

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Bruna Bessi Pereira

ENTRE A VULNERABILIDADE E O PROVISÓRIO: o caso das políticas públicas
temporárias voltadas à moradia de aluguel no município de Belo Horizonte

Belo Horizonte

2025

Bruna Bessi Pereira

ENTRE A VULNERABILIDADE E O PROVISÓRIO: o caso das políticas públicas
temporárias voltadas à moradia de aluguel no município de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais
(PPGD/UFG), como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestra em Direito.

Orientador: Professor Dr. Daniel Gaio

Belo Horizonte

2025

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

P436e Pereira, Bruna Bessi
Entre a vulnerabilidade e o provisório [manuscrito]: o caso das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel no município de Belo Horizonte / Bruna Bessi Pereira. - 2025.
134 f.: il.

Orientador: Daniel Gaio.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 101-115.

1. Direito urbanístico - Teses. 2. Direito à moradia - Belo Horizonte - Teses. 3. Políticas públicas - Teses. I. Gaio, Daniel. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 34:711.4(815.11)



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA BRUNA BESSI PEREIRA

Realizou-se, no dia 25 de fevereiro de 2025, às 09:30 horas, em Plataforma Virtual pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *ENTRE O PROVISÓRIO E A VULNERABILIDADE: o caso das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel no município de Belo Horizonte*, apresentada por BRUNA BESSI PEREIRA, número de registro 2023651489, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Daniel Gaio - Orientador (UFMG), Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG), Prof(a). Adriana Nogueira Vieira Lima (UEFS).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 87 (oitenta e sete).

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2025.

Documento assinado digitalmente



DANIEL GAIO

Data: 25/02/2025 11:20:50-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Daniel Gaio (Doutor) Nota: 87 (oitenta e sete).

MARIA TEREZA

FONSECA

DIAS:91210550687

Assinado de forma digital por

MARIA TEREZA FONSECA

DIAS:91210550687

Dados: 2025.02.25 13:36:14 -03'00'

Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (Doutora) Nota: 87 (oitenta e sete).

Documento assinado digitalmente



ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA

Data: 25/02/2025 11:47:09-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Adriana Nogueira Vieira Lima (Doutora) Nota: 87 (oitenta e sete).

AGRADECIMENTOS

Nos últimos anos, por conta de minha trajetória acadêmica, realizei algumas mudanças geográficas. Acredito que essas mudanças foram sustentáveis pela confiança de que encontraria pessoas e teria experiências que alterariam a minha forma de ver o mundo. Por isso, agradeço a todas e todos que, de alguma forma, fizeram e continuam fazendo parte do meu caminho.

Agradeço a minha família, que aqui menciono nominalmente minha mãe, Elizete, meu pai, José Pereira, e meu irmão, Murylo. Também agradeço às avós e avôs, às tias e tios, às primas e primos, à família Bessi. Agradeço o amparo e por me proporcionarem a segurança de poder sair, conhecer e, querendo, retornar.

Agradeço às amigas e amigos que fiz em Francisco Morato, em Jundiaí, em Florianópolis e em Belo Horizonte. Sou profundamente grata pelas trocas, pelo companheirismo e por todo o crescimento. Considero uma grande sorte estar tão bem acompanhada na vida.

Agradeço, por fim, à Universidade Federal de Minas Gerais, pela constituição de um espaço de aprendizado e crescimento. Agradeço às professoras e professores que compuseram esse período e que me fizeram pensar e repensar o Direito, resignificando meu interesse pela pesquisa e pelas possibilidades de compreender o mundo e as cidades em que vivemos.

RESUMO

As políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel têm exercido um importante papel na Política Municipal de Belo Horizonte, oferecendo atendimento a pessoas removidas de áreas de risco, famílias removidas em razão de obras públicas, pessoas com trajetória de vida nas ruas e mulheres em situação de violência doméstica. O atendimento a esses públicos pode se dar por meio dos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura. Para a análise das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, considerou-se o conteúdo do direito à moradia adequada, destacando-se os desafios na efetivação dos direitos humanos a partir das políticas públicas, e, ainda, como a habitação tem sido pensada no contexto de financeirização das cidades e da moradia. O objetivo deste estudo foi elencar as limitações no acesso ao direito à moradia adequada por meio de políticas temporárias de aluguel, problematizando os aspectos institucionais, jurídicos e políticos dos programas. Destacam-se, nesse sentido, os pontos relacionados à provisoriedade indefinida do atendimento por meio das políticas temporárias, a redução dos recursos destinados à política pública habitacional de Belo Horizonte, a ausência de controle do poder público em relação aos impactos das políticas de aluguel e a falta de vinculação a políticas fundiário-urbanísticas e de assistência social. A partir desse esforço, foi possível confirmar a hipótese de que as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel não estão sendo pautadas pela efetivação do direito à moradia adequada. Conclui-se, além disso, que a flexibilização preconizada por esses programas pode representar um risco à defesa dos direitos sociais, uma vez justificar a formulação e implementação de políticas públicas insuficientes quanto ao acesso à moradia adequada e a condições dignas de vida. Para a realização desta pesquisa, duas foram as técnicas de estudo: a exploratória e a bibliográfica. Com a técnica exploratória, foi possível compreender, a partir da coleta e análise de dados dos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura, o contexto do acesso à moradia adequada em Belo Horizonte. Com a técnica bibliográfica, foi realizada a revisão da bibliografia relacionada ao objeto de estudo. Conclui-se que não há um controle, por parte da Prefeitura de Belo Horizonte, sobre a incorporação do direito à moradia adequada na formulação e implementação das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, que não estão se pautando por esse direito. De fato, as políticas temporárias, em vez de garantir o acesso pleno aos direitos sociais, limitam-se a mitigar situações de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Direito à moradia adequada. Políticas públicas habitacionais. Políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel. Belo Horizonte.

ABSTRACT

Temporary public policies aimed at rental housing have played an important role in the Municipal Policy of Belo Horizonte, offering assistance to people removed from risk areas, families removed due to public works, people with a history of living on the streets and women in situations of domestic violence. Assistance to these groups can be provided through the Bolsa Moradia, Abono Pecuniário and Morada Segura programs. To analyze temporary public policies aimed at rental housing, the content of the right to adequate housing was considered, highlighting the challenges in the implementation of human rights based on public policies, and also how housing has been thought of in the context of the financialization of cities and housing. The objective of this study was to list the limitations in access to the right to adequate housing through temporary rental policies, problematizing the institutional, legal and political aspects of the programs. In this sense, the following points stand out: the indefinite provisionality of assistance through temporary policies, the reduction in resources allocated to Belo Horizonte's public housing policy, the lack of government control over the impacts of rental policies, and the lack of links to land-urban and social assistance policies. Based on this effort, it was possible to confirm the hypothesis that temporary public policies aimed at rental housing are not guided by the realization of the right to adequate housing. It is also concluded that the flexibility advocated by these programs may represent a risk to the defense of social rights, since it justifies the formulation and implementation of insufficient public policies regarding access to adequate housing and decent living conditions. Two study techniques were used to conduct this research: exploratory and bibliographic. With the exploratory technique, it was possible to understand, based on the collection and analysis of data from the Bolsa Moradia, Abono Pecuniário, and Morada Segura programs, the context of access to adequate housing in Belo Horizonte. Using the bibliographic technique, a review of the literature related to the object of study was carried out. It was concluded that there is no control, on the part of the City of Belo Horizonte, over the incorporation of the right to adequate housing in the formulation and implementation of temporary public policies aimed at rental housing, which are not guided by this right. In fact, temporary policies, instead of guaranteeing full access to social rights, are limited to mitigating situations of vulnerability.

Keywords: Right to adequate housing. Housing public policies. Temporary public policies for rental housing. Belo Horizonte.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Motivos das remoções nos territórios analisados no município de Belo Horizonte. Período: 2000 a 2014.	56
Figura 2. Indenizações e reassentamentos monitorados realizados através do PROAS por ano.	57
Figura 3. Famílias atendidas pelo Bolsa Moradia mensalmente por ano.	59
Figura 4. Total de vítimas de violência doméstica e familiar por ano em Belo Horizonte.	63
Figura 5. Total de vítimas de violência doméstica e familiar por Tipo/Local do Fato/Relação Vítima Autor.	63
Figura 6. Investimentos em habitação – 1997 a 2018. Município de Belo Horizonte.	81
Figura 7. Produção habitacional pública – 1994 a 2018. Município de Belo Horizonte.	82
Figura 8. Valor orçado para o Fundo Municipal de Habitação em 2022. Município de Belo Horizonte.	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Valor médio dos aluguéis de imóveis residenciais por regional em Belo Horizonte, Minas Gerais. 2011-2014.....	52
Quadro 2. Famílias atendidas pelo Bolsa Moradia mensalmente por ano em Belo Horizonte.	55
Quadro 3. Demonstrativo de investimentos dos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023 – Fundo Municipal de Habitação Popular. Município de Belo Horizonte.....	83

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

BM – Bolsa Moradia

BNH – Banco Nacional de Habitação

CBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte

CCG – Câmara de Coordenação Geral

CEAM – Centro Especializado de Atendimento à Mulher

Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CF88 – Constituição Federal de 1988

CG – Comentário Geral

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMH – Conselho Municipal de Habitação

CTP – Comissão Pastoral da Terra

DPE/MG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

DPP – Direito e Políticas Públicas

EC – Emenda Constitucional

FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

FHNIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FJP – Fundação João Pinheiro

FMHP – Fundo Municipal de Habitação Popular

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LAI – Lei de Acesso à Informação

LOA – Lei Orçamentária Anual

NESP – Núcleo de Estudos Sociopolíticos

ONU – Organização das Nações Unidas

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco

PEHIS – Política Estadual de Interesse Social

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PL – Projeto de Lei

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMAS – Política Municipal de Assistência Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMH – Política Municipal de Habitação
PNH – Política Nacional de Habitação
PROAS – Programa Municipal de Assentamento
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PSD – Partido Social Democrático
SISP – Sistema Integrado de Segurança Pública
SMASAC – Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
SMH – Sistema Municipal de Habitação
SMOBI – Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUASS – Subsecretaria de Assistência Social
URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UH – unidades habitacionais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O DIREITO À MORADIA ADEQUADA COMO FUNDAMENTO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS	18
2.1	O direito à moradia adequada como elemento fundamental para a efetividade dos direitos humanos.....	18
2.2	Políticas públicas e o acesso ao direito à moradia adequada.....	27
2.2.1	Definições de políticas públicas.....	27
2.2.2	As políticas públicas habitacionais brasileiras.....	30
2.3	As problemáticas de políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel: o dinheiro como mediador de situações de vulnerabilidade.....	37
3	O ACESSO À MORADIA EM BELO HORIZONTE: ESTRUTURA MUNICIPAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TEMPORÁRIAS DE ALUGUEL	41
3.1	Desenho jurídico-institucional das políticas públicas habitacionais	41
3.2	Base normativa dos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura	44
3.3	Escala, público-alvo e implementação das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel.....	54
4	A AUSÊNCIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS TEMPORÁRIAS VOLTADAS À MORADIA DE ALUGUEL EM BELO HORIZONTE.....	66
4.1	Discussões do Conselho Municipal de Habitação sobre as políticas públicas temporárias de aluguel.....	66
4.2	Dimensão jurídico-institucional e econômico-financeira das políticas públicas de habitação social no município	77
4.3	A ausência do direito à moradia adequada nos programas habitacionais temporários de aluguel: análise do funcionamento efetivo e dos aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	84
4.4	Balanço final: limites e desafios no acesso ao direito à moradia adequada através das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel.....	91
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
	REFERÊNCIAS.....	101

ANEXOS.....	116
Anexo I – Respostas referentes ao protocolo de número 31.00461940/2024-23 (LAI).....	116
Anexo II – OFÍCIO GGSMC/DEMC/SUASS de número 046, de 2024	119
Anexo III – Respostas URBEL às questões referentes ao protocolo de número 768050.....	122
Anexo IV – Ofício GVISO/DGAS – SUASS de número 38, de 2024. Protocolo de número 31.00768058.1/2024-13.....	126
Anexo V – Ofício SUASS/SMASAC de número 524/2024. Protocolo de número 31.00768058.1/2024-13.....	128
Anexo VI – Respostas URBEL. Questionamentos da demanda de número 31.00908727.1/2024-82.....	131
Anexo VII – Respostas ao protocolo de número 31.00768058/2024-13.....	1334

1 INTRODUÇÃO¹

No Brasil, as condições do acesso à moradia contrariam garantias constitucionais e internacionais relacionadas aos direitos humanos, especialmente ao direito à moradia adequada. Essas condições dizem respeito a uma histórica organização do espaço urbano, que privilegia e exclui grupos sociais de acordo com os interesses do mercado. Por se tratar de questão que engloba parte considerável da população brasileira, trata-se de um problema público. Nesse sentido, em relatório publicado, no ano de 2021, pela Fundação João Pinheiro (FJP)², observou-se que o déficit habitacional brasileiro³ total foi de 5.876.699 habitações, com 107.044 domicílios na região metropolitana de Belo Horizonte, tendo sofrido um aumento entre os anos de 2016 e 2019, ainda que variando em seus componentes (FJP, 2021, p. 115).

A organização do espaço urbano e da moradia acompanha as políticas adotadas pelos governos, influenciando, mas também sendo influenciada, por decisões que favorecem práticas empreendedoras em detrimento da expansão do alcance dos direitos sociais. No Brasil, a compreensão da moradia como elemento fundamental para uma vida digna e como serviço social ainda é muito limitada, carecendo de efetividade. Não por menos, na mesma pesquisa realizada pela FJP, o ônus excessivo com aluguel foi considerado o principal componente do déficit habitacional, chegando a 3,035 milhões de domicílios em 2019, ultrapassando o número de 2,814 milhões de domicílios em 2016 (FJP, 2021, p. 118).

Em um país onde a política pública habitacional não está articulada a políticas fundiário-urbanísticas, o aluguel representa e continuará representando um risco. Historicamente,

¹ A presente pesquisa foi realizada com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

² A Fundação João Pinheiro, criada em 1969, é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Ela é considerada fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, caracterizando-se pela inovação na produção de estatísticas e criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. As atividades da FJP contemplam “estudos básicos para conhecimento da realidade econômica e social do estado e suas regiões” (FJP, 2020), prestando serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais. A FJP calcula, desde 1995, o déficit habitacional no Brasil (FJP, 2020).

³ O déficit habitacional considera a presença de habitação precária, incluindo domicílios rústicos e domicílios improvisados, coabitação ou ônus excessivo com aluguel. São considerados domicílios rústicos “aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Exemplos: taipas sem revestimento e madeira aproveitada”. Os domicílios improvisados são “locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia. Exemplos: prédios em construção, viadutos, vagões de trem, carroças, tendas, grutas etc. que serviam de moradia na data de referência. Todos esses domicílios foram considerados particulares improvisados”. Ainda, segundo a FJP, a coabitação classifica-se como famílias conviventes e todas as que morem em cômodos cedidos e alugados, com a noção de uma coabitação familiar não desejada, de pessoas que pretendem acessar um domicílio unifamiliar, mas que, por razões diversas, não conseguem e, o ônus excessivo com aluguel diz respeito às famílias urbanas de até três salários mínimos que, morando em casa ou apartamento, gastam mais de 30% da renda com aluguel (FJP, 2021).

construiu-se e se consolidou a ideologia de que a propriedade individual seria sinônimo de segurança e estabilidade, conferindo, à casa própria, um caráter moral e cultural. Nesse sentido, as políticas públicas temporárias de aluguel apontam para uma direção oposta aos programas sistematicamente implementados pelos governos brasileiros, não se constituindo como alternativa às políticas públicas de construção de unidades habitacionais. Essas políticas se inserem, na verdade, em um contexto urbano de crescente especulação imobiliária, vazios urbanos e ausência de controle sobre os preços praticados no mercado de aluguéis.

Em relação às políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, dois elementos problemáticos se destacam: a natureza provisória e instável dos programas e a relação de aluguel sem a mediação do poder público. O direito à moradia adequada, nesse cenário, é diluído e flexibilizado, ausentando-se da formulação e da implementação das políticas públicas de aluguel. No caso dos programas temporários, a vulnerabilidade dos grupos contemplados demanda, de fato, uma resposta célere do poder público, o que, no entanto, não pode justificar a dissociação do conteúdo dos direitos humanos das políticas públicas.

Tendo como objeto o município de Belo Horizonte, a pergunta-problema que norteia esta pesquisa é de como são estruturadas as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, e, ainda, se essas políticas estão se pautando pelo direito à moradia adequada das pessoas por elas contempladas. Entende-se que a presença ou ausência do direito à moradia adequada na formulação e implementação das políticas públicas afeta, diretamente, o acesso concreto a condições habitacionais dignas. Partindo dessa concepção, o objetivo geral desta pesquisa é analisar como se estruturam as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, bem como se o poder público está considerando o direito à moradia adequada na formulação e implementação dos programas temporários.

Trata-se, portanto, de pesquisa empírica e teórica, na medida em que estuda o caso das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel no município de Belo Horizonte, partindo da concepção do direito à moradia adequada. Para o cumprimento do objetivo elencado, a metodologia adotada, para esta pesquisa, é a jurídico-diagnóstica, uma vez se propõe a apresentar características, percepções e descrições das políticas públicas consideradas. Pretende-se, a partir desse gênero de pesquisa, decompor o problema público relacionado ao acesso à moradia adequada através das políticas habitacionais analisadas, destacando os aspectos institucionais, jurídicos e políticos (Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

Como marco teórico, utilizou-se a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), segundo a qual se entende a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas para a efetivação de direitos humanos, bem como o papel do Direito na compreensão e estudo

das políticas públicas. Considerando que a análise das políticas públicas demanda o desmembramento da política e a identificação de seus elementos mais importantes, de forma a possibilitar uma visão organizada do objeto de estudos, foi estruturado, por Bucci (2016), o Quadro de Referência de uma Política Pública.

No quadro, são destacados pontos para a compreensão do arranjo jurídico-institucional de determinada política pública, de forma a servir de guia para o recorte de um programa de ação. São eles: i) nome oficial do programa de ação; ii) gestão governamental responsável pela criação do programa; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional; v) agentes governamentais e agentes não-governamentais; vi) mecanismos jurídicos de articulação; vii) escala e público-alvo; viii) dimensão econômico-financeira do programa; ix) estratégia de implantação; x) funcionamento efetivo do programa e xi) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional (Bucci, 2016; Ruiz; Bucci, p. 1146 – 1147).

Posteriormente, Bucci e Ruiz (2019) apontaram que a pertinência da utilização do Quadro de Referência de uma Política Pública se dá no estudo de políticas públicas razoavelmente institucionalizadas, assentadas em base normativa e que possuam uma organização sistemática e efetiva da ação governamental⁴. Em razão do objetivo desta pesquisa, e do fato de os programas temporários possuírem uma base institucionalizada, o Quadro de Referência de uma Política Pública norteará a busca e análise das informações relacionadas às políticas públicas estudadas.

Nesta pesquisa, duas foram as técnicas de estudo utilizadas: a bibliográfica, com a revisão de trabalhos e análises sobre o tema, e a exploratória, em que foram localizados e aprofundados documentos relacionados aos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura. Destacam-se, nesse sentido, as resoluções do Conselho Municipal de Habitação (CMH), o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de 2010, e sua revisão, de 2015, e atas de reuniões ordinárias realizadas pelo Conselho Municipal de Habitação entre 2014 e 2024. Também foram utilizadas atas do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), devido à relevância das discussões deste conselho para a compreensão das políticas públicas em questão. Além disso, como fontes primárias, foram incluídas informações obtidas por meio do envio de ofícios, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), para a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) e para a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC). No período de junho a dezembro de 2024, foram enviados seis ofícios. Foram consideradas, ainda, informações

⁴ Para problemas públicos cujas soluções ainda não estejam estruturadas, Bucci propõe o Quadro de Problemas de Políticas Públicas. Sobre o tema, ver Ruiz e Bucci (2019).

presentes nos relatórios comparativos do orçamento com execução, disponíveis no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), e foram analisadas legislações pertinentes ao tema, por meio do estudo do conteúdo dos documentos. Nas fontes analisadas, em especial nas legislações, o termo utilizado para intitular as pessoas contempladas pelas políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel é de “beneficiários”. Para este estudo, optou-se por não utilizar esse termo, uma vez haver o entendimento de não se tratar de um benefício, mas sim de um direito.

Diante disso, esta pesquisa está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo se dedica à construção das bases teóricas para a defesa do direito à moradia adequada como fundamento das políticas públicas habitacionais brasileiras. Deste modo, a seção 2.1 apresenta os elementos que compõem o direito à moradia adequada, destacando que esse direito abrange diversas dimensões da vida. Na seção, são expostas as bases normativas nacionais e internacionais relacionadas ao direito à moradia adequada, enfatizando o compromisso do Brasil com a garantia de condições adequadas de habitação.

