos laços familiares como premissa para a adequação social.

Desse modo, são lançadas as bases teóricas da doutrina da proteção integral, que propicia o reconhecimento da condição de sujeitos de direitos às crianças e adolescentes, como pessoas em condição especial de desenvolvimento, pilares da nova teoria<sup>167</sup>, com inspiração na DUDH, de 1948<sup>168</sup> e na Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 1959<sup>169</sup>.

Tais transformações coincidiram com o sentimento de redemocratização que tomou o país, ensejando a participação dos movimentos sociais, que se colocavam nessa área da infância e em outras frentes, como protagonistas dessa visão inovadora no trato da infância e adolescência no Brasil, antecipando-se inclusive à Convenção Internacional dos Direitos da Criança<sup>170</sup>, ocorrida em 1989, como destacado por Ramidoff<sup>171</sup>:

---

167 MARQUES, Jacqueline Bittencourt. A absoluta prioridade da criança e do adolescente sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n 2837, 8 abr. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revistatexto/18861>. Acesso em: 15 jun. 2021.

168 ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Organização das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 8 fev. 2023.

169 BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 29 jul. 2022.

170 ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança. Organização das Nações Unidas, 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 29 jul. 2022.

171 RAMIDOFF, Mário Luiz. Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar. Tese (Doutorado em Direito), Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037625.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.



Em que pese o fato de se ter politicamente adotado na Constituição da República de 1988 a doutrina da proteção integral antes mesmo da oficialização do conjunto de instrumentos legislativos internacionais – e dentre eles, em particular, a Convenção Internacional dos Direitos Humanos da Criança que é do ano de 1989.

Foram assim contrapostas duas doutrinas, denominadas da situação irregular e da proteção integral. Nas palavras de André Viana Custódio<sup>172</sup>: “Foi a partir desse momento que a teoria da proteção integral se tornou referencial paradigmático para a formação de um substrato teórico constitutivo do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil”.

No período de elaboração da CR/88, foi criada a Comissão Nacional da Criança Constituinte, que teve papel fundamental na inserção do art. 227, acolhendo antecipadamente as regras da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, de 20 de novembro de 1989, incorporada ao Direito pátrio através do Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990.

A conjugação dos movimentos sociais e de juristas especializados fez com que a teoria da proteção integral se cristalizasse na CR/88, reafirmando-se como novo paradigma doutrinário, para além de mais uma Declaração à qual o Brasil aderiu, fruto de uma nova perspectiva em relação à infância.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao

---

172 CUSTODIO, Andre. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do direito, p. 22-43, 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 29 jul. 2022.

respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão<sup>173</sup>.

A CR/88 e “suas garantias democráticas constituíram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente, inter-relacionando os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral, que por consequência provocou um reordenamento jurídico”<sup>174</sup>.

Destaca-se a distinção entre os termos menor e criança e adolescente, porque diz respeito ao paradigma construído sobre firmes alicerces principiológicos e dogmáticos, que não comportam mais a sinonímia entre os vocábulos, uma vez que o primeiro tem forte apego não apenas à linguagem da legislação menorista, mas remete de pronto à condição de desprovido de direitos próprios, política e socialmente marginalizado sob a ordem do pseudocuidado, fincado no assistencialismo e na repressão.

Em contraposição, os termos criança e adolescente representam a nova visão jurídica e social, ao aflorar proposituras antes não vislumbradas, a exemplo do reconhecimento de serem titulares de direitos sociais, conduzindo a uma “transição paradigmática do Direito do Menor para o Direito da Criança e do Adolescente”<sup>175</sup>.

A Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, conhecida como ECA, trouxe a reafirmação da nova doutrina da Proteção Integral, segundo a qual “toda criança e adolescente são merecedores de direitos próprios

---

173 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 mar. 2019.

174 CUSTODIO, Andre. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do direito, p. 22-43, 2008, p. 27. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 29 jul. 2022.

175 CUSTODIO, Andre. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do direito, p. 22-43, 2008, p. 29. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 29 jul. 2022.

e especiais que, em razão de sua condição específica de pessoas em desenvolvimento, estão a necessitar de uma proteção especializada, diferenciada e integral”<sup>176</sup>.

A exemplo do citado art. 9º da Declaração Universal dos Direitos da Criança, a opção do Estatuto pela proteção integral remete ao art. 19 da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela ONU em 1989, demonstrando ser este um de seus principais fundamentos:

Os Estados Partes devem adotar todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, ofensas ou abusos, negligência ou tratamento displicente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do tutor legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela<sup>177</sup>.

A partir dessas constatações, tem-se uma nova concepção jurídico-doutrinária, arrimada nos documentos internacionais sobre a infância e adolescência, ao par com a necessária modificação legislativa interna, substituindo-se o tratamento “menor” (dos Códigos Menoristas) e passando a utilizar a expressão pessoa em especial estágio de desenvolvimento (art. 3º da Lei nº 8069/90), sujeitos de direitos, ou como escreve Veronese, citando Claude Lefort, reconhece-se à população infanto juvenil “o direito a ter direitos’, ou seja, das dinâmicas dos novos direitos que surge a partir do exercício

---

176 VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). Estatuto da Criança e do Adolescente – 30 anos: grandes temas, grandes desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p.14.

177 ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança. Organização das Nações Unidas, 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil//convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 29 jul. 2022.

dos direitos já conquistados”<sup>178</sup>. Conforme diz Miguel Moacyr Alves Lima<sup>179</sup>:

Podemos então falar do Direito da Criança e do Adolescente como um novo modelo jurídico, isto é, um novo ordenamento de direito positivo, uma nova teoria jurídica, uma nova prática social (da sociedade civil e institucional (do poder público) do Direito. O que importa, neste caso, é perceber que desde a criação legislativa, passando pela produção do saber jurídico, até a interpretação e aplicação a situações concretas, este Direito impõe-nos o inarredável compromisso ético, jurídico e político com a concretização da cidadania infanto juvenil.

O reconhecimento da necessária construção de um ordenamento jurídico que combinasse a mudança de valores, princípios e regras, o Direito da Criança e do Adolescente, lastreado na doutrina da proteção integral, inovou ao estabelecer uma atuação multidisciplinar, com a construção do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente em redes descentralizadas, dando-lhe sustentação e legitimidade política e institucional<sup>180</sup>.

Prosseguindo o autor na afirmativa de que, por ser receptiva a mudanças e inovações, a Teoria da Proteção Integral se mantém capaz de resistir aos que a atacam por apresentar limitações, contudo sem apresentarem um fundamento concreto hábil a ameaçar sua

---

178 VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). Estatuto da Criança e do Adolescente – 30 anos: grandes temas, grandes desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p.15.

179 LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 80. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

180 CUSTODIO, Andre. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do direito, p. 22-43, 2008, p. 31. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 29 jul. 2022.

prevalência: “Enquanto houver espaço para a construção de esquemas que respondam à formulação dos problemas teóricos básicos, a Teoria da Proteção Integral tende a se manter consistente”<sup>181</sup> no trato do Direito da Infância e Adolescência.

É válido abordar, de maneira sintética, alguns de seus princípios nos moldes propostos por Lima<sup>182</sup>, de modo a reconhecer o papel que estes têm na fundamentação deste Direito. Ele propõe o reconhecimento de princípios estruturantes e de princípios concretizantes. Em relação aos primeiros, afirma que “os princípios estruturantes são dotados do mais elevado grau de essencialidade material, como ‘mandamentos de otimização, no sistema do Direito da Criança e do Adolescente’, enquanto os “Os princípios concretizantes têm como uma de suas funções básicas a densificação ou concretização dos princípios estruturantes”.

O autor prossegue identificando como princípio estruturante o “princípio de Vinculação à Doutrina da Proteção Integral, das Nações Unidas”, o princípio da Universalização, o princípio do Caráter Garantista, o princípio do interesse superior da criança e do adolescente<sup>183</sup> e exemplifica o seu papel fundamental a partir do exemplo do princípio de “Vinculação do Direito da Criança à Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas”, o qual permite afastar a ideia inicialmente ventilada de se considerar o Direito da Criança e do Adolescente como uma especialização do Direito Menorista,

---

181 CUSTODIO, Andre. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do direito, p. 22-43, 2008, p. 31. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 29 jul. 2022.

182 LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 158-161. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

183 LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 159. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

pelo contrário, este princípio possibilita demonstrar a ruptura paradigmática que o novel Direito representa em relação a este anterior.

[...] podemos então afirmar que os princípios estruturantes do Direito da Criança e do Adolescente representam o testemunho normativo e teórico da revogação jurídica e da superação social, em sentido amplo, do Sistema Menorista, instituindo uma nova concepção jurídica, para uma nova concepção de Sociedade e de Estado no Brasil, instituindo, ademais, uma nova Ideologia Jurídica na área dos direitos de infanto-juvenis<sup>184</sup>.

Em relação aos princípios concretizantes, ao apontar suas funções básicas, o autor enuncia<sup>185</sup>:

Nesta primeira abordagem, identificamos os seguintes princípios concretizantes do Direito da Criança e do Adolescente brasileiro:

- princípio da Prioridade Absoluta;
- princípio da Humanização do atendimento à criança e ao adolescente;
- princípio da Ênfase nas Políticas Sociais Públicas;
- princípio da Descentralização Político-Administrativa;
- princípio da Desjurisdicionalização;
- princípio da Participação Popular;

---

184 LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito), Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 160. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

185 LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito), Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 163. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

- princípio da Interpretação teleológica e axiológica;
- princípio da Integração Operacional dos órgãos do poder Público responsáveis pela aplicação do Direito da Criança e do Adolescente;
- princípio da especialização técnico-profissional.

Arremata afirmando que os “princípios concretizantes se subordinam e completam os princípios estruturantes, havendo entre eles uma relação lógico-formal e lógico-material (axiológica, teleológica), que denominamos ‘subordinação-interativa-de participação’<sup>186</sup>. Importa destacar que o autor expressa sua preocupação com a identificação e o estudo desses princípios:

[...] o que temos em mente é uma teoria jurídica que seja capaz de romper com a perspectiva positivista-dogmática na medida em que esteja determinada a operar com o Direito da Criança e do Adolescente como um instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais que estão contemplados no seu Sistema de normas - de regras e princípios - especialmente de princípios jurídicos<sup>187</sup>.

A partir da busca pela concretização do novo paradigma da prioridade absoluta, princípio concretizante da Proteção integral a que faz jus toda criança e adolescente, entende-se apropriado abordar o princípio do melhor interesse, de modo a explicitar que o novo paradigma busca de fato privilegiar a conscientização nas esferas

---

186 LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito), Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 161. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

187 LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito), Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 167. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

política, jurídica e social e que o destinatário desses princípios é a população infantojuvenil.

Como se demonstra neste estudo, este dever não tem se revelado como importante durante o processo de elaboração e implementação de políticas públicas, ao negligenciar a garantia desses princípios, como ocorreu no Residencial Viver Melhor, onde se fez necessária a intervenção extrajudicial do Ministério Público, com a presença do Estado Juiz em prol dessa garantia.

O princípio do melhor interesse passou a integrar a base dos direitos infantojuvenis a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança e foi incorporado na legislação brasileira como “interesse maior da criança”, embora seja usual utilizar a expressão “melhor interesse” como sinônimo ou em substituição a este. Segundo Ferreira e Vieira, isso se deve à tradução da expressão “*best interest of the child*” para a língua portuguesa e no Brasil os doutrinadores tendem a preferir utilizar “melhor interesse”, no sentido de priorizar o que se considera como de fato mais adequado à proteção integral e garantia dos direitos dessa faixa populacional.

Destaca-se, a exemplo de Marcelo de Melo Vieira<sup>188</sup>, que o fato de estar associado às questões do Direito de Família deu a este princípio uma maior visibilidade, embora não signifique uma uniformidade em sua aplicação e/ou interpretação. O que se visa obter a partir do reconhecimento deste princípio é que, sob o argumento de defesa de direitos de crianças e adolescentes, na verdade, o que se está levando em conta é o que se mostra mais adequado aos seus responsáveis, tanto nas lides judiciais, como nas políticas públicas que repercutem na vida dessa parcela da população.

Tal entendimento emana do art. 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança: “Todas as ações relativas à criança, sejam elas levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de assistência social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos,

---

188 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direitos de crianças e de adolescentes à convivência familiar. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Placido, 2020, p. 69.



devem considerar primordialmente o melhor interesse da criança<sup>189</sup> e impõe “obrigações aos atores sociais (Estado – em todas as suas faces: legislador, juiz e administrador – família e sociedade) deixando de ser um mero objetivo social desejável e realizado somente pela benevolência de uma autoridade”<sup>190</sup>, servindo, como afirma Marcelo Vieira, citando Miguel Cillero Bruñol, como um garantidor, de sorte que o melhor interesse seja o único relevante quando da concepção e implementação de políticas públicas a elas direcionadas.

Não se pretende estreitar a relevância deste princípio, ao contrário, a sua abordagem se dá no contexto de visualizar sua condição de garantidor de fato dos direitos infantojuvenis, em suas mais diversas vertentes, e no que se propõe abordar neste estudo, na garantia de moradia digna que permita e garanta o direito à educação e à convivência familiar e comunitária, a exemplo do que propõe Rodrigo da Cunha Pereira: “zelar pelo interesse do menor é cuidar de sua boa formação moral, social e psíquica. É a busca da saúde mental, a preservação de sua estrutura emocional e de seu convívio social”<sup>191</sup>.

O novo direito, fundado nos princípios acima elencados, trouxe insito o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito e garantias, marcado pelo novo paradigma da proteção integral, por se tratar de pessoa em especial estágio de desenvolvimento. Este duplice reconhecimento trouxe importantes consequências para o trato das questões da infância e da adolescência. Ao reconhecê-los como titulares de direitos, capacita-os a exigir a implementação de políticas públicas voltadas para a efetivação desses novos direitos, que podem ser exigidos frente ao Estado, à sociedade e à família.

---

189 ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança. Organização das Nações Unidas, 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 29 jul. 2022..

190 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direitos de crianças e de adolescentes à convivência familiar. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Placido, 2020, p. 70.

191 PEREIRA, Rodrigo da Cunha. Princípios fundamentais e norteadores para a organização jurídica da família. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2272/Tese\\_Dr.%20Rodrigo%20da%20Cunha.pdf](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2272/Tese_Dr.%20Rodrigo%20da%20Cunha.pdf). Acesso em: 1 ago. 2022.

A condição especial de pessoas em desenvolvimento os faz titulares dos mesmos direitos dos adultos, com as adaptações inerentes à fase da vida em que se encontram, sem que isto os prive de ter reconhecido um “conjunto de direitos e princípios que regulam a proteção conjunta dos direitos de crianças e adultos e seus direitos e deveres recíprocos”<sup>192</sup>.

A partir da CR/88, através do art. 227, foi introduzido no Brasil o direito à convivência familiar e comunitária, cuja finalidade é garantir às crianças e aos adolescentes o direito de manterem íntegros os vínculos com sua família natural<sup>193</sup> ou extensa e com a comunidade na qual convivem com sua família.

Estes mesmos direitos foram reafirmados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o ECA<sup>194</sup>, reforçando a importância que a família possui para o desenvolvimento psicossocial deste público, em razão de sua condição especial de pessoa em desenvolvimento, que necessita construir e desenvolver sua autoestima, confiança, vínculos afetivos, bem como as noções de limites, de regras e de responsabilidade, habilidades que lhes propiciarão as ferramentas para uma vida ajustada em sociedade.

A respeito da definição legal de família, o conceito se encontra hoje ampliado e diversificado, vive-se uma nova configuração familiar de diferentes matizes, podendo ser entendida como uma entidade

---

192 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direito de crianças e adolescentes à convivência familiar. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 37.

193 “Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).

194 “Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).

unida por laços de consanguinidade e de afinidade dos quais decorrem obrigações recíprocas, hierarquizadas (avós, pais, irmãos) ou ainda como uma entidade ligada por obrigações decorrentes da convivência e da afetividade<sup>195</sup>.

A evolução legislativa teve seus novos contornos delineados com o advento de normas variadas, como a CR/88, o ECA, dentre outras normas internas e internalizadas, como é o caso da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil. Assim, regulamentou-se no país a teoria da proteção integral que “se sustenta em dois pilares: a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e a afirmação de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”<sup>196</sup>. Em suma, torna-se “importante destacar que de acordo com a Doutrina da Proteção Integral, entender a criança e adolescente enquanto ‘sujeito de direitos’ é fundamental para a sua efetivação”<sup>197</sup>.

A partir desse reconhecimento, torna-se claro que os direitos sociais previstos na CR/88 se destinam também às crianças e adolescentes, daí porque se entendeu importante a abordagem, neste estudo do Residencial Viver Melhor, da violação do direito à educação e à convivência comunitária, direitos esses que se repetem de igual modo no ECA e na LDB, conforme se demonstrará.

---

195 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direito de crianças e adolescentes à convivência familiar. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, p. 85.

196 MARQUES, Jacqueline Bittencourt. A absoluta prioridade da criança e do adolescente sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2837, 8 abr. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revistatexto/18861>. Acesso em: 15 jun. 2021.

197 MOURA, Analice Schaefer de; TRENTI, Taíse Rabelo Dutra. O direito à convivência Familiar e comunitária das crianças e adolescentes frente à família e ao Estado. In: CUSTODIO, Andre Viana; POFFO, Gabriella Depiné; SOUZA, Ismael Francisco. Direitos fundamentais e políticas públicas. Balneário Camboriú: AVANTIS Educação Superior, 2013.

## 2.2. O DIREITO À EDUCAÇÃO E A GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA

O direito à moradia se mostra imbricado com outros direitos e, para além da garantia de um local para morar, exige-se o acesso a direitos que integram a essência da vida digna, contemplados em nossa Constituição. Com a entrega das moradias do Residencial Viver Melhor aos cidadãos contemplados ao longo do processo de seleção, estes e suas famílias passaram a ali residir e inevitavelmente surgiram as demandas inerentes a este fato, conforme deveria ter sido previsto e avaliado desde o início do planejamento do projeto.

Mas nem sempre o óbvio é visto ou considerado, mormente quando se trata de projetos de grande porte e com forte cunho político-partidário (visando angariar votos para as eleições que se avizinhavam), especialmente no que seria a reta final, a entrega ou inauguração do conjunto residencial.

Assim, não foi levado em consideração um dado constante em toda a pesquisa acerca da composição das famílias, que se coleta das informações cadastrais dos futuros moradores: a existência de pelo menos duas crianças por família. Via de consequência, seria esperada uma demanda por equipamentos públicos, especificamente escolas, de modo a atender as necessidades geradas pelo empreendimento, programado e executado pelo poder público.

Em uma perspectiva conservadora, foi gerada uma demanda escolar de mais de 1.500 (um mil e quinhentos alunos), sem que tivesse sido construída, ao tempo da entrega das moradas, uma única nova unidade escolar, quer pelo Estado, quer pelo Município, que já eram demandados pela população dos bairros do entorno por vagas escolares e creches, estas inexistentes.

A ausência de acesso à escola, ao par com a negativa de direito fundamental às crianças e aos adolescentes, representa de igual modo a negativa a outros direitos, como o direito à convivência comunitária, aqui eleito para análise. Exemplifica-se com alguns casos, como o dos pais que precisavam se deslocar para seus locais

de trabalho às 4h da madrugada, cujos filhos tinham que aguardar, ao relento e desacompanhados, a passagem do ônibus disponibilizado pelo município para coletar os alunos, ao longo do Residencial Viver Melhor, para levá-los a escolas situadas em outros bairros distantes de suas residências.

Tem-se ainda crianças que deveriam retornar para casa, mas eram deixadas no mesmo local onde foram coletadas, sem que houvesse um horário preciso de quando se daria. Ainda que se possa indagar se tal situação não ocorreria se as escolas tivessem sido construídas a tempo, pontua-se de imediato que a legislação determina que as escolas devem se situar próximo às suas residências. Ademais, prejudica-se a convivência social e/ou comunitária, que ensinaria a construção das redes sociais de apoio<sup>198</sup>, que permitem a ajuda mútua entre os pais, as crianças e as famílias de modo geral, a fim de melhor atender às suas necessidades e garantias fundamentais.

No caso do Residencial Viver Melhor, ocorreu situação distinta, pois as crianças, para além de serem privadas de usufruir das relações sociais no âmbito de sua comunidade, ficavam à mercê da chegada do ônibus ao ponto de coleta, cujo motorista era o responsável por conduzi-las, em um primeiro momento, a outro ponto de “distribuição para outros ônibus”, de acordo com o endereço da escola em que foram matriculadas. Atente-se que se está falando de crianças de idades variando desde os seis anos até adolescentes, todos conduzidos indistintamente como “passageiros de ônibus”, com direito a transbordo e destinos diversos, conforme a unidade escolar em que foram inseridos.

---

198 Segundo Juliano e Yunes: “O apoio fornecido pelas redes sociais tem sido objeto de estudo da psicologia, devido à influência das mesmas sobre o desenvolvimento e bem estar subjetivo das pessoas no decorrer das suas vidas (BRONFENBRENNER, 1979/1996). Segundo Brito e Koller (1999), rede de apoio social é um “conjunto de sistemas e de pessoas significativas, que compõem os elos de relacionamento recebidos e percebidos do indivíduo” (JULIANO, Maria Cristina Carvalho; YUNES, Maria Angela Mattar. Reflexões sobre rede de apoio social como mecanismo de proteção e promoção de resiliência. *Ambiente & Sociedade*, v. 17, p. 135-154, 2014, p. 136. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/BxDVLkfcGQLGXVwnHp63HMH>. Acesso em: 5 ago. 2023).

Aqui está a relevância da abordagem deste tópico, de modo a demonstrar, para além da ausência de respeito a direitos, a falta de um planeamento sério e efetivamente comprometido com a parcela da sociedade mais vulnerável em questão (crianças e adolescentes), por parte do Estado em suas diversas esferas.

Prosseguindo na visualização do panorama local e dentro do viés de garantia dos direitos sociais, voltamo-nos para o tema da Educação. É essencial a análise da garantia desse direito, desde o início da perspectiva de implantação do projeto, que buscava garantir moradia para mais de 3000 famílias, as quais, a partir de um cálculo bastante conservador, conforme dados apresentados anteriormente, indicam em média 2,5 indivíduos em idade escolar por domicílio, sendo estes crianças e adolescentes, que à luz da doutrina da proteção integral trazida pelo ECA, em consonância com a CR/88, asseguram-lhes prioridade absoluta no atendimento dos seus direitos legalmente garantidos.

Temos mais uma vez a ausência de um estudo prospectivo sério, fundado na legislação vigente, como a Lei nº 9.394<sup>199</sup>, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que para além de estabelecer que a educação tem por princípios a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, explicita que o dever do Estado com a educação escolar pública se efetiva com a garantia de pleno acesso a todos os níveis de ensino, inclusive para os que se encontram em situação de defasagem (idade/escolaridade).

Em relação à educação infantil e fundamental, assegura vaga na escola pública mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia que completar quatro anos de idade. Ora, o próprio objeto deste estudo é a demonstração da ausência da preocupação em garantir esse direito.

---

199 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023.

Nas palavras de Válder Kenji Ishida<sup>200</sup>: “O direito à educação é direito subjetivo da criança e do adolescente, devendo ser garantida pelo Estado” e prossegue afirmando que “a escola pública e gratuita é um ideal republicano desde a Revolução Francesa”. Neste sentido, de acordo com Demerval Saviani:

Com efeito, a educação, para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza<sup>201</sup>.