Na seção 2.2.1, são abordadas as definições de políticas públicas, apresentando-se a abordagem Direito e Políticas Públicas, partindo da concepção da relação entre as políticas públicas e a efetivação dos direitos humanos. Na seção 2.2.2, estão presentes elementos das políticas públicas habitacionais brasileiras. O objetivo da seção foi demonstrar o percurso histórico brasileiro responsável por privilegiar políticas relacionadas ao acesso à casa própria, em um movimento que aprofundou a financeirização da moradia e do espaço urbano. Evidencia-se, assim, como a formulação das principais políticas públicas brasileiras não foi pautada pela efetivação dos direitos sociais e dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Considerando o objetivo desta pesquisa, a seção 2.2.2 não se aprofundou no percurso histórico das políticas públicas habitacionais brasileiras, tema já abordado em outros estudos, como os de Rolnik (2019), Bonduki (2017) e Mello (2022).

A partir do conteúdo das seções 2.1 e 2.2, a seção 2.3 aborda o resultado do esvaziamento do sentido social das políticas públicas habitacionais: a utilização do dinheiro como mediador de situações de vulnerabilidade social. Em um contexto de políticas públicas dissociadas do direito à moradia adequada, entende-se que os programas temporários não objetivam efetivar os direitos humanos, nem solucionar o problema público relacionado à habitação, mas apenas mitigar e fazer uma gestão da insegurança habitacional.

O segundo capítulo desta pesquisa apresenta a estrutura institucional do município de Belo Horizonte na formulação e implementação dos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura. No capítulo, são apontados elementos da Política Municipal de

Habitação (PMH), que, a partir da década de 1990, foi alterada significativamente⁵. Para esse fim, identificou-se o desenho jurídico-institucional das políticas públicas em análise, as bases normativas dos programas temporários e a escala, público-alvo e implementação do Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura.

A partir do conteúdo do direito à moradia adequada e das políticas públicas, a proposta do último capítulo é de problematizar as políticas temporárias de aluguel. Para isso, a seção 4.1 analisa discussões realizadas pelo Conselho Municipal de Habitação, priorizando as reuniões com pautas relacionadas aos programas temporários. A quantidade de reuniões do conselho não foi uniforme no intervalo pesquisado, variando de ano para ano, o que afetou a disponibilidade dos conteúdos a serem analisados. Na seção 4.2, priorizou-se o estudo da dimensão jurídico-institucional e da dimensão econômico-financeira das políticas públicas habitacionais de Belo Horizonte, momento em que foram utilizados dados disponíveis nas leis de orçamento anuais, de relatórios comparativos do orçamento com execução e em documentos da Prefeitura de Belo Horizonte.

A seção 4.3 analisa os programas habitacionais temporários à luz do direito à moradia adequada, em um processo de (não) identificação dos elementos desse direito na formulação e implementação das políticas públicas. Nesse contexto, destacam-se as informações fornecidas pela URBEL em relação às vistorias realizadas no âmbito do Bolsa Moradia, bem como a construção dos conteúdos das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel nas fontes analisadas. A seção 4.4 apresenta o balanço final desta pesquisa, apontando os limites e desafios no acesso ao direito à moradia adequada por meio dos programas temporários. Na seção, o conteúdo elaborado ao longo do capítulo é sintetizado, evidenciando as contradições intrínsecas a políticas públicas voltadas a grupos em situação de vulnerabilidade social, que, embora necessárias, não oferecem uma resposta contínua para a problemática da habitação.

No dia 16 de janeiro de 2025, foi publicado decreto municipal atualizando o valor do Bolsa Moradia de R\$ 500,00 para R\$ 800,00. A análise desta pesquisa foi realizada a partir do valor de R\$ 500,00, que vigorou por mais de doze anos. A partir disso, foi possível apontar as contradições e limitações inerentes à fixação deste valor, ressaltando que, em diferentes momentos, a atualização foi reivindicada como uma possível solução às reprovações dos imóveis vistoriados no contexto do Bolsa Moradia. Por ser a atualização uma informação

⁵ Sobre o tema, ver Coelho (2002), Navarro (2003) e Bois (2013), autores que tratam do percurso histórico da institucionalidade da política habitacional de Belo Horizonte, especialmente da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, do Conselho Municipal de Habitação e da gestão da política habitacional no município.

recente, e por não haver um controle do poder público, este estudo se limitou a refletir sobre o peso dessa atualização, sem, contudo, analisar a mudança com profundidade.

Espera-se que, com este trabalho, haja uma contribuição para o reforço da necessária vinculação entre o direito à moradia adequada e as políticas públicas habitacionais. Ainda, que o papel do poder público seja situado enquanto responsável pela garantia de condições dignas de vida às habitantes e aos habitantes da cidade, que possuem o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. E que seja afastada, das políticas públicas habitacionais, a ideia da responsabilização individual das precariedades, que são produto de uma estrutura excludente, predatória e patrimonialista de cidade.

2 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA COMO FUNDAMENTO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

2.1 O direito à moradia adequada como elemento fundamental para a efetividade dos direitos humanos

A concepção contemporânea de direitos humanos tem por base a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A partir desse marco, os direitos humanos passaram a ser reconhecidos como um referencial ético para a ordem internacional, caracterizando-se pela universalidade, indivisibilidade⁶, pela interdependência e pela complementariedade entre si (Piovesan, 2018).

Piovesan (2018) destaca que, para que os direitos humanos sejam efetivados, é fundamental a formulação e implementação de políticas específicas que reconheçam o valor da diversidade. Assim, o processo de definição do sujeito de direitos torna evidente que tratar o indivíduo de maneira genérica é insuficiente, sendo necessário oferecer respostas específicas para lidar com violações de direitos (Piovesan, 2012).

Ao longo dos anos, o Brasil ratificou diversos tratados internacionais voltados à defesa e efetivação de direitos humanos. Segundo Piovesan (1996), a ratificação desses tratados sinaliza a busca do país em reforçar a ideia de uma nação comprometida com o respeito e a garantia dos direitos humanos. Assim, a postura do Brasil legitima, ao menos formalmente, uma preocupação com a proteção dos direitos humanos. A autora acrescenta que a adesão do Brasil aos tratados internacionais de direitos humanos reforça o valor jurídico dos direitos constitucionalmente assegurados.

Piovesan (1996) também propõe que os tratados internacionais de direitos humanos desempenham o papel de integrar, complementar e estender os direitos constitucionais existentes. Em relação a possíveis tensões entre o direito internacional e o direito interno, a autora defende que a norma adotada deve ser a mais favorável aos grupos vulneráveis (Piovesan, 1996).

Em razão da complexidade do direito humano à moradia, existe uma gama de marcos normativos internacionais e nacionais que dispõem sobre os elementos que constituem esse direito. Pretende-se, assim, pontuar os principais marcos normativos, de forma que o conteúdo

⁶ Acerca do tema, explica Piovesan (2018): “O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Tal sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos — do mínimo ético irreduzível” (p. 03).

do direito à moradia adequada seja compreendido enquanto fundamento para uma vida digna e enquanto eixo orientador para políticas públicas habitacionais.

Desta forma, ao ratificar normas internacionais, o Brasil assume, para si, responsabilidades relacionadas à garantia dos direitos humanos. É esse o caso do direito à moradia, presente no artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948⁷, em que consta a habitação como um dos elementos necessários para se assegurar a saúde e o bem-estar. De acordo com Monteiro (2014), embora o direito à moradia já fosse reconhecido na ordem internacional, ele ainda carecia de uma definição mais precisa, não havendo uma especificação das condições mínimas para sua efetiva implementação.

O conteúdo do direito à moradia foi sendo construído ao longo do tempo, com marcos significativos que contribuíram para sua definição. Um desses marcos foi o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil por meio do decreto de número 591, de 06 de julho de 1992. O artigo 2º do pacto estabelece que os Estados devem, dentro dos limites de seus recursos, garantir a implementação dos direitos reconhecidos no documento⁸. No artigo 11, parágrafo 1º, do PIDESC, há o reconhecimento do direito à moradia adequada⁹. Com isso, o pacto reforça a moradia como um direito fundamental e essencial para a dignidade humana¹⁰. Vê-se que, com esses dispositivos, os Estados-partes assumiram a responsabilidade de adotar medidas concretas para garantir a efetividade desses direitos, estando sujeitos à responsabilização internacional (Barbosa; Neves, 2020).

⁷ “Art. 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (ONU, 1948).

⁸ “1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas (Brasil, 1992).

2. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação”.

⁹ “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento” (Brasil, 1992).

¹⁰ Sobre a dignidade, afirma Milagres (2009): “A dignidade deve ser entendida como valor intrínseco do ser humano, como atributo da pessoa humana individualmente considerada e também como fundamento do Estado, do Direito e da Sociedade. A dignidade é valor atribuível ou intrínseco a todo ser humano; é valor indistinto, inalienável e inerente à pessoa em toda sua trajetória de vida, independentemente dos seus percalços ou incertezas” (p. 127).

Embora a noção de dignidade da pessoa humana implique a garantia de um padrão mínimo de qualidade nas habitações, a menção explícita à adequação das moradias amplia a discussão sobre as responsabilidades do poder público. Esse conceito reforça a ideia de que a efetivação do direito à moradia vai além do simples acesso a um imóvel, englobando aspectos complementares essenciais para garantir condições de vida dignas (Monteiro, 2014).

Nesse sentido, o direito à moradia também está presente na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo decreto de número 65.810, de 08 de dezembro de 1969. No artigo 5º, que trata do compromisso dos Estados-Partes em proibir e eliminar a discriminação racial e em garantir o direito à igualdade, está disposto, na alínea e, inciso III, o direito à habitação¹¹ (Brasil, 1969).

A moradia está presente, ainda, na Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo decreto de número 99.710, de 21 de novembro de 1990, que dispõe, no artigo 27, parágrafo terceiro, que os Estados-Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro das possibilidades, adotarão medidas para assegurar o acesso à nutrição, ao vestuário e à habitação da criança¹² (Brasil, 1990). De maneira similar, tem-se a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada pelo decreto de número 4.377, de 13 de setembro de 2002, que, no artigo 14, apresenta a obrigação dos Estados-Partes em adotar medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, assegurando o gozo de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações (Brasil, 2002).

A partir da compreensão da moradia enquanto um direito fundamental, tem-se que o conteúdo desse direito deve servir como orientação para o desenvolvimento do acesso à habitação. Nesse contexto, o Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, da Organização das Nações Unidas (ONU), emitiu o Comentário Geral (CG) de número 04, em 1991, após análise de relatórios tratando sobre o direito à moradia adequada. Segundo Monteiro (2014), os comentários não se limitam à função de descrição dos direitos enunciados no

¹¹ “Art. 5º. De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [...] e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente: [...] iii) direito à habitação” (Brasil, 1969).

¹² “Art. 27, parágrafo terceiro. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação” (Brasil, 1990).

PIDESC, mas servem como fundamento jurídico para a análise da adequação das ações desenvolvidas pelos Estados.

Monteiro (2014) aponta que um dos princípios vitais do direito à moradia adequada está presente no item 07 do CG de número 04, de 1991, na medida em que estabelece que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva, não podendo, ainda, ser equiparado ao direito de propriedade. É o que diz o referido item:

Na opinião do Comité, o direito ao alojamento não deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples teto a servir de abrigo ou de considerar o direito ao alojamento exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade. No mínimo, por duas razões. Primeiro, o direito ao alojamento está inteiramente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que formam as premissas do Pacto. Assim, “a dignidade inerente à pessoa humana”, de que decorrem os direitos enunciados no Pacto, exige que a expressão “alojamento” seja interpretada de modo a ter em conta diversas outras considerações e, principalmente, o facto de que o direito ao alojamento deve ser assegurado a todos sem discriminação alguma com base nos rendimentos ou no acesso a outros recursos económicos (ONU, 1991).

No item 09, do mesmo documento, está disposto que o direito à moradia adequada deve levar em consideração a efetividade de outros direitos, como o direito à liberdade de expressão, o de escolher a própria residência, o de participar na tomada das decisões e o de não estar sujeito à interferência arbitrária ou ilegal na privacidade, família, lar ou correspondência (ONU, 1991).

Em que pese haver a previsão, no CG de número 04, de 1991, de que a adequação da moradia é determinada por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos e ecológicos de cada Estado, o comitê identificou elementos que devem nortear o direito à moradia adequada, independente do contexto. São eles:

- a) Segurança jurídica da posse: presença de um grau de segurança que garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões e outras ameaças. Segundo o CG de número 04, de 1991, os Estados-partes devem adotar medidas que confirmem segurança jurídica da posse em situações nas quais não haja essa proteção, realizando consultas com as pessoas e os grupos afetados. A segurança jurídica da posse pressupõe, ainda, a defesa contra aumentos excessivos e súbitos nos valores de aluguéis, decorrentes do processo de especulação imobiliária;
- b) Disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura: o imóvel deve conter elementos essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição, devendo oferecer recursos naturais

- e comuns, como água potável, saneamento básico, tratamento de resíduos, energia elétrica, iluminação pública, transporte, escolas, creches, postos de saúde e áreas destinadas ao lazer;
- c) Custo acessível: os custos financeiros de uma habitação não devem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas, uma vez que o direito à moradia adequada está intimamente relacionado ao acesso a outros direitos humanos fundamentais¹³. Por conta disso, é preciso que o poder público adote medidas para combater o ônus excessivo com o aluguel;
 - d) Habitabilidade: a habitação deve prover espaço adequado aos habitantes, oferecendo condições de salubridade e de proteção contra o frio, umidade, calor, chuva ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doenças. Segundo Xavier (2019), o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos também deve ser compatível com o número de moradores;
 - e) Acessibilidade: o imóvel deve ser acessível àqueles com titularidade a eles, priorizando-se o acesso total e sustentável à habitação a grupos desfavorecidos, como idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiências, pessoas vítimas de desastres naturais e outros;
 - f) Localização adequada: a habitação deve estar em uma localização que permita acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches, cultura e lazer, não devendo ser construída em locais poluídos nem em locais com fontes de poluição que ameacem a saúde dos habitantes;
 - g) Adequação cultural: os materiais de construção usados, as formas como a habitação é construída e as políticas em que se baseiam devem possibilitar a expressão da identidade e da diversidade cultural das moradoras e moradores.

Ainda sobre a concretização do direito à moradia adequada, de acordo com o Comentário Geral de número 07, aprovado em 1997, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, nos casos relacionados às remoções forçadas, o poder público deve assegurar proteção adequada às pessoas retiradas de suas casas, de modo a garantir que, ocorrendo as remoções, as famílias estejam amparadas por políticas públicas orientadas pelo direito à moradia adequada (Xavier, 2019).

¹³ Sobre a relação entre o direito à moradia e outros direitos fundamentais, Monteiro (2014) aponta, como exemplo, uma pessoa que, quando recebe alta de um hospital público, tem que dormir na rua, evidenciando-se uma violação ao direito fundamental à moradia adequada, mas que também afeta as dimensões do direito à saúde, à segurança e à vida.

O Comentário Geral de número 07, de 1997, também apresenta diretrizes para os Estados, apontando a necessidade de que, no contexto das remoções, sejam realizadas consultas com os cidadãos ou grupos afetados, garantindo-se amplo e irrestrito acesso às informações sobre o projeto de intervenção, que sejam priorizadas estratégias de desenvolvimento que minimizem a necessidade de remoções, que sejam realizados estudos prévios sobre os impactos dos despejos e que haja uma justa compensação para qualquer perda de bens pessoais ou reais, bem como que seja garantido o direito ao reassentamento das pessoas afetadas pelas remoções (Xavier, 2019, p. 32 – 33). Existe, ainda, orientação da ONU de que os locais destinados ao reassentamento sejam disponibilizados antes da realização das remoções, possuindo características que estejam de acordo com as normas internacionais de direitos humanos, em especial do direito à moradia adequada (ONU, 2014).

Desta forma, a expressão do direito à moradia adequada se realiza em um sentido amplo e coletivo, e não no sentido restrito de uma unidade habitacional. O acesso a esse direito também se manifesta na dimensão familiar e individual, na medida em que representa um componente à concretização da dignidade humana. Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, conforme explica Monteiro (2014), o reconhecimento do direito à moradia adequada sempre poderá encontrar fundamento de existência no princípio da dignidade humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Ainda nesse sentido, a inclusão da moradia no texto constitucional brasileiro ocorreu através da Emenda Constitucional (EC) de número 26, de 2000, resultado de intensa atuação de movimentos sociais e da sociedade civil organizada. Com essa EC, o artigo 6º, que dispõe sobre os direitos sociais, passou a ter a redação: “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, 1988).

Em que pese o longo período para a inclusão da moradia como direito social, já havia, na CF88, a previsão de instrumentos de defesa da habitação, consolidando-se a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios de regência das relações internacionais. O direito à moradia já era, portanto, objeto de proteção da CF88. Ainda, considerando a natureza vinculante dos compromissos assumidos na esfera internacional, o Brasil já possuía o dever de proteção do direito à moradia adequada (Monteiro, 2014).

Assim, no artigo 7º, inciso IV, da CF88, estão presentes os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, constando, dentre eles, “o salário-mínimo capaz de atender a necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com, dentre outras necessidades, a da moradia

(...)”. Silva (2005), explica que o direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais também por força do artigo 23, inciso IX, da CF88, que dispõe ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento. Segundo o autor, com esse dispositivo, estava traduzido o poder-dever do poder público em assegurar um direito a tantos quantos necessitassem de uma habitação. Acerca da previsão constitucional do direito à moradia, explica Silva (2005, p. 314 – 315):

E ela está prevista em vários dispositivos de nossa Constitucional, entre os quais se destaca o art. 3º, que define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização – e não há marginalização maior do que não se ter um teto para si e para a família –, e promover o bem de todos, o que pressupõe, no mínimo, ter onde morar dignamente. Além dessas normas e princípios gerais, há ainda o disposto no art. 23, X, que dá competência comum a todas as entidades públicas de Federação para combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, o que importa, só por si, criar condições de habitabilidade adequada para todos. Mas há, ainda, norma específica determinando ação positiva no sentido da efetiva realização do direito à moradia, quando, no mesmo art. 23, IX, se estabelece a competência comum para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”.

Tem-se, ademais, que o direito à moradia pressupõe o direito à intimidade, à privacidade e a inviolabilidade da casa, noções presentes, respectivamente, no artigo 1º, inciso III e artigo 5º, incisos X e XI, da CF88. Todos esses elementos envolvem o direito à moradia, que, sem eles, seria um direito empobrecido (Silva, 2005).

Silva (2005) explica, ainda, que o direito à moradia possui duas faces: a negativa e a positiva. A primeira pressupõe que o cidadão não pode ser privado de uma moradia, ou impedido de adquirir uma, fundando-se na concepção de abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, considerada o princípio do direito à moradia enquanto um direito social, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, fundamentando-se na noção de se tratar de um direito positivo de caráter prestacional, na medida em que legitima a pretensão do titular à realização do direito através da atuação do Estado. É, portanto, nessa atuação, que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia (Silva, 2005, p. 315).

A proteção à moradia também está presente em outros dispositivos constitucionais, como o artigo 5º, inciso XXIII¹⁴, artigo 170, inciso III¹⁵ e artigo 182, parágrafo segundo¹⁶, em que foi prevista a vinculação social do direito à propriedade, situação que afeta diretamente o direito à moradia. No texto constitucional, também estão presentes os institutos da usucapião especial urbana (artigo 183)¹⁷ e rural (artigo 191)¹⁸, que preveem requisitos de aquisição de domínio à utilização para fins de moradia (Monteiro, 2014).

No plano infraconstitucional, são muitas as legislações que tratam sobre a questão da moradia. Houve, nesse sentido, a promulgação da lei federal de número 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, responsável por regulamentar os já mencionados artigos 182 e 183 da CF88 e estabelecer a política urbana. No artigo 2º, inciso I, desta lei, consta, como diretriz geral para a política urbana, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Está presente, ainda, como diretriz geral da política urbana, no artigo 2º, inciso XIX, a garantia de condições condignas, incluindo à moradia¹⁹ (Brasil, 2001).

De acordo com Medauar (2004), a presença de diretrizes gerais para a política urbana aponta para o caráter principiológico do artigo 2º do Estatuto da Cidade, o que manifesta o seu caráter impositivo e vinculante em relação aos conteúdos das legislações que versem sobre o ordenamento territorial urbano (Gaio, 2020, p. 143). Nesse sentido, as afirmações de princípio possuem repercussão prática no campo do Direito. Sundfeld (2002) afirma que são três as repercussões possíveis: i) a sanção jurídica da inércia do poder público; ii) o oferecimento de

¹⁴ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988).

¹⁵ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade” (Brasil, 1988).

¹⁶ “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. [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988).

¹⁷ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (Brasil, 1988).

¹⁸ “Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade” (Brasil, 1988).

¹⁹ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados” (Brasil, 1988).

parâmetros normativos para o controle das orientações seguidas pela política urbana e iii) o bloqueio de comportamentos privados que agridam o equilíbrio urbano (Sundfeld, 2002, p. 55).

No artigo 3º, inciso III, também da lei de número 10.257, de 2001, é reforçada a noção de competência da União, no interesse da política urbana, de, em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios, promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público (Brasil, 2001).

A ideia da moradia adequada se vincula, ainda, à construção de um espaço psicológico e humano em que se possibilita a efetivação dessa necessidade básica. Entende-se, desta forma, que a noção de moradia abarca não apenas uma dimensão jurídica, mas também uma dimensão social e moral (Monteiro, 2014). Barbosa e Neves (2020) explicam que a moradia adequada deve levar em consideração a relação construída, pelas pessoas, com os espaços em que vivem. Diante disso, devem ser reconhecidos os elementos comunitários, abarcando vínculos sociais, laços de pertencimento, modos de vida e identidades territorialmente expressadas, que ultrapassam uma visão que mecaniza a comunidade e a vida:

Assim, em contraposição aos parâmetros generalistas e padronizados, que consideram o sujeito de forma individualista, deve-se ter em conta as expressões sociais existentes nos laços de parentesco e de vizinhança, formas de coesão social fundadas em vínculos de solidariedade ou de cultura, que se traduzem em formas de apropriação e uso do espaço (Barbosa; Neves, 2020, p. 51).

O direito à moradia, portanto, recepciona a necessidade de privacidade e intimidade, atuando como condição indispensável ao desenvolvimento humano²⁰. Barbosa e Neves (2020) destacam que “A garantia da habitação preenche o catálogo de apreensões da dignidade humana, corporificando um espaço de liberdade que permite o exercício de direitos fundamentais concernentes à realização do ser” (Barbosa; Neves, 2020, p. 43 – 44). Nesse sentido, a compreensão da moradia como integrante do direito especial de personalidade parte do pressuposto de que morar é uma manifestação da identidade pessoal, de privacidade e da intimidade, podendo ser considerada uma expressão do direito ao segredo e um valor imprescindível à dignidade da pessoa humana. Desta forma, assim como o nome, o endereço é relevante na identificação dos seres humanos, em um processo de individualização e distinção das pessoas, dando forma à dimensão espacial do indivíduo. A moradia é, então, considerada a

²⁰ De acordo com Milagres (2009), o direito à moradia está intimamente ligado aos direitos de personalidade, que, nas palavras do autor, “dizem dos direitos de eficácia não relativa. Expressam aspectos de proteção da pessoa de *per si* que não podem ser ignorados por ninguém” (p. 118).

guardiã da identidade, o refúgio físico e psicológico do ser humano. Nas palavras de Milagres (2009), “Todo ser humano deve ser social e geograficamente fixado; caso contrário, sua imagem identitária é turva” (p. 119).

Assim, o direito à moradia adequada deve ser entendido a partir das necessidades e particularidades habitacionais, sociais e existenciais das pessoas que habitam as cidades. Conforme explica Pisarello (2004), uma vez que os Estados aceitam suas obrigações internacionais e nacionais, devem procurar, por todos os meios possíveis, que todas as pessoas tenham acesso a recursos habitacionais adequados para a sua saúde, bem-estar e segurança, consistentes com os demais direitos fundamentais. Diante disso, redefine-se o conceito de moradia, que deixa de ser apenas uma questão de produção habitacional e passa a ocupar um lugar em que se encontram subjetividades e complexidades inerentes aos seres humanos e aos diferentes grupos familiares.

O direito à moradia adequada também deve considerar os diferentes grupos que ocupam as cidades brasileiras, contemplando as temáticas indígena, de gênero, de raça, de orientação sexual, da população em situação de rua, dos povos tradicionais, e outras. O acesso ao direito à moradia adequada deve se inserir no contexto de compreensão e combate das discriminações e opressões vivenciadas em razão da racionalidade colonialista, capitalista, patriarcal e racista, que orienta as formas de ocupação do espaço urbano (Junior et al., 2019).

Vê-se existir uma vasta produção normativa e conceitual em torno do direito à moradia adequada. No entanto, em que pese haver o reconhecimento da fundamentalidade desse direito, o cenário habitacional das cidades brasileiras contrasta com os princípios da dignidade humana e do acesso a condições mínimas de existência, tema que será desenvolvido ao longo do trabalho.

2.2 Políticas públicas e o acesso ao direito à moradia adequada

2.2.1 Definições de políticas públicas

As políticas públicas podem ser entendidas como um instrumento de planejamento governamental, requerendo a definição de objetivos, metas, resultados, público-alvo, órgão responsável, regulamentação normativa, orçamento, responsáveis e cronograma de execução (Ciconello, 2016). Para que seja possível compreender o funcionamento de uma política pública, é preciso que sejam considerados os arranjos institucionais responsáveis por darem sustentação ao processo de implementação da política. Segundo Pires e Gomides (2014), o arranjo institucional é o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma

particular de se coordenar os atores e os interesses na implementação de uma política pública específica.

Vázquez e Delaplace (2011) afirmam que as políticas públicas contemplam um conjunto de ações governamentais com o fim de oferecer uma resposta a um problema público. O problema público, por sua vez, é considerado um problema que afeta a coletividade e que o Estado precise intervir. A partir disso, é constituído o que os autores intitulam de ciclo de vida das políticas públicas. Esse ciclo, conforme descrito por Vázquez e Delaplace (2011, p. 36), é formado por sete etapas: a entrada do problema na agenda pública, a estruturação do problema, o conjunto das soluções possíveis, a análise dos pontos positivos e negativos das soluções propostas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação.

As políticas públicas funcionam, assim, como instrumentos da ação governamental nos diferentes níveis de decisão e competência, seja na União, nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios. A presença das políticas públicas está relacionada aos contornos da democracia e à mudança nas formas de atuação do Estado, o que implica que essas políticas não são estáticas ou permanentes. Elas podem envolver conflitos específicos de setores, englobando não apenas a racionalidade do governo, mas também disputas entre partidos políticos, movimentos sociais, a mídia, e outros (Bucci, 2019).

Ainda nesse sentido, Ciconello (2016) aponta que as políticas públicas devem refletir os compromissos assumidos pelo Estado e pelos governos em relação à promoção dos direitos humanos. O conceito dos direitos humanos deve ser um dos principais referenciais para a formulação de políticas públicas, garantindo que a perspectiva desses direitos permeie tanto a criação quanto o monitoramento dessas políticas. Desta forma, segundo o autor, “O objetivo de um planejamento público sob a perspectiva dos direitos humanos é o estabelecimento de políticas e serviços de qualidade e com condições equitativas de acesso que garantam direitos fundamentais para a população” (Ciconello, 2016, p. 172).

Através das políticas públicas, portanto, são realizadas mediações às necessidades sociais decorrentes de problemas socioeconômicos e de discriminação política e cultural, sendo possível a construção de uma sociedade mais justa:

Por meio das políticas públicas, são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. O direito que fundamenta as políticas públicas é um direito coletivo, e não individual. Elas deveriam sempre ser pactuadas com a sociedade civil organizada, formuladas via gestões participativas, compartilhadas. Devem envolver relações de reciprocidade, assim como trabalhar os conflitos existentes. Depois de formuladas, as políticas devem contemplar o consenso e serem fiscalizadas e controladas, na sua implementação e execução, por conselhos

onde haja a participação de representantes da sociedade civil organizada (Gohn, 2006, p. 543 – 544).

No entanto, conforme exposto por Bittar (2018), existe uma carência de cultura de direitos humanos no Brasil. Por isso, em que pese existir uma legislação que preveja o acesso a direitos sociais e à dignidade da pessoa humana, o contexto social brasileiro está distante de uma concepção igualitária e universalista da cidadania e dos direitos fundamentais. Bittar (2018) afirma não ser por falta de legislação que os direitos humanos não estejam sendo cumpridos, mas que se trata de uma falta de eficácia da legislação em geral, e, em especial, de uma falta de executividade das políticas públicas de direitos humanos. Sobre o tema, aponta, no contexto de períodos obscurantistas, uma cultura refratária aos direitos humanos, responsável por um retrocesso nas mentalidades sobre a cidadania brasileira (Bittar, 2018).

Sobre o tema, Bucci (2013) destaca não serem as políticas públicas uma categoria definida e instituída pelo direito, mas sim arranjos complexos inerentes à atividade político-administrativa. A autora explica que o direito deve estar apto a descrever, compreender e analisar as políticas públicas, integrando, à atividade política, os métodos próprios do universo jurídico. A partir da abordagem Direito e Políticas Públicas²¹, que tem como objeto a ação estatal nas políticas públicas e a ação governamental coordenada e em escala ampla sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo conformado por regras e processos jurídicos, seria possível, de acordo com Bucci (2019), compreender o funcionamento e a efetividade de uma política pública.

Desta forma, as políticas públicas, a partir da abordagem DPP, seriam consideradas “o conjunto de atividades normativas e administrativas que visam a melhorias e transformações incrementais em serviços e utilidades oferecidas pelo Estado ou a resolver problemas reais, relacionados com a promoção e fruição de direitos” (Carvalho, 2022, p. 83). Carvalho (2022) argumenta que o sistema de direitos fundamentais, ao abranger direitos sociais, passa a exigir uma atuação do poder público em torno de políticas públicas, de modo a vincular a dimensão normativa de uma política pública ao projeto constitucional brasileiro.

As políticas públicas devem, por isso, considerar a complexidade do problema público em questão, tendo por base a efetivação dos direitos humanos. Bucci (2019, p. 802) explica que, para lidar com essa complexidade, é preciso que a escala em que o problema se apresenta seja analisada. A abordagem DPP desempenharia, nesse sentido, o papel de contribuir para a

²¹ De acordo com Bucci (2019), a abordagem Direito e Políticas Públicas não se trata de campo ou subcampo no Direito, mas sim de uma abordagem, uma vez possuir autonomia científica.

construção institucional do Estado brasileiro, adotando uma perspectiva democrática e voltada à efetivação dos direitos humanos. O objetivo da abordagem seria o exame dos pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que envolvem a ação governamental, com ênfase na atuação do poder executivo (Bucci, 2019).

2.2.2 As políticas públicas habitacionais brasileiras

O acesso ao direito à moradia adequada exige a implementação de políticas públicas habitacionais que considerem a diversidade de realidades e necessidades habitacionais. Diante dessa complexidade, é fundamental que as ações sejam múltiplas e integradas, evitando a centralização do acesso à habitação em um único programa. Para que o direito à moradia adequada seja efetivamente garantido, as políticas públicas habitacionais devem ser plurais, interligadas a outras políticas urbanas e adaptadas às especificidades de cada contexto.

Menezes (2017) argumenta que, historicamente, as políticas habitacionais brasileiras foram voltadas para o estímulo e expansão do capitalismo local, especialmente no que diz respeito à construção civil e ao mercado imobiliário. Nesse contexto, o problema da habitação se relaciona a uma trajetória de políticas descontinuadas, que priorizaram o patrimônio imobiliário em detrimento da efetiva oferta do direito à moradia adequada para a população de baixa renda (Mello, 2022)²². Assim, no decorrer do século XX, principalmente a partir de 1930, o poder público atuou de forma a realizar a manutenção de baixos custos de reprodução da força de trabalho e a viabilização do investimento na industrialização. Disso decorreu a inserção da população de baixa renda nas periferias das cidades, sem a garantia do acesso à infraestrutura urbana e dos serviços de transportes (Mello, 2022)²³.

De acordo com Bonduki (2017), até 1930, de modo geral, os operários e trabalhadores não eram donos de suas moradias, havendo uma identificação entre os proprietários e a classe alta. A partir do Estado Novo, essa associação é alterada, buscando, o poder público, ativamente, facilitar o acesso da população à propriedade individual²⁴. Bonduki (2017) também explica como se consolidou uma relação entre a família e a habitação, que funcionou como um

²² A questão da moradia possui relação direta com o processo de urbanização e industrialização das cidades brasileiras, acompanhando a transformação da terra urbana em um patrimônio central na sociedade, vinculado à noção de poder social, econômico e político (Maricato, 2015).

²³ Mello (2018) explica o papel desempenhado pelo governo do Estado Novo (1930 – 1945) na moradia, fortalecendo a atuação do poder público na formulação de políticas econômicas e sociais que viabilizassem o acesso à casa própria para o trabalhador de baixa renda, sem, no entanto, alterar o padrão de expansão das periferias das cidades.

²⁴ As políticas habitacionais mais importantes, implementadas por Getúlio Vargas, foram a criação da Fundação da Casa Popular, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência, a edição do decreto-lei do inquilinato em 1942 e a regulamentação da venda de lotes urbanos a prestações. Acerca desse período, ver trabalho realizado por Bonduki (2017).

mecanismo de reprodução ideológica dos valores burgueses e de modernização das cidades. Nesse período, o fim da habitação coletiva e dos cortiços passou a ser um objetivo, sendo essas modalidades de moradia consideradas uma “má habitação”²⁵. Conforme explica Bonduki (2017), “a moradia deveria tornar-se um instrumento de criação de um modo de vida conservador e reproduzindo os padrões de comportamento moral e cultural burguês entre trabalhadores oriundos de vários países e longínquas regiões do país” (Bonduki, 2017, p. 94).

No período de 1940 a 1980, observou-se a prática da autoconstrução de casas por trabalhadores de baixa renda, que frequentemente não atendiam à legislação urbanística. Havia, no entanto, uma tolerância estratégica do Estado, que manuseava esses espaços informais de acordo com os interesses do mercado, executando obras públicas e remoções forçadas responsáveis por consolidar a situação de transitoriedade permanente das comunidades atingidas (Maricato, 2015; Rolnik, 2019). Ao mesmo tempo, ao transferir para o trabalhador a responsabilidade pela construção de sua própria casa, o poder público se desresponsabilizava de garantir o acesso à moradia e de executar políticas habitacionais, sem remunerar o tempo despendido, pelo trabalhador, para a construção do imóvel (Kowarick, 1979)²⁶.

A orientação da política habitacional para o mercado imobiliário se aprofundou na ditadura militar, prevalecendo-se o acesso à moradia por meio da casa própria, seja construída com recursos próprios, por programas habitacionais ou através da autoconstrução em loteamentos clandestinos ou favelas. Esse processo culminou na criação de um banco público especificamente voltado para o financiamento habitacional, o Banco Nacional de Habitação (BNH) (Rolnik, 2019)²⁷. Durante a ditadura militar, a política habitacional foi utilizada como uma ferramenta para combater ideias comunistas e progressistas no país. Foram consolidadas, assim, três dimensões resultantes da definição de um organismo financeiro para a formulação e implementação da política habitacional: i) a de que a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país; ii) a de que as necessidades habitacionais correspondem

²⁵ A construção da ideia de uma má-habitação está vinculada ao processo inadequado de abolição da escravidão no Brasil. Tem-se, deste modo, que os empecilhos à aquisição da propriedade dizem respeito ao racismo estrutural presente na sociedade brasileira, que influencia na organização do espaço urbano e segrega socioespacialmente a população negra nas cidades. Sobre o tema, ver Ribeiro (2020).

²⁶ Sobre a captura do espaço marcado pela transitoriedade, afirma Rolnik (2019): “No entanto, podemos afirmar que têm em comum o fato de constituírem zonas de indeterminação entre legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado. Tais indeterminações são os mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado no momento certo” (p. 174).

²⁷ O BNH foi criado no âmbito de uma das reformas lançadas pelo governo militar imediatamente após o golpe, em 1964. No período, também foram criados instrumentos financeiros como as sociedades de crédito imobiliário e as letras imobiliárias, de forma a compor o Sistema Financeiro da Habitação. Acerca das mudanças do período, ver Rolnik (2019).

a uma demanda de casas próprias a serem construídas e iii) a de que a política habitacional se trata de um instrumento de fomento à atuação de um setor, a indústria da construção civil (Rolnik, 2019, p. 282).

Em 1986, o Banco Nacional de Habitação foi extinto, momento de intensa efervescência política no país, que passava pelo processo de redemocratização. No entanto, não houve, após a extinção do banco, uma definição sobre as diretrizes para a política habitacional brasileira (Mello, 2022). De acordo com Maricato (2015), especialmente nas décadas de 1980 e 1990, as metrópoles brasileiras observaram uma queda brusca no crescimento econômico, havendo um aumento no desemprego e uma retração do investimento público em políticas sociais, consequência da globalização dominada pelo ideário neoliberal. Mello (2018) aponta que a retomada do planejamento urbano e da habitação ocorreu apenas em 1995, com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. As políticas públicas urbanas estruturais, de transporte, habitação e saneamento, segundo Maricato (2015), foram ignoradas ou tiveram um rumo errático, com baixo investimento, por mais de vinte anos, com os investimentos lentamente retomados em 2003, na gestão do presidente Lula.

Nesse sentido, os dispositivos presentes na Constituição Federal de 1988, sobre a moradia e a função social da propriedade, e a promulgação de leis como o Estatuto da Cidade, em 2001, foram fundamentais para a possibilidade de abertura de novos debates sobre a moradia e o espaço urbano no Brasil. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, que marcou uma mudança na concepção das políticas urbanas. No mesmo ano, criou-se o Conselho Nacional de Cidades, órgão de participação e controle social da política urbana, responsável por aprovar, em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH). A PNH tinha, como principais objetivos, a retomada do processo de planejamento do setor habitacional e a garantia de novas condições institucionais na promoção do acesso à moradia digna a toda a população (Brasil, 2004).

Com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)²⁸ e a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)²⁹, por meio da lei federal de número 11.124, de 2005, foram consolidadas orientações sobre a Política Nacional de

²⁸ De acordo com o artigo 2º, da lei federal de número 11.124, de 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi instituído com o objetivo de viabilizar, para a população de menor renda, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (Brasil, 2005).

²⁹ Segundo o artigo 7º, da lei federal de número 11.124, de 2005, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social possui natureza contábil e tem, por objetivo, a centralização e a gestão de recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda (Brasil, 2005).

Habitação. A lei apresenta, no artigo 4º, inciso I e alíneas, os princípios do SNHIS, que seriam a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social, a moradia digna como direito e vetor de inclusão social, a democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios e a função social da propriedade urbana visando garantir uma atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (Brasil, 2005).

No âmbito do SNHIS e da PNH, foi reforçada, ademais, a noção da intersetorialidade entre as políticas públicas, uma vez se entender que políticas setoriais não seriam suficientes para solucionar os problemas públicos existentes. Nascimento (2010) aponta que a intersetorialidade permite a identificação das necessidades sociais, podendo contribuir no processo de adoção de decisões racionais no processo de gestão. A autora explica, ainda, que a política de habitação se interliga a questões sociais, situação que demanda um alinhamento com políticas de geração de emprego e renda, políticas de gênero e políticas urbanas (Nascimento, 2010, p. 108):

Vale ressaltar que a política de habitação, apesar de compor a política de desenvolvimento urbano, também deve ser considerada parte das políticas sociais, porque sua intervenção está diretamente vinculada à existência da população e às condições de moradia. É uma das políticas sociais mais custosas, pois edificar uma casa gera gastos elevados para a renda da população empobrecida e moradora de áreas periféricas dos centros urbanos.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a Política Nacional de Habitação também promoveram a descentralização das políticas públicas habitacionais. Nesse contexto, o artigo 12, da lei de número 11.124, de 2005, estabeleceu requisitos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Os requisitos incluíam a constituição de um fundo com dotação orçamentária própria, a criação de um conselho com a participação de diversos atores sociais, a apresentação de um plano habitacional de interesse social, a assinatura de um termo de adesão ao SNHIS, a elaboração de relatórios de gestão e a observância dos parâmetros e diretrizes para a concessão de subsídios no âmbito do SNHIS (Brasil, 2005).

No sentido de consolidação da política habitacional brasileira, em 2008 e 2009, foi elaborado, a partir da coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das

Cidades, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab)³⁰. O PlanHab, de 2009, possuía, como principal objetivo, a formulação de estratégias de longo prazo para o equacionamento das necessidades habitacionais do país, havendo uma estruturação em quatro eixos para a política habitacional: modelo de financiamento e subsídio, política urbana e fundiária, arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. De acordo com o diagnóstico produzido no contexto do PlanHab, no Brasil, foi observada uma baixa capacidade de pagamento da maioria das famílias, altas taxas de juros e baixa oferta de financiamento de longo prazo pelo mercado. Assim, de acordo com o plano, a atuação do poder público no processo de regulação, captação de recursos, financiamento e promoção de moradias seria imprescindível ao acesso à habitação (Brasil, 2009). Sobre o tema, o PlanHab expôs que

Historicamente, no Brasil, a intervenção do Estado na questão habitacional nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia, realizando sempre atendimentos parciais e fragmentados, programas que se caracterizaram por privilegiar uma pequena parcela da demanda, deixando a maioria sujeita a buscar soluções de moradia num mercado especulativo ou a recorrer a soluções totalmente informais, frequentemente caracterizadas pela precariedade (Brasil, 2009, p. 41).

O PlanHab, de 2009, estabeleceu, ainda, que a articulação entre os planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regionais estaria relacionada ao processo de descentralização da Política Nacional de Habitação (Brasil, 2009). Um dos principais instrumentos da descentralização seria o repasse de recursos fundo a fundo, permitindo que os agentes locais assumissem a responsabilidade pela gestão dos recursos e pela execução dos projetos (Brasil, 2009).

Desta forma, a implementação da Política Nacional de Habitação e a concretização dos objetivos do SNHIS e do PlanHab pressupunha um protagonismo estratégico dos municípios, uma vez a estrutura habitacional desses instrumentos ter sido formulada em uma perspectiva municipalista. Contudo, Medeiros et al. (2023) apontam que, embora tenha se planejado o repasse de novas responsabilidades, os municípios não possuíam uma estrutura de gestão adequada para o planejamento e implementação de políticas habitacionais. Os autores explicam, nesse contexto, que a execução da política habitacional exigia uma maior estruturação normativa e institucional dos entes federativos (Medeiros et al., 2023).