A CR/88 estabeleceu o direito à educação em seu art. 6<sup>o</sup><sup>202</sup>, embora sem especificar o seu conteúdo ou abrangência, mas permitindo inferir um conteúdo mínimo que, segundo André Ramos Tavares, consistiria no

direito de (igual) acesso à educação, que deve ser concedido a todos, especialmente para os níveis mais basilares do ensino. Assim, o conteúdo inicial (mínimo) do direito à educação é o de acesso ao conhecimento básico e capacitações, que devem ser oferecidas de forma regular e organizada<sup>203</sup>.

---

200 ISHIDA, Válder Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência. 21<sup>a</sup> ed. Salvador: JusPODIM, 2021, p. 245-246.

201 SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação & Sociedade*, v. 34, p. 743-760, 2013, p. 743. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BcRszVfxGBKxVgGd4LWz4Mg/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

202 “Art. 6<sup>o</sup> 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” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 ago. 2023).

203 TAVARES, André Ramos. *Direito fundamental à educação. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 771-788, 2008, p. 5. Disponível em: <https://www.opet.com.br/faculdade/>

Prossegue o autor afirmando que o art. 205<sup>204</sup> da CR/88 traçou os objetivos a serem alcançados a partir do reconhecimento desse direito como direito fundamental, estabelecendo “que o direito à educação é o direito de acesso, mas não um acesso a qualquer educação, e sim àquela que atende às preocupações constitucionais”<sup>205</sup>.

Reconhecido que o direito à educação se insere entre os direitos fundamentais, surge para o Estado “um dever de atuar positivamente, seja i) criando condições normativas adequadas ao exercício desse direito (legislação), seja ii) na criação de condições reais, com estruturas, instituições e recursos humanos (as chamadas garantias institucionais relacionadas diretamente a direitos fundamentais)”<sup>206</sup>.

A Constituição, no intuito de garantir o pleno exercício desse direito, estabeleceu a vinculação orçamentária, dentre outras medidas, de modo que “a vinculação de percentuais das arrecadações públicas de impostos para fins de financiamento da educação representa um vetor distintivo para a conformação do Direito a educação no Brasil”<sup>207</sup>.

---

revista-anima/pdf/anima1/artigo\_Andre\_Ramos\_Tavares\_direito\_fund.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

204 “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (grifo nosso)” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 ago. 2023).

205 TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 771-788, 2008, p. 5. Disponível em: [https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares\\_direito\\_fund.pdf](https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

206 TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 771-788, 2008, p. 11. Disponível em: [https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares\\_direito\\_fund.pdf](https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

207 LIMA, Marcelo. O direito à educação no Brasil. Revista online de Política e Gestão Educacional, n. 9, p. 67-80, 2010, p. 5. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9279>. Acesso em: 29 jul. 2022.



No entanto, como aponta Saviani<sup>208</sup>, embora a CR/88 estabeleça percentuais, o poder público encontrou mecanismos para burlar essa determinação, através da criação de “novas fontes de receita, nomeando-as, porém, não com a palavra ‘imposto’, mas utilizando o termo contribuição [...] a essas receitas, como não recebem o nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária constitucional dirigida à educação”.

A construção de uma sociedade mais justa e igualitária, como enuncia a CR/88, passa necessariamente pela igualdade de direitos e deveres, dentre os quais aqui se elegeu a educação. Como afirma Mário Negrão<sup>209</sup>:

[...] Essas considerações demonstram de maneira incisiva que a democracia só existe enquanto a oportunidade de desenvolver as potencialidades de cada um como membro contribuinte da sociedade a que pertence é ofertada de maneira universal. Ignorar essa regra básica é consolidar a educação como privilégio e não como um direito.

Arremata o autor: “Se a solidariedade, a dignidade, a injustiça e a desigualdade são conceitos passíveis de serem adquiridos, a educação é, portanto, o único caminho para propiciar as condições mínimas de uma existência igualitária”<sup>210</sup>.

Por sua vez, a Lei nº 8.069/90, o ECA, em seus arts. 53 e 54, reproduz o disposto “nos arts. 205, 206, 208 e 227 *caput*. Declaração repetitiva

---

208 SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação & Sociedade*, v. 34, p. 743-760, 2013, p. 753. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BcRszVFXGBKxVgGd4LWz4Mg/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

209 NEGRÃO, Mário Márcio. A exigibilidade do direito à educação no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2017, p. 34. Disponível em: <https://tede.utp.br/jspui/handle/tede/1286>. Acesso em: 12 ago. 2023.

210 NEGRÃO, Mário Márcio. A exigibilidade do direito à educação no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2017, p. 35. Disponível em: <https://tede.utp.br/jspui/handle/tede/1286>. Acesso em: 12 ago. 2023..

de direitos pendentes de normas imperativas para implementação”, nas palavras de José de Farias Tavares<sup>211</sup>, que aduz ainda “Todos esses dispositivos estatutários carecem de implementação na vida real, e dependem do funcionamento da complexa máquina político-administrativa do país, tão distante do desejado pelo povo carente<sup>212</sup>”.

O art. 53, em seu inciso V do ECA, estabelece o direito de o aluno ser matriculado na escola mais próxima de sua residência e tal previsão se ampara também no princípio da proteção integral, evitando-se a necessidade de deslocamentos de crianças e adolescentes, para acesso à escola, especialmente se considerarmos a necessidade de seus responsáveis de prover o sustento da família. Neste sentido, pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. GARANTIA DE VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS DE IDADE. AUTOAPLICABILIDADE DO ART.208, IV, DA CF/88. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que assegura às crianças de zero a cinco anos de idade a primeira etapa do processo de educação básica mediante o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (art. 208, IV, da Constituição Federal).

2. O Estado tem o dever constitucional de garantir o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão estatal e violação a direito subjetivo, sanável

---

211 TAVARES, José de Farias. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 61.

212 TAVARES, José de Farias. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 62.

pela via judicial. Precedentes: ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15/9/2011; AI 592.075-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 4/6/2009, e RE 384.201-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 3/8/2007.

3. O Poder Judiciário pode impor à Administração Pública a efetivação de matrícula de crianças de zero a cinco anos de idade em estabelecimento de educação infantil, sem haja violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

4. Ex positis, voto no sentido de, no caso concreto, NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pelo Município de Criciúma.

5. A tese da repercussão geral fica assim formulada:

1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.

2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.

3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

(STF - RE 1008166, Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/04/2023)<sup>213</sup>.

Ressalta-se que, longe de ser uma imposição legal, a previsão normativa do art. 53, inciso V, alia-se ao princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, que deve ser primordialmente considerado no exercício da escolha da escola. Por óbvio que a garantia se destina a

---

213 STF. RE 1008166. Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22 de setembro de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477699/false>. Acesso em: 25 ago. 2023.

beneficiar o aluno, pois visa auxiliar o comparecimento e permanência na escola. Entretanto, poderá ocorrer situação em que a escola mais próxima da residência não seja a que melhor atende ao interesse da criança ou do adolescente, a exemplo da opção por matricular o filho próximo ao seu local de trabalho, ou ainda na mesma escola que outro membro da família estuda<sup>214</sup> ou trabalha.

É nessa orientação o entendimento, trazido explicitamente pelo STJ, corroborando o exercício do direito de estudar em escola próxima de sua residência aos princípios da proteção integral e ao melhor interesse da criança e do adolescente:

MANDADO DE SEGURANÇA - MATRÍCULA EM ESTABELECIMENTO PÚBLICO DE ENSINO - CRITÉRIO DE GEORREFERENCIAMENTO - INAPLICABILIDADE - VIOLAÇÃO DO ART. 53, I e V, DA LEI 8.069/90 - INOCORRÊNCIA.

1. O inciso V do art. 53 da Lei 8.069/90 visa garantir a alunos (crianças e adolescentes) estudar em escola próxima de sua residência, evitando deslocamento de longas distâncias para acesso à educação pública e gratuita.
2. A regra não constitui uma imposição e sim uma possibilidade, com opção em benefício do aluno.
3. A manutenção do aluno na escola já frequentada em anos anteriores mostra-se mais benéfico do que a transferência para atender à regra da aproximação.
4. Recurso especial não provido.

---

214 A modificação inserida na Lei nº 8069/90 pela Lei nº 13845/2019:

“Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

[...]

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019)” (BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em 25 ago. 2023).

(STJ - REsp n. 1.175.445/PR, Relatora: Ministra ELIANA CALMON, T2- SEGUNDA TURMA, Data de Publicação DJe de 18/3/2010)<sup>215</sup>.

Mas a realidade é que a educação ainda é um direito a ser efetivado. Como se demonstra neste estudo, a falta de vagas em escolas públicas e gratuitas é uma realidade em nosso país, mesmo em regiões ditas mais desenvolvidas, como é o caso da Região Sul, tanto assim que Antonia Demetrio<sup>216</sup> analisa essa realidade no Paraná, pontuando que “[...] é notável que, apesar de a legislação vigente contemplar a educação como um direito de todos e dever do Estado, ainda persiste a ausência de vagas suficientes” e prossegue:

Segundo os promotores de justiça do Estado do Paraná:

O acesso não pode ser impedido a qualquer criança ou adolescente. Todos possuem o direito à matrícula em escola pública ou particular. [...] A necessidade e importância de vagas nos diferentes níveis da Educação Básica ocorre especialmente em razão do papel que a escola e a educação representam no desenvolvimento das crianças. Por meio do convívio e interação com outras crianças ocorre o desenvolvimento de diferentes habilidades da criança, desde a resolução de conflitos, à convivência com o diferente. O estabelecimento de novos vínculos entre a criança, os colegas e os professores é essencial para o pleno desenvolvimento da criança; e isso é garantido

---

215 STJ. Recurso Especial nº 1.175.445 - PR (2010/0007514-5), Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201000075145](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000075145). Acesso em: 12 ago. 2023.

216 DEMETRIO, Antonia. Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2021, p. 81. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/229136>. Acesso em: 12 ago. 2023.

quando a legislação assegura que a educação é um direito de todas as pessoas.

De outro lado, valendo-se de informações trazidas no Plano Nacional de Educação Básica (PNEB), Luciano Alves Rossato<sup>217</sup> aponta que “não é o bastante a disponibilidade de vagas, devendo ser implementados programas paralelos de assistência, buscando erradicar outro problema, que é o trabalho infantil”, grave mazela social, cujas raízes e consequências não serão abordadas neste estudo, por não se constituir objeto desta pesquisa, mas a qual se reconhece.

Nesse trilhar, passa-se à exposição e análise em relação à importância da escola na garantia da convivência comunitária e social de crianças e adolescentes e os efeitos deletérios decorrentes da negativa a esses direitos. O direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária recebeu, ao longo da história do Brasil, tratamento diverso do atual, razão pela qual se faz necessária uma breve incursão, sem pretensão de esgotar o tema, com o intuito de propiciar uma visão contextualizada do caminho trilhado por nossa legislação até o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, com o novo paradigma da proteção integral.

Aqui reside um dos maiores desafios, como alerta em sua obra Marcelo de Melo Vieira<sup>218</sup>, ao tratar sobre o “princípio do melhor interesse”, apontando que o amplo conhecimento e discussão sobre este se deve à sua estreita ligação com o Direito de Família e mais adiante, ao discorrer sobre o Direito à Convivência Familiar e o que denominou de “seu desvirtuamento”:

O Direito do Menor e agora o Direito da Criança e do adolescente, padecem de um mesmo problema,

---

217 ROSSATO, Luciano Alves; ÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 – Comentado artigo por artigo. 10<sup>o</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 243.

218 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direitos de crianças e de adolescentes à convivência familiar. 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Placido, 2020, p. 69,79.

a falta de estudos sérios e sistemáticos de qualidade. Existe pouca pesquisa e produção jurídico-científica, sobre o tema que é relegado a segundo plano no ensino do Direito, especialmente no Brasil. [...] O desinteresse acadêmico também existe. Em Belo Horizonte existem mais de vinte faculdades de Direito, mas somente duas delas possuem a disciplina Estatuto da criança e do Adolescente, como disciplina obrigatória da grade curricular. Por essa razão os pontos do Direito Infantojuvenil que possuem maior relação com o Direito de Família costumam ser mais bem desenvolvidos que aqueles que não tem. [...] os Direitos da Criança e do Adolescente, são pouco trabalhados no Brasil existindo pouco debate e pouca produção científica consistente sobre os temas que compõem este ramo do Direito, são raras as faculdades que sequer possuem uma disciplina específica sobre o tema em sua grade curricular Isso se deve a vários motivos que mereceriam uma análise mais profunda e que não é o objeto deste trabalho”.

Nas décadas de 1960 e 1970, enquanto a comunidade internacional se debruçava sobre o papel preponderante da criação de toda criança no seio de sua família, que deveria lhe propiciar cuidados e segurança e que, somente em casos excepcionais, seria aceitável a separação destes, “no Brasil, a regra era a institucionalização, de crianças e adolescente, em especial de famílias em situação de vulnerabilidade”<sup>219</sup>.

A partir da CR/88, através do art. 227, foi introduzido no Brasil o direito à convivência familiar e comunitária, sem que anteriormente houvesse de fato “uma construção doutrinária ou jurisprudencial de um Direito à Convivência Familiar<sup>220</sup>” e menos ainda em relação ao

---

219 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direitos de crianças e de adolescentes à convivência familiar. 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Placido, 2020, p. 77.

220 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direitos de crianças e de adolescentes à convivência familiar. 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Placido, 2020, p. 77.

Direito à Convivência Comunitária, sabendo-se que estes têm por finalidade garantir às crianças e aos adolescentes o direito de manter íntegros os vínculos com sua família natural ou extensa e com a comunidade na qual convive com sua família.

Reafirma-se que a finalidade do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar é garantir a essa faixa etária da população:

O direito a criar e manter os vínculos afetivos saudáveis e necessários ao seu desenvolvimento, em especial os vínculos familiares, rompendo com a tradição de institucionalização e reforçando que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e pessoas em situação peculiar de desenvolvimento<sup>221</sup>.

Nas palavras de Fachinetti<sup>222</sup>, estudos históricos demonstram que a criança não cresce sadicamente sem constituir um vínculo afetivo profundo e verdadeiro com um ou mais adultos, sejam eles seus pais biológicos ou afetivos, pois tal vínculo dificilmente se formará com cuidadores em uma instituição, opção preferencialmente adotada em tempos pretéritos.

Porém, é preciso que se procure reconhecer as dificuldades que as famílias em situação de vulnerabilidade social têm para oferecer este ambiente salutar às suas crianças e adolescentes. Seja por necessidades dificultadoras do provimento das mínimas condições de sobrevivência, pelas precárias condições de habitação, saúde e escolarização, por se encontrarem em locais onde o Estado não implantou infraestrutura e serviços públicos para o atendimento a

---

221 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direitos de crianças e de adolescentes à convivência familiar. 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Placido, 2020, p. 78.

222 FACHINETTO, Neidemar José. O direito à convivência familiar e comunitária: contextualizando com as políticas públicas (in)existentes. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 62.



esses direitos ou por se tratar de áreas de alta exposição a violência urbana, entre outros fatores<sup>223</sup>.

Não é demais apontar que tais mazelas sociais não se dão ao acaso, mas são fruto da ausência do Estado, do planejamento urbano, não obstante o comando constitucional inserto em seus arts. 5, 182 e 183, ao tratarem da política de ordenamento urbano, que tão importantes reflexos têm sobre a qualidade de vida da população, inclusive da criança e do adolescente.

Neste sentido, as deficiências decorrentes da escolha da localização de implantação do Residencial Viver Melhor<sup>224</sup>, apartada de um planejamento urbano ou de uma pesquisa prévia de áreas dentro do município com potencial para atender conjuntamente a necessidade de moradia e local adequado ao desenvolvimento de suas potencialidades, a partir do usufruto dos direitos que lhes são garantidos, dentre os quais, aqui destacamos o da convivência comunitária e da educação.

É precisamente o caso do Residencial Viver Melhor. Embora se trate de obra resultante de uma política pública habitacional de governo, a aprovação do projeto do loteamento e seu posterior registro público, que nos termos do art. 22 da Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979<sup>225</sup> transfere o domínio das áreas públicas e demais equipamentos urbanos ao Município, não resultou na concretização dos equipamentos públicos e na manutenção da infraestrutura (ruas<sup>226</sup>,

---

223 NERY, Maria Aparecida. A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola, Cad. Cedes, Campinas, vol30, n.81, p. 189-207, mai-ago. 2010, p. 197.

224 Em conversa com técnicos da Superintendência Estadual de Habitação (SUHAB), foi informado que nem o município, nem o estado dispunham de áreas avaliadas para a implantação do PMCMV e que a escolha do local se deu por oferta espontânea do imóvel ao Estado pelo seu então proprietário.

225 BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 21 mar. 2019.

226 AMAZONAS ATUAL. Moradores do Viver Melhor protestam contra buracos. Amazonas Atual, Dia a dia, 11 de junho de 2015. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/moradores-do-viver-melhor-protestam-contraburacos-nas-ruas/>. Acesso em: 21 mar. 2019..

calçadas, praças, escolas, áreas verdes, postos de saúde etc.) na forma e quantidade compatíveis com o momento em que passariam a ser necessários à população para ali deslocada (Figura 1).

**Figura 1** – Equipamentos públicos do Residencial Viver Melhor em situação de abandono



Fonte: Acervo da autora, 2022.

O que se deve buscar é a concretização, por meio de políticas públicas, do direito à convivência comunitária, direito fundamental da criança e do adolescente de estar incluído no âmbito da coletividade e da comunidade. Afinal, com o passar dos anos e do seu desenvolvimento físico, psicológico e cognitivo, a criança expande seu núcleo de relacionamentos para além da família.

Apenas com o cumprimento de todos os elementos formadores do direito à cidade (direito à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, ao meio ambiente sadio, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer e à informação, dentre outros) é que efetivamente suplantaremos os fatos impeditivos do ambiente urbano, com o objetivo de efetivar o Direito à Convivência Familiar e Comunitária da Criança e do Adolescente<sup>227</sup>.

O significado do termo comunidade não se confunde com o termo sociedade, segundo Abbagnano<sup>228</sup>:

Comunidade foi contraposta a sociedade numa obra de Ferdinando Tönnies, *Comunidade e Sociedade*, publicada em 1887. “Tudo o que é confiança, intimidade e vida exclusivamente em conjunto”, dizia Tönnies, “compreende-se como vida em comunidade”. A sociedade é o que é público, é o mundo; ao contrário, encontramos-nos em comunidade com as pessoas que nos são caras desde o nascimento, ligados a elas no bem e no mal. Na sociedade, entra-se como em terra estranha. Costuma-se prevenir o adolescente contra

---

227 PATRÃO, Benedicto V. Lima Gonçalves. O direito à convivência comunitária: a criança e o adolescente no contexto urbano: município e o Ministério das Cidades na institucionalização de políticas públicas urbanas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n.6, p. 155-172. jun/dez. 2009, p. 159.

228 ABBAGNANO, Nicola et al. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 162.

a má sociedade, mas a expressão má comunidade soa como contradição.

Várias abordagens e estudos referenciam a convivência familiar e comunitária como de extrema importância na vida de crianças e adolescentes, “indicando as questões de pertencimento, limites e possibilidades, de vínculos e reconhecimento de suas necessidades nos dois ambientes citados, que podem ao mesmo tempo, e de acordo com as influências exteriores, favorecer positiva ou negativamente o seu desenvolvimento”<sup>229</sup>.

O ambiente familiar é o ponto primário da relação direta com seus membros, onde a criança atua, desenvolve e expõe seus sentimentos, experimenta as primeiras recompensas e punições, a primeira imagem de si mesma e seus primeiros modelos de comportamento, que vão se inscrevendo no interior dela e configurando seu mundo interior. Isso contribui para a formação de uma “base de personalidade”, além de funcionar como fator determinante no desenvolvimento da consciência, sujeita a influências subsequentes<sup>230</sup>.

Durante a infância e a adolescência, o desenvolvimento é continuamente influenciado pelo contexto no qual a criança e o adolescente estão inseridos, como vizinhos e outras famílias, bem como da utilização das ruas, das quadras, das praças, das escolas, das igrejas, dentre outros ambientes onde constroem seus grupos de relacionamento. Na relação com a comunidade, as instituições e os espaços sociais, eles se deparam com o coletivo – papéis sociais, regras,

---

229 SOUSA, Ana Paula de; JOSÉ FILHO, Mário. A importância da parceria entre família e escola no desenvolvimento educacional. Revista Iberoamericana de Educación, v. 44, n. 7, 2007, p. 2.

230 SOUSA, Ana Paula de; JOSÉ FILHO, Mário. A importância da parceria entre família e escola no desenvolvimento educacional. Revista Iberoamericana de Educación, v. 44, n. 7, 2007, p. 2.

leis, valores, cultura, crenças e tradições, transmitidos de geração a geração –, expressam sua individualidade e encontram importantes recursos para seu desenvolvimento<sup>231</sup>.

Desse modo, a comunidade representa importante espaço para a construção de relações afetivas, influenciando na construção da identidade individual e coletiva, de tal sorte que estudos indicam ser de suma importância a permanência da criança e/ou do adolescente no âmbito de sua comunidade, caso haja necessidade de afastamento do convívio familiar.

Takashima<sup>232</sup> aponta que estratégias da convivência comunitária contribuem para a proteção da criança e do adolescente, para o fortalecimento dos vínculos e mútuo apoio entre as famílias em situação de vulnerabilidade social.

A importância do espaço comunitário, em especial do espaço urbano público adequado para o desenvolvimento de suas potencialidades, é corroborada por Benedicto Patrão<sup>233</sup>, ao dizer que “a construção da cidadania da infância e juventude surge com o exercício da liberdade, em espaços adequados, de preferência públicos”, por ser neste espaço de uso multifuncional que a população infantojuvenil pode observar e apreender as mudanças que ocorrem na cidade.

O não usufruto do ambiente público comunitário os priva de seu pleno desenvolvimento, como ocorreu no caso do Residencial Viver Melhor, onde a ausência de praças, escolas e outros espaços tolheu desse direito essa faixa etária da população.

O autor também reforça tal compreensão, ao falar do reconhecimento legal do direito a se enxergar inserido no espaço

---

231 NASCIUTI, Júnior. A instituição com via de acesso à comunidade. In: CAMPOS, Regina Helena de Freitas. Campos (Org.). Psicologia social e comunitária: da solidariedade à autonomia. Rio de Janeiro: Vozes, 1996, p. 100-126.

232 TAKASHIMA, Geney M. Karazawa. O desafio da política de atendimento à família: dar vida às leis-uma questão de postura. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). Família Brasileira: A base de tudo. São Paulo: Cortez, Brasília: UNICEF, 2004.

233 PATRÃO, Benedicto V. Lima Gonçalves. O direito à convivência comunitária: a criança e o adolescente no contexto urbano: município e o Ministério das Cidades na institucionalização de políticas públicas urbanas. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n.6, p. 155-172. jun/dez. 2009, p. 110.

de convivência: “são nesses espaços de convivência social, ao interagirem com outras crianças e adolescentes e também com adultos de diferentes crenças, etnias e classes sociais, que a criança e o adolescente aprendem a se relacionar e a respeitar regras de convívio, em especial a solidariedade”<sup>234</sup>.