³⁰ O Plano Nacional de Habitação foi considerado um amplo pacto nacional para a garantia do direito à moradia digna. De acordo com o documento, o plano representa a retomada de um planejamento do setor habitacional a longo prazo, realizando um diagnóstico e projetando ações futuras para a concretização do acesso à moradia digna a todo cidadão brasileiro. O horizonte temporal do PlanHab é de 2023 (Brasil, 2009), estando o PlanHab 2040 em processo de elaboração.

No entanto, antes que o PlanHab fosse implementado, em 2009, o governo federal publicizou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), um programa mais específico e desvinculado do PlanHab e da Política Nacional de Habitação³¹. O PMCMV retomou a visão empresarial da política habitacional, focando na construção de novas moradias sem considerar adequadamente o planejamento urbano. Com a implementação do programa, as discussões em curso sobre habitação social, políticas urbanas, participação popular e gestão democrática das cidades foram desconsideradas, dando prioridade à expansão da construção residencial³² (Maricato, 2015). Assim, o protagonismo na provisão habitacional foi transferido para a iniciativa privada, especialmente para as construtoras, o que modificou o papel dos municípios e enfraqueceu os objetivos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Plano Nacional de Habitação. Nesse modelo, a função dos municípios passou a ser limitada à facilitação da produção habitacional, incluindo o cadastramento e o sorteio das famílias contempladas pelos programas (Arantes; Fix, 2009). Embora os Estados e municípios ainda pudessem atuar no atendimento das demandas locais de famílias de baixa renda, a responsabilidade pela execução de empreendimentos habitacionais recaiu predominantemente sobre o setor privado (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011). Rolnik (2019, p. 307) observa que:

Segundo o discurso de técnico do Ministério das Cidades e do Ministério da Fazenda, o modelo proposto para o MCMV teria sido adotado justamente em função da avaliação, por parte dos gestores federais, de que os municípios não possuem capacidade para implementar uma política habitacional. De fato, nas avaliações do MCMV realizadas pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia no país, foi constatado que todos os municípios pesquisados abandonaram suas políticas para “rodar” o programa a partir do momento em que ele foi lançado. De acordo com entrevistas realizadas com gestores nas cidades, graças ao MCMV eles não precisavam mais destinar recursos orçamentários para ações na área de habitação nem se preocupar em viabilizar projetos.

Menezes (2017) argumenta que o Programa Minha Casa, Minha Vida fortaleceu a hegemonia das forças de mercado nas políticas habitacionais, refletindo a intenção de criar um programa centralizado no governo federal, com os municípios assumindo um papel periférico na implementação das ações. Esse modelo também resultou no enfraquecimento dos

³¹ O Programa Minha Casa Minha Vida forneceria o subsídio direto ao comprador, que, segundo Rolnik (2019), “deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de emprego” (Rolnik, 2019, p. 301).

³² De acordo com Bonduki, “Ao publicizar o novo programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social” (Bonduki, 2009, p. 08).

mecanismos de participação popular. Além disso, o autor destaca que o PMCMV acabou por reproduzir o padrão histórico de expansão urbana no Brasil, uma vez que, enquanto os proprietários de terras próximas aos centros urbanos mantinham essas áreas ociosas, as construções se concentravam nas periferias, em áreas marcadas pela ausência de infraestrutura urbana adequada.

Embora o PMCMV tenha mobilizado uma ampla estrutura institucional para a construção de moradias, nos últimos anos houve uma redução significativa dos recursos destinados à habitação social. Aprofundou-se, assim, o processo de financeirização da moradia e da cidade, especialmente durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Em 2020, o Fórum Nacional de Reforma Urbana elaborou o Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades. Segundo o documento, com o golpe responsável pela retirada da presidenta Dilma Rousseff em 2016, houve um retrocesso significativo na gestão democrática das cidades, marcando uma inflexão conservadora na política urbana (Junior; Diniz; Júnior, 2020).

Nesse sentido, em 2022, foi elaborada a Carta pelas Cidades, entregue à equipe de transição do governo Lula. A carta foi construída a partir da atuação de inúmeras entidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Dentre os pontos destacados no documento, tem-se o ponto oito, que dispõe sobre a necessidade de a política habitacional não se restringir à produção de unidades habitacionais, mas de priorizar programas de melhorias habitacionais, urbanização de favelas e programas de regularização fundiária. Nesse ponto, foi destacado que a concepção orientadora da política habitacional deveria não ser a da propriedade individual, mas sim da proteção de territórios e da garantia do direito à moradia (IBDU, 2022).

Vê-se que, historicamente, as políticas habitacionais priorizaram o acesso à casa própria, apesar da descontinuidade dos programas de construção de moradias. Nesse cenário, a construção de unidades habitacionais desvinculadas do conceito do direito à moradia adequada fortaleceu o processo de financeirização da habitação, transformando-a em um bem econômico, em vez de tratá-la como um serviço essencial para a população de baixa renda. Acerca dessa situação, afirma Mello (2022): “a população sonha em comprar a sua residência independente de qual custo isto terá e o governo fomenta esse sonho mantendo programas voltados à construção de casas, que por sua vez, mantém seu prestígio político” (Mello, 2022, p. 73).

Tem-se, deste modo, uma cultura voltada às políticas públicas de construção e provisão da casa própria, o que sugere uma dificuldade de construção de alternativas ao acesso à habitação. O paradoxo que se verifica é o de que a provisão estatal da casa própria não é sustentável, uma vez não assegurar práticas eficientes para a melhoria na qualidade de vida da

população e para o acesso ao direito à moradia adequada. Ao mesmo tempo, é a política pública priorizada pelas camadas populares, situação que se agrava pelas problemáticas das políticas voltadas à moradia de aluguel, especialmente as de caráter provisório.

2.3 As problemáticas de políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel: o dinheiro como mediador de situações de vulnerabilidade

No percurso das políticas públicas habitacionais brasileiras, não se consolidou uma cultura voltada para o aluguel com base no direito à moradia adequada (Milano, 2018). Embora a política de aluguel seja uma modalidade presente em diversos países³³, no contexto brasileiro ela é ainda incipiente e encontra pouca aceitação entre as camadas populares (Mello, 2022). Ainda assim, as políticas públicas de aluguel passaram a integrar os planos de governo, mesmo que o padrão habitacional de loteamento periférico, casa própria e autoconstrução tenha se mantido. Na maioria das vezes, essas políticas foram implementadas não a partir de debates, estudos e análises aprofundadas, mas como uma resposta à indisponibilidade de terras para loteamentos populares, ao esgotamento do modelo de urbanização dos anos 1980 e ao esvaziamento do conceito de direitos sociais nas políticas públicas (Paolinelli, 2023).

Sobre o aumento do aluguel como forma de moradia, aponta Paolinelli (2023, p. 206 – 207):

Com a redução da disponibilidade de terras para loteamentos populares agravada pelas exigências das novas legislações urbanísticas – que se consolidam, contraditoriamente, como forma de garantir o direito à cidade pela exigência de infraestrutura urbana nos empreendimentos privados – houve um relativo esgotamento do padrão periférico de urbanização nos anos 1980, que coincide com a emergência do sujeito coletivo sem-casa. Consequentemente, vimos o adensamento de bairros populares, vilas e favelas a partir dos mercados populares (ABRAMO, 2007) e a intensificação do uso dos cortiços. Isso assume, no caso de Belo Horizonte, mas também de outras capitais, a forma do aumento do aluguel como forma de moradia (COSTA, 1994). Contudo, ainda que deslocado dessas condições atualizadas de produção da cidade, o discurso político construído em torno do sujeito coletivo sem-casa, continua a demandar o mesmo padrão habitacional de décadas atrás: o trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução (BONDUKI 1998).

A escassez de moradia acessível se tornou um dos principais problemas sociais do Brasil, sendo esse o contexto em que se inserem as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel. De modo geral, os programas temporários de aluguel atendem pessoas em situação de vulnerabilidade social, seja família removida em razão de obra pública, família removida em razão de área de risco, pessoa com trajetória de vida nas ruas ou, ainda, mulher

³³ Sobre as experiências de locação social, ver Mello (2018).

em situação de violência doméstica. Segundo Menezes (2017), os programas que fornecem dinheiro para o pagamento de aluguéis funcionam como transferência de renda, com a destinação específica de valores para o acesso à moradia.

Desta forma, as políticas provisórias estimulam a inserção das pessoas por elas contempladas no mercado de aluguel, de modo a fortalecer o setor privado de locação. Conforme explica Menezes (2017), as políticas provisórias de aluguel, ao transferirem renda, sem relação com medidas urbanísticas que evitem o uso especulativo dos imóveis e da terra urbana, têm como efeito estimular o mercado imobiliário e fornecer paliativos à questão da falta de acesso à moradia adequada. Considerando a ausência de uma solução definitiva para a moradia, o problema público que as políticas temporárias visam resolver retorna sistematicamente à agenda pública, uma vez que a falta do acesso a uma moradia adequada retroalimenta a demanda pelos programas temporários. Para as pessoas que acessam esses programas, persiste o receio da suspensão dos valores e o retorno à situação anterior (Leite, 2006). Ainda, em diferentes cidades, os programas temporários têm reforçado a permanência de famílias em estruturas de caráter provisório, sem a definição de quando acessarão uma política pública contínua de moradia (Silva, 2020).

De acordo com Guerreiro (2020), ao contrário da solução habitacional que os programas preconizam, prevalece a manutenção da insegurança habitacional, vinculado a modos de vida de transitoriedade permanente. Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022) argumentam que esse processo está vinculado ao avanço neoliberal, em que se consolida a gestão da transitoriedade permanente e a responsabilização individual das precariedades (Guerreiro; Rolnik; Marín-Toro, 2022). Nesse sentido, a política de aluguel, mediada pelo dinheiro e realizada a partir do mercado, implica o estabelecimento de uma relação comercial entre dois cidadãos. Trata-se da venda de uma mercadoria por tempo determinado, na medida em que a transação comercial constituída é regulada pelas leis econômicas que disciplinam a venda das mercadorias em geral, e, em particular, da propriedade predial (Bonduki, 2017).

Guerreiro (2020) argumenta que a dinâmica das políticas públicas temporárias de moradia de aluguel concretizou a noção de “salário indireto” associada ao aluguel popular. A autora explica que, em muitos casos, o auxílio aluguel³⁴ é utilizado como dispositivo de remoção, ao mesmo tempo que submete as famílias ao mercado imobiliário popular, invertendo a prioridade dos gastos familiares. Em entrevista realizada por Guerreiro (2020), com pessoas atendidas pelo auxílio aluguel em São Paulo, foi relatado que os valores recebidos não eram

³⁴ No município de São Paulo, o programa recebe o nome de Auxílio Aluguel, tendo como equivalente, em Belo Horizonte, o Bolsa Moradia.

suficientes, sendo necessário que as famílias complementassem os recursos devido aos preços elevados dos aluguéis na cidade e a desproporção entre o valor disponibilizado pelos programas e os custos. No contexto da mesma pesquisa realizada por Guerreiro (2020, p. 734), declarou-se, por pessoa removida de área de risco e contemplada pelo auxílio aluguel, que

A melhoria depende... aqui é melhor porque é de tijolo. Mas eu sinto muita falta de lá. Sinto falta porque você tira de onde não tem, tem que inteirar o dinheiro do aluguel. Que nem mês passado mesmo, a gente teve que se virar para juntar o dinheiro do aluguel. Que R\$400 não dá pra pagar um aluguel. Porque não tem mais casa de R\$400. A maioria é R\$500, R\$600, R\$700. Eu acho que mil vezes onde a gente tava. Mil vezes a gente tava felizes lá. A gente não estaria passando por sufoco. A gente tira do feijão para botar no aluguel. [...] Aqui é seguro porque é de tijolo e na hora da chuva a gente não tem que passar pelo que passava, mas, sinceramente, eu preferia estar lá.

Desta forma, Guerreiro (2020) afirma ter ocorrido uma transformação nas condições de vida e de habitação da classe trabalhadora brasileira. Onde antes havia uma estabilidade relativa proporcionada pela autoconstrução, em que se almejava a produção pública de habitação, passa a existir um quadro de insegurança, em que a classe trabalhadora é lançada, pela política pública, ao aluguel. Menciona, para isso, a consolidação do acesso ao mercado mediado pelas políticas públicas, em um movimento que não efetiva o acesso ao direito à moradia adequada, mas apenas dispõe de remuneração financeira vinculada à expectativa futura de acesso a direitos sociais (Guerreiro, 2020).

Vê-se que os programas temporários de aluguel deslocam, para o futuro, a garantia habitacional de pessoas atingidas por diferentes formas de expropriação, muitas delas conduzidas pelo poder público. Segundo Silva (2020), a criação, regulamentação e emprego de um subsídio monetário têm servido para constituir, ilusoriamente, um vínculo do sujeito expropriado com a expectativa de uma moradia definitiva. Sobre a ausência dos direitos sociais nas políticas públicas, afirma Rolnik (2019): “a crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social” (Rolnik, 2019, p. 32). Prevalece-se, também nesse sentido, a insegurança em relação ao recebimento dos valores. Silva (2020) apontou, acerca do tema, que, em 2019, no município de São Paulo, houve a interrupção do auxílio aluguel de 4.879 pessoas, sob o argumento de combate às fraudes e ao desvio no uso das verbas. Em relação à suspensão, foi apontado o comprometimento do direito à moradia de pessoas que já estão em situação de vulnerabilidade. Ainda, foi mencionado, sobre os programas temporários, que

De modo geral, as modalidades provisórias de atendimento habitacional estão ligadas ao descompasso entre a execução de intervenções públicas e a oferta de habitações de interesse social. O auxílio-aluguel não cria este descompasso, contudo, é preciso observar de que modo ele potencializa a distância temporal entre esses dois processos. Totalmente desvinculado de maiores responsabilidades por parte do poder público, e sem qualquer participação e controle por parte do Conselho Municipal de Habitação, esta modelagem criou condições legais para a oferta de um subsídio imediato e monetário em troca do dever público de garantir condições mínimas de moradia, ainda que temporárias (Silva, 2020).

Ademais, tem-se que, se encerrada a concessão dos programas temporários, não haver quaisquer garantias de transferência dos contemplados para outro programa habitacional, situação que agrava a condição de vulnerabilidade social (Domingues; Lima; Gaio, 2021). Ao mesmo tempo, os programas, ditos temporários, por não disporem sobre a periodicidade do recebimento, podem perdurar por anos, sem perspectiva de conversão em moradia definitiva (Cunha, 2020).

Esse é o caso de Belo Horizonte, em que ocorre a manutenção de famílias em políticas habitacionais provisórias por um período indeterminado, conforme se verá nos capítulos a seguir. Observa-se que os programas temporários realizam a gestão de pessoas em estruturas precárias, reféns do mercado de aluguel e do sucesso dos movimentos sociais nas negociações com o Estado para a obtenção de uma moradia definitiva (Paolinelli, 2023). Conforme explica Mello (2022), em que pese o problema da habitação, no Brasil, ser um dos maiores desafios da política urbana atual, vê-se uma trajetória de políticas pautadas na oferta de um patrimônio imobiliário, e não no acesso ao direito à moradia adequada.

3 O ACESSO À MORADIA EM BELO HORIZONTE: ESTRUTURA MUNICIPAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TEMPORÁRIAS DE ALUGUEL

3.1 Desenho jurídico-institucional das políticas públicas habitacionais

Em Belo Horizonte, para que ocorresse a implementação da Política Municipal de Habitação, foi estruturado o Sistema Municipal de Habitação (SMH). Nesse sistema, estão integrados a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e o Conselho Municipal de Habitação.

Em 21 de março de 1990, houve a aprovação da lei orgânica do município de Belo Horizonte, que, dentre outros aspectos, dispôs sobre noções e diretrizes ao desenvolvimento da política habitacional. A lei orgânica de Belo Horizonte foi responsável por apontar, no artigo 204, a competência do poder público para a formulação e execução da política habitacional, de forma a ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda. Apresentou, no parágrafo 2º do mesmo artigo, que a lei orçamentária anual destinará, para o FMHP, recursos necessários à implementação da política habitacional (Belo Horizonte, 1990).

Da mesma forma, o novo Plano Diretor (PD) de Belo Horizonte, instrumento de planejamento da política urbana municipal, instituído pela lei municipal de número 11.181, de 08 de agosto de 2019, dispôs, no artigo 17, serem princípios da PMH a promoção de processos participativos na formulação e implementação da política pública, a articulação com a política urbana e com outras políticas setoriais, a ampliação da terra urbanizada a baixo custo, a qualificação dos empreendimentos habitacionais de interesse social e a redução do déficit habitacional do município (Belo Horizonte, 2019).

No artigo 18 do novo Plano Diretor, estão presentes as diretrizes da PMH, sendo elas: o desenvolvimento de programas para o atendimento da demanda habitacional da população de baixa renda, por meio da produção de novas moradias e da concessão de subsídio para locação de imóveis, a criação de mecanismos capazes de propiciar a permanência de famílias de baixa renda nas áreas de sua residência e nos empreendimentos habitacionais de interesse social, assegurando-lhes o direito à moradia, e a produção de unidades habitacionais (UH) com diversidade de tipologias, buscando-se a adequação à topografia e às diferentes composições familiares (Belo Horizonte, 2019).

Assim, tendo em conta a relevância institucional do Sistema Municipal de Habitação para a implementação de políticas públicas, passa-se a expor, de forma detalhada, os elementos centrais desse sistema no município de Belo Horizonte.

a) A Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte e a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura

A atual estrutura orgânica da administração pública do poder executivo foi estabelecida pela lei municipal de número 11.065, de 01 de agosto de 2017. No artigo 51 da mencionada lei, consta que a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura possui, como competência, o planejamento, a coordenação, o controle, a regulação e a avaliação de ações setoriais relacionadas à moradia. De acordo com os parágrafos 3º e 4º do mesmo artigo, a SMOBI também possui competência para oferecer suporte técnico-administrativo ao Conselho Municipal de Habitação e à URBEL, e de gerir o Fundo Municipal de Habitação Popular (Belo Horizonte, 2017).

A criação da URBEL, empresa de economia mista, se deu no ano de 1983, em um período de intensa mobilização de movimentos sociais urbanos de luta pela moradia e pela cidade. À época, o objetivo da URBEL era o de prestar serviços à Administração Pública Municipal na implementação da política municipal de habitação.

Dentre as responsabilidades da URBEL, destacam-se a elaboração e a execução da política municipal de habitação, a coordenação e implementação de ações visando a redução do déficit habitacional, a coordenação de estratégias de intervenção em áreas de risco através da operacionalização do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), o provimento, em colaboração com a SMOBI, de suporte técnico e administrativo ao CMH e a melhoria do padrão de vida de moradores(as) de áreas de interesse social.

De acordo com Coelho (2002), no período compreendido entre 1986 e 1992, a linha de ação da URBEL se voltava para a construção de conjuntos habitacionais e para políticas de regularização de favelas. Segundo o autor, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passaram a ser analisadas as falhas de uma política que desconsiderava a variável urbanística no contexto habitacional, ampliando-se a atuação da URBEL.

b) O Fundo Municipal de Habitação Popular

O Fundo Municipal de Habitação Popular foi criado pela lei municipal de número 517, de 29 de novembro de 1955. Em 1993, foi dada nova regulamentação ao FMHP, com a promulgação da lei municipal de número 6.326, de 18 de janeiro de 1993. A partir dessa lei, o FMHP passou a ter a responsabilidade de dar suporte financeiro à política municipal de habitação voltada ao atendimento da população de baixa renda.

De acordo com o artigo 2º da lei de número 6.326, de 1993, o objetivo do fundo seria de financiar, subsidiar e implementar programas e projetos habitacionais de interesse social, atendendo a população em precárias condições de habitação, residente em áreas de risco, favelas e habitações coletivas e a população de renda familiar igual ou inferior a cinco salários-mínimos (Belo Horizonte, 1993).

No artigo 3º da lei de número 6.326, de 1993, estão dispostos os casos em que seriam aplicados os recursos do FMHP, destacando-se a urbanização de vilas e favelas, a construção ou recuperação de unidades habitacionais, a urbanização de lotes, a aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social, a melhoria das condições de moradia de habitações coletivas, a regularização fundiária, o desenvolvimento e execução de projetos para verticalização gradual de vilas e favelas, ações em cortiços e habitações coletivas alugadas para fins sociais, o subsídio para aquisição de moradia em programa de financiamento patrocinado por órgãos e agências financiadoras públicas e o subsídio temporário para auxílio habitacional e para o atendimento da locação social (Belo Horizonte, 1993).

A lei de número 6.326, de 1993 dispõe, ainda, no artigo 5º, que as políticas de aplicação do Fundo Municipal de Habitação Popular devem ser formuladas em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação. Nesse sentido, segundo os incisos I a IV do artigo 5º, cabe ao CMH aprovar as diretrizes e normas para a gestão do FMHP, aprovar a liberação de recursos, as normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação desses recursos e fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo (Belo Horizonte, 1993).

Em seu artigo 6º, a lei de número 6.326, de 1993, também apresenta as receitas do FMHP, que são constituídas por dotações consignadas, no orçamento municipal e créditos adicionais, por dotações federais ou estaduais, por contribuições e dotações de pessoas físicas ou jurídicas, por recursos provenientes da venda de editais de concorrência para execução de obras, por recursos provenientes da transferência do direito de construir em áreas públicas destinadas a programas habitacionais, por recursos provenientes do recebimento de prestações e retornos oriundos das aplicações do FMHP em financiamentos de programas habitacionais, por produto da aplicação dos recursos financeiros do FMHP e por outras receitas (Belo Horizonte, 1993). Ademais, é da Lei Orçamentária Anual (LOA)³⁵ a responsabilidade de prever a destinação de recursos próprios para o fundo, alocados em unidade orçamentária específica.

³⁵ A Lei Orçamentária Anual diz respeito a documento de planejamento responsável por estabelecer a previsão da arrecadação financeira e das despesas a serem realizadas pelo poder público a cada ano. A LOA apresenta de forma detalhada os valores a serem investidos em cada ação governamental, orientando a gestão das políticas públicas municipais (CMBH, 2024).

c) O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte

A criação do Conselho Municipal de Habitação aconteceu por meio da lei municipal de número 6.508, de 12 de janeiro de 1994, em um contexto nacional e municipal de ampliação de espaços institucionalizados de gestão democrática (Gohn, 2006). Nesse sentido, cabe ao CMH elaborar ações relacionadas à política municipal de habitação e acompanhar o FMHP.

De acordo com o artigo 1º, da lei de sua criação, o CMH, composto por vinte membros titulares e igual número de suplentes, possui caráter deliberativo acerca das políticas, dos planos e programas para produção de moradia e de curadoria dos recursos a serem aplicados. A composição do CMH é disposta no artigo 2º da lei de número 6.508, de 1994, sendo de sete representantes do poder executivo, seis representantes do movimento popular, dois representantes do poder legislativo, dois representantes de entidades ligadas a produção de moradia, um representante de entidade de ensino superior, um representante de Central Sindical dos Trabalhadores e dois representantes de profissionais liberais ligados à habitação popular (Belo Horizonte, 1994).

Segundo o artigo 10, da lei de número 6.508, de 1994, compete ao CMH analisar, discutir e aprovar os objetivos, as diretrizes e as prioridades da política municipal de habitação e da política de captação e aplicação de recursos para a produção de moradia. É de responsabilidade do CMH, ainda, o acompanhamento e avaliação da gestão econômica e financeira dos recursos e a execução dos programas, projetos e ações, cabendo-lhe a suspensão de desembolsos caso constatadas irregularidades. O CMH também realiza a proposição de reformulação ou revisão de planos e programas à luz de avaliações periódicas, bem como é responsável por analisar e aprovar relatórios contábeis referentes à aplicação dos recursos para a habitação (Belo Horizonte, 1994).

3.2 Base normativa dos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura

A lei orgânica do município de Belo Horizonte aponta, em seu artigo 207, ser, do poder público, a responsabilidade pelo reassentamento de famílias removidas em razão de obras públicas ou de desocupação de áreas de risco. O mesmo dispositivo expõe que a população removida deve ser ouvida, garantindo a participação no processo decisório sobre as alternativas de reassentamento (Belo Horizonte, 1990).

No sentido de regulamentar os processos de reassentamento, foi criado o Programa Municipal de Assentamento (PROAS), cuja disposição aconteceu pela lei municipal de número 7.597, de 06 de novembro de 1998. De acordo com o artigo 1º desta lei, o PROAS, programa a

ser executado por tempo indeterminado, deve realizar o atendimento de i) famílias removidas em razão de execução de obra pública; ii) famílias, vítimas de calamidade, removidas de áreas sem condições de retorno; iii) famílias residindo em habitação precária, situada em área de risco; iv) famílias sem casa, habitando rua e/ou viaduto do município e v) mulheres em situação de violência (Belo Horizonte, 1998).

A inclusão do atendimento de mulheres em situação de violência doméstica pelo PROAS se deu através da lei municipal de número 11.166, de 25 de abril de 2019, publicada durante o governo do Prefeito Alexandre Kalil, do Partido Social Democrático (PSD). O programa destinado a esse público recebeu o nome de Morada Segura, havendo a previsão, no parágrafo primeiro, do artigo 2º, da lei de número 7.597, de 1998, de flexibilização dos requisitos para as mulheres em situação de violência. No mesmo artigo, dispôs-se que o atendimento poderia ocorrer pelo Bolsa Moradia ou por meio do Programa Locação Social³⁶, até definição judicial ou extrajudicial sobre os bens, ou por meio de outros programas da política municipal de habitação de interesse social (Belo Horizonte, 1998).

A lei de número 7.597, de 1998 previu, no artigo 3º, que o PROAS deve assegurar, aos contemplados pelo programa, imediato reassentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade, além de apoio material, assistencial e jurídico para a desocupação da área pública e direito de transferência e vaga em pré-escola, em escola pública e em creche conveniada às crianças e adolescentes atingidos. Em 2003, no contexto do PROAS, foi criado, através da lei municipal de número 8.566, de 02 de julho, o programa Bolsa Moradia. A criação do programa aconteceu durante o governo do Prefeito Fernando Damata Pimentel, do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo o artigo 1º, parágrafo único, desta lei, a finalidade do Bolsa Moradia seria de assegurar às famílias removidas o imediato reassentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade. A disposição sobre o funcionamento do Bolsa Moradia ocorreu por meio do decreto municipal de número 11.375, de 02 de julho de 2003, que previu, no artigo 2º, que o programa seria executado pela URBEL, com a colaboração técnica das secretarias municipais responsáveis (Belo Horizonte, 2003).

No artigo 5º, do decreto de número 11.375, de 2003, estão presentes os requisitos para a inclusão no Programa Bolsa Moradia, devendo: ser morador do município de Belo Horizonte há pelo menos dois anos, encontrar-se desabrigado ou ser morador de áreas definidas como de risco, ou se encontrar em situação de risco social que justifique a inclusão no programa, e ter

³⁶ De acordo com artigo 2º, do decreto municipal de número 17.150, de 31 de julho de 2019, o Programa Locação Social tem como objetivo geral a promoção do atendimento temporário ou contínuo da população de baixa renda, por meio da locação, a preços acessíveis, de unidades habitacionais privadas ou públicas (Belo Horizonte, 2019).

aprovada, pelo órgão executor, a concessão da bolsa com a confirmação da existência de recurso financeiro específico. Ainda, para a concessão do Bolsa Moradia, é preciso que seja realizada vistoria no imóvel a ser alugado, que deve ser aprovado segundo parâmetros de segurança definidos pela URBEL (Belo Horizonte, 2003).

Os contemplados pelo Programa Bolsa Moradia também possuem obrigações, estando estas presentes no artigo 6º, do decreto de número 11.375, de 2003, sendo de: apresentar documento que comprove a relação locatícia à URBEL, apresentar original do recibo de pagamento do aluguel com periodicidade conforme o contrato, arcar com as despesas de água, luz, condomínio e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), promover eventuais reparos necessários para a manutenção do imóvel nas condições em que foi recebido, prestar informações solicitadas pela URBEL e participar dos programas sociais prescritos pela URBEL e pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC).

No contexto do Bolsa Moradia, foi criado, durante o governo do Prefeito Alexandre Kalil, do Partido Social Democrático, o programa Abono Pecuniário, considerado modalidade do BM. A criação do Abono Pecuniário ocorreu por meio do decreto de número 17.309, de 19 de março de 2020, em razão do cenário de emergência em saúde pública e das fortes chuvas em Belo Horizonte ocorridas no período (Paolinelli; Gimenez, 2023). O Abono Pecuniário se trata de uma modalidade desburocratizada do Bolsa Moradia, dispensando procedimentos de vistoria do imóvel a ser alugado e de apresentação do recibo de pagamento do aluguel, uma vez pressupor a saída do imóvel originário com a maior brevidade possível. No contexto desta pesquisa, foi informado, pela URBEL, que, na modalidade do Abono Pecuniário, a pessoa contemplada precisa manter atualizado o endereço no qual reside, podendo ser objeto de sindicância para verificação do uso dos recursos para custeio de moradia³⁷. Deste modo, embora o Abono Pecuniário prescindia de procedimentos obrigatórios ao Bolsa Moradia, nele, as pessoas contempladas também possuem obrigações e podem ser excluídas do programa.

Em relação aos valores das modalidades do Bolsa Moradia, houve, em 2012, por meio do decreto municipal de número 14.850, de 2012, uma alteração, atualizando os valores de R\$ 400,00 para R\$ 500,00 mensais. Vê-se que as condições de implementação das políticas públicas temporárias, pensadas há mais de 20 anos, permaneceram desatualizadas por muito tempo. À época de sua criação, o valor do Bolsa Moradia era de R\$ 200,00, tendo a penúltima atualização ocorrido há mais de doze anos, quando se estipulou o valor de R\$ 500,00.

³⁷ Trata-se de resposta ao ofício de número 02, de 2024, encaminhado pelo Grupo de Extensão RE-HABITARE, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob o número de protocolo 31.00461940/2024-23.

Em 16 de janeiro de 2025, foi publicado decreto que atualizou o valor do Bolsa Moradia. Desta forma, segundo o decreto de número 18.932, o atendimento do Bolsa Moradia passou a ser de R\$ 800,00 (Belo Horizonte, 2025). Em notícia publicada no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte, foi apontado que o programa Bolsa Moradia desempenha o papel de garantir “a segurança da família de forma rápida e ágil, especialmente aquelas que vivem em áreas de risco geológico alto e em situação de vulnerabilidade social” (Prefeitura de Belo Horizonte, 2025).

Para além da legislação que dispõe sobre elementos das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, a construção dessas políticas está presente nas resoluções editadas e publicadas pelo CMH e nos planos habitacionais do município, analisadas a seguir.

a) A disposição das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel nas resoluções do Conselho Municipal de Habitação

As resoluções do Conselho Municipal de Habitação possuem natureza de ato administrativo normativo, tendo a finalidade de regulamentar matéria de interesse interno ou externo do CMH. Em Belo Horizonte, foi organizado um caderno de resoluções, consistindo em compilado das resoluções publicadas pelo CMH (Prefeitura de Belo Horizonte, 2024).

Um dos primeiros itens discutidos pelo Conselho Municipal de Habitação foi a política habitacional para o município de Belo Horizonte. A partir disso, foi publicada, em 1994, a resolução II, responsável por aprovar a política habitacional da cidade. Essa resolução foi revista pela resolução LII, publicada em 13 de dezembro de 2018. De acordo com o artigo 3º, da resolução LII, de 2018, a Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte se estrutura em linhas programáticas, com o objetivo de assegurar o atendimento das necessidades habitacionais. As linhas programáticas são apontadas no artigo 4º da mesma resolução, sendo elas de provisão habitacional, intervenção em assentamentos de interesse social e assistência e assessoria técnica (Prefeitura de Belo Horizonte, 2018).

Em razão do objeto de estudo deste trabalho, a linha programática analisada será a de provisão habitacional, que contempla as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel. Nesse sentido, o objetivo geral da linha de provisão habitacional é, segundo o artigo 8º, da resolução LII, de 2018, a promoção do acesso à habitação digna para atendimento das necessidades habitacionais abrangidas pelo déficit habitacional, pela demanda demográfica e pela demanda de remoções. O atendimento por meio dessa linha está disposto no artigo 9º, em que se aponta que serão atendidas famílias que, prioritariamente, tenham renda de até cinco salários-mínimos, que residam no município há mais de dois anos, que não possuam

propriedade ou posse de imóvel e que não tenham recebido atendimento de tipo definitivo de políticas públicas habitacionais (Prefeitura de Belo Horizonte, 2018).

No parágrafo 1º, do artigo 9º, da resolução LII, de 2018, está disposto que os públicos elegíveis da linha programática de provisão habitacional são famílias que compõem o déficit habitacional, preferencialmente organizadas em movimentos por moradia, famílias removidas por obras públicas, famílias removidas por risco ambiental, famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social e encaminhadas mediante laudo técnico social. Ainda, de acordo com o parágrafo 3º, do mesmo artigo, no caso de famílias removidas por obras públicas e de famílias removidas por risco ambiental, estão previstas exceções aos critérios de atendimento, permitindo-se que a renda familiar ultrapasse o limite de cinco salários-mínimos e que a família possua propriedade ou posse de outros imóveis, desde que estes também tenham sido objeto de remoção (Prefeitura de Belo Horizonte, 2018).

As diretrizes específicas da linha programática de provisão habitacional estão presentes no artigo 10 da resolução LII, de 2018, sendo elas: atuar de modo articulado com os instrumentos indutores da função social da propriedade, associando a provisão habitacional ao enfrentamento da ociosidade imobiliária e fundiária, especialmente nas áreas centrais, utilizar, quando houver construção de novas unidades, áreas de pequeno a médio porte, inseridas na malha urbana, valorizar os usos mistos e a pluralidade de perfis sociais na ocupação do solo nas diversas áreas da cidade, promover obrigatoriamente a regularização fundiária das unidades habitacionais produzidas e adotar tipologias diversificadas de parcelamento e edificações na provisão habitacional (Prefeitura de Belo Horizonte, 2018).

No artigo 11, da resolução LII, de 2018, são definidos quatro tipos de atendimentos da linha programática provisão habitacional, consistindo em: i) atendimento emergencial, com a provisão de moradia por duração definida, sem a perspectiva de atendimento definitivo posterior; ii) atendimento temporário, de provisão de moradia por duração definida, com a perspectiva de atendimento definitivo posterior; iii) atendimento contínuo, com a provisão de moradia por duração indefinida e iv) atendimento definitivo, com a provisão de moradia com a transferência de propriedade ou de posse por meio da concessão do direito real de uso ou outros, nas formas individual ou coletiva (Prefeitura de Belo Horizonte, 2018).

Nessa linha programática, conforme aponta o artigo 12 da resolução LII, de 2018, estão compreendidos os Programas de Produção Habitacional, de Aquisição de Imóveis, de Locação Social e o Bolsa Moradia. Segundo o artigo 16, da mesma resolução, o Bolsa Moradia tem como objetivo a promoção de atendimento emergencial ou temporário de famílias de baixa renda, nas modalidades do Bolsa Moradia e do Abono Pecuniário. Observa-se que o Bolsa

Moradia se enquadra na modalidade de atendimento temporário e de atendimento emergencial, diferindo-se dos demais programas, que oferecem um atendimento contínuo e/ou definitivo (Prefeitura de Belo Horizonte, 2018).

Em maio de 2015, foi publicada a resolução XL, que apresenta, em seu artigo 3º, parágrafo único, que o direito ao Bolsa Moradia e ao reassentamento poderia ser cassado no caso de a família adquirir posse ou propriedade de outro imóvel, em qualquer município. No artigo 5º, da mesma resolução, apresentou-se a ideia da recusa da unidade habitacional ofertada para o reassentamento. Segundo o *caput* deste artigo, a recusa deveria ser devidamente formalizada, justificada e comprovada. As hipóteses de recusa passíveis de serem aceitas estão presentes no artigo 6º da resolução XL, de 2015, sendo de incompatibilidade do tamanho e da composição familiar com a unidade habitacional ofertada, de existência de pessoas, na família, com deficiência física, sofrimento mental, histórico de conflitos sociais e problemas de convivência ou adaptação que impedissem a convivência em condomínio vertical, a existência de situação de risco social que impedisse a família de residir em determinado empreendimento e a impossibilidade do reassentamento em condomínio vertical em razão da natureza principal de renda ou de sobrevivência desenvolvida pela família (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015).

No artigo 7º, da resolução XL, de 2015, tem-se que, se constatada a recusa de reassentamento não aceita pela URBEL, haveria a notificação e suspensão do pagamento do Bolsa Moradia em trinta dias, contados da data de recebimento ou de publicação da notificação (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015). A penalidade aplicada a esses casos foi amplamente debatida em reuniões do Conselho Municipal de Habitação, com repercussão judicial a partir da Ação Civil Pública (ACP) de número 6046028-87.2015.8.13.0024. Esta Ação Civil Pública foi distribuída, pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPE/MG), em janeiro de 2016. Nela, compôs o polo passivo o município de Belo Horizonte e a URBEL.

Na ACP, discutiu-se, dentre outros pontos, o fato de que a criação de uma condição para a suspensão do Bolsa Moradia, antes de comprovada a indenização dos moradores removidos, contrariaria a lei do PROAS, e que a suspensão do programa não estaria presente em lei. Desta forma, foi apontado, pela DPE/MG, ser nula a suspensão do Bolsa Moradia, uma vez realizar restrição que inova a lei do PROAS, além de violar o fato de que o Bolsa Moradia não poderia ser suspenso enquanto o morador não fosse reassentado ou indenizado (Minas Gerais, 2016). Requereu-se, assim, a declaração da ilegalidade dos dispositivos da resolução XL, de 2015, que estivessem ferindo os direitos de moradores removidos.

Em sentença proferida em junho de 2017, foi declarada a ilegalidade do artigo 7º da resolução XL, de 2015, considerando a situação não estar prevista na lei de número 7.597, de 1998. Para isso, o magistrado apontou que

Importa ainda ressaltar que a cessação do pagamento da bolsa moradia antes do pagamento da devida indenização, configuraria uma situação absurda, haja vista que as famílias ficariam sem suas moradias, e sem as mínimas condições de se realocarem, tendo em vista que a grande maioria dos reassentados vivenciam uma situação notável de hipossuficiência financeira, motivo pelo qual, o desamparo dessas famílias implica em lesão grave aos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Com efeito, compactuo das alegações apresentadas, uma vez que o decreto nº 15.762/14 e a resolução XL, ao serem editados, não observaram o princípio da legalidade e extrapolaram o poder regulamentar ao mitigarem direitos, e impõem restrições não previstas na lei nº 7.597/98, sendo, portanto, eivadas de nulidade nas partes em que contrariam a referida legislação (Minas Gerais, 2016, p. 14).

Observa-se, assim, que a ACP foi utilizada como um instrumento para a garantia dos direitos das famílias removidas de áreas de risco, uma vez se tratar de grupos vulneráveis. Para além da discussão da matéria referente à opção pela indenização e pela manutenção do Bolsa Moradia, tem-se, também, a presença da discussão formal, uma vez o artigo 7º, da resolução XL, não ter observado a hierarquia das leis, impondo restrições que não haviam sido previstas na lei de número 7.597, de 1998. Em segundo grau, a sentença foi confirmada, argumentando-se que o poder regulamentar do chefe do poder executivo não ser ilimitado e que, de acordo com o princípio da legalidade, haveria de se ater à lei regulamentada, sendo vedada a criação ou restrição de direitos que não estivessem expressamente previstos na lei de referência (Minas Gerais, 2016).

Nesse sentido, foi informado, pela URBEL, após questionamento no contexto desta pesquisa, não haver penalidade para as famílias em atendimento pelo Bolsa Moradia que recusassem o reassentamento. A URBEL apontou que, nos casos de famílias removidas em função de obra pública, “automaticamente é feita a solicitação da indenização e o benefício do Programa Bolsa Moradia é suspenso quando o recurso para pagamento da indenização estiver liberado”³⁸.

b) As políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel no Plano Local de Habitação de Interesse Social e na Revisão do PLHIS

O Plano Local de Habitação de Interesse Social foi elaborado ao longo do ano de 2010, com o acompanhamento do Conselho Municipal de Habitação. O PLHIS é considerado um

³⁸ Trata-se de resposta a ofício cujo protocolo é o 768050, tendo por base a Lei de Acesso à Informação.

instrumento de planejamento cujo objetivo é “viabilizar a implementação da política habitacional na perspectiva da garantia do acesso à moradia digna por parte da população de baixa renda e da expressão dos agentes sociais envolvidos” (Prefeitura de Belo Horizonte, 2010, p. 09). A elaboração do PLHIS se deu em razão do documento ser um requisito para a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e possui a perspectiva de garantia do direito à moradia adequada. O documento contém o diagnóstico da situação habitacional do município de Belo Horizonte, a revisão da estrutura da política municipal de habitação e o plano de ação com metas até 2030 (Prefeitura de Belo Horizonte, 2010, p. 10).

No documento, aponta-se o processo de formação, inserção regional e caracterização geral do município, mencionando que, à época, havia uma priorização da aquisição de imóveis em detrimento da locação, por conta do aumento dos recursos disponíveis na esfera federal do poder público (Prefeitura de Belo Horizonte, 2010). Em relação aos investimentos do governo federal, o PLHIS apresenta uma mudança institucional a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, momento em que os recursos investidos na política habitacional foram ampliados. Ainda, menciona a aprovação do Estatuto da Cidade e a publicação da lei federal de número 11.124, de 2005, responsável por instituir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e que, em razão do aporte de recursos federais, a política de habitação de Belo Horizonte teria ampliado a sua abrangência de atuação (Prefeitura de Belo Horizonte, 2010).

Segundo o PLHIS, o Bolsa Moradia estaria contemplado na linha de intervenções em assentamentos de interesse social, tendo como órgão gestor a URBEL. Em relação ao programa, o PLHIS, de 2010, indicou os objetivos e o público-alvo, sendo eles

Objetivos:

O Bolsa Moradia proporciona o fornecimento de um auxílio financeiro para locação de imóveis residenciais para reassentamento temporário de famílias removidas. O objetivo do Programa Bolsa Moradia é o imediato assentamento de beneficiários em imóvel dotado de condições de habitabilidade, viabilizando a execução de obras públicas, agilizando remoções emergenciais de risco geológico e nas situações em que a família necessita de um atendimento especial por se encontrar em situação de risco social. O Programa proporciona às famílias removidas uma redução do tempo de permanência nos abrigos municipais ou elimina a necessidade deste tipo de encaminhamento.