Além disso, é do município a responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicas que servem para salvaguardar o direito da criança e do adolescente à convivência comunitária, posto que cabe a esse ente federativo a gestão do espaço nas cidades, através do planejamento urbano<sup>235</sup>.

Porém, a exemplo do que ocorreu no Residencial Viver Melhor, essa natural vocação, de cunho legal, nem sempre se concretiza. Não obstante a previsão dos arts. 182 e 183 da CR/88 e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – em Manaus, no caso sob estudo, embora detentor do domínio das áreas destinadas a espaços públicos (praças, áreas de convivência) e equipamentos públicos (escolas), o Município falhou na contemporaneidade entre a disponibilização deles e a necessidade de seu usufruto pela população infantojuvenil, enquanto garantidor de seu direito à convivência comunitária, o que conduziu à análise da situação neste trabalho.

Ainda que reconhecendo a necessidade da coparticipação dos demais entes federativos (União e Estados), bem como da sociedade civil para que, em cooperação, desenvolvam políticas públicas voltadas à garantia do pleno atendimento dos direitos e garantias da criança e do adolescente, é do Município a primazia no planejamento urbano,

---

234 PATRÃO, Benedicto V. Lima Gonçalves. O direito à convivência comunitária: a criança e o adolescente no contexto urbano: município e o Ministério das Cidades na institucionalização de políticas públicas urbanas. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n.6, p. 155-172. jun/dez. 2009, p. 112.

235 PATRÃO, Benedicto V. Lima Gonçalves. O direito à convivência comunitária: a criança e o adolescente no contexto urbano: município e o Ministério das Cidades na institucionalização de políticas públicas urbanas. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n.6, p. 155-172. jun/dez. 2009, p. 162.

portanto cabendo-lhe o papel catalisador desse movimento garantidor do direito à cidade, na sua mais ampla acepção<sup>236</sup>.

A família é destacada como estrutura fundamental para o desenvolvimento da pessoa, das relações e sentimentos de humanização e à socialização, oferecendo as condições desejáveis para seu desenvolvimento integral, “independente do tipo de arranjo familiar”<sup>237</sup>, o que é de igual modo afirmado por Vieira, “é mais importante o papel protetor e promotor do desenvolvimento saudável da família do que a classificação, nomenclatura ou efeitos de cada entidade familiar”<sup>238</sup>.

Merecem destaque as modificações trazidas pela Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, que introduziu de forma explícita no ECA o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar, impondo a necessidade de estruturação de novas políticas públicas voltadas à orientação, ao apoio e à promoção social da família natural, destacando a importância de manter crianças e adolescentes em seu ambiente familiar, sendo admitida sua separação em lei. Ou seja, reconhece-se legalmente crianças e adolescentes como sujeitos de direito, de modo indissociável de sua realidade sociofamiliar e comunitária.

A nova sistemática legal de reconhecimento do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes deve ser objeto de proteção pelo Estado, pela sociedade e pela comunidade, principalmente nas situações de violação de direitos e enfraquecimento de vínculos, como explicita o art. 87, inciso VI do ECA<sup>239</sup> e passa a exigir

---

236 PATRÃO, Benedicto V. Lima Gonçalves. O direito à convivência comunitária: a criança e o adolescente no contexto urbano: município e o Ministério das Cidades na institucionalização de políticas públicas urbanas. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n.6, p. 155-172. jun/dez. 2009, p. 164.

237 NERY, Maria Aparecida. A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola, Cad. Cedes, Campinas, vol. 30, n.81, p189-207, mai-ago. 2010, p. 190.

238 VIEIRA, Marcelo de Melo. Direitos de crianças e de adolescentes à convivência familiar. 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Placido, 2020, p. 88.

239 “Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento: [...]

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes” (BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o

do Estado a elaboração e implementação de novas políticas públicas voltadas a esta finalidade.

Torna-se essencial a estruturação de programas e estratégias de ação voltados à (re)construção de vínculos familiares para superar os conflitos usuais no seio das famílias, sejam elas natural ou ampliada, de sorte que se possa garantir o direito à convivência familiar e comunitária. A operacionalização dessas políticas públicas demanda sua previsão nos planos operacionais, nas três esferas de poderes (Federal, Estadual e Municipal), de modo que os recursos destinados aos fundos responsáveis pela política de proteção à infância e adolescência elejam também o direito à convivência familiar como meta prioritária, sob pena de tudo se reduzir a uma bela carta de intenções, sem qualquer efetividade.

A partir da nova visão de proteção integral à família, núcleo essencial para o desenvolvimento da pessoa, juntaram-se outros arranjos sociais, igualmente importantes e significativos, formados pelas redes sociais de apoio, construídas para dar suporte à sobrevivência, ao cuidado e à socialização de crianças e adolescentes, que precisam ser apoiadas e trabalhadas, reconhecidas legalmente.

Verifica-se neste aspecto um dos papéis mais importantes das políticas públicas destinadas ao trato da convivência familiar e comunitária, que deve prover a articulação e organização dessas redes de apoio, para que cumpram sua finalidade. Assim, como importante instrumento para buscar a inclusão social das famílias, evitando rupturas ou efeitos deletérios de eventual retirada do menor de sua família de origem ou de sua comunidade, quando esta medida excepcional se revelar a única opção.

Conforme mencionada anteriormente, a principal legislação infraconstitucional acerca desses direitos é a Lei nº 8069/1990, que dedicou o Capítulo III (artigos 19 a 52) a tratar do tema em sua mais ampla concepção, ao abordar as diversas possibilidades de convivência familiar (família natural, família substituta e as possibilidades de

---

Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).



inserção de crianças e adolescentes através da guarda, da tutela e da adoção), porém sendo extremamente econômico na abordagem da convivência comunitária, como passaremos a analisar.

Inicia-se tal capítulo com o enunciado de que toda criança e adolescente tem direito a ser criado no seio de sua família natural e, em casos extremos, em família substituta, garantido em qualquer dos casos a convivência familiar e comunitária, de modo a garantir seu desenvolvimento integral<sup>240</sup>.

A partir deste enunciado, dedica-se a lei a tratar de crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade social que as levaram a serem colocadas em programas de acolhimento familiar e/ou institucional, estabelecendo prazos para sua reavaliação e/ou permanência neste (§1º e §2º), passando a determinar a reintegração familiar como prioridade sobre todas as outras possibilidades de reinserção familiar (§3º) e estabelecendo o direito da convivência com os pais, quer em situação de privação de liberdade (§4º) ou em acolhimento, no caso de mães adolescentes (§5º e §6º).

Passa então o ECA a tratar da proteção à entrega voluntária de criança à adoção pela mãe ainda em período gestacional, firme no novo paradigma de proteção integral, estabelecendo condições e possibilidades para que tal se dê do modo menos traumático para ambos, com a estruturação de um sistema de apoio psicossocial (art. 19-A e §§), em uma gritante diferença da “roda dos expostos”, a qual nos referimos anteriormente.

Prossegue a lei, tratando dos programas de acolhimento familiar e institucional e das possibilidades de convivência das crianças e adolescentes com o “público externo”<sup>241</sup>, através do que denominou

---

240 “Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).

241 “§ 1º O apadrinhamento consiste em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral,

de programas de apadrinhamento, os quais apresentam regimentos específicos elaborados pelas municipalidades, respeitadas as regras gerais, estabelecidas no art. 19-B e seus parágrafos.

Como se pode observar, a preocupação do texto legal se dirige exclusivamente às crianças e adolescentes que, quer por situação de vulnerabilidade social, quer por risco social, encontram-se apartados de suas famílias natural ou extensa, situação indicada pelo próprio ECA como excepcional.

Ocorre que essa omissão não se limita ao texto legal, sendo recorrente entre os autores dedicados à análise da referida lei a afirmação de que o direito à convivência familiar e comunitária é um direito fundamental, pois a condição de pessoas em desenvolvimento implica na necessidade de necessitarem introjetar

[...] valores éticos, morais e cívicos para complementarem sua jornada em busca da vida adulta. Os laços familiares têm o condão de manter crianças e adolescentes amparados emocionalmente para que possam livres e felizmente trilhar o caminho da estruturação de sua personalidade<sup>242</sup>.

Não há discussão sobre as afirmações acerca da importância de uma família no desenvolvimento de crianças e adolescentes, o que se ressalta é a importância da convivência comunitária para elas. Ainda que se afirme que, ao longo das centenas de artigos e parágrafos da Lei nº 8069/90, este direito foi conferido a todas as crianças e adolescentes, o fato é que o legislador optou por destacá-lo em capítulo próprio, demonstrando sua importância.

---

físico, cognitivo, educacional e financeiro” (BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).

242 ROSSATO, Luciano Alves; ÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 – Comentado artigo por artigo. 10º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 153.

Aqui se vale da mesma referência para demonstrar que, ao tratar da convivência comunitária, a análise da lei foge ao escopo da família estruturada, passando a se dedicar às questões relativas à adoção, aos programas de acolhimento, à colocação em família substituta, as diversas possibilidades de constituição de famílias ou unidades familiares, acompanhando o desenrolar do Capítulo III da Lei 8069/90<sup>243</sup>.

Em uma visão e interpretação sistemática do ECA, levando-se em conta o novo paradigma da proteção integral por ele incorporado, tem-se que a criança e o adolescente passaram a ser enxergados como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e como sujeitos de direitos, estes trazidos no texto constitucional e reafirmados em detalhes com a lei<sup>244</sup>.

Desse modo, tem-se o detalhamento dos direitos fundamentais, a começar pelo direito à vida e à saúde<sup>245</sup>, garantido a toda criança e adolescente, mediante a efetivação de políticas públicas, que sejam implementadas de modo intersetorial e interinstitucional concertado (planejamento familiar, acesso à saúde através da rede pública em prol do nascimento saudável e seguro), a fim de que, de fato, propiciem a fruição desses direitos, sem esquecer do direito à convivência familiar, uma vez estabelecidas as condições, a partir da gestação e maternidade, das bases para a formação da unidade familiar.

---

243 ROSSATO, Luciano Alves; ÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 – Comentado artigo por artigo. 10<sup>o</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 154-167.

244 “Art. 3<sup>o</sup> A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4<sup>o</sup> É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).

245 Vide arts. 7 a 15 da Lei n<sup>o</sup> 8069/90.

Em seguida, trata o ECA do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, explicitando que estes compreendem, dentre outros, o direito de ir e vir e de estar em locais públicos e comunitários, ressaltando que tal direito não é absoluto, exatamente em razão de restrições legais, que visam proteger sua condição de pessoa em desenvolvimento, com o fito de resguardar sua integridade física e psicológica.

Aqui estão, de igual modo, albergados os direitos a opinião e expressão, a professar uma crença e culto religioso; de brincar, de praticar esportes e de se divertir; de participar da vida familiar e comunitária, a salvo de discriminação e de qualquer tipo de violência, caso em que lhe é assegurado o direito de buscar refúgio, auxílio e orientação, para a proteção e defesa de seus direitos eventualmente violados, responsabilizando a todos, família, sociedade e Estado, pela sua salvaguarda.

Sem dúvidas, como já afirmado, tais direitos se estendem a todas as crianças e adolescentes, independente da situação sociofamiliar em que se encontrem, reafirmando a construção de um microsistema de garantias de direitos, que certamente engloba o direito à convivência comunitária, como ali explicitado.

Ao abordarmos a situação do Residencial Viver Melhor, o que visamos expor, em consonância com o ECA, é que a falta ou carência de recursos materiais e a hipossuficiência por si sós, ao mesmo tempo em que não podem servir de justificativa para o afastamento da criança e/ou do adolescente de sua entidade familiar, de igual modo não pode abstrair à necessidade do espaço de convivência no seio da comunidade onde vivem e estabelecem suas relações sociais.

Neste sentido é que apontamos a necessidade de conjugação de políticas públicas, compartilhando em um mesmo programa as diversas garantias de direitos sociais estabelecidos na Constituição e nas leis infraconstitucionais. Ainda que se tenha em mente definições mais simples do que seja política pública, estas nos levam a entendê-la como uma ação conjugada, buscando atingir a máxima efetividade no objetivo a que se propõem.

As políticas públicas se destinam à concretização de direitos, explicitados constitucionalmente, em que

são definidos, dentre outros aspectos, seus objetivos e princípios, sendo que suas diretrizes são traçadas pela legislação ordinária, como ocorre no campo da infância e juventude, quando o ECA estabeleceu as diretrizes a serem seguidas (art.88, I a VI), a fim de garantir a consecução dos objetivos estabelecidos e, por consequência, a própria realização dos direitos a que visa proteger<sup>246</sup>.

Quanto ao Residencial Viver Melhor, é reconhecido que se trata de um programa de distribuição de moradias para pessoas de baixa renda, visando garantir precipuamente o direito à moradia, contudo tal direito não pode ser pensado ou concretizado com a interpretação de que se limita a prover um teto, um local onde pessoas passariam a habitar, lembrando que, em conjunto com os conceitos doutrinários e filosóficos sobre o direito à moradia, existe todo um arcabouço jurídico desenvolvido em nosso país, a exemplo de outros, que estabelece exigências para que a ocupação do espaço territorial do município se dê em atendimento aos direitos sociais explicitados no texto constitucional.

A título exemplificativo, cita-se a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que trata sobre o parcelamento do solo urbano, incluindo os loteamentos, onde estabelece a necessidade de previsão “de espaços destinados à implantação de equipamentos urbano e comunitário proporcionais à densidade de ocupação prevista no plano diretor”,

---

246 FACHINETTO, Neidemar José. O direito à convivência familiar e comunitária: contextualizando com as políticas públicas (in)existentes. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 85.

outro instrumento que expressa a tentativa de regulamentação legislativa da ocupação do espaço urbano<sup>247</sup>.

### **2.3. A LEI Nº 9.394/1996 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (ESPECIALMENTE O ART. 4º) E A PORTARIA 660/2018 DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (ESPECIALMENTE O ITEM 3.6.2)**

O direito à educação e seus fundamentos constitucionais e legais ou jurídicos foi demonstrado no tópico anterior, optando-se aqui por abordar a norma, especificamente a Lei nº 9.394/1996, a LDB, que ao par com garantir esse direito, traz as especificidades relativas às obrigações cometidas ao Estado, à sociedade e à família. Alerta-se que não se constitui em objeto do presente estudo a análise da integralidade do texto legal, mas os artigos que diretamente se relacionam com o problema tratado, qual seja, o direito de crianças e adolescentes a frequentarem escolas próximas de suas moradias.

A razão da norma tem por escopo diversos princípios fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana, o qual traz em si uma grande carga de direitos outros, como o direito à moradia, à cidade, além do direito à educação e da convivência comunitária da população infantojuvenil, em prol de uma sociedade mais democrática e igualitária.

O exercício da cidadania só se concretiza com a garantia do acesso a tais direitos acima enunciados e a educação, em conjunto com a família e a comunidade, pode propiciar o máximo desenvolvimento pessoal e social de crianças e adolescentes, em prol de uma cidadania participativa que contribua com a melhoria da qualidade de vida de toda a sociedade.

---

247 “Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem” (BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).

A CR/88, fiel ao seu epíteto de constituição cidadã, consagrou o novo paradigma no trato de crianças e adolescentes, fulcrado no princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, enquanto direito público subjetivo, cujo dever de sua garantia recai sobre o Estado nas suas diversas esferas de poder (municipal, estadual e federal). É esse o comando que emana do art. 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, **com absoluta prioridade, o direito** à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (grifos nossos)<sup>248</sup>.

Não se pode dizer que a redação do texto estabelece prioridades na indicação de assunção de tal responsabilidade, pois hierarquia não há. O que fez o constituinte foi explicitar que, no cumprimento e garantia desse direito, cada parcela da sociedade tem a sua cota de responsabilidade a cumprir. Cabe ao Estado prover o ensino público e gratuito<sup>249</sup>, à família o dever de inserir (matricular) e mantê-los na rede regular de ensino (escola) e à sociedade o poder-dever de fiscalizar e

---

248 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 7 abr. 2023.

249 “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - garantia de padrão de qualidade” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 7 abr. 2023).

exigir, por si e/ou por seus representantes, o integral cumprimento do direito à educação<sup>250</sup>.

De modo a não deixar dúvidas acerca da responsabilidade estatal em garantir o acesso ao direito à educação, o legislador constituinte estabeleceu, no art. 208, ser esse um direito público subjetivo, implicando sua negativa em crime de responsabilidade da autoridade que obstaculizá-lo<sup>251</sup>:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

[...]

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[...]

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde

§1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

---

250 “Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo” (BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023).

251 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 7 abr. 2023.



No plano infraconstitucional, o ECA repete esse comando, em seu artigo 4<sup>o</sup><sup>252</sup>:

Art. 4<sup>o</sup>. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (grifos nossos).

O direito à educação “é direito fundamental que permite a instrumentalização dos demais, pois sem o conhecimento, não há o implemento universal e de fato dos demais direitos”, como aponta Andrea Rodrigues Amin<sup>253</sup> e complementa ao ressaltar a sua importância para a construção da cidadania, “[...] a ignorância leva a uma passividade generalizada que impede questionamentos, assegura a manutenção de velhos sistemas violadores das normas que valorizam o ser humano e impede o crescimento do homem e o consequente amadurecimento da nação”<sup>254</sup>.

É ainda no texto constitucional que se verifica a distribuição da competência entre os vários entes federativos, relativos à obrigação de garantir o direito à educação. Aos Municípios compete prioritariamente o atendimento à Educação Infantil e Fundamental<sup>255</sup>, competindo aos Estados e ao Distrito Federal atuar no Ensino Fundamental e Médio.

---

252 BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019.

253 AMIN, Andrea Rodrigues. Dos Direitos Fundamentais. In: MACIEL, Kátia Ferreira Lobo Andrade. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. 11<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 111.

254 AMIN, Andrea Rodrigues. Dos Direitos Fundamentais. In: MACIEL, Kátia Ferreira Lobo Andrade. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. 11<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 111.

255 “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Ainda cuidando do direito à educação, importa destacar que em dezembro de 1996 foi sancionada a Lei nº 9.394/96 (LDB), também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, que “Tal como seu autor, trata-se esta última de uma lei que valoriza a liberdade e a descentralização, acreditando na criatividade, na participação e na capacidade inovadora dos educadores”<sup>256</sup>.

A LDB explicitou os princípios e os fins da educação (arts. 2º e 3º), do direito à educação e do dever de educar (arts. 4º e 5º), da organização da educação nacional (arts. 8º a 20), quando, ao reprimir o texto constitucional, trata das competências de cada ente federativo, estabelecendo que à União, dentre outras funções, compete a coordenação da política nacional de educação, articulando os diversos níveis dos sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva (arts. 8º e 9º).

Em seu art. 10 trata da competência dos Estados, dentre as quais se destacam a de organizar, manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais de seu sistema de ensino; de colaborar com os Municípios na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental; de elaborar e executar políticas e planos no campo de educação, em consonância com as políticas e planos nacionais, priorizando o Ensino Fundamental; assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem, demonstrando-se assim a articulação que deve existir entre os diversos níveis do poder, de modo a viabilizar a efetivação do direito à educação.

A propósito do dever de educar, a LDB dispõe:

---

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 7 abr. 2023).

256 RIBEIRO, Francina Maria Monteiro; MOREIRA, Francisco Mercedo. Comentários sobre a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 99394/96. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1997. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/638>. Acesso em: 7 abr. 2023.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental **mais próxima de sua residência** a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (grifo nosso)<sup>257</sup>.

Além disso, a LDB prevê os recursos financeiros destinados à educação (art. 68), os percentuais mínimos oriundos de tributos, incluídos os repasses constitucionais, que deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 69), dos quais destaca-se a “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” (alínea II do artigo 70)<sup>258</sup>.

Nas palavras de Vital Didonet<sup>259</sup>, “a Constituição e a LDB avançaram na definição de competências entre as três esferas da administração pública quanto à oferta dos diversos níveis de ensino, de sorte a clarear zonas cinzentas, onde a responsabilidade parecia difusa e as esferas competiam entre si ou faziam jogo de empurra”.

Entende-se importante pontuar que através da Lei nº 10.172/2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação<sup>260</sup>, com duração de dez anos, o que se constitui um marco, em razão de ser o primeiro plano decenal submetido a análise, discussão e aprovação pelo poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado), cumprindo um

---

257 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023.

258 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023.

259 DIDONET, Vital. Plano Nacional de Educação. Brasília: Editora Plano, 2000, p. 14.

260 DIDONET, Vital. Plano Nacional de Educação. Brasília: Editora Plano, 2000, p. 11-12.

comando constitucional, que retroage à Constituição de 1934<sup>261</sup> que, a exemplo do que prevê a CR/88 e a LDB, envolve a sociedade como um todo, como dito em: “tudo o que se refere aos direitos da criança e do adolescente, aí incluído o direito à educação”<sup>262</sup>.

De todo o exposto, resulta claro que o direito à educação encontra seus fundamentos no arcabouço jurídico pátrio que determina um agir concertado entre as três esferas de poder, de modo a garanti-lo de maneira universal, eficiente<sup>263</sup> e com qualidade, como aliás deve ser prestado todo serviço público, mormente os que se caracterizam como direitos fundamentais de toda população.

A demonstração se faz com facilidade nas circunstâncias do Residencial Viver Melhor, no qual a falta de escolas viola claramente o art. 4º da LDB e ensejou a propositura da ACP nº 061687787.2014.8.04.0001 (Anexo E), que levou à pesquisa exposta nesta tese. A previsão de escolas nas proximidades da moradia do aluno não é mero capricho, ela tem em vista a garantia do acesso de fato aos equipamentos escolares, considerando que as despesas com transporte podem representar uma sobrecarga no orçamento familiar

---

261 Art. 150. Compete à União:

[...]

Fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; (BRASIL. Constituição de 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 7 abr. 2023).

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 7 abr. 2023).

262 DIDONET, Vital. Plano Nacional de Educação- Brasília: Editora Plano, 2000, p. 17.

263 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 7 abr. 2023).

e, por conseguinte, inviabilizar a frequência ou permanência do aluno na rede escolar (evasão escolar).

O PMCMV foi regulamentado por uma série de Portarias ao longo dos anos, dentre as quais se destaca a Portaria do Ministério das Cidades nº 139, de 13 de abril de 2009<sup>264</sup>, que trazia em seu item 4. Diretrizes para Elaboração de Projetos, a previsão no sub-item 4.11<sup>265</sup>, sendo a única referência à educação ali contida.

As demais portarias<sup>266</sup> repetiam as anteriores no que dizia respeito às diretrizes e à captação de recursos e financiamento dos projetos a serem construídos e os locais (estados e municípios) alcançados pelo Programa MCMV.

Ressalta-se que o processo de implementação do Residencial Viver Melhor foi iniciado em 2009 e inaugurado em dezembro de 2012, pelo então Governador Omar Aziz e representantes do Governo

---

264 MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=215030>. Acesso em: 8 abr. 2023.

265 “4.1.1 Deverá ser considerada a existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer” (MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=215030>. Acesso em: 8 abr. 2023).

266 MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=222503>. Acesso em: 8 abr. 2023

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=232871>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=233647>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168\\_2013\\_construcaodeequipamentosurbanos.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168_2013_construcaodeequipamentosurbanos.pdf). Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 146, de 26 de abril de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/04/2016&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=148>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 269, de 22 de março de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&jornal=1&pagina=119&totalArquivos=336>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/11/2018&jornal=515&pagina=105&totalArquivos=186>. Acesso em: 8 abr. 2023.

Federal<sup>267</sup>, em uma clara demonstração da importância política eleitoral da obra.

**Figura 2** – Governador do Amazonas inaugura o Residencial Viver Melhor, ao lado de representante do Ministério do Planejamento



Fonte: Alex Pazuello/Agecom/G1 AM.

A partir da ocupação do conjunto, começaram a surgir as demandas, cujo enfoque se direcionou à negativa de acesso à educação e à convivência comunitária, situação essa que se repetiu em diversas localidades onde foram implantados grandes conjuntos habitacionais do PMCMV, demonstrando-se que à míngua de previsão normativa, no bojo do programa, que impusesse a garantia desses direitos, os entes

---

267 G1. Governo inaugura conjunto com 3.511 unidades habitacionais, em Manaus. G1 Amazonas, 21 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2012/12/governo-inaugura-conjunto-com-3511-unidades-habitacionais-em-manaus.html>. Acesso em: 8 abr. 2023.

D24AM. Inaugurada primeira fase do residencial viver melhor. D24AM, 20 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://d24am.com/noticias/inaugurada-primeira-fase-do-residencial-viver-melhor/>. Acesso em: 8 abr. 2023.

federativos (estados e/ou municípios) tampouco se preocupavam com a existência de equipamentos públicos essenciais para atender a demanda por eles próprios gerada.

Talvez, após se deparar com o desacerto cometido especificamente no que se relaciona ao direito à educação, o Ministério das Cidades editou a Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018<sup>268</sup>, dispondo sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelecendo as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação, com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e contratação de operações com recursos transferidos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no âmbito do PMCMV.

Em seu Anexo I, a portaria acima citada traz as Diretrizes para Elaboração de Projetos e indica a necessidade de elaboração de um diagnóstico acerca das demandas geradas pela implantação do projeto no item 2.4<sup>269</sup>. O item 3.6 aborda a necessidade de construção de equipamentos públicos para o atendimento da demanda gerada em decorrência do empreendimento ou de empreendimentos contíguos (caso do Viver Melhor I, II etc.), devendo ser destinado espaço para a implantação destes dentro dos limites da área (poligonal) do empreendimento.

Quanto ao trato da educação, o item 3.6.2<sup>270</sup> estabelece a necessidade de atendimento das famílias com crianças em idade escolar, na rede pública de ensino, a uma distância máxima de 1.000

---

268 MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/11/2018&jornal=515&pagina=105&totalArquivos=186>. Acesso em: 8 abr. 2023.

269 2.4 Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD): é o documento composto pela caracterização da demanda a ser gerada pelo empreendimento por serviços de educação, saúde, assistência social, transporte, comércio e infraestrutura, bem como a proposta para seu atendimento.

270 3.6.2. O projeto do empreendimento deve prever que famílias com crianças em idade escolar sejam atendidas por escolas públicas de educação infantil localizadas a uma distância máxima de 1.000 (mil) metros do perímetro do empreendimento e, no caso de escolas públicas de ensino fundamental, a uma distância máxima de 1.400

metros e 1.400 metros, para a Educação Infantil e Fundamental, respectivamente. No caso de não atendimento dos parâmetros citados, deverá ser garantido o transporte escolar adequado e promovido pelo ente público local.

Tem-se aqui uma obrigação criada por um ente federativo, sem que haja a compulsoriedade da participação do ente responsável pelo seu cumprimento, redundando na falha ou negação da prestação do serviço por qualquer dos entes do Estado, deixando a população, que deveria ter prioridade no atendimento de suas demandas, sem o usufruto do seu direito constitucional à educação.

Trata-se de uma questão de coordenação de políticas públicas em que, como apontado por Celina Souza, “as dificuldades de coordenação e até mesmo de coerência nas políticas governamentais é um problema reconhecido pela literatura [...] No entanto, poucos ainda são os trabalhos que focalizam especificamente nos problemas de coordenação de políticas”<sup>271</sup>.

Não é nosso objetivo um estudo aprofundado sobre tal tema, mas julgamos necessário abordá-lo, por entendermos que, embora não justifique os desacertos nas implementações das políticas públicas sociais, serve de norte para compreendermos e quiçá modificarmos o estado de coisas que o perpetua.

Pondera-se que a coordenação de políticas públicas se faz necessária tanto entre atores do mesmo nível de governo (coordenação horizontal), como entre os que compõem níveis diferentes (coordenação vertical), porque cada um deles tem um papel distinto a cumprir, ao exercitarem a coordenação, de acordo com o estágio em que se encontra a política pública a ser implantada<sup>272</sup>.

Outra etapa de suma importância a ser abordada diz respeito à avaliação de políticas públicas, para analisar e aferir os impactos decorrentes de sua implementação. O agir público pode ser dividido

---

(mil e quatrocentos) metros, ou ter garantido o transporte escolar adequado e provido pelo ente público local.

271 SOUZA, Celina. Coordenação de política públicas. Brasília: Enap, 2018, p. 15.

272 SOUZA, Celina. Coordenação de política públicas. Brasília: Enap, 2018, p. 16.



em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases de formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas<sup>273</sup>.

Retomando-se a análise da Portaria 660/2018, entende-se que embora ali tenha sido esboçada uma preocupação com a questão do direito à educação, a proposta não se coaduna com a efetiva garantia desse direito, pois conforme será analisado no terceiro capítulo deste texto, a opção por prover o acesso à escola por meio de transporte escolar não se revelou, na prática, adequada à garantia nem desse e nem de outros direitos, como o da convivência comunitária.

Ademais, a referida portaria, ao fazer tal concessão, conflita com o que prevê a LDB<sup>274</sup> e a jurisprudência reiterada de nossas Cortes Superiores:

**RE 1331397 AgR**

EMENTA:AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À EDUCAÇÃO. ESCOLA PÚBLICA PRÓXIMA À RESIDÊNCIA DA AUTORA. MATRÍCULA. ISONOMIA. LISTA DE ESPERA. O ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL IMPÕE À FAMÍLIA, À SOCIEDADE E AO ESTADO ASSEGURAR À CRIANÇA, COM ABSOLUTA PRIORIDADE, O ACESSO À CRECHE E À ESCOLA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

---

273 FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise das políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun 2000.

274 “Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental **mais próxima de sua residência** a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023).

I – O administrador público não possui discricionariedade para deliberar sobre a conveniência da implementação da ordem constitucional.

II – O tratamento isonômico que deve ser buscado pelo Estado é aquele no qual todas crianças e adolescentes estejam estudando em escolas próximas a suas residências, ampliando a oferta de vagas nas instituições de ensino públicas. Precedentes. III – Agravo regimental a que se nega provimento.

Observação - Decisões monocráticas citadas: (DISCRICIONARIEDADE, ADMINISTRADOR, IMPLEMENTAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO À EDUCAÇÃO) RE 1103087. Número de páginas: 9. Análise: 26/04/2022, BPC<sup>275</sup>.

**AgInt no AREsp 965325/RS**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DEMANDA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA VISANDO A OBTER VAGA EM ESCOLA INFANTIL PRÓXIMA DE SUA RESIDÊNCIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ: ARESP. 808.889/MG, REL. MIN. HUMBERTO MARTINS, DJE 23.11.2015; AGRG NO ARESP. 587.140/SP, REL. MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 15.12.2014. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO DOMUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Verifica-se que o entendimento adotado pela Corte de origem está em harmonia com a não destoa da jurisprudência do STJ, segundo a qual incumbe à Administração Pública propiciar às crianças de zero a seis anos de idade acesso à frequência em creches, pois esse é dever do Estado.

---

275 STF. RE 1331397 AgR, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 25/10/2021, T2 - Segunda Turma, Data da Publicação: 04/11/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758016380>. Acesso em 17 ago. 2023.

2. É legítima a determinação de obrigação de fazer pelo Judiciário, com o objetivo de tutelar direito subjetivo de menor à assistência educacional, consoante a jurisprudência consolidada deste STJ. Incide, portanto a Súmula 83/STJ.

3. Agravo Interno do MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS a que se nega provimento<sup>276</sup>.

**AgInt no AREsp 1159587 / DF**

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EDUCAÇÃO INFANTIL. MATRÍCULA EM CRECHE PÚBLICA OU PRÉ-ESCOLA PRÓXIMA À RESIDÊNCIA. CONCESSÃO DE VAGAS A CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS. GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. PREVISÃO CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NO ART. 54 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. DIREITO INDISPONÍVEL. AGRAVO INTERNO DO DISTRITO FEDERAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Esta Corte Superior firmou entendimento de que o direito à educação, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, é indisponível, em função do bem comum, e portanto é dever do Estado oferecer às crianças menores de 6 anos completos atendimento público educacional em creche e pré-escola (AgInt no AREsp. 822.877/MG, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 21.2.2017; REsp. 1.365.384/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 5.9.2016; AgRg no AREsp. 587.140/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 15.12.2014).

2. O acórdão recorrido dirimiu a controvérsia com base na análise de dispositivos constitucionais, e também no exame do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/1990, e da Lei de Diretrizes

---

276 STJ. AgInt no AREsp n. 965.325/RS, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 1/12/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data da Publicação: DJe de 9/12/2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602102186&dt\\_publicacao=09/12/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602102186&dt_publicacao=09/12/2020). Acesso em 17 ago. 2023.

e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996, o que afasta a alegação de que o exame teria caráter exclusivamente constitucional.

3. Inaplicáveis os óbices das Súmulas 283 do STF e 7 do STJ ao caso dos autos, porquanto inexistente fundamento autônomo inatacado ou necessidade de reexame da matéria fática para dirimir a controvérsia.

4. Agravo Interno do DISTRITO FEDERAL a que se nega provimento<sup>277</sup>.

No ano de 2014, como consta nos autos ACP nº 061687787.2014.8.04.0001 (Anexo E), dezenas de Mandados de Segurança foram ajuizados com vistas a garantir o acesso à escola das crianças e adolescentes do Residencial Viver Melhor e, a título de ilustração, traz-se decisões que, a exemplo das citadas acima, asseguraram o direito à educação aos impetrantes, porém com efeito exclusivo, como estabelece o Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente à Lei nº 12.016/2009<sup>278</sup>, de tal sorte que, somente com ajuizamento da ACP, a questão foi analisada amplamente pelo Poder Judiciário do Estado do Amazonas.

Importante descrever o curso do processo nas diversas instâncias, desde o seu julgamento pela Vara da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, com a prolação da sentença de mérito em maio de 2017, reconhecendo a procedência do que foi demandado pelo Ministério Público, consistente na condenação do Estado do Amazonas e do Município de Manaus à construção de escolas de Educação Infantil, Fundamental e Média, para atender à

---

277 STJ - AgInt no AREsp n. 1.159.587/DF, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 23/8/2018, T1 - Primeira Turma, Data de Publicação: DJe de 30/8/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602102186&dt\\_publicacao=09/12/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602102186&dt_publicacao=09/12/2020). Acesso em: 17 ago 2023.

278 BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm). Acesso em: 8 abr. 2023.

demanda das crianças e adolescentes do Residencial Viver Melhor I e II.

Após tal decisão, os entes federativos (Estado e Município), por meio do recurso de Apelação, recorreram ao Conselho da Magistratura, que manteve integralmente a sentença. Novamente, foram interpostos recursos ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF), que negaram provimento aos recursos aviados, remanescendo para o Estado do Amazonas e para o Município de Manaus a obrigação ainda não cumprida em sua integralidade, até os dias atuais.

Reafirma-se que a experiência vivenciada no Residencial Viver Melhor, seguindo a alternativa de matricular as crianças e adolescentes em escolas distantes de suas moradias e de viabilizar o deslocamento por meio de transporte escolar provido pelo município de Manaus, não se mostrou viável para a garantia de seus direitos à educação, que não se resume a estar matriculado em uma escola, como afirma Vital Didonet:

A questão não é, apenas, estar na escola, é aprender. E nem simplesmente aprender qualquer coisa, passar de ano por mágica de notas ou aprovações automáticas, mas aprender aquilo torna a pessoa capaz de realizar-se, que tem sentido para a sua vida e é capaz de transformá-la<sup>279</sup>.

Daí a razão de se pensar a necessidade de inserir no âmbito das normas elaboradas para o PMCMV menção expressa acerca da necessidade de garantir rede pública de ensino adequada e suficiente para atender à demanda criada pela implantação dos seus empreendimentos, dentro dos limites de sua área (poligonal), quer pela elaboração de Relatório Diagnóstico que ateste a existência das unidades escolares em quantidade adequada, quer pela obrigatoriedade

---

279 DIDONET, Vital. Plano Nacional de Educação. Brasília: Editora Plano, 2000, p. 28.

de construção concomitante com a edificação das unidades habitacionais, inclusive prevendo sanções administrativas, além da responsabilização civil e penal, em caso de seu descumprimento.

### **3. O CASO DO RESIDENCIAL VIVER MELHOR: O DIREITO À EDUCAÇÃO E À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTE**

Sobre o Residencial Viver Melhor recaiu a escolha desta pesquisa, de modo a demonstrar que, embora o país tenha um arcabouço legislativo articulado com vistas a garantia de direitos sociais de toda a população, incluídas as crianças e adolescentes, devidamente reconhecidas como sujeitos de direito desde o final dos anos 80 e início dos anos 90, a concretização desses direitos é muitas vezes diferida pelo próprio Estado, ao executar políticas públicas que não priorizam o seu atendimento conjunto, como se lhes fosse dado eleger direitos mais importantes que outros.

Assim ocorreu com o Residencial Viver Melhor, em Manaus, que priorizou a construção de casas, como se a isso se resumisse o direito à moradia e, nessa toada, ignorou o direito à dignidade da pessoa humana, que se consubstancia na garantia do pleno exercício de todos os direitos sociais enfeixados no art. 6º da CR/88, dentre os quais destacamos, ao longo desta tese, o direito à educação e à convivência comunitária de crianças, adolescentes e de suas famílias que, em troca de um teto, foram espoliadas da garantia ao exercício da cidadania e do direito à cidade.

Com os tópicos seguintes, relata-se o que ocorreu com a população infantojuvenil do Residencial Viver Melhor, em relação ao direito à educação e à convivência comunitária e se demonstrará que medidas poderiam ter sido adotadas, de modo a evitar a espoliação de direitos a que foi submetida e só encontrou cobro através do Poder Judiciário, com a intervenção do Ministério Público que, através da 28ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude Cível (28ª PJIJ), obrigou em um primeiro momento a adoção de medidas paliativas e posteriormente a efetivação, ainda que não completa, da garantia desses direitos.

### 3.1. A IMPLANTAÇÃO DO RESIDENCIAL VIVER MELHOR, EM MANAUS-AM

Defende-se a importância da abordagem interinstitucional, quer na mesma esfera política de governo, quer entre diferentes níveis governamentais, além de entre os órgãos públicos e a sociedade civil, através de seus representantes, ainda que minimamente organizados, como porta-vozes das demandas sociais que impõem ao poder público uma atuação positiva. Em um segundo momento, quando em decorrência dessa atuação, outras surgem, cuja solução, de igual modo, acionam a atuação do poder público para seu atendimento.

Quanto à implantação de programas de governo por meio de políticas públicas garantidoras dos direitos sociais constitucionalmente estatuidos, não é demais afirmar que, em um país onde se tem reconhecidamente uma das maiores taxas de desigualdade social do mundo, a maioria da população dependa do sucesso das políticas públicas implementadas, principalmente com o fim de garantir os direitos sociais relativos às áreas de educação, saúde e moradia<sup>280</sup>.

Tal situação assume uma maior complexidade, dentre outras razões, porque o Estado não implementa políticas públicas suficientes ao pleno atendimento das necessidades sociais, conjuntamente com a constitucionalização, a partir da CR/88, de temas anteriormente reservados às discussões políticas (Legislativo)<sup>281</sup>.

No caso específico aqui trazido, a princípio, há três pilares que necessitam de uma atuação concertada dos diversos níveis do poder público, para a concretização de cada uma dessas políticas públicas garantidoras dos direitos sociais das crianças e adolescentes em

---

280 SILVA, Luis Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *Direitos sociais : fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 587. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002307976>. Acesso em: 15 jun 2022.

281 SILVA, Luis Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *Direitos sociais : fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 588. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002307976>. Acesso em: 15 jun 2022.



análise, a saber: a) direito à moradia; b) direito à educação; e c) direito à convivência familiar e comunitária. Não se trata das únicas carências não atendidas da população infantojuvenil aqui especificada, mas das que visamos analisar nesta tese. O Residencial Viver Melhor se insere dentro de uma política pública habitacional de nível federal, consistente no PMCMV, cabe analisar o nível de sucesso, neste caso concreto proposto.

Devemos voltar a atenção aos primórdios do programa, à fase de ideação e planejamento, e questionarmos quais foram os pontos levados em conta para determinar a demanda a ser atendida e, por conseguinte, qual a localização onde seria implantado. Sabe-se que foi proposta de maneira desprovida de estudos prévios e critérios delimitados, uma vez que não há nos registros do projeto básico referências a pesquisas específicas sobre este tema.

A escolha do sítio de implantação se deu de igual modo fundada na visão de periferação da população de baixa renda, como demonstra em sua vasta produção Ermínia Maricato, ao discorrer sobre o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e sobre como os recursos destinados às moradias populares modificaram a paisagem urbana, a partir da opção massiva por construção de edifícios de apartamentos, provocando uma explosão imobiliária, sem se preocupar em estancar a política de hegemonização urbanística, “empurrando a população para áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional”<sup>282</sup>.

Pontuou-se anteriormente a necessidade de avaliação de políticas públicas, com o principal intuito de possibilitar a verificação de sua efetividade. Ao tratar sobre esse controle de eficácia, presente no art. 170 da Constituição Helvética e na Emenda Constitucional 109/2021, que incluiu o §16 no art. 37 da CR/88, explica Fabiana de Menezes Soares: “Tanto as legislações quanto os atos normativos infralegais acham-se articuladas com os mais variados tipos de políticas públicas,

---

282 SILVA, Luis Virgilio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. Direitos sociais : fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 21. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002307976>. Acesso em: 15 jun 2022.

portanto, são o alvo das avaliações que acabam por verificar, na prática, o grau da efetividade de direitos”<sup>283</sup>.

Tem-se, a partir desse marco legal, a obrigação de que o objeto e o resultado das políticas públicas levadas a feito por qualquer órgão da administração pública sejam avaliados, com a posterior divulgação, possibilitando desse modo aferir a sua eficácia na garantia dos direitos a que se propunham.

Ainda que não seja aplicável ao caso do Residencial Viver Melhor, como se sabe esta previsão é posterior à sua conclusão, a política pública habitacional para pessoas de baixa renda não sofreu modificações relevantes quanto à sua concepção, sendo alvissareira a efetiva implementação do §16 do art. 37 da CR/88 para induzir, a partir dos resultados obtidos, um novo pensar relativo à garantia do direito à moradia e do direito à cidade, convergindo para a perspectiva que lhe emprestou David Harvey<sup>284</sup>: “Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.

Ermínia Maricato se refere a tal processo de urbanização como de negação do direito à cidade, em contraste com uma produção normativa, reconhecida como avançada, ao apontar que “nem mesmo em áreas de proteção ambiental [...] a fiscalização e aplicação da lei se dão com mais rigor do que nas áreas mais valorizadas pelo mercado”, imputando a este o controle dos investimentos públicos, que redundam na valorização de determinados espaços urbanos em detrimento das áreas para onde são direcionadas as edificações de moradias populares, que a autora denomina de “periferização urbana”<sup>285</sup>.

---

283 SOARES, Fabiana de Menezes. Avaliação legislativa e inteligência artificial: por uma política de legislação. ConJur, 21 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-21/fabrica-leis-avaliacao-legislativa-inteligencia-artificial-politica-legislacao>. Acesso em: 28 ago. 2023.

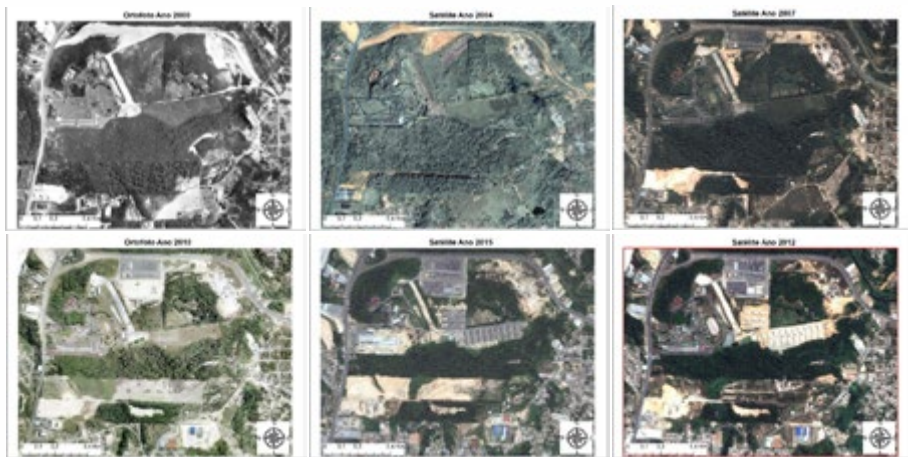
284 HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 34.

285 MARICATO, Ermínia. Brasil cidades: alternativas para a crise urbana. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 129.

No Residencial Viver Melhor, combinam-se as duas situações acima mencionadas, a escolha de local periférico, carente de serviços públicos nos seus mais diversos modelos (transporte, segurança, escola, saúde, trabalho) e as condições ambientais do sítio escolhido. A observação de fotos de satélite obtidas junto ao Instituto Municipal de Planejamento Urbano torna explícita a situação antes e após a implantação do empreendimento.

O local era utilizado pela população da cidade como área de lazer e recreação, com vários “banhos ou balneários”<sup>286</sup>, aproveitando a topografia e a rede hidrográfica do local, cortado por pequenos cursos d’água, localmente denominados de igarapés. Sem maiores conhecimentos técnicos, seria possível questionar a opção por tal localidade, quer pela topografia e hidrografia, quer por se tratar de um dos poucos fragmentos florestais da área e por servir como lazer para a população (especialmente a de menor renda).

**Figura 3** – Imagens de satélite da região do Residencial Viver Melhor de 2000 a 2015



Fonte: Instituto Municipal de Planejamento Urbano – IMPLURB, 2022.

286 Banhos ou balneários, são locais públicos ou particulares, utilizados para o lazer da população local, onde utiliza-se parte do curso de um igarapé, constituindo uma piscina natural, com a água corrente fluindo tendo por balizas as margens do curso d’água que são revestidas de madeira ou cimento (daí falarmos em piscinas) e no entorno são disponibilizados equipamentos de lazer, como quadras de futebol, tobogãs, restaurantes, e às vezes locais para pernoite.

Um levantamento básico da infraestrutura da localidade levaria à informação da precariedade do sistema de transporte urbano, que em conjunto com a escassez da frota, resulta em longos períodos de deslocamento a outros pontos da cidade, o que impõe um alto custo à sua utilização, isto para um público-alvo de baixa renda. Considerando que, no entorno do local, não havia demanda para emprego da mão de obra que ali passaria a residir, tem-se a população relegada a seus próprios esforços para suprir a falta de uma política pública garantidora de inserção social.