Público:

Famílias moradoras de assentamentos de interesse social que compõem o universo de atendimento da URBEL, removidas em decorrência da necessidade de agilização de obras públicas, ou que sejam moradoras de áreas de risco geológico com perigo de acidentes, ou que corram algum tipo de risco social (Prefeitura de Belo Horizonte, 2010, p. 41).

Nesse contexto, o Bolsa Moradia aparece como um programa suplementar, de caráter provisório, para oferecer uma resposta às demandas surgidas em razão das remoções e do contexto de vulnerabilidade social dos habitantes da cidade. No PLHIS, de 2010, o Bolsa Moradia é apresentado como modalidade do Programa de Aluguel Social, com a informação de que o período médio de permanência no imóvel residencial alugado seria de 24 meses:

Programa de Aluguel Social

As famílias atendidas com produção de UH para reassentamento definitivo geralmente passam um período reassentadas temporariamente em moradias alugadas através do Programa Bolsa Moradia, uma modalidade do Programa de Aluguel Social. O tempo médio de permanência das famílias removidas reassentadas temporariamente em moradias de aluguel é de aproximadamente de 24 meses, prazo que coincide normalmente com o de produção das UH pela PBH. Portanto, utilizou-se como custo unitário para atendimento de uma família removida pelo Bolsa Moradia o valor de sua permanência por 24 meses em imóvel residencial alugado por R\$ 494,00 por mês, valor médio de aluguel adotado no Diagnóstico do Setor Habitacional deste PLHIS, a partir das pesquisas realizadas, como referência para as estimativas de abrangência do problema de “ônus excessivo com aluguel” (Prefeitura de Belo Horizonte, 2010, p. 104).

Em 2015, foi publicada a revisão do diagnóstico habitacional de Belo Horizonte. Ressalta-se que essa foi a última revisão realizada, havendo transcorrido mais de nove anos sem nova publicação. Na revisão do PLHIS, de 2015, consta que, por não haver transcorrido significativo período desde a publicação do PLHIS, em 2010, parte considerável das perspectivas e inferências permaneciam válidas. O documento aponta diagnóstico relacionado ao acesso à moradia em Belo Horizonte, demonstrando que o mercado de locação se mostrava altamente oneroso ao cidadão, conforme tabela abaixo:

Quadro 1. Valor médio dos aluguéis de imóveis residenciais por regional em Belo Horizonte, Minas Gerais. 2011-2014.

Região Administrativa	Imóvel Residencial											
	Apt.	Barracão	Casa	Apt.	Barracão	Casa	Apt.	Barracão	Casa	Apt.	Barracão	Casa
	2011			2012			2013			2014		
Barreiro	1.001,71	380,00	1.013,00	862,41	514,00	1.096,43	873,79	571,60	1.127,27	868,51	528,47	1.131,27
Centro Sul	2.284,75		6.856,06	2.520,51	1.625,00	5.911,45	2.507,19	695,00	6.628,47	2.699,33		7.813,33
Leste	1.028,83	514,44	1.716,67	1.104,59	592,86	1.510,97	1.309,20	494,44	1.603,70	1.285,64	640,00	1.705,17
Nordeste	1.209,88	421,25	1.427,78	1.050,60	489,00	1.032,50	1.205,36	566,67	1.695,88	1.288,31	650,00	1.928,13
Noroeste	914,87	444,12	973,00	923,33	536,19	1.113,82	1.005,40	587,37	1.536,05	1.131,42	618,15	1.492,69
Norte	798,57	-	1.475,00	711,07	440,00	1.516,67	845,56	-	2.053,57	875,00	-	1.452,88
Oeste	1.341,10	411,67	2.476,67	1.433,32	725,00	2.166,67	1.592,86	-	2.380,00	1.665,39	664,00	1.593,75
Pampulha	1.335,13	-	3.738,37	1.357,68	-	3.109,38	1.447,47	-	3.535,36	1.411,79	-	4.511,00
Venda Nova	520,00	-	825,00	-	-	-	866,67	-	1.141,33	852,80	-	-

Fonte: IPEAD, vários anos. Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2015.

Nesse sentido, o documento expõe que o mercado imobiliário de aluguel da capital apresentava evolução de preços ao longo do período, explicando que

Como se observa, em praticamente todas as categorias e regiões houve aumento dos valores cobrados seja pela renovação de contratos ou pela formação de novos. No setor de barracões, voltado para populações de menor renda, os aluguéis médios encontram quase total igualdade com o valor do salário mínimo. Para os demais estratos a cobrança supera em muito tal valor, excluindo parte considerável da população da capital ao acesso a tais moradias.

A evolução dos preços além de assumir trajetória crescente o faz em patamares acima aos dos índices de inflação na maior parte do período, conforme destacado no Gráfico 5 abaixo. Como se vê, a variação do índice de valor do mercado imobiliário é sempre superior à dos preços ao consumidor de modo geral, excluindo-se o mês de junho de 2014 (último apresentado).

Ressalta-se assim como a moradia na capital no mercado de locação mostra-se altamente onerosa para o usuário, que em boa parte das vezes não possui um nível de atualização salarial equânime à variação da inflação. Esse cenário sugere a necessidade de políticas públicas voltadas nesse segmento de mercado - como o aluguel social, por exemplo - que podem também garantir o acesso à moradia digna e de boa localização (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015, p. 29).

Em razão da crescente necessidade de políticas públicas voltadas ao mercado de aluguel, está presente, no documento, uma priorização dessa modalidade de atendimento. Desta forma, o Programa Bolsa Moradia é reiterado, sem, contudo, ser apresentada uma periodicidade definida para o seu recebimento. No documento, foi informado, apenas, se tratar de auxílio financeiro de R\$ 500,00 destinado ao pagamento de aluguel provisório de imóvel residencial (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015, p. 60). Na revisão do PLHIS, de 2015, também foram elencados os aspectos positivos e negativos do Programa Bolsa Moradia, sendo eles

Aspectos positivos

Aproveitamento de estoque existente

Garante agilidade para o atendimento temporário e liberação de frente de obra e remoções por risco

Possibilidade de escolha da UH compatível com as necessidades da família

Estabelece controle do valor de locação dos imóveis, embora seja grande o número de famílias que tem que complementar o valor de aluguel

Embrião para o aluguel social

Aspectos negativos

Peso da estrutura administrativa envolvida na operacionalização do Bolsa Moradia

Valor do benefício abaixo do mercado

Exigências elevadas para aceite dos imóveis pela URBEL: demanda de regulamentação

Escassez de oferta, que tem ajudado a inflacionar o mercado

Pouco investimento na articulação dos agentes do mercado imobiliários informal (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015, p. 198).

Vê-se, nos documentos publicados em 2010 e 2015, que a discussão sobre políticas públicas voltadas à moradia de aluguel estava ganhando um papel considerável no município. Essa situação se consolida com a publicação da resolução LII, de 2018, estando presente, ainda, em atas das reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Habitação, em um processo

gradativo de tornar uma política pública, considerada subsidiária, em alternativa perene, ainda que instável, para casos de vulnerabilidade.

3.3 Escala, público-alvo e implementação das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel

Como visto anteriormente, as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel contemplam situações de vulnerabilidade social. Deste modo, atendem famílias removidas por execução de obra pública, famílias em situação de risco, pessoas com trajetória de vida nas ruas e mulheres incluídas no Programa Morada Segura, tendo o objetivo de oferecer uma resposta provisória às necessidades habitacionais existentes.

Embora as políticas temporárias tenham um caráter provisório, não há, na legislação e nos documentos responsáveis por dispor sobre os programas, a apresentação de um prazo de recebimento dos valores destinados ao aluguel e de eventual acesso a uma moradia definitiva. Quando questionada, no contexto desta pesquisa, sobre o período de recebimento dos programas temporários e sobre a existência de situações que ensejariam a prorrogação destes, foi respondido, pela URBEL, que

Nos casos de beneficiários removidos por risco ou obras, há previsão de atendimento definitivo posterior que, quando ocorre, cessa o pagamento do Bolsa Moradia. O programa também pode ser concedido em caráter emergencial, com prazo definido de atendimento, a depender da situação que gerou o encaminhamento da família.

Ou seja, não há uma periodicidade definida previamente, podendo variar conforme situação que gerou o atendimento (URBEL, 2024a).

Demonstra-se que o recebimento dos valores se funda em uma incerteza, existindo a possibilidade de variação do tempo. Em relação às obrigações das pessoas contempladas pelo Bolsa Moradia, presentes no art. 6º, do decreto de número 11.375, de 2003³⁹, a URBEL informou não haver a previsão de isenção das despesas, apontando, para isso, que elas devem fazer parte da negociação entre município e proprietário do imóvel locado, sob o argumento de o aluguel ser uma relação privada (URBEL, 2024a).

Ainda, no período de 2023 e 2024, segundo informações apresentadas pela URBEL, foram atendidas mensalmente, pelo Bolsa Moradia:

³⁹ Ver obrigações presentes na página 46 deste trabalho.

Quadro 2. Famílias atendidas pelo Bolsa Moradia mensalmente por ano em Belo Horizonte.

ANO	MÊS	FAMÍLIAS
2023	1	1595
2023	2	1618
2023	3	1611
2023	4	1514
2023	5	1528
2023	6	1507
2023	7	1568
2023	8	1488
2023	9	1462
2023	10	1428
2023	11	1405
2023	12	1380
2024	1	1375
2024	2	1366
2024	3	1416
2024	4	1428
2024	5	1402
2024	6	1388
2024	7	1376
2024	8	1364
2024	9	1359
2024	10	1378

Fonte: Respostas da URBEL às questões referentes à LAI 768050, realizadas no contexto desta pesquisa.

Sobre as limitações do Bolsa Moradia, expõe Nascimento (2021, p. 428 – 429):

O Programa Bolsa Moradia atende, em média, 1.745 famílias por ano (ver Gráfico N.5), mantendo-as em condições ainda de instabilidade em relação ao seu local de moradia definitivo. Mesmo somando-se a média anual de unidades produzidas pela PBH (ver Gráfico N.6) e o número de famílias atendidas pelo PROAS (ver Gráfico N.4), tem-se um total de 1.151 famílias atendidas, número inferior à média de famílias inseridas anualmente no Programa Bolsa Moradia. Ou seja, trata-se de um sistema insustentável, que não supre a demanda habitacional criada internamente, ocasionando um crescente número de famílias mantidas na condição instável do Programa Bolsa Moradia.

Trata-se, portanto, de considerável demanda de atendimento pelos programas provisórios. Nesse sentido, por contemplarem distintos grupos, as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel apresentam características e demandas variadas, conforme se verá abaixo. Para fins organizacionais, os tópicos serão divididos conforme os grupos atendidos, quais sejam: famílias removidas em razão de obras públicas e de áreas de risco, pessoas com trajetória de vida nas ruas e mulheres em situação de violência doméstica.

a) Atendimento de famílias removidas por execução de obras públicas e de áreas de risco

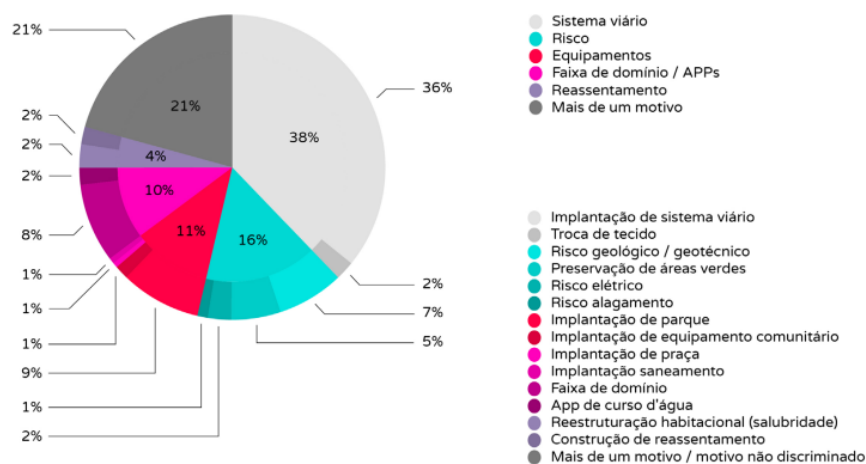
Segundo dados informados pela URBEL, de 2020 a 2024, foram removidas, de forma definitiva, pelo PEAR, 153 famílias em razão de risco geológico. Apontou-se, ainda, que, em relação às remoções por obras públicas, foram realizadas, no mesmo período, 1.800 remoções

(URBEL, 2024b). Vê-se uma predominância de remoções motivadas por obras públicas no município de Belo Horizonte, o que se reforça a partir da análise de dados de 2000 a 2014, do relatório bianual do Observatório de Remoções:

constata-se a predominância das remoções motivadas por implantação ou troca de sistema viário (38% do total de remoções previstas – ver gráfico 1), visando a urbanização dos territórios ou decorrentes de obras públicas estratégicas. Nota-se que as remoções motivadas pelo objetivo único de reassentamento compreendem apenas 4% do montante total. Observa-se também que foram projetadas remoções de, em média, 21,3% das famílias nos territórios afetados, somando um total de 10.981 atendimentos (ver gráfico 2). Ainda que inferior à média supracitada estabelecida no PLHIS (PBH, 2010), trata-se de número bastante expressivo que, além de deixar grandes feridas no tecido urbano que compõe esses territórios, representa quebra de laços e redes sociais preestabelecidas (Nascimento et al., 2018, p. 49).

Em correspondência a essas informações, foi elaborado gráfico que discrimina a percentagem das remoções realizadas em Belo Horizonte, tendo-se o período de 2000 e 2014:

Figura 1. Motivos das remoções nos territórios analisados no município de Belo Horizonte. Período: 2000 a 2014.



Fonte: Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual. Nascimento et. al (2018). Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. Gráfico baseado em dados da URBEL (2018).

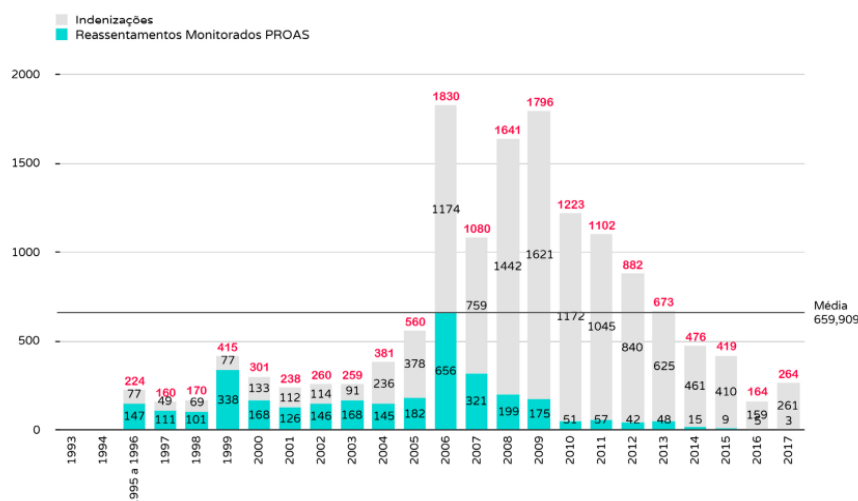
Nesse sentido, segundo Nascimento (2021), a Prefeitura de Belo Horizonte oferece, às famílias removidas, a possibilidade de acesso ao PROAS, podendo ser realizada indenização, ao Programa Bolsa Moradia e ao reassentamento em unidades habitacionais em conjuntos construídos pela prefeitura através de programas como Vila Viva, PEAR, Orçamento Participativo de Habitação⁴⁰ e Programa Minha Casa Minha Vida. Tem-se, no entanto, que a

⁴⁰ De acordo com informação disponível em página da Prefeitura de Belo Horizonte, o Orçamento Participativo de Habitação “proporciona à comunidade de vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares um espaço efetivo

prática de reassentamento tem sido menos utilizada em relação ao número de indenizações. Nascimento et al. (2018, p. 50) apontam que, “desde 2010, apenas 4,6% do total de famílias removidas foi reassentada por meio do PROAS”. Mencionam, ainda, que, “de 1995 a 2017, o PROAS realizou 14.518 atendimentos, concedendo 11.305 indenizações e realizando reassentamentos monitorados para 3.213 famílias”.

Em 2024, quando questionada sobre o número de famílias removidas dos últimos anos, a URBEL informou que, desde o ano de 1995, foram realizados 16.430 atendimentos devido à remoção, sendo 13.194 pagamentos de indenizações e 3.236 reassentamentos monitorados (URBEL, 2024b). Observa-se que, dos dados coletados por Nascimento (2021) e, dos dados coletados em razão desta pesquisa, em 2024, houve uma predominância no pagamento de indenizações em detrimento dos reassentamentos monitorados pelo PROAS. É possível constatar, no gráfico abaixo, a discrepante diferença entre o número de indenizações e de reassentamentos monitorados pelo PROAS, no contexto de remoções realizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte no período de 1995 a 2017:

Figura 2. Indenizações e reassentamentos monitorados realizados através do PROAS por ano.



Fonte: Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. Gráfico baseado em dados da URBEL (2018).

No contexto desta pesquisa, foi informado, pela URBEL, que, nos últimos dez anos (2014 a 2023), foram realizados 3.235 atendimentos devido a remoções, sendo 3.180 pagamentos de indenizações e 55 reassentamentos monitorados pelo PROAS (URBEL, 2024b). Evidencia-se, a partir dos dados, que a opção pelo reassentamento monitorado sofreu uma

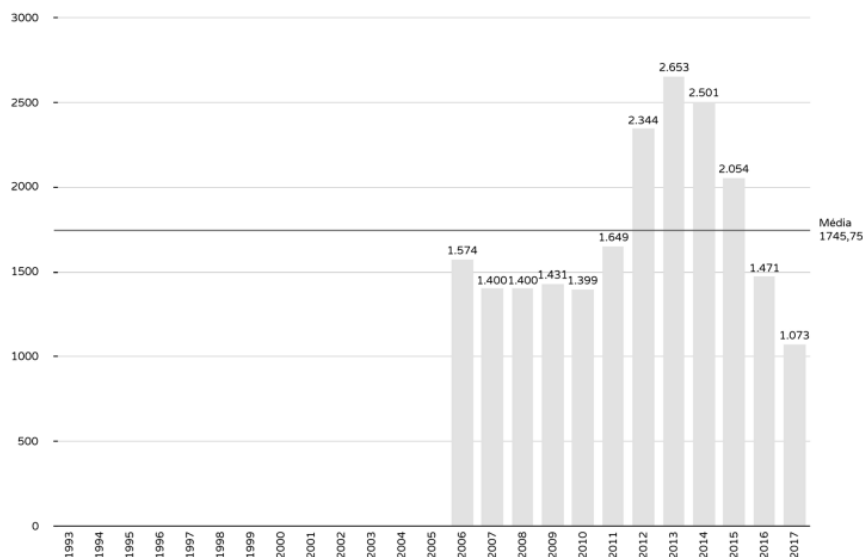
de exercício da cidadania. A população destes locais decide, por meio de votação, quais são as obras prioritárias a serem realizadas pela Prefeitura na sua comunidade”.

queda radical nos últimos anos, chegando ao ínfimo número de 55 entre 2014 e 2023, ocorrendo a redução, ainda, da conclusão de unidades habitacionais destinadas ao reassentamento (Nascimento et al., 2018).

Para além do problema da redução do número de reassentamentos, segundo Nascimento et al. (2018, p. 51), a alternativa relacionada à construção de unidades habitacionais apresenta inadequações relacionadas às dimensões dos apartamentos e à rígida configuração espacial e estrutural, que não contemplam as diferentes composições familiares e os modos de vida das famílias reassentadas. Nascimento (2018) aponta que a opção de pagamento de indenizações, quando utilizada, também se mostra ineficiente, uma vez não garantir o acesso ao direito à moradia digna das famílias removidas. Segundo a autora, os valores são insuficientes para o reestabelecimento das famílias no entorno da moradia original ou em condições semelhantes de acesso à cidade, situação que reforça um cenário de constante dispersão para novas periferias (Nascimento, 2018, p. 428). Nesse contexto, o reassentamento, a produção de moradias e a redução do déficit habitacional têm sido negligenciados em detrimento dos interesses do poder público na reorganização do espaço urbano:

A partir dos dados apresentados, é possível ponderar que a PMH/PBH não tem como principal foco a redução do déficit habitacional, ainda que o mesmo sirva de justificativa para sua implementação, uma vez que o reassentamento e a produção de novas moradias são objetivos secundários se comparados à prioridade da implantação de sistema viário e da liberação de áreas de risco e de preservação ambiental, independentemente do novo déficit gerado por estas obras (Nascimento et al., 2018, p. 54).

O Bolsa Moradia também se apresenta como uma das alternativas para as famílias removidas. Abaixo, tem-se gráfico indicando o número de famílias contempladas, no contexto de remoções, pelo Bolsa Moradia, no período de 1993 a 2017:

Figura 3. Famílias atendidas pelo Bolsa Moradia mensalmente por ano.

Fonte: Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. Gráfico baseado em dados da URBEL (2018).

Quando questionada, em junho de 2024, sobre a quantidade de pessoas contempladas pelo Bolsa Moradia, a URBEL informou que foram atendidas 1.099 famílias em decorrência de risco, obras e demais empreendimentos, havendo 825 casos ativos em junho. Na modalidade Abono Pecuniário, informou-se o atendimento de 282 famílias, com 160 ativas em junho de 2024 (URBEL, 2024a).