Com o reconhecimento do problema, por meio dos atendimentos aos pais na 28ª PJIJ, o Poder Público municipal esclareceu que não participou da concepção ou de nenhuma das etapas de planejamento e elaboração do projeto, porque era um programa envolvendo o Governo Federal e o Governo Estadual e, por esta razão, o município não foi demandado a tratar das políticas públicas que lhe são cometidas por delegação, na área da educação, da saúde e do atendimento social. Em relação ao estado, o empreendimento ficou a cargo da Superintendência Estadual de Habitação (SUHAB), como se verifica a partir do contrato firmado entre esta e a Caixa Econômica Federal (Anexos F, G e H).

No que pese os esforços despendidos ao longo de quase dois anos, pouca informação foi obtida acerca do Residencial Viver Melhor junto à SUHAB, pois segundo as explicações dadas por seus responsáveis (neste íterim, três superintendentes se sucederam no comando), a mudança de endereço ocorrida em 2020 ocasionou a perda de grande parte dos arquivos, que não estavam digitalizados. Assim, o que se conseguiu foram fragmentos que se encontravam armazenados em computadores de alguns servidores e relatos de outros que participaram das tratativas do projeto e ainda ali trabalham (Anexo I)<sup>287</sup>.

---

287 Cabe esclarecer que a SUHAB conta com reduzido número de servidores efetivos, sendo a grande maioria disponibilizados de outros órgãos do Estado ou detentores de cargos de confiança, o que explica a rotatividade da sua mão de obra, em todos os setores e níveis administrativos.

Dessa maneira, foi informado que a escolha do local, na Zona Norte do município de Manaus, deu-se em razão de ser esta a direção de expansão urbana prevista pelo Plano Diretor, por já terem sido construídos, em outros bairros, conjuntos habitacionais na mesma zona Norte (Conjunto Nova Cidade, Conjunto Cidadão, Cidade Nova, Tarumã Açú, Santa Etelvina etc.) e em outras zonas da cidade. De igual modo, foi dito que, em relação ao terreno, a opção decorreu da oferta pelo então proprietário de um dos lotes, o senhor Juarez Soares de Oliveira (área de 1.028.594,45 m<sup>2</sup>), e que houve então a desapropriação amigável (Anexo J), pelo Governo do Estado do Amazonas, dessa área e de outro lote contíguo de propriedade da AQUAMET Produtos Náuticos S/A (área de 667.014,31 m<sup>2</sup>) (Anexo K).

Destaca-se que durante o governo de Eduardo Braga, que durou até 30 de março de 2010, o Residencial Viver Melhor se denominava MEU ORGULHO, passando a ter a atual denominação no governo de Omar Aziz, cujo mandato iniciou em 31 de março de 2010 e terminou em 4 de abril de 2014. Assim, alguns documentos se referem ao MEU ORGULHO.

Observa-se também que, quando do repasse legal dos equipamentos públicos previstos no projeto (Anexos L e M), as escrituras de doação se referem apenas às estações de Tratamento de Esgotos (ETEs) e de Tratamento de Água (Anexo N), não se obtendo quaisquer registros relacionados a praças, áreas comerciais etc., em uma clara demonstração de que não havia a priorização da garantia de espaços de convivência ou da construção de unidades de ensino na área.

As informações trazidas neste tópico permitem concluir que, de fato, nenhum estudo foi efetuado, quer pelo poder estadual ou municipal, com o intuito de identificar as demandas que certamente surgiriam com o deslocamento de tamanho quantitativo de pessoas para ocupar as moradias que seriam construídas. Ressalta-se que, em relação ao Município, coube um papel de coadjuvante na consecução do Residencial Viver Melhor, conduzido mediante parceria entre o Governo Federal e o Governo do Estado.

Em que pese tal situação, a realidade é que o atendimento do direito à educação da população infantojuvenil, que ali passaria a residir junto a suas famílias, recairia primordialmente sobre o Município de Manaus, constitucionalmente obrigado a garantir o acesso à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, cabendo ao governo estadual a prerrogativa de oferta do Ensino Médio e o Fundamental II, de modo complementar.

É, portanto, previsível a ocorrência do que se tornou ponto fulcral deste estudo, a negativa do direito à educação e à convivência comunitária de crianças e adolescentes que passaram a morar, a partir do final do ano de 2012, no Residencial Viver Melhor, em Manaus, que se tornou o maior empreendimento do PMCMV no Brasil.

### **3.2. O CASO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO RESIDENCIAL VIVER MELHOR: A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS SOB ANÁLISE**

Um dos objetivos deste estudo é demonstrar o modo como a política de urbanização e os programas de moradia para pessoas de baixa renda interferem em diversos direitos sociais, especificamente no Direito à Educação e à Convivência Comunitária, em relação ao Residencial Viver Melhor, conjunto habitacional edificado na periferia de Manaus.

Tal demanda se tornou o alvo da atuação da PJIJ, a partir da escuta dos relatos dos pais e responsáveis de crianças e adolescentes, os quais narraram a impossibilidade de acesso à escola, por estarem situadas em outros bairros da cidade, o que implica a utilização de transporte público, precaríssimo naquela área do município, além do custo financeiro extra, em razão de muitas crianças necessitarem de acompanhamento por um adulto, que por sua vez não fazia jus ao transporte gratuito (Passe Estudantil), ao par com a violação do direito previsto na Lei nº. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional<sup>288</sup>, relativo ao direito de frequentar escolas públicas próximas de suas residências.

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...]

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

Trata-se de um público específico, as crianças e adolescentes, que embora tenham direito à prioridade absoluta, nos termos do art. 227 da CR/88, na maioria dos casos, como o que nos propomos a apresentar, são tratadas como peças de menor importância, a reboque dos interesses políticos, na implementação de políticas públicas.

Ainda que se afirme que as condições de moradia disponibilizadas por esses programas governamentais propiciam melhores condições de vida à população por eles contempladas, não se pode negar a violação, acima apontada, perpetrada à Lei 9.394/1996<sup>289</sup>, como se observa nos dados fornecidos pelas Secretarias Estadual e Municipal de Educação, tanto no bojo do IC nº 017/2014 - 28ª PJIJ (Anexo D), como nos quadros fornecidos, em resposta à solicitação formalizada.

Os dados foram solicitados das duas esferas da administração, com a intenção de obter, diretamente dos responsáveis, informações que demonstrassem se, em conjunto com a construção das moradias, o poder público havia se desincumbido do dever de garantir outros

---

288 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023.

289 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023.

direitos sociais a essa população, neste caso o Direito à Educação, conforme preconiza a LDB.

**Quadro 1** – Quantitativo de alunos, escolas e salas de aula, por ano

INFORMAÇÃO	ANO							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quantitativo de CMEI no Viver Melhor	2	3	3	1	3	3	3	3
Quantitativo de E.M. no Viver Melhor	3	4	4	2	3	3	3	4
Quantitativo de alunos nas escolas do Viver Melhor	1.481	2.552	2.747	1.689	4.356	4.401	4.777	6.384
Quantitativo de alunos na Região Norte	59.391	60.889	63.271	63.144	66.571	68.219	70.601	72.322
Quantitativo de salas de aula na Região Norte	1.304	1.336	1.341	1.220	1.282	1.311	1.329	1.367
Quantitativo de escolas na Região Norte	118	122	121	113	117	120	121	121

Fonte: SEMED/SSAF/DEPLAN/SIGEAM/DIE.

O que se observa do Quadro 1 é uma compilação de dados, sem que tenha sido feito o diagnóstico da realidade escolar, tanto em relação à disponibilidade de vagas, como de que modo elas poderiam atender à demanda gerada. Nem o quantitativo de salas de aula, nem de escolas ou de alunos matriculados permite avaliar criteriosamente se estavam disponíveis vagas para as crianças e adolescentes do Residencial Viver Melhor e se estas, caso existentes, atenderiam à necessidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, ônus do município de Manaus, bem como do Ensino Fundamental e Médio, de responsabilidade do Estado do Amazonas.



**Quadro 2** – Número de escolas do Residencial Viver Melhor – Rede Pública 2014 a 2019

LOCAL	ESCOLA	NÚMERO DE ESCOLAS PÚBLICAS					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>RESIDENCIAL VIVER MELHOR (ETAPA 1)</b>	ESC MUL PROF <sup>a</sup> SILVIA HELENA COSTA DE OLIVEIRA BONETTI	1	1	-	1	1	1
	CENTRO MUL EDUC INF PROF CAIO CARLOS F DE MEDEIROS	1	1	1	1	1	1
	CENTRO MUL EDUC INF PROF <sup>a</sup> SOFIA SOEIRO DO NASCIMENTO	1	1	-	1	1	1
	E E ELIANASOCORRO PACHECO BRAGA	1	1	1	1	1	1
	E E SEN EVANDRO DAS NEVES CARREIRA	-	-	1	1	1	1
	ESC MUL BENJAMIM MATIAS FERNANDES	-	-	1	1	1	1
	<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

Fonte: MEC/INEP/SEDUC/DPGF/GEPES/CEST/Censo Escolar.

Do Quadro 2, depreende-se a relação de escolas que supostamente se destinariam a atender a procura por vagas escolares, que teve início a partir do ano letivo de 2013, enquanto todas as unidades de ensino foram inauguradas a partir de fevereiro de 2014, fato corroborado pelo Quadro 3, que aponta a efetivação de matrículas somente a partir de 2014.

**Quadro 3** – Número de matrículas do Residencial Viver Melhor – Rede Pública 2014 a 2019

LOCAL	ESCOLA	NÚMERO DE MATRÍCULAS					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>RESIDENCIAL VIVER MELHOR (ETAPA 1)</b>	ESC MUL PROFª SILVIA HELENA COSTA DE OLIVEIRA BONETTI	329	320	-	1.839	1.905	1.955
	CENTRO MUL EDUC INF PROF CAIO CARLOS F DE MEDEIROS	454	536	579	595	534	613
	CENTRO MUL EDUC INF PROFª SOFIA SOEIRO DO NASCIMENTO	196	175	-	445	561	530
	E E ELIANASOCORRO PACHECO BRAGA	1.433	1.401	1.269	1.313	1.391	1.330
	E E SEN EVANDRO DAS NEVES CARREIRA	-	-	3.008	2.365	2.228	1.820
	ESC MUL BENJAMIM MATIAS FERNANDES	-	-	890	913	918	946
	<b>TOTAL</b>	<b>2.412</b>	<b>2.432</b>	<b>5.746</b>	<b>7.470</b>	<b>7.537</b>	<b>7.194</b>

Fonte: MEC/INEP/SEDUC/DPGF/GEPES/CEST/Censo Escolar.

A corroborar a situação acima demonstrada, tem-se o Quadro 4, em que se encontram elencados os nomes e datas de inauguração das Escolas Municipais localizadas no Residencial Viver Melhor, demonstrando que até o ano de 2014 nenhuma estava disponível aos moradores dos 3.072 apartamentos e das 439 casas térreas, entregues em dezembro de 2012.

**Quadro 4** – Escolas da SEMED do Residencial Viver Melhor e inauguração

ESCOLAS	DATA
E. M. Benjamim Matias	Maio de 2014
CMEI Caio Carlos	Maio de 2014
CMEI Sofia Soeiro	Maio de 2017
E. M. Sílvia Helena	Fevereiro de 2017
CMEI Suely Cruz	Agosto de 2017
E. M. Zilda Arns	Abril de 2019
E. M. Anna Raymunda Mattos	Dezembro de 2020
CIME Dra. Viviane Estrela Marques Rodella	Fevereiro de 2021
E. M. Gilberto Rodrigues	Setembro de 2021

Fonte: SEMED/SSAF/DEPLAN/SIGEAM/DIE.

O Quadro 4 ainda permite averiguar que algumas informações fornecidas se referiam a unidades de ensino – Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) e Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) – ainda em construção e que os alunos que ali deveriam estudar foram encaminhados para outras escolas ou ficaram fora da rede escolar. Como se pode observar, ao atender à solicitação de informação, a referida Secretaria incluiu em seu quadro duas escolas municipais, sendo estas computadas para fins de número de matrículas. O que poderia, em uma análise superficial, levar à interpretação equivocada de que os dados se referem apenas à rede pública estadual.

A partir das informações do Quadro 5, verifica-se os dados encaminhados pela SEDUC, englobando todos os bairros que compõem a Zona Norte do município de Manaus e listando o quantitativo de escolas dessa área da cidade, no período de 2014 a 2019, dentre os quais se encontra o bairro Santa Etelvina, onde foi construído o empreendimento do Residencial Viver Melhor.

**Quadro 5** – Número de escolas públicas dos bairros da Zona Norte de Manaus - 2014 a 2019

BAIRROS (ZONA NORTE)	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	NÚMERO DE ESCOLAS PÚBLICAS					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
CIDADE DE DEUS CIDADE NOVA COLÔNIA SANTO ANTÔNIO COLÔNIA TERRA NOVA LAGO AZUL MONTE DAS OLIVEIRAS NOVA CIDADE NOVO ALEIXO NOVO ISRAEL SANTA ETELVINA	FEDERAL	-	-	-	-	-	-
	ESTADUAL	50	48	51	52	53	53
	MUNICIPAL	119	118	113	112	116	124
	TOTAL	169	166	164	164	169	177

Fonte: MEC/INEP/SEDUC/DPGF/GEPES/CEST/Censo Escolar.

Tais dados têm pouca relevância em relação ao atendimento do público infantojuvenil que passaria a habitar o conjunto, uma vez que esses números não possibilitam qualquer estimativa acerca das vagas de fato disponíveis nessas unidades escolares e menos ainda como poderiam ser destinadas a atender à demanda do Residencial Viver Melhor.

As mesmas considerações feitas acima acerca do número de escolas servem para o Quadro 6, que se resume a informar o número de salas de aula, sem que daí se possa obter a real disponibilidade de vagas da área. O mais grave é o fato de esse levantamento ter sido realizado a partir do ano de 2014, lembrando que a ocupação dos imóveis do Residencial Viver Melhor I teve início ao final do ano de 2012.

**Quadro 6** – Número de salas de aula dos bairros da Zona Norte de Manaus - 2014 a 2019

BAIRROS (ZONA NORTE)	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	NÚMERO DE SALAS					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
CIDADE DE DEUS CIDADE NOVA COLÔNIA SANTO ANTÔNIO COLÔNIA TERRA NOVA LAGO AZUL MONTE DAS OLIVEIRAS NOVA CIDADE NOVO ALEIXO NOVO ISRAEL SANTA ETELVINA	FEDERAL	-	-	-	-	-	-
	ESTADUAL	803	767	828	862	853	847
	MUNICIPAL	1.165	1.171	1.166	1.215	1.251	1.334
	<b>TOTAL</b>	<b>1.968</b>	<b>1.938</b>	<b>1.994</b>	<b>2.077</b>	<b>2.104</b>	<b>2.181</b>

Fonte: MEC/INEP/SEDUC/DPGF/GEPES/CEST/Censo Escolar.

O Quadro 7 traz novamente números desarticulados da realidade vivenciada pelos moradores e sem proveito para a busca de uma solução, pois novamente se limita a apresentar um quantitativo, sem indicar se de fato as vagas eram disponíveis para atender ao direito à educação da população infantojuvenil e de que modo poderiam fazê-lo. Reitera-se que, em todos os quadros, os levantamentos procedidos se deram após a instalação do caos educacional promovido pelo próprio Poder Público, por meio de suas Secretarias – Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) e Secretaria Municipal de Educação (SEMED) –, com soluções inexistentes à época do planejamento e implantação do Residencial Viver Melhor.

**Quadro 7 – Número de matrículas dos bairros da Zona Norte de Manaus - 2014 a 2019**

BAIRROS (ZONA NORTE)	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	NÚMERO DE MATRÍCULAS					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
CIDADE DE DEUS CIDADE NOVA COLÔNIA SANTO ANTÔNIO COLÔNIA TERRA NOVA LAGO AZUL MONTE DAS OLIVEIRAS NOVA CIDADE NOVO ALEIXO NOVO ISRAEL SANTA ETELVINA	<b>FEDERAL</b>	-	-	-	-	-	-
	<b>ESTADUAL</b>	71.159	65.034	70.522	70.914	70.974	70.220
	<b>MUNICIPAL</b>	61.964	63.037	64.726	66.636	68.130	72.413
	<b>TOTAL</b>	<b>133.123</b>	<b>128.071</b>	<b>135.248</b>	<b>137.550</b>	<b>139.104</b>	<b>142.633</b>

Fonte: MEC/INEP/SEDUC/DPGF/GEPES/CEST/Censo Escolar.

Consoante informações obtidas junto à SUHAB, a formalização dos contratos de financiamento do Residencial Viver Melhor I e II com a Caixa Econômica ocorreu em 7 de julho de 2010 e 30 de setembro de 2011, respectivamente, com a entrega dos imóveis em 2012 e 2015, representando um acréscimo de mais de 5.000 novas unidades habitacionais ao universo de 3.511 moradias habitadas de antemão.

Embora o projeto do residencial mencionasse a existência de escolas e outros equipamentos públicos, a realidade é que o foco da atenção se centrava na entrega das moradias, sem a realização de discussão ampla acerca das necessidades que a chegada dos moradores traria, em uma visão pública voltada para a garantia de direitos sociais de forma conjugada, consentânea com o desenvolvimento de política

de planejamento urbano, fato este observado por outros pesquisadores em outras localidades do Brasil<sup>290</sup>.

Em agosto de 2023, após inúmeras idas à SUHAB em busca de documentos do Residencial Viver Melhor, foi disponibilizado o arquivo digital denominado Diagnóstico de Demanda Atual (Anexo O), sem data de sua elaboração, documento onde se verifica que era de seu conhecimento que a procura por vagas escolares não poderia ser atendida, nos termos da legislação, pois as vagas disponíveis se encontravam em raio superior a 2,5 km.

De acordo com os dados informados pela SEMED e pela SEDUC, identificamos as Instituições de ensino instaladas no Bairro Santa Etelvina e no entorno dos Residenciais Viver Melhor I e II, em área superior a 2,5 km, que apresenta oferta para a demanda de transferência e inclusão escolar. Mais adiante, o mesmo documento apresenta o quadro das escolas que supostamente atenderiam às crianças e adolescentes do Viver Melhor I e II.

---

290 DUARTE, Sandro Marino. Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, Naiara Videira dos; MOURA, Edila Arnaud Ferreira. Planejamento urbano e o direito à moradia: análise do Residencial Macapaba no município de Macapá-AP. Novos cadernos NAEA, v. 22, n. 3, 2019.

**Quadro 8** – Instituições de ensino do bairro Santa Etelvina e do entorno do empreendimento

<b>EQUIPAMENTOS DO ENTORNO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>DISTÂNCIA</b>	<b>LOCAL</b>	<b>CAPACIDADE</b>
<b>ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL</b>	EM Lago e Silva	6,5 km	Rodovia Torquato Tapajós, km 20	150 vagas
	CMEI Poeta Álvares de Azevedo	5,6 km	Rua Jabal Quadra K N° 2 Loteamento Santa Tereza – Santa Etelvina	300 vagas
	CMEI Irmão Ciro	7 km	Rua Macura s/n Vitória Régia – Areal Monte das Oliveiras	260 vagas
	CMEI Heliodoro Balbi	4,6 km	Rua das Samambaias – 864 Santa Etelvina	450 vagas
	EM Ambientalista Chico Mendes	6 km	Rod Torquato Tapajós, km 19, Ramal 23 de setembro - 1181.	150 vagas
<b>TOTAL</b>				<b>1310</b>



## Vânia Maria Marques Marinho

<b>ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL</b>	EM Presidente João Goulart	4,5 km	Rua das Sambaibas s/n – Santa Etelvina	991 vagas
	EM Siria Mamed Amed Chagas	6,6 km	Rua 22 de Maio s/n Vitoria Regia – Areal Santa Etelvina	716 vagas
	EM Sara Barroso Cordeiro	4,7 km	Rua das Sambaibas s/n – Santa Etelvina	768 vagas
	EM Santa Etelvina	6 km	Rua Amazonino Mendes – 64 Santa Etelvina	457 vagas
	EM Prof. <sup>a</sup> Elizabeth Beltrão	5,3 km	Rua do Comércio – 36 Santa Etelvina	718 vagas
	EE Sebastião Augusto Loureiro	7 km	Av. Principal 2 Cj. Nova Cidade s/n Santa Etelvina	1880 vagas
	EE Ayrton Senna da Silva	7 km	Av. Principal 2 Cj. Etelvina	610 vagas
	Centro Educacional de Tempo Integral João dos Santos Pereira Braga	7 km	Av. Principal 2 Cj. Nova Cidade s/n Santa Etelvina	600 vagas
	Centro Educacional Arthur Virgílio Filho	5 km	Rua Nossa Senhora de Fátima-69 Santa Etelvina	720 vagas
	EE Professor Octávio Mourão	3,9 km	Rua Amazonino Mendes s/n Santa Etelvina	960 vagas
	EM Lago e Silva	6,5 km	Rodovia Torquato Tapajós, km 20	150 vagas
	EM Ambientalista Chico Mendes	6 km	Rodovia Torquato Tapajós, KM 19 Ramal 23 de Setembro – 1181	150 vagas
<b>TOTAL</b>				<b>8.570</b>

<b>ESCOLA DE ENSINO MÉDIO</b>	Centro Educacional Arthur Virgílio Filho	5 km	Rua Nossa Senhora de Fátima-69 Santa Etelvina	1305 vagas
	EE Sebastião Augusto Loureiro	7 km	Av. Principal 2 Cj. Nova Cidade s/n Santa Etelvina	855 vagas
	EE Professor Octávio Mourão	3,9 km	Rua Amazoni- no Mendes s/n Santa Etelvina	270 vagas
	Centro Educacional de Tempo Integral João dos Santos Pereira Braga	7 km	Av. Principal 2 Cj. Nova Cidade s/n Santa Etelvina	360 vagas
<b>TOTAL</b>				<b>2.790</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>12.670</b>

Fonte: Diagnóstico de Demanda Atual, obtido junto à SUHAB, 2023.

Como se observa do Quadro 8, nenhuma das escolas relacionadas se encontra dentro da poligonal do Residencial Viver Melhor ou sequer a uma distância de até 1.000 m, como preconizado na Portaria 660/2018 do Ministério das Cidades, o que demonstra que a garantia do direito à educação para crianças e adolescentes nunca esteve em destaque na visão dos responsáveis pelos estudos e implementação do PMCMV em Manaus. O documento da SUHAB ainda contém a afirmação: “As instituições de Educação Infantil são de responsabilidade do Município conforme Lei nº 9394/96 e tanto o Estado do Amazonas como o Município de Manaus se responsabilizarão em oferecer os ensinos fundamental e médio”<sup>291</sup>.

Em relação a creches, embora reconhecida a necessidade em razão da estimativa de demanda de cerca de 9 mil crianças, não houve a expressa previsão de implantação (indicação de local, prazo etc.). Localizou-se uma denúncia acerca de um empreendimento destinado à construção de uma creche, supostamente com recursos do Governo Federal, que não foi concluído e se encontra abandonado, sem que

<sup>291</sup> Vide página 7 do Diagnóstico de Demanda Atual (Anexo O).

haja perspectiva para o atendimento da população local<sup>292</sup>. Destaca-se que a Prefeitura afirma estar construindo uma na área do residencial, ao lado do CMEI Prof. Carlos Caio Frota Medeiros, com planejamento de entrega em novembro de 2023, após mais de 10 anos de inauguração das unidades residenciais.

O descompasso entre a entrega das casas e das unidades de ensino explicita que, ao pensar uma política pública voltada para a moradia de pessoas de baixa renda, o Estado deixou de contemplar outros direitos sociais, como o direito à saúde, à segurança e à educação. Um conjunto de moradias do porte do Residencial Viver Melhor não se constrói em dois anos, pelo contrário, trata-se de um processo que começou em 2009, com o lançamento do Edital que contemplava o projeto básico, passando por todas as etapas burocráticas exigidas pela legislação até o início da construção. Ao longo deste período, não há relato de abordagem interinstitucional ou entre as diferentes esferas de governo acerca do tema Educação, exceto por uma estimativa de uma demanda baseada nas estatísticas do IBGE.

O Residencial Viver Melhor está inserido em um Programa Federal, executado em convênio com o Governo Estadual, e demanda a atuação do Município em vários aspectos, como infraestrutura do local, acesso e sistema de transporte público, postos de Atenção Básica à Saúde e a rede escolar. O que se vislumbra neste caso, em razão dos problemas detectados, é que esta sinergia entre as três esferas do Executivo não se deu da maneira adequada.

Somente com a ocupação dos imóveis e reativamente aos problemas é que se passou a dar importância na mídia e nas instâncias judiciais e extrajudiciais aos problemas, buscando reparar e não antever e evitar a ocorrência deles, em especial quanto ao acesso à Educação das crianças e adolescentes. Tal situação chegou ao conhecimento público através da movimentação de pais que, inconformados com

---

292 ADINAMAR, Israel. O descaso com o povo - Creche/Viver Melhor. Perfil pessoal da rede social Facebook, 22 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/israeladinamar/videos/o-descaso-com-o-povo-creche-viver-melhor/806087033264477/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

os sacrifícios e prejuízos suportados por si próprios e por seus filhos, buscaram a mídia<sup>293</sup> e o Ministério Público (28ª PJIJ), dando início ao PP nº 035/2013-28ª PJIJ (Anexo A) e IC nº 017/2014 - 28ª PJIJ (Anexo D), que resultou no ajuizamento da ACP nº 0616877-87.2014.8.04.0001 (Anexo E).

Como se verifica com as informações coletadas e aqui apresentadas, a precariedade da situação a que foram expostas as crianças e suas famílias era previsível, uma vez que, segundo dados do Censo 2010 do IBGE, cada família brasileira tem em média 2,59 filhos<sup>294</sup>, merecendo destaque a informação de que, ao perfilar o que denominou de unidade familiar, o IBGE aponta a coabitação de parentes e agregados no mesmo domicílio. Portanto, ao disponibilizar 3.511 unidades habitacionais, era previsível a existência de demanda escolar, tanto que foram prometidas escolas e faziam parte do projeto de construção do Residencial Viver Melhor, porém não se concretizaram em tempo adequado.

Com a divulgação e judicialização de demandas<sup>295</sup> expondo a situação enfrentada pelos moradores, bem como com a intervenção do Ministério Público do Estado do Amazonas (MPE-AM), especificamente da 28ª PJIJ, foram prestadas as informações a seguir detalhadas.

As Escolas Municipais, em efetivo funcionamento na Região Norte, eram oito:

- EMEF José Marques de Almeida (Rodovia AM 010, KM 13, Ramal o Acará, CEP: 69.019-400);
- CMEI Poeta Álvares de Azevedo (9R Jabal, Qd K, 2 Loteamento Santa Tereza, Bairro Santa Etelvina, CEP: 69059-140);

---

293 ALENCAR, Jaíze. Moradores do Residencial Viver Melhor sem energia e escolas. *Jornal A Crítica*. Disponível em: <https://www.acritica.com/manaus/moradores-do-residencial-viver-melhor-sem-energia-e-escolas-1.152259>. Acesso em: 11 mar 2021.

294 IBGE. Censo 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

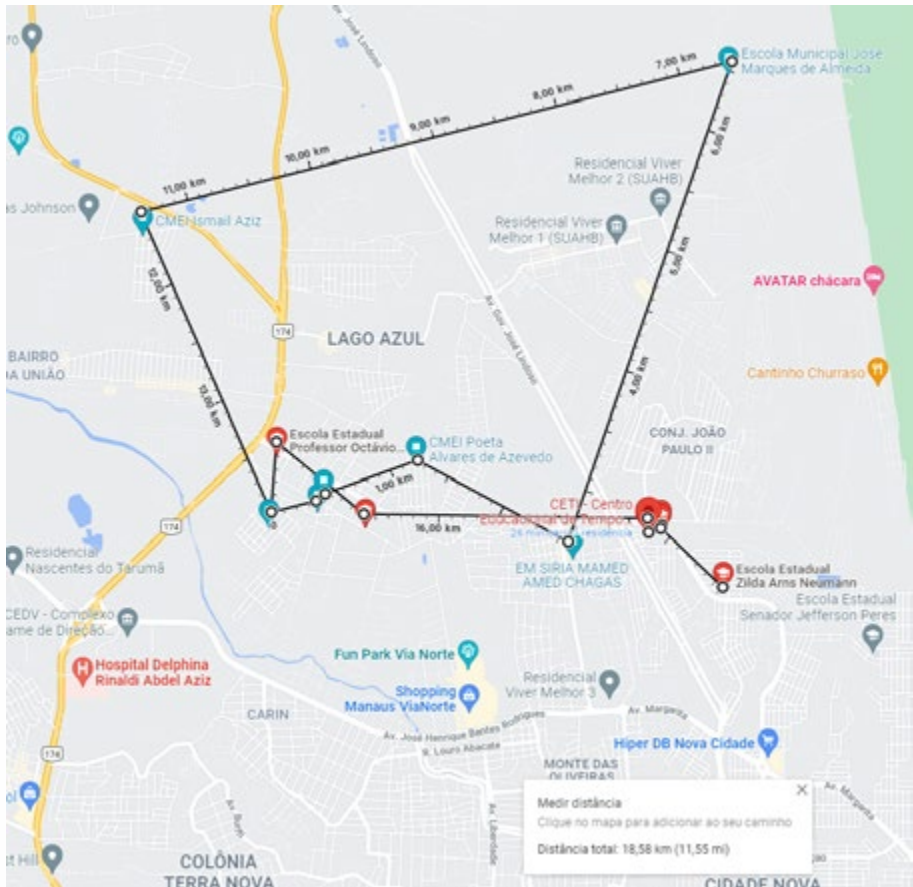
295 Mandados de Segurança com vistas a garantir vagas em escolas próximas de suas residências, vide página 6 da ACP nº 061687787.2014.8.04.0001 (Anexo E).

- EMEF Elizabeth Beltrão (Rua do Comércio, 36, Santa Etelvina, CEP: 69059-170);
- CMEI Ismail Aziz (Rodovia BR 174, km 2,5, Rua Imbu, 22 - Comunidade Ismail Aziz, Tarumã-açu, CEP: 69065-111);
- EMEF Presidente João Goulart (Rua das Samambaias, s/n, Santa Etelvina, CEP: 69059-000);
- CMEI Heliodora Balbi (Rua das Samambaias, 864, Santa Etelvina, CEP: 69059-500);
- EMEF Síria Mamed Amed Chagas (Rua 22 de Maio, Monte das Oliveiras/Santa Etelvina, CEP: 69093-115);
- EMEF Sara Barroso Cordeiro (Rua das Samambaias, s/n, Santa Etelvina, CEP: 69059-000).
- O Estado (SEDUC) informou que na região há seis Escolas Estaduais, são elas:
- CETI João dos Santos Braga (Rua Curaçao, s/n, Cidade Nova, CEP: 69097-235);
- Escola Estadual Dra. Zilda Arns (Rua 212, QD-310, Conjunto Cidadão 5, Nova Cidade, CEP: 69097-514);
- Escola Estadual Professor Sebastião Loureiro Filho (Avenida Principal, s/n, Conj. João Paulo, Santa Etelvina, CEP: 69095-000);
- Escola Estadual Ayrton Senna (Rua Principal 2, s/n, Nova Cidade, Cidade Nova, CEP: 69097-387);
- Centro Educacional Arthur Virgílio Filho (Rua Nossa Senhora de Fátima, 69, Santa Etelvina, CEP: 69059-420);
- Escola Estadual Octávio Mourão (Rua Amazonino Mendes, s/n, Santa Etelvina, CEP: 69059-140).

Como se verifica com o mapa a seguir (Figura 4), em que estão dispostas as unidades educacionais listadas, todas se localizam distantes do Residencial Viver Melhor e o quantitativo de vagas disponíveis buscava atender a demanda da população de seu entorno, não existindo oferta de vagas suficientes ao atendimento do acréscimo gerado com a entrega dos imóveis do Residencial Viver Melhor.

Na tentativa de dar cumprimento ao seu dever constitucional de ofertar o acesso à Educação às crianças e adolescentes, estes foram matriculados em escolas espalhadas por toda a área das Zonas Norte e Oeste<sup>296</sup> do Município de Manaus, sem considerar os regramentos legais que disciplinam a matéria.

**Figura 4** – Visão panorâmica da localização das escolas da Zona Norte de Manaus



Fonte: Google Maps – Zona Norte de Manaus.

296 Vide páginas 7-17 e 24-25 do IC nº 017/2014-28ª PJIJ.

Ainda assim, a solução paliativa foi disponibilizar dois micro-ônibus, para cumprir uma rota pré-estabelecida, em que os alunos (em sua maioria menores de 15 anos) deveriam se deslocar de suas casas ao “ponto de parada” e aguardar a passagem do veículo, que os levaria às suas escolas, repetindo-se o procedimento ao retornarem para as suas residências.

Contudo, estes “pontos de parada” não dispunham de qualquer proteção para atender a esse público, porque coincidiam com paradas de ônibus regulares (caso em que os estudantes ficavam misturados com os outros usuários) ou eram locais sem sinalização ou infraestrutura (uma faixa de calçada), onde ficavam expostos às intempéries e a vicissitudes (atropelamento, aliciamento para o tráfico e/ou sexual etc.) em ambas as situações, além do tempo demandado ao percurso, ante à distância e a rota a serem percorridas. Tal situação também foi divulgada na mídia<sup>297</sup> e posteriormente levada ao Ministério Público<sup>298</sup>.

A exemplo de outros municípios, Manaus não cumpre com o seu dever de pleno atendimento à demanda de educação infantil e de educação básica<sup>299</sup>, embora se dedique a promover programas contemplando bolsas de estudo para o ensino universitário, em flagrante violação à CR/88 e à LDB<sup>300</sup>:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, **permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente**

297 Vide reportagem das páginas 5 e 6 do nº 035/2013 - 28ª PJIJ (Anexo B).

298 Vide página 4 do IC nº 017/2014-28ª PJIJ (Anexo D).

299 “Art. 211. §2º: Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 jan. 2022).

300 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023.

**as necessidades de sua área de competência** e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (grifo nosso).

Era comum, no início do ano escolar, o atendimento a pais e responsáveis cujas crianças e adolescentes não haviam conseguido realizar matrículas na área de sua moradia<sup>301</sup>, ou por vezes em qualquer outra unidade de ensino. Assim, a princípio, a demanda por vagas no Residencial Viver Melhor não se mostrou diferente do que ocorria nas demais áreas da cidade de Manaus. No entanto, a partir de um determinado momento, observou-se que se estava diante de outra realidade.

Tornou-se perceptível ao atendermos os pais que, ao solicitarem vagas escolares, informavam necessitarem da garantia de transporte, porque não havia escolas próximas de suas residências e que, por seus filhos serem crianças pequenas, era necessário um adulto levá-las e trazê-las da escola para onde seriam direcionadas, o que inviabilizaria sua frequência regular, por não disporem de recursos financeiros para arcar com a tarifa de ônibus, especialmente ao se levar em conta que seriam quatro passagens por dia, ou alternativamente que o adulto, ao levar a criança, permanecesse na escola até o fim da aula, para que gastasse apenas com duas passagens diariamente e, neste caso, tal pessoa não poderia exercer suas atividades regulares, quer no emprego, quer no âmbito domiciliar.

Ao serem requisitadas informações à SEMED e à SEDUC, foi encaminhada uma relação das escolas existentes na área do Residencial Viver Melhor e constatamos que as escolas referenciadas existiam desde antes da sua implantação, além de estarem com a capacidade de atendimento no limite, não podendo ser consideradas

---

301 “Art. 4º: [...] X – Vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394). Acesso em: 7 abr. 2023).



aptas para absorver a nova procura surgida. Verificamos então que, durante todo o período de construção, não foram realizadas tratativas eficientes entre o Estado (responsável pelo empreendimento) e o Município (responsável pelo atendimento à demanda escolar), com o fito de equacionar o problema que estava sendo gestado.

Assim, deu-se início a uma série de contatos e reuniões, buscando tanto compelir o Município, quanto o Estado, a edificarem unidades escolares para atendimento aos estudantes moradores do Residencial Viver Melhor, com o intuito de mitigar as situações acima descritas, em que foram consideradas as famílias eventualmente contempladas com vagas em alguma das escolas, que não representava o acesso à Educação estabelecido no regramento, como direito subjetivo.

Como não se obteve o atendimento adequado, na fase extraprocessual, foi ajuizada a ACP nº 0616877-87.2014.8.04.0001 (Anexo E) e, em conjunto ao seu processamento, entabulou-se diálogo mais profícuo com o Município, em busca da adoção de medidas paliativas, com a intenção de minimizar os prejuízos para as crianças e adolescentes em idade escolar do Residencial Viver Melhor.

Tais medidas, iniciadas após a apuração pelo MP, foram estabelecidas com o Município, o qual disponibilizou um esquema de rotas com os referidos ônibus e micro-ônibus (12 rotas) e, posteriormente, providenciando a implantação de paradas específicas, ao longo das rotas. Da mesma maneira, foi inserida a presença de monitores nos veículos, além dos motoristas que desempenhavam essa dupla função.

Claramente, essas crianças e adolescentes sofreram a violação do seu direito à Educação, especialmente no que diz respeito à igualdade de tratamento pelo Estado, especialmente se compreendermos que o seu deslocamento para as escolas fora da sua comunidade lhes cerceia o direito à Convivência Comunitária, pois os alunos dessas escolas pertencem a comunidades fora da área de convivência dos moradores do Residencial Viver Melhor. De igual modo, o cansaço em decorrência do deslocamento influirá em sua capacidade de aprendizado, prejudicando o seu desenvolvimento acadêmico.

Não é justificável minimizar essa violação sob o argumento de que lhes foi proporcionada moradia mais digna. Tampouco se pode argumentar que essa população talvez sequer frequentasse escolas onde moravam antes, ou ainda, que os pais não são presentes no acompanhamento da vida escolar, onde quer que eles estudem, visualizando-os como cidadãos de segunda ou terceira classe. Tal situação não se coaduna com a sociedade democrática, cuja Constituição determina em seu art. 1º, inciso III, que a dignidade da pessoa humana é um dos seus pilares. Nas palavras de Georges Abboud, “a dignidade é elemento de estruturação e legitimidade da Democracia constitucional brasileira”<sup>302</sup>.

Foi em busca da garantia do direito à educação, corolário ao direito à dignidade, que se adotou medidas, consideradas paliativas, enquanto se buscava obter pelas vias negociais e judiciais a efetivação de direitos. Para tanto, como já mencionado, foi instaurado, em 23 de julho 2014, no âmbito da 28ª PJIJ, o IC<sup>303</sup> nº 017/2014 (Anexo D), cujo conteúdo demonstra as diversas tratativas levadas a feito com a municipalidade.

Como acima mencionado, detalha-se que, após requisição, a SEMED respondeu informando que haviam sido organizadas nove rotas de coleta de alunos, em ambos os turnos, para a distribuição às 14 unidades de ensino, complementada com a relação das escolas e número de alunos de cada uma delas, totalizando 501 estudantes, distribuídos nos turnos matutino (230) e vespertino (271). Mais adiante, informaram a existência de três outras rotas, que os levavam para as escolas situadas na Zona Oeste, contemplando um total de sete

---

302 ABOUD, Georges. Democracia para quem não acredita. Belo Horizonte: Letramento, 2021, p. 104.

303 Instrumento utilizado pelo Ministério Público para obter informações acerca de tema relevante, do qual teve conhecimento, de modo a propiciar a solução administrativa do caso ou subsidiar o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 3 jun. 2022).

unidades de ensino e 144 estudantes, sendo 91 no turno matutino e 53 no vespertino.

Nesta ocasião, também informaram acerca do planejamento da implantação do que denominaram de “abrigos-padrão” nos locais de ponto de coleta dos alunos no Residencial Viver Melhor I e II, esclarecendo caber à Superintendência Municipal de Transportes Urbanos (SMTU) indicar o local para implantação dos abrigos e à SEMED buscar os recursos para a sua construção.

Em reunião realizada na 28ª PJIJ com esses dois órgãos, eles informaram trabalhar, a partir de dados do Censo do IBGE de 2012<sup>304</sup>, com a demanda escolar de 10.356 crianças no Residencial Viver Melhor I e II, além de que buscariam recursos do FAR, para a construção de Creches, CMEIs e EMEFs, reconhecendo a inexistência de vagas escolares para as crianças e adolescentes.

Após questionados, os representantes do município de Manaus esclareceram que, na realidade, o transporte dos alunos se dá em duas etapas. Primeiro são embarcados em quatro ônibus e depois, na via principal, são distribuídos em 17 veículos, em razão de as vias do conjunto estarem em péssimas condições de trafegabilidade. Foi informada, igualmente, a construção de 13 abrigos na região para atendimento dos alunos<sup>305</sup> e se comprometeram com a construção de mais oito, o que de fato ocorreu, como se pôde constatar em vistoria realizada e documentada às páginas 153 e 154 do IC nº 017/2014 - 28ª PJIJ (Anexo D).

A partir desse acompanhamento, ainda que de forma não totalmente adequada, houve a estabilização da oferta de salas de aulas para os alunos do Residencial Viver Melhor I e II, ao mesmo tempo em que eram mantidas as tratativas para a construção e conclusão de novas unidades escolares, o que de fato ocorreu, conforme demonstrado com os dados encaminhados das Secretarias.

---

304 Vide Diagnóstico de Demanda (Anexo O).

305 Vide páginas 132-136 do IC nº 017/2014-28ª PJIJ (Anexo D).

### **3.3. CONSIDERAÇÕES E CRÍTICAS AO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”, A PARTIR DA ANÁLISE DE ASPECTOS FÁTICOS E JURÍDICOS DO RESIDENCIAL VIVER MELHOR, EM MANAUS**

Constatou-se que a política pública voltada para a moradia de pessoas de baixa renda, em relação ao Residencial Viver Melhor, teve desdobramentos em outros direitos sociais, como o direito à educação, especialmente da população em idade escolar. Sem pretender realizar uma avaliação dessa política pública, a intervenção do Ministério Público e a judicialização da garantia do direito à educação demonstram a necessidade de uma revisão dos parâmetros estabelecidos na Portaria 660/2018 do Ministério das Cidades, especialmente o item 3.6.2<sup>306</sup>.

A intervenção do Ministério Público se deu a partir da demanda dos pais e/ou responsáveis, com o início do período de matrículas de 2013 e com maior intensidade durante o ano de 2014. Conforme se verificou nos autos do IC<sup>307</sup> nº 017/2014-28<sup>a</sup> PJIJ (Anexo D), o estabelecimento de rotas de transporte público para levar os alunos às escolas fora do Residencial Viver Melhor apresentou problemas, quer

---

306 “3.6.2. O projeto do empreendimento deve prever que famílias com crianças em idade escolar sejam atendidas por escolas públicas de educação infantil localizadas a uma distância máxima de 1.000 (mil) metros do perímetro do empreendimento e, no caso de escolas públicas de ensino fundamental, a uma distância máxima de 1.400 (mil e quatrocentos) metros, ou ter garantido o transporte escolar adequado e provido pelo ente público local” (MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelece as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484132/do1-2018-11-16-portaria-n-660-de-14-de-novembro-de-2018-50483803](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484132/do1-2018-11-16-portaria-n-660-de-14-de-novembro-de-2018-50483803). Acesso em: 20 fev. 2022).

307 Instrumento utilizado pelo Ministério Público para obter informações acerca de tema relevante, do qual teve conhecimento, de modo a propiciar a solução administrativa do caso ou subsidiar o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 3 jun. 2022).

quanto à garantia de sua integridade física, expostos às intempéries e ao assédio em via pública, quer em relação ao tempo gasto para ir e voltar, o que implica um desgaste físico maior, colocando-os em situação de desigualdade, além da repercussão sobre o direito à convivência familiar e comunitária, com o deslocamento e inserção em escolas em comunidades distintas das que residem.

A partir dessa constatação e frustradas as tentativas de solução extrajudicial do problema, buscou-se com a ACP nº 061687787.2014.8.04.0001 (Anexo E) garantir o cumprimento da legislação assecuratória do acesso à educação a crianças e adolescentes e, neste caso, com ênfase ao que determina o ECA<sup>308</sup>. A partir da judicialização, o Município foi compelido a assumir sua obrigação em relação ao Ensino Infantil e Fundamental, com a aceleração da construção de escolas.

Embora atualmente ainda não exista a plena oferta de vagas, a demanda por instituições de ensino apresenta níveis similares aos da realidade não só de Manaus, como de todo o país, ainda que agravada com a opção adotada em relação à política pública de moradia para pessoas de baixa renda, através do PMCMV, conforme exposto neste trabalho.

O objetivo desta tese é demonstrar a ocorrência de violações a direitos de crianças e adolescentes, pelo Estado que deveria ser o garantidor desses direitos. Embora se tenha no Brasil toda uma estrutura legal que enuncia e teoricamente garante os direitos infantojuvenis, aqui priorizados, buscou-se demonstrar que ainda há uma distância enorme entre o mundo do dever/ser e o mundo

---

308 “Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

[...]

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica” (BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019).

real, para que tais direitos possam ser rotineiramente garantidos e usufruídos por seus destinatários.

Não há qualquer dúvida acerca da intenção dos legisladores pátrios em especificar os direitos sociais, não à toa foram inseridos na Constituição, onde se albergam os valores jurídicos mais significativos de um Estado Democrático de Direito. Assim, no art. 6º da CR/88 se encontram, dentre outros, o direito à educação, à moradia, à proteção à infância e, como abordado ao longo desta tese, a legislação infraconstitucional também foi editada, de modo a reafirmar e até mesmo balizar sua implementação.

Igualmente, evidencia-se que a legislação existente não foi suficiente para de fato garantir esses direitos por parte do Poder Público, em seus diversos níveis – Federal, Estadual e Municipal – e devido à inação dos órgãos responsáveis da administração estatal que, ao elaborarem as políticas públicas, parecem agir de modo concertado à sua violação.

A elaboração de políticas públicas voltadas a sanar problemas sociais é, decerto, função e razão de existir da administração pública, assim como a observação dos direitos e garantias de toda a população. Neste caso aqui analisado, não parece ser essa a opção estatal. A política pública habitacional escolhida pelos governos federais das mais diversas nuances ideológicas, das presidências de Getúlio Vargas a Lula, que deveria ser a indutora da garantia do direito à moradia, parece ter sido pensada mais em função dos dividendos político-partidários do que na efetivação desse direito.