Para o atendimento nos casos de áreas de risco, é possível que a família solicite, à Prefeitura de Belo Horizonte, que seja realizada vistoria técnica⁴¹. Sendo constatada a necessidade de remoção, a família terá acompanhamento social para o acesso do Bolsa Moradia, sendo este o momento de cadastro e aferição do atendimento aos critérios do programa. Com a aprovação, a família deve indicar imóvel a ser vistoriado, informando o telefone e o nome do proprietário do imóvel ou da pessoa que acompanhará a vistoria, bem como o endereço completo e, se de difícil localização, as fotos do imóvel.

A respeito das pessoas contempladas pelos programas, foi apontado, pela URBEL, que, atualmente, a modalidade Abono Pecuniário tem sido prioritariamente utilizada por famílias removidas em razão de risco. Em relação à quantidade de vagas disponibilizadas para cada

⁴¹ Trata-se de vistoria técnica realizada em áreas que apresentem risco decorrentes da movimentação de terreno (geológico), de desabamento (construtivo), queda de árvores etc. Atende a todas as áreas da cidade como vilas, favelas, áreas públicas, imóveis públicos e particulares (residenciais e comerciais). A vistoria pode ser agendada de forma presencial, pelo Portal de Serviços ou no BH Resolve. Contatos: (31) 3277-6409, 98888-3279 e 98798-2341. Endereço de atendimento: Avenida do Contorno, número 6664, Santo Antônio. As vistorias devem ser solicitadas de segunda à sexta-feira, de 8 às 12h e 13 às 17h. Após às 17h e finais de semana, o atendimento é realizado pela Defesa Civil (199).

programa e a forma como esse processo ocorre (de forma contínua ou com a previsão de datas específicas para a inscrição), a URBEL (2024a) respondeu que

A disponibilidade de vagas é contínua, sendo os recursos para cada programa previstos na Lei Orçamentária Anual. Para famílias encaminhadas para atendimento pelo Abono Pecuniário ou Bolsa Moradia em função de risco ou obras, não há uma cota fixa, tendo em vista que a previsão já vislumbra o número de remoções previstas para execução das obras e, nos casos de risco, há uma previsão geralmente acima do número de remoções efetivadas, salvo situações excepcionais, que são tratadas de forma particular.

Vê-se existir uma demanda para acessar essa política pública, que possui íntima ligação com a redução dos reassentamentos, com os valores insuficientes das indenizações e com a diminuição de construções de unidades habitacionais.

b) Atendimento de pessoas com trajetórias de vida nas ruas

Além dos casos de remoções em razão de obras públicas ou de risco geológico e geotécnico, o Programa Bolsa Moradia também contempla casos de famílias sem casa, habitando rua e viaduto do município (Belo Horizonte, 1998).

Em nota técnica elaborada pelo Programa Polos de Cidadania, da UFMG, demonstrou-se que a população em situação de rua, na capital belo-horizontina, alcançou, em abril de 2021, o número de 8.901 (Dias et al., 2021, p. 43). Pontuou-se, ainda, a necessidade de se considerar a imprecisão e a falta de acesso a todos os dados necessários ao dimensionamento da quantidade de pessoas em situação de rua (Dias et al., 2021).

A Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), informou, em resposta a questionamento realizado para esta pesquisa, que, no ano de 2024, usando como referência o mês de agosto, 6.058 pessoas se autodeclararam em situação de vida nas ruas no Cadastro Único do município, estando com os dados atualizados nos últimos 12 meses. No mês de referência (outubro de 2024), a SUASS indicou que 11.192 pessoas em situação de rua possuíam cadastros atualizados nos últimos 24 meses (SUASS, 2024a).

No município de Belo Horizonte, o acesso de pessoas com trajetória de vida nas ruas aos programas temporários possui um procedimento próprio. Nesse sentido, foi informado, pela URBEL, haver, em 2024, um número fixo de cotas destinado às famílias em situação de rua indicadas pela SUASS. O número de famílias seria 340, e mais 800 vagas abertas em razão de convênio firmado, em 2020, entre a URBEL e a SMASAC (URBEL, 2024a).

A Subsecretaria de Assistência Social apontou, em resposta a ofício encaminhado, que o acesso das pessoas com trajetória de vida nas ruas ao Bolsa Moradia se efetiva através de

processo de habilitação e classificação. Desta forma, o atendimento inicial pode ser realizado pela equipe do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁴² e do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)⁴³, conforme localização do território onde a pessoa costuma permanecer. Durante o tempo de permanência no programa, as pessoas continuam sendo acompanhadas pelos serviços socioassistenciais. A SUASS explicou, ainda, que o processo de habilitação e classificação tem o papel de auxiliar na organização para o atendimento das pessoas com trajetória de vida nas ruas pelos programas, considerando a disponibilidade orçamentária. A esse respeito, apontou como ocorre o procedimento, indicando não haver vagas disponíveis:

O último Processo de Habilitação e Classificação para acesso ao Programa Bolsa Moradia, em vigência, foi realizado no período de junho a agosto de 2018. Contou com a participação de 715 (setecentos e quinze) usuários em situação de rua, sendo habilitadas 684 (seiscentos e oitenta e quatro) pessoas. Até o presente momento, todos usuários habilitados já foram convocados para acessar o Programa por meio do último Processo.

A Portaria 140, publicada em 01 de agosto de 2023, encerrou o processo de Habilitação e Classificação de 2018, visto que houve o esgotamento de convocação e busca ativa das pessoas em situação de rua que participaram do referido processo. As vagas existentes/remanescentes foram destinadas às pessoas em situação de rua acompanhadas pelos serviços da rede de atendimento à população em situação de rua, seguindo os critérios de prioridade descritos na portaria em questão.

Diante do exposto, esclarecemos que atualmente todas as vagas foram preenchidas, estando vinculada ao nome de algum beneficiário. No entanto, destacamos que periodicamente é realizado o monitoramento das vagas, considerando as suspensões, mudança de endereço e óbitos, com vistas a readequar e ofertar nossas vagas de acesso ao Programa (SUASS, 2024a).

Em que pese não haver mais vagas, foi informado, em outubro de 2024, haver uma demanda de atendimento pelo Bolsa Moradia de 516 pessoas com trajetória de vida nas ruas, além das já atendidas (SUASS, 2024b). Em reunião ordinária do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte realizada em julho de 2023, apontou-se que a SUASS teria indicado 685 famílias e, dessas, 240 foram cadastradas e 214 inseridas. Dessa forma, segundo a apresentação dos dados, o desempenho na execução do programa, para a população em situação de rua, foi de apenas 26,7%. Na mesma reunião, foi questionado, por conselheira

⁴² O CREAS é um equipamento público que oferta apoio e acompanhamento individualizado e especializado a famílias e indivíduos em situação de risco social ou que tiveram seus direitos violados. Belo Horizonte conta com nove Centros de Referência Especializados de Assistência Social no município, sendo um em cada regional.

⁴³ Trata-se de serviço ofertado para adultos que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Mais informações sobre as unidades existentes município e a forma de contato, ver Prefeitura de Belo Horizonte.

presente, a razão de todas as vagas não terem sido ainda preenchidas, considerando o contexto de se tratar de uma cidade com mais de oito mil pessoas em situação de rua (CMAS, 2023a).

Ao questionamento realizado pela conselheira, foi apontado, pelo Secretário Adjunto de Assistência Social, que haveria um prazo para o recebimento do Bolsa Moradia e que, na forma como o Programa estava estruturado, com o percurso burocrático, ele não responderia à urgência e emergência das situações de vulnerabilidade:

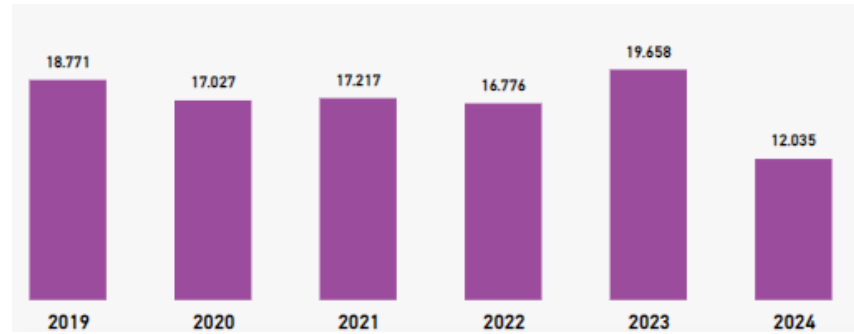
a Assistência Social tem uma cota de possibilidade de inserção das pessoas em situação de rua de 360 bolsas moradias sem tempo determinado, até que chegue a moradia definitiva. Esta, enfatizou o secretário, é a cota existente hoje dentro do Programa Bolsa Moradia. Durante a pandemia, ele continuou, pegamos carona dentro da estratégia do Bolsa Moradia, mas com prazo de 30 meses, de R\$12 milhões e 800 bolsas e foi a estratégia adotada naquele momento. Agora, com o retorno do Minha Casa Minha Vida haverá ampliação da possibilidade da disputa para inclusão da população mais pobre, mais vulnerável. No entanto, o Bolsa Moradia, de acordo com o Secretário Adjunto, da forma em que está estruturado, não responde à urgência e emergência, porque tem todo um percurso burocrático. Outra coisa é que havia o compromisso com uma lista de quase 712 famílias, que foram habilitadas e classificadas naquele momento, então é preciso esgotar todos os esforços para identificar essas pessoas (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, realizada em julho de 2023).

O atendimento à população em situação de rua também demanda o cumprimento de requisitos adicionais. De acordo com informações prestadas pela Subsecretaria de Assistência Social, para acessar o Bolsa Moradia no âmbito da Política Municipal de Assistência Social (PMAS), é necessário que a pessoa seja moradora do município de Belo Horizonte há, no mínimo, dois anos, que se encontre em situação de rua ou em processo de saída das ruas e que apresente condições suficientes de autonomia para a gestão dos valores e da moradia (URBEL, 2024a).

c) Atendimento de mulheres em situação de violência doméstica

A hipótese de atendimento de mulheres em situação de violência doméstica por políticas públicas temporárias diz respeito a uma situação de extrema vulnerabilidade. De acordo com dados disponibilizados pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG) e pelo Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP), no município de Belo Horizonte, de 2019 a 2024, 101.484 mulheres foram vítimas de violência doméstica e familiar. Nos tipos de violência, estão inclusas violência física, moral, patrimonial, psicológica, sexual e outras. O levantamento apresenta o total de vítimas por ano, conforme se demonstra na figura abaixo:

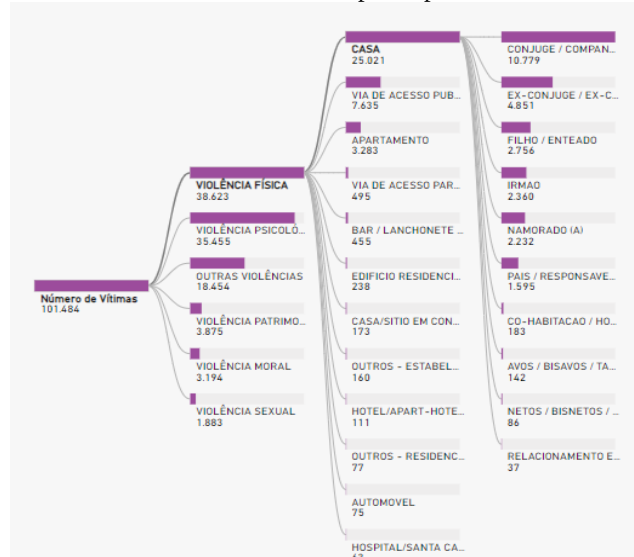
Figura 4. Total de vítimas de violência doméstica e familiar por ano em Belo Horizonte.



Fonte: Relatório Violência Doméstica e familiar contra a mulher. Período de 2019 a 2024. Município de Belo Horizonte. Painel elaborado pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e pelo Sistema Integrado de Segurança Pública.

Desse número, destaca-se a casa como principal local de ocorrência do fato, e a relação de cônjuge/companheiro e de ex-cônjuge/ex-companheiro, como as relações predominantes da vítima com o autor das violências. A título de exemplo, apresenta-se gráfico em que está discriminado o local do fato e a relação da vítima e do autor nos casos de violência física:

Figura 5. Total de vítimas de violência doméstica e familiar por Tipo/Local do Fato/Relação Vítima Autor.



Fonte: Relatório Violência Doméstica e familiar contra a mulher. Período de 2019 a 2024. Município de Belo Horizonte. Painel elaborado pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e pelo Sistema Integrado de Segurança Pública.

Vê-se que a violência doméstica e familiar contra a mulher apresenta uma relação direta com a habitação. Assim, a residência figura como um dos locais de maior incidência de violência doméstica e de feminicídio. As políticas públicas voltadas ao combate dessa situação devem considerar, portanto, as necessidades materiais de saída da mulher da moradia, bem como as particularidades de cada caso, como a maternidade, quadros de saúde e a situação

financeira da mulher. Sobre o tema, em conexão com a população em situação de rua, explicam Ludermir e Souza (2021, p. 04):

As conexões entre violência doméstica e moradia se manifestam de forma ainda mais evidente na população em situação de rua. Em países que dispõem de dados sobre o tema, é possível observar que a violência doméstica é, na maioria dos casos, a causa direta que leva mulheres a essa condição e que a falta de alternativa de moradia é uma das principais barreiras enfrentadas pelas mulheres ao tentar deixar um relacionamento abusivo (NRCDV, 2015). Contudo, apesar das notórias interfaces entre violência doméstica e moradia, esse tema vem sendo negligenciado tanto na literatura como em políticas públicas.

O atendimento a mulheres em situação de violência doméstica, por meio do Bolsa Moradia, ou do Programa Locação Social, se insere, deste modo, no âmbito das políticas públicas intersetoriais, que devem considerar tanto as necessidades objetivas quanto as subjetivas das mulheres no processo de rompimento com a violência por elas vivenciadas. Em Belo Horizonte, na justificativa do Projeto de Lei (PL) de número 533, de 2018, que posteriormente seria publicado como a lei de número 11.166, de 2019, que trata da inclusão de mulheres em situação de violência doméstica no atendimento pelo PROAS, destacou-se a importância da saída ou retirada de mulheres do contexto violento, além de apresentar dados sobre a violência contra as mulheres em Minas Gerais:

Assim, o Programa atende famílias que vivem situações emergenciais que exigem deslocamentos imediatos e forçados e, por isso, é necessário o apoio do Poder Público. Essa é a realidade vivenciada por inúmeras mulheres na cidade de Belo Horizonte que, submetidas a contextos de grave violência familiar e social, são obrigadas a sair de maneira repentina e forçada de suas casas. A saída ou a retirada das mulheres do contexto violento é medida central para a preservação da vida dessas mulheres e de seus filhos/as, isto é, é fundamental para a vida da própria família.

Em levantamento divulgado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais, a cada dia, são 347 ocorrências de violência contra as mulheres no Estado, sendo que, deste, em média, 40 casos são em Belo Horizonte. São contabilizadas nesse montante cinco diferentes tipos de violência: física (lesão corporal, homicídio, tortura e vias de fato/agressão), psicológica (abandono material, ameaça, atrito verbal, constrangimento ilegal, maus tratos, perturbação do trabalho ou do sossego alheio, sequestro, cárcere privado, violação de domicílio), patrimonial, moral e sexual (CMBH, 2018, p. 03).

O documento apontou que, à época das discussões do PL 533, de 2018, o encaminhamento e acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica era considerado insuficiente para o atendimento de toda a demanda existente em Belo Horizonte:

Em Belo Horizonte, quando constatada pelos órgãos e equipamentos públicos responsáveis pelo enfrentamento à violência contra a mulher e/ou pela Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) violência que impossibilite a

permanência da mulher em sua casa ou contexto social, isto é, identifique a necessidade do acolhimento, ela é encaminhada aos serviços de acolhimento e de abrigamento às mulheres em situação de violência. Infelizmente, apesar do esforço das profissionais envolvidas nesses equipamentos, a casa de abrigamento pública (Casa Sempre Viva) e as outras iniciativas existentes na cidade não são suficientes para atender toda a demanda (CMBH, 2018, p. 03)

No município de Belo Horizonte, o primeiro atendimento por meio do Programa Morada Segura foi realizado apenas em setembro de 2023, com o objetivo de se priorizar o rompimento imediato com a situação de violência. De acordo com notícia divulgada, houve registro do boletim de ocorrência, solicitação de medida protetiva e busca de atendimento no Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) - BENVINDA. Ainda, segundo informações prestadas pela URBEL em julho de 2024, oito mulheres estavam sendo atendidas pelo Bolsa Moradia, e sete pelo Programa Locação Social (URBEL, 2024a). Em novembro de 2024, foi apontado, pela SMASAC, que 33 mulheres estavam sendo atendidas pelo Bolsa Moradia, havendo a indicação, para atendimento, de outras 35 (SUASS, 2024a).

Para o acesso ao programa, é necessário que as mulheres estejam em atendimento no Centro Especializado de Atendimento à Mulher, responsável por realizar a avaliação técnica⁴⁴. A análise é desenvolvida em articulação com os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e com as demais políticas públicas responsáveis pela assistência à mulher em situação de violência no município. Em seguida, após indicação da SMASAC, o cadastro é realizado pela URBEL.

Observa-se, assim, a existência de uma considerável demanda por moradia na cidade de Belo Horizonte. Em que pese os programas oferecerem respostas emergenciais às necessidades habitacionais de situações de extrema vulnerabilidade social, eles possuem problemas que dizem respeito aos aspectos jurídicos, institucionais e políticos, os quais serão analisados a seguir.

⁴⁴ O atendimento pelo Centro Especializado de Atendimento à Mulher - BENVINDA ocorre de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h. Endereço: Rua Hermilo Alves, número 34, Santa Tereza (próximo à Avenida do Contorno). Telefone: (31) 3277-4380 e (31) 98873-2036. Email: ceambenvinda@pbh.gov.br. Principais linhas de ônibus: 9103, 9210, SC01 e SC03.

4 A AUSÊNCIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS TEMPORÁRIAS VOLTADAS À MORADIA DE ALUGUEL EM BELO HORIZONTE

4.1 Discussões do Conselho Municipal de Habitação sobre as políticas públicas temporárias de aluguel

Os conselhos municipais integram o arranjo institucional das políticas públicas, de forma a realizar o componente de participação de diferentes atores econômicos, políticos e sociais no processo de formulação e gestão dessas políticas (Pires; Gomide, 2014). Desta forma, conforme explica Gohn (2010), os conselhos são exemplos de espaços que possuem o objetivo de possibilitar uma gestão participativa e democrática. No entanto, na prática, de acordo com a autora, muitos desses conselhos desempenham funções apenas de consulta e aconselhamento. Disso decorre a configuração de uma realidade jurídica-formal que não atende aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Segundo Bois (2013), em pesquisa publicada em 2013 e que analisou a política municipal de habitação de Belo Horizonte nos últimos vinte anos, a dinâmica do CMH materializa a disputa de forças e de interesses entre os setores da política habitacional do município. A autora aponta não estar o CMH operando como um espaço de deliberação sobre a política habitacional de Belo Horizonte, e sim que a maior parte das discussões foram centradas nos planos e programas de produção de moradia, com poucas discussões sobre os programas de intervenções em assentamentos e sobre os conflitos relacionados às políticas habitacionais.

Em que pese as limitações relacionadas à atuação dos conselhos municipais, a partir da análise das reuniões realizadas é possível extrair elementos fundamentais para a compreensão da política municipal de Belo Horizonte, especialmente das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, o que se passa a realizar.

No ano de 2014, foram disponibilizadas, no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte, atas de reuniões ordinárias realizadas em fevereiro, abril, maio, outubro e dezembro. Em reunião realizada em fevereiro de 2014, discutiu-se proposta do poder executivo de permitir a utilização dos recursos do FMHP para o pagamento do financiamento do PMCMV às famílias removidas de suas moradias. Foi discutida, ainda, resolução que dispunha sobre o reassentamento de famílias removidas definitivamente, expondo-se estar em andamento atendimento às famílias que ainda aguardavam reassentamento e estavam recebendo o Bolsa Moradia.

Durante a reunião, questionou-se sobre os procedimentos de análise para o acesso, de famílias removidas que estivessem aguardando reassentamento, ao PMCMV. Em resposta, uma das conselheiras, diretora de planejamento e gestão da URBEL, informou que, conforme a Resolução XXVII, do CMH, a análise seria realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF), sendo o atendimento realizado de acordo com a ordem cronológica de famílias que estivessem recebendo o Bolsa Moradia (CMH, 2014a).

Na mesma reunião, foi perguntado se já haviam sido indicadas as famílias para as 865 unidades habitacionais reservadas às pessoas que estavam aguardando pelo reassentamento no Bolsa Moradia. Uma conselheira, representante do poder executivo, informou, a esse questionamento, que a Secretaria de Assistência Social trabalharia junto com a URBEL na indicação das famílias, e que, a princípio, as famílias indicadas seriam as removidas em função de risco e de obras públicas (CMH, 2014a).