Neste sentido, o referencial teórico trazido a lume demonstrou que as críticas ao modo como foram gestadas essas variadas incursões governamentais permanecem atuais ainda hoje, pois o importante para a avaliação do suposto sucesso da política habitacional se volta ao número de habitações construídas, sem considerar se esses números traduzem a concretização da cidadania a que alude o texto constitucional.

Tal cidadania, prometida a todos, somente é possível se, ao par com a habitação, for garantida a prevalência do respeito e proteção

à dignidade da pessoa humana, ainda que resumida ao mínimo existencial, a que se refere, por exemplo, Ingo Sarlet, ao explicitar que toda a máquina pública estatal só encontra razão de existir enquanto busca efetivar prestações positivas e negativas (abstenções) na garantia do princípio da dignidade da pessoa humana, um dever de proteção do ser humano.

Parafraseando a canção *Comida*, dos Titãs<sup>309</sup>:

Bebida é água  
Comida é pasto  
Você tem sede de quê?  
Você tem fome de quê?  
A gente não quer só comida  
A gente quer comida, diversão e arte  
A gente não quer só comida  
A gente quer saída para qualquer parte  
A gente não quer só comida  
A gente quer bebida, diversão, balé  
A gente não quer só comida  
A gente quer a vida como a vida quer.

A vida digna não se resume a morar, ela só se concretiza se esse morar for em condições de acesso aos demais direitos que permitem a participação qualitativa e não figurativa em uma sociedade regida por uma democracia participativa. Como pode haver participação qualitativa, se é negado o direito à educação, em seu mais amplo sentido, que seria o de adquirir conhecimento e consciência de seus direitos, não apenas de integrar uma estatística que demonstra a redução do analfabetismo nacional.

É a função ampliada do acesso à educação que se buscou demonstrar ao longo do estudo do Residencial Viver Melhor, o direito de aprender, não apenas de estar matriculado em uma instituição de ensino. O direito de ser inserido e de pertencer à comunidade na qual

---

309 TITÃS. *Comida*. Compositores: Marcelo Fromer, Arnaldo Augusto Nora Antunes Filho e Sergio De Britto Alvares Affonso. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/titas/91453/>. Acesso em: 9 set. 2023.

reside, como meio de construir a cidadania, no recorte aqui adotado para as crianças e adolescentes e, a partir desta, reconhecer o direito ao tratamento igualitário enunciado no art. 5º da CR/88, que afirma sermos todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, após estabelecer que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos da República.

Na contramão do enunciado, o Poder Público tem promovido a manutenção de uma sociedade brutalmente desigual, ao deixar de levar a efeito políticas públicas garantidoras de inclusão social e ao empreender políticas públicas responsáveis por recrudescer a segregação socioespacial da população de baixa renda, ocasionadora da negação de direitos.

Isso ocorre devido à escolha de implantar conjuntos habitacionais destinados a essa faixa econômica da população na periferia das cidades, em áreas com pouca acessibilidade através do transporte público, ao mercado de trabalho, quer pela inexistência de postos de emprego, quer pela falta de previsão de espaços para instalações de atividades econômicas legais, além da ausência de atendimento básico à saúde e à segurança.

Reportando-se ao referencial teórico utilizado, ocorre uma síntese da negativa do direito à cidade e à cidadania. No Residencial Viver Melhor, em Manaus, tem-se o conjunto da obra, embora o enfoque tenha se direcionado ao direito à educação e convivência comunitária de crianças e adolescentes. Sua localização não decorreu da análise e busca por uma área adequada, antes foi fruto de uma opção, reiterada, da procura pelo menor custo da terra, ainda que desprovida de uma infraestrutura mínima. Assim, a localidade escolhida foi a Zona Norte de Manaus, que dista aproximadamente 24,5 km do Centro da cidade.

Tal percurso, com as vias de tráfego hoje existentes, importam em um deslocamento de cerca de 32 minutos em carros particulares e cerca de 1 hora e 22 minutos em ônibus de linha, em dias com pouco trânsito<sup>310</sup>, levando-se em conta apenas a distância a ser percorrida, sem contar com os transbordos necessários das estações para mudança

---

310 MOOVIT. Rota do Residencial Viver Melhor à Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição. Disponível em: <https://moovitapp.com/manaus-1743/poi/Residencial>



de linhas. À época de sua implantação, as linhas de transporte público eram ainda mais escassas, o que tornava o acesso da população ao centro ou aos seus empregos muito mais difícil e oneroso.

No caso do acesso à escola da população infantojuvenil, a distância não era o único problema, ainda que muito importante. Havia a necessidade que elas permanecessem em vias públicas, sem a assistência de um responsável, aguardando por horas a passagem do ônibus “especial” destinado ao seu transporte, no qual o limite máximo de passageiros não era considerado. Subiam aos ônibus quantas crianças estivessem a aguardar, resultando em uma superlotação, como é comum se ver em denúncias relacionadas à precariedade do transporte.

Ademais, esse era apenas o primeiro trecho da viagem, pois após embarcarem neste ônibus maior, eram desembarcadas em via pública e redistribuídas em outros menores, que as levariam até as escolas e, nestes locais, nem sempre havia espaço adequado destinado ao estacionamento dos veículos, sendo deixadas às margens das rodovias, quando se tratava de escolas rurais, ou nos meios-fios das ruas, repetindo-se o mesmo procedimento no retorno para casa. Situações aceitas como naturais para o Estado e o Município, responsáveis por garantir o direito à educação a essa população.

Reitera-se que o objetivo desta tese foi, ao par com a análise do estudo do Residencial Viver Melhor, mostrar que a mera existência de normas legais não tem o condão de garantir a efetivação dos direitos que elas enunciam, é necessária a prestação positiva do Estado, que nem sempre se traduz na adoção de políticas públicas capazes de promover, de fato, sua concretização, fazendo-se necessário a busca por intervenção do Estado Juiz.

Neste sentido, Maricato destaca o quanto o esforço excessivo à conquista de marcos jurídicos não necessariamente encerra demandas. Ao contrário, tem sido comum na tradição brasileira a

---

Viver Melhor I, Manaus/Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição/pt. Acesso em: 9 set. 2023.

instrumentalização jurídica não como garantidora de direitos, mas da neutralização do conflito, sem solucionar as problemáticas sociais<sup>311</sup>.

Trata-se da situação aqui discutida, pois embora a legislação reiteradamente garanta às crianças e adolescentes o direito à educação e à convivência familiar e comunitária, a política pública do PMCMV fez letra-morta da lei, tornando necessária a judicialização, através da 28ª PJIJ, para que passasse a haver, ao menos, a perspectiva da garantia desses direitos, no caso do Residencial Viver Melhor.

O que se reforça a partir do exposto é que a opção, traduzida pelo PMCMV, por implantar os projetos habitacionais para a população de baixa renda nas periferias da cidade resulta em uma perversa solução para o acesso ao direito à moradia. Embora esse direito seja supostamente garantido, tem resultado na negativa de outros tantos, como os aqui tratados (direito à educação, à convivência familiar e comunitária, à cidade), além da negativa aos direitos à segurança, à saúde, ao emprego, em suma, aos direitos sociais assegurados na CR/88.

Demonstra-se que os conjuntos habitacionais do PMCMV, erguidos por todo o país, compartilham das mesmas características nefastas ao promover, sob o manto da redução do déficit habitacional, a segregação socioespacial, com a periferização da habitação para pessoas de baixa renda e a conseqüente negação do direito à cidade, além dos demais direitos apontados. Entretanto, é possível tomar outros rumos, com a realização de monitoramento e avaliações adequadas de políticas públicas implementadas, de modo a obter dados que devem servir como balizas norteadoras de outras similares, posteriormente planejadas, viabilizando a correção de eventuais parâmetros, para otimizar os impactos sociais na população a que se destina.

Embora não seja o foco deste trabalho, entendemos que seria interessante tecer algumas considerações acerca do que estabelece o item 3.6.2 da Portaria 660/2018 do Ministério das Cidades, principalmente ao se levar em conta que esta mesma portaria, em seu

---

311 SANTOS, Raphael Bischof. Atualidade do pensamento de Ermínia Maricato: velhos desafios em contextos mutantes. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v.10, n. 1, p. 25-37, jan./mar., 2021, p. 34-35.

item 3.1, estabelece que os projetos dos empreendimentos devem se inserir tanto no espaço físico do município, como permitir o acesso a equipamentos de infraestrutura e sociais, indicando nos itens seguintes a necessária integração do empreendimento às diversas políticas de inserção social e acessibilidade, de modo a conectá-lo à realidade do entorno.

Um empreendimento voltado a proporcionar acesso à moradia para pessoas de baixa renda demanda uma série de estudos, como bem indica a anteriormente mencionada Portaria 660/2018<sup>312</sup>, possibilitando a formalização de termos de cooperação ou convênios entre os diversos entes federativos nele envolvidos, de modo a inserir a garantia do direito social à educação como prioridade a ser assegurada através da inserção de equipamentos públicos no próprio projeto, caso reste evidenciado, pelas informações coletadas, que a área de implantação não dispõe de escolas da rede pública ou, ainda, que a existente não comporta o atendimento da nova demanda que será gerada com a sua implantação.

Assim, sugere-se que a redação do item 3.6.2 passe a prever:

O projeto do empreendimento deve prever que famílias com crianças em idade escolar sejam atendidas em escolas públicas de educação infantil e ensino fundamental, localizadas a uma distância máxima de 1.000 (mil) metros do perímetro do empreendimento, mediante a realização de estudos prévios em cooperação com o ente municipal, constitucionalmente responsável por garantir o atendimento do direito à educação nesta parcela da população em idade escolar.

Importante apontar que a opção por 1.000 metros para ambas as faixas escolares se deu em razão de o referencial escolhido ser

---

312 A Portaria 660 prevê a necessidade da realização desse prévio diagnóstico em seu Anexo I, item 2.4 Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD): é o documento composto pela caracterização da demanda a ser gerada pelo empreendimento por serviços de educação, saúde, assistência social, transporte, comércio e infraestrutura, bem como a proposta para seu atendimento.

do perímetro do empreendimento, não da residência do aluno, o que implicará em uma distância maior a ser percorrida para acessar a unidade de ensino, podendo inclusive inviabilizar a frequência regular, especialmente dos que se encontram nos primeiros anos (a partir de 4 anos). É igualmente importante reafirmar a repercussão dessa negativa sobre outros direitos, como o direito à convivência familiar e comunitária.

Mantendo-se o foco na cidade de Manaus, pode-se afirmar a existência de alternativa viável de moradia para essa faixa econômica da população, que seria a utilização dos imóveis abandonados e espaços ociosos na região central da cidade. A própria municipalidade aponta para essa possibilidade através do que denominou “Programa Nosso Centro”<sup>313</sup>, cuja elaboração se encontra sob a responsabilidade do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) e que parece ter despertado o poder público municipal para a perspectiva de melhor aproveitamento dos equipamentos públicos essenciais (escolas, transporte, unidades de saúde, de segurança, saneamento etc.) disponíveis nessa região da cidade (Área do Centro Histórico – Zona Sul), que ao longo das últimas décadas vem sofrendo um esvaziamento populacional, como se verifica nos dados apresentados (Figura 5)<sup>314</sup>, corroborados pela manifestação do diretor de Planejamento do IMPLURB (arq. Pedro Paulo Cordeiro):

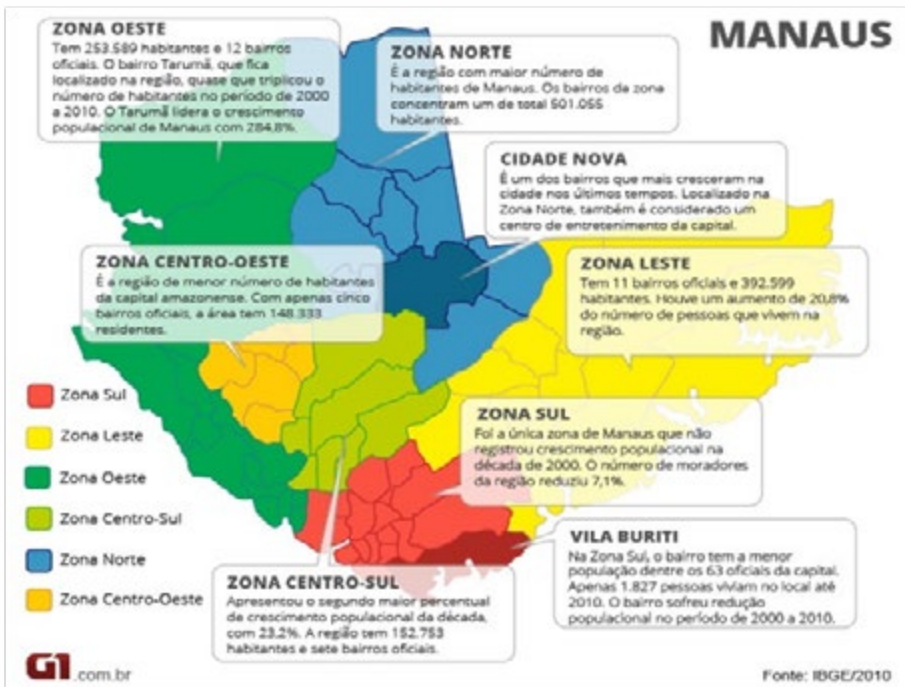
---

313 IMPLURB. Com habitação social e novas ocupações, Centro pode receber 150 mil moradores, estima Prefeitura. Disponível em: <https://implurb.manaus.am.gov.br/noticia/com-habitacao-social-e-novas-ocupacoes-centro-pode-receber-150-mil-moradores-estima-prefeitura/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

314 “Entre os anos de 2000 e 2010, a população de Manaus cresceu 28,2%. O número de habitantes da capital amazonense saltou de 1.405.835 para 1.802.014 moradores durante a década. A Zona Norte registrou o maior índice de aumento de residentes dentre as regiões da cidade, alcançando crescimento de 77,6%. Enquanto a Zona Sul foi única área com redução de habitantes. Os dados são dos dois últimos censos demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)” SEVERIANO, Adneison. Veja mapa com zonas e bairros mais populosos da capital do Amazonas. G1 Amazonas, 24 de outubro de 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/manaus-de-todas-as-cores/2014/noticia/2014/10/veja-mapa-com-zonas-e-bairros-mais-populosos-da-capital-do-amazonas.html>. Acesso em: 18 ago. 2022).

Não se pode ter um território que tenha apenas um uso predominante, como só de serviço ou só de comércio, porque isso acaba tornando o espaço funcional em um período, o comercial. Hoje se tem uma clara visão de esvaziamento do Centro e, por consequência, de menor segurança, a partir do fechamento das lojas às 17h. Há dez anos, o comércio funcionava depois das 18h.

**Figura 5** – Dados da população manauara por zonas da cidade



Fonte: Extraído de G1 AM<sup>315</sup>.

315 SEVERIANO, Adneison. Veja mapa com zonas e bairros mais populosos da capital do Amazonas. G1 Amazonas, 24 de outubro de 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/manaus-de-todas-as-cores/2014/noticia/2014/10/veja-mapa-com-zonas-e-bairros-mais-populosos-da-capital-do-amazonas.html>. Acesso em: 18 ago. 2022.

A opção pela reocupação do Centro para fins de moradia representaria, ao par com a sua revitalização, a otimização do acesso da população de baixa renda ao que os doutrinadores<sup>316</sup> tratam como direito à cidade, “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”<sup>317</sup>.

Não se está a conferir validade absoluta ao Programa Nosso Centro, até porque sua implementação ainda está por se efetivar, razão pela qual se alerta para o discurso fácil do direito à cidade tendo por finalidade o mote da “inclusão social” :

[...] Inevitavelmente, no contexto atual, a adoção do slogan “direito à cidade” despertou a propensão de governos e organizações não governamentais a adotarem o uso do “direito à cidade” no adorno do discurso de programas oficiais e projetos etiquetados como “inclusão social”. A partir de uma demanda radical (o direito à cidade como direito de integral usufruto da riqueza material e cultural gerada e concentrada nas cidades) esse slogan foi apropriado e transformado por vários agentes públicos em algo banal (SOUZA, 2015, p. 410, tradução nossa). Isso comprometeu significativamente o conceito criado por Lefebvre nos anos 1960 e de certa forma o esvaziou. Mas, isso não significa que ele não possa

---

316 Dentre outros: MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.; ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, 2015; SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997; LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade II*. Belo Horizonte: UFMG, 2016; HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

317 PEREIRA, Cláudia de Moraes Martins; SILVA, Jussara Maria Pordeus e. *Acessibilidade nas Cidades Alagadas e Alagáveis*. In: GAIO, Daniel (Org.). *Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade*. 1 ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019, p.7.

ser utilizado tendo como base os contextos sociais que o revigoram<sup>318</sup>.

Mesmo porque a exemplo das palavras de Cláudia Pereira e Jussara Pordeus<sup>319</sup>, citando Harvey:

[...] o direito à cidade não deve ser entendido como um direito ao que já existe, mas um direito à reconstrução e recriação da cidade com uma imagem totalmente distinta, com erradicação da pobreza, da desigualdade social e da degradação ambiental [...]. Ou seja, seria um direito que envolve a possibilidade de transformar a cidade em algo totalmente diverso daquilo que se apresenta.

Em suma, o direito à moradia deve representar a concretização de um dos direitos sociais, sem que signifique sacrificar os outros, especialmente os que foram objeto deste estudo, conforme tem ocorrido em Manaus e em outros municípios do Brasil.

A nível estadual, em 28 de agosto de 2023, o Governo do Estado do Amazonas anunciou mais um programa habitacional destinado a pessoas de baixa renda, propondo “24 mil soluções de moradia”, a serem edificadas até o ano de 2026, trata-se do AMAZONAS MEU LAR, o “maior programa habitacional do estado do Amazonas”<sup>320</sup>, cujas

---

318 BENTES, Dorinethe dos Santos; CASTRO, Messi Elmer Vasconcelos; GAIO, Daniel. Direito à Cidade e Segregação. In: GAIO, Daniel. Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade. 1 ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019, p. 29.

319 PEREIRA, Cláudia de Moraes Martins; SILVA, Jussara Maria Pordeus e. Acessibilidade nas Cidades Alagadas e Alagáveis. In: GAIO, Daniel (Org.). Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade. 1 ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019, p. 7-8.

320 AMAZONAS MEU LAR. Governador Wilson Lima anuncia critérios para participar Amazonas Meu Lar e lança site e aplicativo do programa. Disponível em: <https://www.amazonasmeular.am.gov.br/noticias/noticial>. Acesso em: 3 set. 2023.

diretrizes e regras foram estabelecidas através do Decreto nº 47.990, de 28 de agosto de 2023<sup>321</sup>.

Observe-se que, segundo o Governo do Estado, as diretrizes do Amazonas Meu Lar estão alinhadas ao PMCMV, do Governo Federal, para atender famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta mensal de até R\$ 4.400,00. Neste estágio atual, não foi possível obter informações precisas sobre como se dará sua implementação, de modo que nos resta esperar que a análise dos acertos e desacertos apresentados em diversos trabalhos tenha de algum modo servido para despertar uma nova visão de política habitacional voltada a pessoas de baixa renda, que propicie, além de moradia, o exercício da cidadania, o direito a ter direitos e o efeito desejado de garanti-los à população.

---

321 AMAZONAS. Diário Oficial, 28 de agosto de 2023, nº 35.056, ano CXXX. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/edicoes/download/17291>. Acesso em: 3 set. 2023.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dignidade da pessoa humana, fundamento constitucional da República Federativa do Brasil, depende da garantia de diversos outros direitos interconectados e não hierarquizados. Entre eles, a garantia de moradia digna é essencial à proteção da família e ao exercício pleno dos direitos do cidadão e não se limita apenas à estrutura física, inclui necessariamente o planejamento urbano de acesso aos equipamentos públicos de prestação de serviços básicos, como educação, saúde e transporte.

Quando relacionados às crianças e adolescentes, ainda que a mudança de paradigma advinda da doutrina da proteção integral os tenha reconhecido como sujeitos de direito e com prioridade absoluta em defesa do seu melhor interesse, as garantias constitucionais estiveram historicamente em segundo plano ou foram negligenciadas na implementação de políticas públicas habitacionais voltadas às famílias de baixa renda do Brasil.

Nesse contexto, o objetivo da presente tese foi demonstrar se o direito à moradia dos habitantes do Residencial Viver Melhor, maior realização do PMCMV em Manaus, capital do Amazonas, foi atendido em conjunto com o direito à educação e à convivência comunitária da população infantojuvenil que ali passou a residir, a partir do final de 2012.

Os procedimentos de estudo de caso foram os instrumentos mais adequados a este tipo de análise da aplicação de uma política pública e corroboraram a hipótese de violação de tais direitos, a começar com a escolha do local, a qual prescindiu de estudos prévios e de critérios técnicos, feita por conveniência mercadológica, que reforçou a negação do direito à cidade e recrudescer a crônica e amplamente estudada segregação socioespacial da população de baixa renda, a quem se destina, a priori, o programa habitacional. Durante o processo de modernização das cidades brasileiras, houve o afastamento da classe trabalhadora para bairros periféricos, afastando-os das áreas urbanas centrais e o mesmo ocorreu em Manaus.

Após a entrega das moradias, despontou o foco da análise desenvolvida com esta tese, a ausência de escolas dentro de um quilômetro de distância das residências, conforme previsto na Lei nº 9.394/1996, a LDB. Posteriormente, a Portaria nº 660/2018 do Ministério das Cidades também estabeleceu novas diretrizes à elaboração de projetos no âmbito do Programa MCMV e abordou, em seu item 3.6.2, a necessidade de atendimento das famílias com crianças em idade escolar da rede pública de ensino, estabelecendo distâncias máximas permitidas de seus lares e, em caso de não atendimento, a garantia de transporte escolar adequado.

De todo modo, após a inauguração, verificou-se a falta de coordenação entre os diferentes níveis do Poder Público quanto à implantação do Residencial Viver Melhor, o que resultou em violação dos direitos em foco, principalmente devido à inexistência de oferta de vagas escolares no entorno do conjunto habitacional, em razão de não terem sido construídas outras escolas, bem como a inexistência de vagas disponíveis para atender a totalidade da demanda criada com o novo empreendimento, ou seja, a falta de infraestrutura adequada.

A responsabilidade é atribuída ao Estado em todas as suas esferas de poder e a LDB detalha as competências de cada ente federativo em relação à garantia do acesso à educação, definindo as responsabilidades dos municípios, estados e União. Nesse contexto, o Município de Manaus e o Governo do Amazonas, apesar de suas responsabilidades legais quanto à Educação Básica, faltaram à garantia do acesso à educação da população infantojuvenil ali residente.

Foi necessária a intervenção do Ministério Público, de modo a obrigar os entes a tomarem medidas paliativas e acelerarem a implementação de soluções, apesar de não plenamente atendida a demanda. Evidencia-se que as normas legais, por si sós, não garantem a efetivação dos direitos sociais, a atuação proativa do Estado é essencial para implementar adequadamente qualquer política pública. Incluída a escolha da localização de conjuntos habitacionais populares, que afasta os moradores dos locais de trabalho e dos serviços públicos e seus filhos das escolas, resultando em segregação socioespacial.

Reforça-se a negação do direito à cidade, que gerou dificuldades significativas àquelas crianças e adolescentes, que foram matriculados em escolas distantes, prejudicando seu acesso à educação, elemento fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Além disso, foi igualmente afetado o direito à convivência familiar e comunitária, preconizado tanto pela CR/88, quanto pelo ECA.

Enfatiza-se a importância da comunidade como um espaço onde crianças e adolescentes constroem relações afetivas, desenvolvem sua identidade e aprendem a respeitar regras de convívio. O Estado tem a responsabilidade de promover políticas públicas que garantam tal direito, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O Residencial Viver Melhor, apesar de fornecer moradias, não foi dotado, de fato, dos equipamentos públicos capazes de gerar as condições propícias a um ambiente comunitário adequado ao desenvolvimento das crianças e adolescentes que ali vivem. Neste caso, a política habitacional do PMCMV claramente contribuiu para a periferização dessas famílias, distanciando-as das áreas urbanas centrais e estimulando diversos contextos conflituosos, em especial de segurança pública.

Espera-se ter contribuído com a discussão da avaliação das políticas habitacionais brasileiras, embora com o recorte nos direitos enfocados, de modo a subsidiar estratégias à altura dos desafios relacionados à recorrente especulação fundiária, à falta de planejamento urbano adequado e à desmedida ênfase em parcerias com o setor privado, sem contrapartidas reciprocamente benéficas. Lamentavelmente, este estudo se soma aos tantos outros que demonstram o quanto o PMCMV, apesar de prover teto a muitos brasileiros, não tem gerado impacto na redução da segregação urbana, pelo contrário, tem-na reforçado.

É dever de todas as esferas estatais a promoção de mudanças significativas, sejam em políticas públicas nacionais, estaduais ou municipais, com maior atenção aos direitos das crianças e

adolescentes. Não se trata apenas da construção de moradias aos seus pais, mas da garantia do seu acesso à educação de qualidade e aos espaços de convivência comunitária. É mandatária uma abordagem mais abrangente e coordenada entre os níveis da administração pública ao formularem políticas habitacionais, de modo a garantir a proteção integral da população infantojuvenil e a promoção de uma vida digna aos seus responsáveis.

São muitos os obstáculos à efetivação plena do direito à moradia no Brasil, país com amplo déficit habitacional, especialmente para a população de baixa renda. A omissão do Poder Público afeta diretamente a qualidade de vida dessas pessoas, portanto é função da União, dos Estados e dos Municípios a promoção de intervenções urbanas que promovam a inclusão e o direito à cidade para todos.

Em relação a Manaus, sempre é tempo de ações efetivas para garantir os direitos fundamentais das famílias, em especial das crianças e adolescentes que vivem no Residencial Viver Melhor e em contextos semelhantes, com vistas à criação de ambientes propícios ao seu pleno desenvolvimento. Conforme apresentado, há o novo projeto habitacional do Governo do Estado, o Amazonas Meu Lar, e outro do Município, o Programa Nosso Centro, este voltado à reocupação de moradia em áreas centrais da cidade, ao invés da criação conjuntos habitacionais em localidades distantes, o que certamente impactaria positivamente a garantia em conjunto dos direitos das populações beneficiadas.

Neste ensejo, sublinha-se o dever dos poderes estatais de garantirem às pessoas condições dignas de vida, ao promoverem a sua participação desde as propostas de gestão urbana e facilitarem o máximo possível o acesso aos serviços públicos aos quais têm direito, ao invés de engendrar mais desigualdade com a aplicação de dinheiro público. Espera-se que essas e outras políticas habitacionais futuras ou de planejamento urbano, sejam de iniciativa federal, estadual ou municipal, considerem não apenas o direito à moradia, mas também o exercício pleno da cidadania e a efetivação integral dos direitos sociais.

## 5. REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola et al. Dicionário de Filosofia. São Paulo: Fondo de Cultura Económica, 2007.

ABBOUD, Georges. Democracia para quem não acredita. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

ADINAMAR, Israel. O descaso com o povo - Creche/Viver Melhor. Perfil pessoal da rede social Facebook, 22 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/israeladinamar/videos/o-descaso-com-o-povo-creche-viver-melhor/806087033264477/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ALENCAR, Jaíze. Moradores do Residencial Viver Melhor sem energia e escolas. Jornal A Crítica. Disponível em: <https://www.acritica.com/manaus/moradores-do-residencial-viver-melhor-sem-energia-e-escolas-1.152259>. Acesso em: 11 mar 2021.

ALMEIDA, Amanda Silva et al. Implicações Espaciais da Crise Urbana em Uberlândia-MG: dos espaços de valorização imobiliária às ocupações dos Sem Teto. Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia, 9(3), 287–312, 2019, p. 298. DOI: <https://doi.org/10.14393/OREG-v9-n3-2018-48494>. Acesso em: 2 ago. 2023.

AMAZONAS. Diário Oficial, 28 de agosto de 2023, nº 35.056, ano CXXX. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/edicoes/download/17291>. Acesso em: 3 set. 2023.

AMAZONAS ATUAL. Dilma inaugura nesta manhã conjunto habitacional em Manaus. Amazonas Atual, Política, 14 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/dilma-inaugura-nesta-manha-conjunto-habitacional-em-manaus/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

AMAZONAS ATUAL. Moradores do Viver Melhor protestam contra buracos. Amazonas Atual, Dia a dia, 11 de junho de 2015. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/moradores-do-viver-melhor-protestam-contraburacos-nas-ruas/>. Acesso em: 21 mar. 2019.

AMAZONAS MEU LAR. Governador Wilson Lima anuncia critérios para participar Amazonas Meu Lar e lança site e aplicativo do programa. Disponível em: <https://www.amazonasmeular.am.gov.br/noticias/noticial1>. Acesso em: 3 set. 2023.

AMIN, Andrea Rodrigues. Dos Direitos Fundamentais. In: MACIEL, Kátia Ferreira Lobo Andrade. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. 11<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Caros Amigos, p. 1-25, 2009, p. 4. Disponível em: <https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. Resolução do Conselho de Administração nº 63, de 14 de abril de 1966. Rio de Janeiro - RJ. Disponível em: <https://web.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-63-66.htm>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BENTES, Dorinethe dos Santos; CASTRO, Messi Elmer Vasconcelos; GAIO, Daniel. Direito à Cidade e Segregação. In: GAIO, Daniel. Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade. 1 ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolidada as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.079, de 13 de setembro de 1990. Altera a redação do § 2º do art. 184 e acrescenta parágrafo único ao art. 240 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8079.htm). Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394). Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandato de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm). Acesso em: 8 abr. 2023.



BONDUKI, Nabil Georges. As origens da Habitação Social do Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p. 70-104, 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

BORGES, Antonio Marcos Soares. Minha Casa, Minha Vida, Meu Lar. Será mesmo? Uma visão sobre as recentes políticas habitacionais de interesse social e suas ações além das telhas e tijolos. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, 2018.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018.

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. Desafios para a política habitacional: 2a etapa do programa Minha Casa, Minha Vida. Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/desafios-para-politica-habitacional-2a-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Encontro Nacional da

Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XIV, 2011, Rio de Janeiro. Artigo. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio; GHILARDI, Flávio Henrique. Inflexão ultraliberal e os cortes nas políticas habitacionais no Brasil. Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, nov. 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/inflexao-ultraliberal-e-os-cortes-nas-politicas-habitacionais-no-brasil>. Acesso em: 7 jul. 2023.

CARDOSO, Marina Araújo Campos; NAVES NETO, Ronan Cardoso. O Direito fundamental à moradia e as políticas habitacionais no Brasil. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 7, p. 416-435, out/2019, p. 421.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. Estudos avançados, v. 23, n. 66, p. 303-314, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/XwS46Q-JPfBHP8nF3HRz9tyh/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

CARVALHO, José Augusto. Informações sobre o acordo para reforma do Residencial Viver Melhor. Defensoria Pública do Amazonas, 13 de abril de 2023. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2023/04/13/informacoes-sobre-o-acordo-para-reforma-do-residencial-viver-melhor/>. Acesso em: 21 ago. 2023.

CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da; RAMOS, Ian Filipe Barbosa. O Direito à Moradia como Condição para Atendimento do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Leopoldianum, v. 48, n. 136, 2022.

CRUZ, Lilian Rodrigues da. (Des)Articulando as Políticas Públicas no Campo da Infância: Implicações da abrigagem. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas: segregação social e moradia em Belém e Manaus. 2012, 317 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

CUSTODIO, Andre. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do direito, p. 22-43, 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 29 jul. 2022.

D24AM. Inaugurada primeira fase do residencial viver melhor. D24AM, 20 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://d24am.com/noticias/inaugurada-primeira-fase-do-residencial-viver-melhor/>. Acesso em: 8 abr. 2023.

DEMETRIO, Antonia. Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2021, p. 81. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/229136>. Acesso em: 12 ago. 2023.

DIAS, Edinea Mascarenhas. A ilusão do fausto. Manaus: Valer, 1999.

DIDONET, Vital. Plano Nacional de Educação. Brasília: Editora Plano, 2000.

DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues. Uma Análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil: A construção de uma ilusão. Áskesis v. 3, n. 1, P. 23-44, 2014.

FACHINETTO, Neidemar José. O direito à convivência familiar e comunitária: contextualizando com as políticas públicas (in)existentes. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 1, nº 1, out. 2004. Disponível em: <https://catedra.ucb.br/wp-content/uploads/2012/07/infancia-e-adolescencia1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FERRAZ, Caio Silva; ABREU, Luana de; SCARPELINI, Joana. ENTRE RIOS – A urbanização de São Paulo. Documentário, Bacharelado em Audiovisual. São Paulo: SENAC, 2009. Disponível em: <https://youtu.be/Fwh-cZfWNIc>. Acesso em: 11 jun. 2019.

FREITAS, Hélber. Direitos sociais: direito à moradia. JusBrasil, 15 de outubro de 2014. Disponível em: <http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia>. Acesso em: 31 maio 2023.

FURLAN, Alessandra Cristina; ESPOLADOR, Rita de Cássia R. T.; CORRÊA, Adriane K. Menezes; AZZOLINI, Larissa Valente; BISPO, Mayara Silva. Dignidade da pessoa humana. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, v. 8, n. 1, 2007.

FITTIPALDI, Mariana. Direito à Cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. 2006. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, 2006, p. 45. Disponível em: <http://dominio-publico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077268.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise das políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun, 2000.

G1. Governo inaugura conjunto com 3.511 unidades habitacionais, em Manaus. G1 Amazonas, 21 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2012/12/governo-inaugura-conjunto-com-3511-unidades-habitacionais-em-manaus.html>. Acesso em: 8 abr. 2023.

G1. Presidente Dilma chega em Manaus para cumprir agenda nesta sexta (14). G1 Amazonas, 14 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2014/02/presidente-dilma-chega-em-manaus-para-cumprir-agenda-nesta-sexta-14.html>. Acesso em: 10 fev. 2023.

GONÇALVES, Renata da Rocha. Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GRADIL, Nicolly Nascimento. Segregação espacial: as desigualdades nas áreas urbanas. Politize, 14 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/segregacao-espacial/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas sociais, n. 29, p. 73-89, 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em: 2 ago. 2023.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

IBGE. Censo 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

IMPLURB. Com habitação social e novas ocupações, Centro pode receber 150 mil moradores, estima Prefeitura. Disponível em: <https://implurb.manaus.am.gov.br/noticia/com-habitacao-social-e-novas-ocupacoes-centro-pode-receber-150-mil-moradores-estima-prefeitura/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

ISHIDA, Válder Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência. 21<sup>a</sup> ed. Salvador: JusPODIM, 2021, p. 245-246.

JULIANO, Maria Cristina Carvalho; YUNES, Maria Angela Mattar. Reflexões sobre rede de apoio social como mecanismo de proteção e promoção de resiliência. *Ambiente & Sociedade*, v. 17, p. 135-154, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/BxDVLkfcGQLGX-VwnHp63HMH>. Acesso em: 5 ago. 2023.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade II. 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

LIMA, Marcelo. O direito à educação no Brasil. *Revista online de Política e Gestão Educacional*, n. 9, p. 67-80, 2010, p. 5. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9279>. Acesso em: 29 jul. 2022.

LIMA, Miguel M. Alves. O direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em: 1 ago. 2022.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. Planejamento para a crise urbana no Brasil. In: *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Brasil cidades: alternativas para a crise urbana. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. Habitação e Cidade. São Paulo: Ed. Atual, 2019.

MARQUES, Jacqueline Bittencourt. A absoluta prioridade da criança e do adolescente sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n 2837, 8 abr. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revistatexto/18861>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. 1ª ed. (2003), 7ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de direito administrativo. São Paulo: RT, 1986.

MENDES, Gilmar Ferreira. A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Observatório da Jurisdição Constitucional. Ano 6, no. 2, jul./dez, p. 83-97, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=215030>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=222503>. Acesso em: 8 abr. 2023

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=232871>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=233647>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168\\_2013\\_construcaodeequipamentosurbanos.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168_2013_construcaodeequipamentosurbanos.pdf). Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 146, de 26 de abril de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/04/2016&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=148>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 269, de 22 de março de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&jornal=1&pagina=119&totalArquivos=336>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/11/2018&jornal=515&pagina=105&totalArquivos=186>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. Roteiro Histórico de Manaus. Vol. I. Manaus: EDUA, 1998.

MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. A proteção da criança no cenário internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MOOVIT. Rota do Residencial Viver Melhor à Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição. Disponível em: <https://moovitapp.com/>



manaus-1743/poi/Residencial Viver Melhor I, Manaus/Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição/pt. Acesso em: 9 set. 2023.

MOURA, Analice Schaefer de; TRENTI, Taíse Rabelo Dutra. O direito à convivência Familiar e comunitária das crianças e adolescentes frente à família e ao Estado. In: CUSTODIO, Andre Viana; POFFO, Gabriella Depiné; SOUZA, Ismael Francisco. Direitos fundamentais e políticas públicas. Balneário Camboriú: AVANTIS Educação Superior, 2013.

NASCIUTI, Júnior. A instituição com via de acesso à comunidade. In: CAMPOS, Regina Helena de Freitas. Campos (Org.). Psicologia social e comunitária: da solidariedade à autonomia. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

NEGRÃO, Mário Márcio. A exigibilidade do direito à educação no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://tede.utp.br/jspui/handle/tede/1286>. Acesso em: 12 ago. 2023.

NERY, Maria Aparecida. A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola, Cad. Cedes, Campinas, vol30, n.81, p. 189-207, mai-ago. 2010.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Processo e Hermenêutica na Tutela Penal dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Organização das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 8 fev. 2023.

ONU. Declaração Universal dos Direitos da Criança. Organização das Nações Unidas, 20 de novembro de 1959. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1069.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança. Organização das Nações Unidas, 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil//convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 29 jul. 2022.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. *Argumentum*, v. 7, n. 1, p. 167-183, 2015, p. 172. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/8637>. Acesso em: 13 mar. 2022.

PAGANINI, Juliana. A criança e o adolescente no Brasil: uma história de tragédia e sofrimento. *Boletim Jurídico*, Uberaba/MG, a. 12, n. 752. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/2195/a-crianca-adolescente-brasil-historia-tragedia-sofrimento>. Acesso em: 20 mar 2019.

PATRÃO, Benedicto V. Lima Gonçalves. O direito à convivência comunitária: a criança e o adolescente no contexto urbano: município e o Ministério das Cidades na institucionalização de políticas públicas urbanas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n.6, p. 155-172. jun/dez. 2009.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. O princípio da dignidade da pessoa humana na perspectiva do direito como integridade. 2009. 143 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PEREIRA, Cláudia de Moraes Martins; SILVA, Jussara Maria Pordeus e. Acessibilidade nas Cidades Alagadas e Alagáveis. In: GAIO,

Daniel (Org.). Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade. 1 ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. Princípios fundamentais e norteadores para a organização jurídica da família. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2272/Tese\\_Dr.%20Rodrigo%20da%20Cunha.pdf](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2272/Tese_Dr.%20Rodrigo%20da%20Cunha.pdf). Acesso em: 1 ago. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. In: LEITE, George Salomão (Org.). Dos Princípios Constitucionais: Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2003.

RAMIDOFF, Mário Luiz. Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar. Tese (Doutorado em Direito), Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037625.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

REIS, Arthur César Ferreira. Como governei o Amazonas. Manaus: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1967.

RIBEIRO, Francina Maria Monteiro; MOREIRA, Francisco Mercedo. Comentários sobre a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei n° 99394/96. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1997. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/638>. Acesso em: 7 abr. 2023.

RIBEIRO, Glaucia Maria de Araújo (no prelo). Manaus Urbana – Breves considerações acerca das transformações da paisagem. 2023.

RIBEIRO, Glaucia Maria Araújo; MARINHO, Vânia do Perpétuo Socorro Marques. A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDUCU) do Município de Manaus. In: GAIO, Daniel

(Org). Anais do 1 Seminário Amazonense do Direito à Cidade. 1ª ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A Política Urbana no Governo Lula. Simpósio de Geografia Urbana, Belo Horizonte, 2011. Ideias, Campinas, n. 3, nova série, p. 61-80, 2º semestre, 2011.

ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 6 imp. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

ROSSATO, Luciano Alves; ÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 – Comentado artigo por artigo. 10º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RUBIN, Graziela Rossatto. Movimento Moderno e habitação social no Brasil. Geografia Ensino & Pesquisa, p. 57-71, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/index.php/geografia/article/view/10772>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SANTOS, Naiara Videira dos; MOURA, Edila Arnaud Ferreira. Planejamento urbano e o direito à moradia: análise do Residencial Macapaba no município de Macapá-AP. Novos cadernos NAEA, v. 22, n. 3, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/6455>. Acesso em: 8 fev. 2023.

SANTOS, Raphael Bischof. Atualidade do pensamento de Ermínia Maricato: velhos desafios em contextos mutantes. Revista Políticas Públicas & Cidades, v.10, n. 1, p. 25-37, jan./mar., 2021.

SARLET, Wolfgang Ingo. A dignidade da pessoa humana. Revista de Direito Administrativo, v. 212, p. 84-94, 1998. Disponível em: <https://>

[www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13488/13488\\_3.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13488/13488_3.PDF). Acesso em: 8 fev. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 261-292.

SAULE JUNIOR, Nelson. Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. ordenamento Constitucional da política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. Educação & Sociedade, v. 34, p. 743-760, 2013, p. 743. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BcRszVFxGBKxVgGd4LWz4Mg/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SCHWEICKARDT, Júlio Cesar. Ciência, nação e região: as doenças tropicais e o saneamento no estado do Amazonas (1890-1930). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/3982>. Acesso em: 1 jun. 2019.

SERRA, Celso Luiz Rocha; CRUZ, Wilson Rodrigues da. Aspectos Econômicos e Sociais da Cidade Flutuante. Manaus: Gráfica Amazonas, 1964.

SEVERIANO, Adneison. Veja mapa com zonas e bairros mais populosos da capital do Amazonas. G1 Amazonas, 24 de outubro de 2014.

Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/manaus-de-todas-as-cores/2014/noticia/2014/10/veja-mapa-com-zonas-e-bairros-mais-populosos-da-capital-do-amazonas.html>. Acesso em: 18 ago. 2022.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, Jussara Maria Pordeus e. Ordenação das cidades e o papel do Direito Urbanístico: O licenciamento Urbanístico no Município de Manaus. Manaus: Editora da Amazônia, 2014.

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. Direitos sociais : fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 587. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002307976>. Acesso em: 15 jun 2022.

SOARES, Fabiana de Menezes. Avaliação legislativa e inteligência artificial: por uma política de legislação. ConJur, 21 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-21/fabrica-leis-avaliacao-legislativa-inteligencia-artificial-politica-legislacao>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SOUSA, Ana Paula de; JOSÉ FILHO, Mário. A importância da parceria entre família e escola no desenvolvimento educacional. Revista Iberoamericana de Educación, v. 44, n. 7, 2007.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. A proteção integral à criança e ao adolescente à luz da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://doity.com.br/media/doity/>

submissoes/-protecao-integral-a-crianca-e-ao-adolescente-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988--com-correcao.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. *Psicologia & sociedade*, v. 18, p. 71-80, 2006.

TAKASHIMA, Geney M. Karazawa. O desafio da política de atendimento à família: dar vida às leis-uma questão de postura. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). *Família Brasileira: A base de tudo*. São Paulo: Cortez, Brasília: UNICEF, 2004.

TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 771-788, 2008, p. 5. Disponível em: [https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares\\_direito\\_fund.pdf](https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

TAVARES, José de Farias. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

THERY, Hervé. *Novas Paisagens Urbanas do Programa Minha Casa, Minha Vida*. v. 16. Fortaleza: Mercator, 2017, p. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/Jq8ZCXjKt4CK3wbtNsSwGyh>. Acesso em: 7 jul. 2023.

TITÃS. *Comida*. Compositores: Marcelo Fromer, Arnaldo Augusto Nora Antunes Filho e Sergio De Britto Alvares Affonso. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/titas/91453/>. Acesso em: 9 set. 2023.

UCONDO. *Condomínio de luxo: Conforto, tecnologia e inovação*. Disponível em: <https://www.ucondo.com.br/blog/condominio-de-luxo-conforto-tecnologia-e-inovacao>. Acesso em: 20 ago. 2023.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: LTR, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). Estatuto da Criança e do Adolescente – 30 anos: grandes temas, grandes desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

VIEIRA, Alexandre Bergamin; MELAZZO, Everaldo Santos. Introdução ao conceito de segregação socioespacial. *Formação*, v. 1, n. 10, 2003, p. 167-168. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1118/1123>. Acesso em: 2 ago. 2023.

VIEIRA, Marcelo de Melo. Direito de crianças e adolescentes à convivência familiar. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 27.

VILLAÇA, Flávio. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 11, p. 341-346, 2003, p. 2. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/GabrielDibernardi/villaa>. Acesso em: 2 ago. 2023.

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.



## 6. ANEXOS

Devido à extensão dos documentos, todos os anexos estão disponíveis ao acesso público em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RO6qMYsnJ8JgXR90BPImERrv3OWgPpd6>

- ANEXO A** Procedimento Preparatório (PP) nº 035/2013 - 28ª PJJ
- ANEXO B** Inquérito Civil (IC) nº 035/2013 - 28ª PJJ
- ANEXO C** Notícia de Fato 1667/2014
- ANEXO D** Inquérito Civil (IC) nº 017/2014 - 28ª PJJ - Parte 1
- ANEXO E** ACP nº 061687787.2014.8.04.0001
- ANEXO F** Contrato Caixa Econômica Federal (CEF) PMCMV - Registro CREA
- ANEXO G** Escritura do Residencial Viver Melhor I
- ANEXO H** Escritura do Residencial Viver Melhor II
- ANEXO I** Relatório Técnico Social SUHAB 23 set. 2019
- ANEXO J** Desapropriação Amigável Sr. Juarez Soares de Oliveira
- ANEXO K** Desapropriação Amigável AQUAMET
- ANEXO L** Residencial Viver Melhor 1 e 2 Implantação Geral CREA
- ANEXO M** Residencial Viver Melhor 1 e 2 Implantação Geral
- ANEXO N** Equipamentos Comunitários e ETE
- ANEXO O** Diagnóstico de Demanda Atual SUHAB