Em 2015, foram disponibilizadas atas das reuniões de fevereiro, março, abril, maio, junho, agosto, setembro, novembro e dezembro. Na reunião ordinária de abril de 2015, apresentou-se minuta de resolução sobre o reassentamento das famílias removidas de suas moradias pelo PEAR. A esse respeito, foi exposto, por conselheira diretora de trabalho técnico e social da URBEL, que, à época, algumas famílias estavam aguardando, no Bolsa Moradia, há mais de doze anos pelo reassentamento:

A Coordenadora Ana Flávia inicia a apresentação informando que as famílias citadas na minuta do normativo referem-se às removidas pelo risco e que atualmente aguardam pelo seu reassentamento no Programa Bolsa Moradia. Destacou ser prioridade o reassentamento, visto que algumas famílias já aguardam no Programa desde 2003. Este reassentamento será realizado pelo PMCMV, mas que será analisada a situação de cada família e verificada as melhores alternativas para atendimento (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em abril de 2015).

Na mesma reunião, foi levantada a questão da penalidade aplicada em casos de recusa do reassentamento. Nesse sentido, defendeu-se que, havendo a recusa, não ocorresse a perda do direito de reassentamento definitivo. Foi dito, ainda, por conselheiro do segmento de profissional liberal, que caberia ao CMH construir políticas que possibilitassem a melhoria do acesso à moradia dos mais necessitados. Em resposta às falas, houve manifestação do presidente do CMH, que expôs que a manutenção indefinida das famílias no Bolsa Moradia era responsável por gerar uma despesa para o município:

esclarece que para essas famílias que aguardam no Bolsa Moradia está havendo uma abordagem social para oferecer o reassentamento. Algumas famílias estão recusando

a oferta, o que nos impossibilita deixarmos a situação perdurar sem ser resolvida. A manutenção destas famílias no Programa gera despesa para o Município e estes recursos poderiam ser aplicados na produção de unidades habitacionais (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em abril de 2015).

Na reunião de maio de 2015, foi apresentado relatório da produção de unidades habitacionais, ocorrendo a prestação de contas do FMHP referente ao exercício de 2014. Na apresentação, indicou-se que, em razão das intervenções do PEAR, estavam sendo atendidas, pelo Bolsa Moradia, 467 famílias indicadas pela Secretaria de Assistência Social, 767 famílias oriundas de áreas de risco, 1.185 famílias removidas por intervenções do Vila Viva⁴⁵, 55 famílias removidas em razão das obras da nova rodoviária e 27 famílias removidas pela intervenção do Programa Corta Caminho (CMH, 2015b).

Com a apresentação dos dados, foi questionado, por representante de movimento popular, sobre as famílias contempladas pelo Bolsa Moradia e indicadas pela Secretaria de Assistência Social. O referido representante pediu esclarecimentos sobre a situação da vaga após o reassentamento da família, ao que se respondeu que, ao todo, seriam 296 vagas para a população em situação de rua gerenciadas pela Secretaria de Assistência Social em conjunto com o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal (CMH, 2015b).

Em reunião de novembro de 2015, foi apresentado o número de unidades habitacionais produzidas de 1993 até outubro de 2015. Após a apresentação, foi questionado, por Defensora Pública do Estado de Minas Gerais, sobre a existência de recursos municipais para a construção de unidades habitacionais. Em resposta, informou-se não estarem sendo construídos conjuntos habitacionais com recursos próprios do município (CMH, 2015c). Acerca da exposição do número de unidades habitacionais construídas, foi apontado, por um dos conselheiros presentes, a insuficiência da produção frente ao déficit habitacional do município:

O conselheiro Frederico Santana Rick faz uma reflexão em relação à baixa produção de UH ao longo destes 22 anos, que está em torno de 770 UH/ano. Ressaltou que é algo muito irrelevante em relação ao déficit habitacional do Município e sugere que o CMH trabalhe com a meta de zerar este déficit (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em novembro de 2015).

⁴⁵ De acordo com a revisão do PLHIS, o Programa Vila Viva “consiste na execução progressiva de transformações profundas nas diversas áreas atendidas, a partir da implementação das propostas de intervenção previstas no Plano Global Específico (PGE) de cada assentamento, tais como: implantação e melhoria de sistema viário, redes de abastecimento de água, redes de esgotamento sanitário, sistema de drenagem pluvial, sistema de coleta de lixo e iluminação pública, além de obras de consolidação geotécnica, remoções e reassentamentos (através de indenização, aquisição e construção de unidades habitacionais) e promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades” (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015, p. 68).

Em seguida, a respeito da produção de unidades habitacionais, o presidente do CMH expôs haver uma dificuldade considerável de se produzir unidades habitacionais apenas com recursos municipais, sendo eles limitados. Apontou, nesse sentido, ser possível avançar na política habitacional apenas com recursos advindos da União (CMH, 2015c).

No ano de 2016, as atas de reuniões disponibilizadas se referem aos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, junho, julho, agosto e outubro. Em reunião realizada em fevereiro de 2016, foi apontado, por conselheira representante do movimento popular, que o número de unidades habitacionais não contemplaria as famílias inseridas no Orçamento Participativo de Habitação. Em resposta, o presidente do conselho apontou que uma das razões para não se ter unidades habitacionais disponíveis ao atendimento das famílias seria as “ocupações irregulares na cidade”, que também “contribuiriam para o aumento da violência” (CMH, 2016a). Vê-se, assim, distintas explicações para fenômenos existentes na cidade. Na mesma reunião, questionou-se se as famílias em situação de desemprego involuntário poderiam ser acolhidas pelo Bolsa Moradia, sendo explicado que não, uma vez não existir previsão legal para esse atendimento (CMH, 2016a).

Em relação à insuficiência de produção de unidades habitacionais, em reunião realizada em junho de 2016, após exposição do relatório de prestação de contas, houve manifestação de conselheira representante do movimento popular. Em sua fala, a conselheira expôs indignação frente ao não cumprimento das metas estabelecidas pela administração municipal, em especial da produção de unidades habitacionais. A essa manifestação, o presidente do CMH se pronunciou informando terem sido cumpridas as promessas relacionadas às unidades habitacionais, ainda que com problemas. Mencionou, ainda, impasses da produção habitacional em Belo Horizonte, informando ser vontade da prefeitura que se alavancasse a produção habitacional, mas que “se vê impedido em razão de diversos problemas”, como as limitações orçamentárias, apontando ser necessário que o CMH pensasse em outras formas de produção habitacional (CMH, 2016b).

Na reunião de agosto de 2016, foi apontado, por conselheira representante de movimento popular, a necessidade de previsão, na proposta orçamentária, de recursos a serem destinados para atendimento das famílias organizadas na política municipal de habitação, e que ainda estavam aguardando por uma moradia. Sobre o tema, manifestou-se um dos conselheiros, expondo que os recursos destinados à habitação seriam insuficientes para a demanda atual da cidade (CMH, 2016c). Em relação à produção de moradias e aos recursos disponíveis, é possível perceber uma centralização da política habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida, que passa a orientar as ações de combate ao déficit habitacional no município. Assim

como os demais tópicos, observa-se uma disputa em torno desse tema, tanto no sentido de se priorizar o PMCMV, como no de pontuar a necessidade de produção de moradias pelo município.

No ano de 2017, foram realizadas reuniões ordinárias em maio, junho, julho, agosto, setembro, novembro e dezembro. Na reunião de julho de 2017, foi apontada a instabilidade do governo federal, em que se observava uma insegurança da permanência do programa PMCMV faixa 1 (CMH, 2017a). Nesse período, as reuniões do CMH apresentam reflexões sobre a escassez dos recursos federais, reforçando a importância de fortalecimento do Fundo Municipal de Habitação Popular. Em reunião de agosto de 2017, apontou-se que a revisão da PMH estava sendo realizada em um contexto diferente dos últimos anos, argumentando-se, para isso, sobre a escassez de recursos federais, com a consequente revisão de estratégias de trabalho e de prioridade. Essa exposição foi realizada por uma arquiteta, que destacou a importância da captação de recursos financeiros para o FMHP (CMH, 2017b).

Ainda que de forma gradual, a moradia de aluguel ganha um espaço maior nas reuniões do CMH, sendo considerada uma alternativa para a redução do déficit habitacional do município. Possui, nesse sentido, uma relação com a insuficiência de unidades habitacionais produzidas. Em reunião realizada em dezembro de 2017, foi apontado, pelo presidente do CMH, uma tendência de extinguir o Programa Bolsa Moradia, em um processo de transição para o programa Locação Social:

Defende que a matéria da Locação Social, por exemplo, pode ser regulamentada tanto no Grupo de Estudo como nas Câmaras Técnicas, e conclui dizendo que a tendência é acabar com o Bolsa Moradia e a modalidade virar Locação Social sendo o mesmo utilizado tanto para abrigo temporário, em caso de obras, quanto para provisão habitacional (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em dezembro de 2017).

No ano de 2018, o CMH realizou reuniões ordinárias em janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro e novembro. Na reunião ordinária de janeiro de 2018, no momento de apresentação da destinação dos recursos do FMHP, também foram destacadas as opções de ampliação dos recursos destinados à locação (CMH, 2018a). Em reunião realizada em março de 2018, a conselheira representante de movimento popular retoma o ponto sobre os recursos do FMHP destinados ao atendimento de necessidades urgentes da cidade. Pontua, nesse sentido, ser necessário se atentar às necessidades de quem aguarda por uma unidade habitacional, que “também paga aluguel, mora mal, come mal porque paga aluguel

que ali não tem nenhum rico dono de casa e não é justo ficar esperando a vida inteira” (CMH, 2018b).

Em seguida, na mesma reunião, foi realizada discussão sobre o projeto de lei de número 426, de 2017, que buscava alterar a lei que regulamenta o FMHP, inserindo, no artigo 3º, a aplicação dos recursos do fundo para subsídio relacionado ao auxílio habitacional e à locação social. No texto do projeto, o subsídio constava apenas como temporário, o que gerou descontentamento entre as conselheiras e os conselheiros. Nesse sentido, uma conselheira representante de movimento popular expôs, em sua fala, preocupação com a velocidade das discussões relacionadas ao PL. Apontou, desta forma, que políticas que tratam sobre a habitação deveriam passar pelo CMH, o que não estava acontecendo:

lamenta que o mesmo não passasse pelo CMH e que o movimento realizou reuniões para analisar e detalhando o PL ficaram extremamente preocupados com a sua redação, que enquanto o CMH está construindo a proposta de Locação Social que ainda não existe, mas essa discussão já está de forma atropelada no PL, no seu Art. 3 está claro; Cria o subsídio temporário para o auxílio habitação com caráter de Locação Social na forma prevista em regulamento. Edneia entende que isso é complicado, pois não foi decidido o caráter de Locação Social de forma temporária, e já está no PL, à outra questão é a modificação que faz no Programa Bolsa Moradia, neste último, a PBH está mudando a lógica do Programa, criando o abono pecuniário, deixando o movimento preocupado mais uma vez, pois as famílias que usuárias do Bolsa Moradia, são as mais vulneráveis e as que mais precisam do amparo do poder público para que de fato ela garanta a moradia e propõe no final que a PBH suspenda a discussão do PL, para que seja convocado uma Audiência Pública para serem discutido de fato os complicadores que estão nesta matéria, [...] (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em março de 2018).

A partir disso, um dos conselheiros presentes defendeu que, no texto do PL 426, de 2017, em relação ao subsídio para auxílio habitacional, fosse substituída a palavra “temporária” por “temporário-contínua” (CMH, 2018c). Essa sugestão não gerou resultados, uma vez a lei ter sido publicada com a manutenção do “subsídio temporário para auxílio habitacional”, sob o número de 11.148, de 2019 (Belo Horizonte, 2019). Acerca do papel do CMH na política habitacional do município, em reunião de julho de 2018, questionou-se a real influência do conselho nas esferas superiores:

a segunda coisa que preocupa muito a conselheira é que ela acredita que o espaço democrático de construção que temos que o conselho municipal de habitação não tem tido vazão nas esferas superiores do governo, questiona se o que temos tratado e tanto discutido aqui esta sendo de fato sendo considerado pelo governo municipal (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em julho de 2018).

Na mesma reunião, uma representante de movimento popular, que estava acompanhando a reunião, apontou que o PL 426, de 2017, iria à votação sem o substitutivo acertado de ser enviado à Câmara Municipal de Belo Horizonte (CBH). Observa-se, deste modo, a avaliação, por alguns conselheiros e participantes, da incipiente força decisória do CMH, uma vez os encaminhamentos tirados em reuniões não modificarem substancialmente as deliberações acerca da política pública municipal.

É possível perceber que o conselho se propõe a discutir as propostas legislativas, ainda que as proposições tenham alcance limitado. Nesse sentido, em reunião realizada em setembro de 2018, foi apresentado o PL 533, de 2018, que tratou sobre a inclusão das mulheres em situação de violência doméstica nas hipóteses de atendimento pelo PROAS, já exposto em tópico destinado ao atendimento desse público. Na reunião de setembro de 2018, foi apontado que o PL também tinha como objetivo a flexibilização de alguns dos critérios do PROAS:

Ressalta ainda que o poder público, em todas as suas esferas, tem uma obrigação em pensar e criar instrumentos que permitam a mulher meios de enfrentamento contra a violência. O Projeto de lei modifica, ainda, algumas das condicionantes de acesso ao programa, excetuando as mulheres em situação de risco do cumprimento de alguns requisitos expressos na Lei 7597/98. O projeto não exclui a necessidade de aplicação de medidas de protetivas de urgência. Esclarece, ainda, que o PROAS estabelece que o benefício não pode ser concedido a pessoas que já tenham sido beneficiadas por outras políticas de assentamento, no entanto, o texto do PL 533/18 entende que este critério poderá ser flexibilizado no caso de mulheres em situação de violência e que o atendimento poderá se dar por outros programas como bolsa moradia e, eventualmente, pelo aluguel social sem qualquer prejuízo (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em setembro de 2018).

Na reunião, foi reforçada a importância do projeto, apontando-se que, em muitos casos, as mulheres vítimas de violência doméstica são obrigadas a mudar de cidade na tentativa de rompimento com o ciclo de violência. Quando aberto espaço para comentários, mencionou-se, por conselheira representante de movimento popular, que a política de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica deveria viabilizar meios seguros e perenes de atendimento em detrimento de meios provisórios e transitórios:

A Conselheira Edneia parabeniza a iniciativa e relata que em seu bairro já existe um grupo de luta por mulheres em situação de violência e que uma das vítimas assistidas por este grupo, após passar por inúmeros instrumentos do poder público, foi encaminhada a um abrigo, onde só pode permanecer por três meses. Diante deste cenário, a Conselheira Edneia questiona a necessidade de uma política de atendimento que viabilize meios mais seguros de acolhimento, mais definitivos, que não obedeçam unicamente a um determinado período de tempo em situação de abrigo e, depois, interrompam as práticas de assistência, obrigando a vítima, muitas vezes, a retornar ao cenário de violência. A Conselheira explica que a partir deste atendimento entendeu a necessidade de uma política habitacional que olhasse para este público e

percebesse as necessidades específicas a que a situação de vulnerabilidade acaba por expor as mulheres (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em setembro de 2018).

Em sua fala, a conselheira questionou, ademais, como seria pensado o fluxo de atendimento das mulheres. A esse questionamento, foi respondido que, por se tratar de uma política pública, o poder público seria responsável por pensar em um fluxo operacional de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica (CMH, 2018d).

Em relação ao ano de 2019, estão disponíveis, no site da Prefeitura de Belo Horizonte, atas das reuniões referentes apenas aos meses de fevereiro, março, abril, julho e agosto. Na reunião ordinária de fevereiro de 2019, foi questionado, por conselheira, se a PBH estava pagando Bolsa Moradia para moradores de ocupações. A essa questão, o presidente do CMH respondeu que “a PBH não pagou bolsa moradia para nenhuma família oriunda de ocupação [...]”, indicando, em sua fala, que “a PBH não investiu nenhum tostão em aluguel para famílias de ocupação, mas que será gasto sim com urbanização” (CMH, 2019a).

Em 2020, foram disponibilizadas atas referentes aos meses de janeiro, julho, agosto, setembro e dezembro. Nesse ano, o município de Belo Horizonte foi atingido por intensas chuvas, situação que afetou diretamente moradores de áreas de risco⁴⁶. Na reunião de janeiro do referido ano, a situação das chuvas foi discutida pelo CMH, sendo ressaltada a importância de que o governo municipal aumentasse os recursos destinados para a URBEL, que, à época, havia vistoriado mais de 800 imóveis (CMH, 2020a).

No mês de setembro de 2020, foi apresentada, em reunião do CMH, a discrepância entre os números de assentamentos, indenizações e de atendimentos via Bolsa Moradia. Nesse sentido, um dos conselheiros

chama atenção para o alto número de atendimentos via indenização (187), de um lado, comparativamente ao baixo número de atendimentos via Bolsa Moradia (66), realizados na perspectiva de reassentamento futuro em unidade habitacional edificada pela URBEL, de outro lado. O Conselheiro Luís Barros termina sustentado haver aí um nó, que precisa ser equacionado, das intervenções em assentamentos de interesse social, o qual tende a se colocar de forma ainda mais aguda quando se trata de intervenções viárias (Programa 62, sendo a Via 710 um exemplo) ou de intervenções de saneamento/ tratamento de fundos de vale (Programa 66, sendo o PAC 3 Bacias um exemplo): a indenização não incorpora o valor do terreno, assumindo valor quase sempre insuficiente para aquisição de outra moradia em condições similares às daquela removida. O Conselheiro Marcos Landa pede uma articulação do Município para tentar uma mobilização junto aos parlamentares mineiros para tentar captar recursos junto ao Governo Federal para Habitação (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em janeiro de 2020).

⁴⁶ Em janeiro de 2020, a Defesa Civil informou haver grande risco de deslizamento em Belo Horizonte. Em notícia publicada em 25 de janeiro de 2020, foram contabilizadas 620 pessoas desalojadas e 911 desabrigadas (Agência Brasil, 2020).

Observa-se, assim, que a questão dos incipientes recursos para a política habitacional surge de forma reiterada nas reuniões do CMH. A referida fala do conselheiro reforça o fato de a indenização, para as famílias removidas, não incorporar o valor do terreno, sendo insuficiente para a aquisição de outra moradia em condições similares às da moradia anterior.

No ano de 2021, o CMH realizou reuniões ordinárias em janeiro, março, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro e dezembro. Sobre os recursos destinados à habitação, foi apontado, em reunião de março de 2021, a ocorrência de um esgotamento orçamentário. Ainda, na reunião de agosto de 2021, uma das conselheiras reforçou a necessidade de haver recursos provenientes do Estado e da União para a moradia popular, indicando que, “só com recursos municipais fica humanamente impossível” (CMH, 2021a).

No ano de 2022, as atas disponíveis, no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte, são apenas dos meses de janeiro, março, junho, julho e novembro. Em reunião realizada em março de 2022, foi apresentado relatório de gestão e de prestação de contas de 2021. Na reunião, foi exposto terem sido atendidas 1.124 famílias pelo Bolsa Moradia, destacando-se 662 famílias contempladas pelo Abono Pecuniário. Em reunião realizada em julho de 2022, apontou-se uma expectativa de aumento do Bolsa Moradia para R\$ 600,00 por família, de acordo com disponibilidade orçamentária.

É possível notar, a partir das reuniões do CMH, uma instabilidade em relação à compreensão sobre o futuro do Bolsa Moradia. De um lado, menciona-se, como foi o caso de reunião realizada em 2017, que o programa seria suprimido, com a incorporação pelo programa Locação Social. De outro, como se verifica por reunião realizada em junho de 2023, vê-se, na realidade, a existência de expectativa de aumento dos valores do Bolsa Moradia, o que veio a ocorrer em janeiro de 2025.

No ano de 2023, foram disponibilizadas atas das reuniões realizadas em março, abril, julho, agosto, setembro, outubro e novembro. Em reunião realizada em julho de 2023, foi questionado, por conselheira representante do movimento popular por que, embora o Programa Morada Segura já estivesse ativo, não haver quaisquer relatos de atendimentos em 2022. Em resposta, explicou-se que, de fato, ainda não haviam sido realizados atendimentos via o Programa Morada Segura, havendo, no entanto, nomes em tramitação, priorizando-se o atendimento pelo Programa Locação Social, em razão do caráter contínuo de atendimento (CMH, 2023a). Na mesma reunião, foi questionado sobre a migração das famílias do Abono Pecuniário para o Bolsa Moradia, indicando-se que o processo de mudança já estava em

andamento, sendo justificado pela necessidade de dar mais segurança às famílias, em razão da vistoria das moradias de aluguel:

Marina Sanders Paolinelli perguntou sobre a migração das famílias que estão no Abono Pecuniário para o Bolsa Moradia tradicional. Ana Flávia informou que o Abono foi implementado em um momento na qual havia grande número de famílias desabrigadas em virtude das chuvas de 2020, que demandavam um atendimento mais rápido, mas que já vem sendo feito o processo de migração dessas famílias para o Bolsa Moradia tradicional visando dar mais segurança de moradia a elas por meio da vistoria em suas moradias de aluguel. Ana Flávia complementou que esse processo de migração deve ser concluído até o final do ano, com as famílias indo para o Bolsa Moradia ou retornado para suas casas após as obras de mitigação de riscos, que também estão em andamento (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em julho de 2023).

Contudo, de acordo com informações prestadas pela URBEL e já indicadas neste trabalho, o Abono Pecuniário continua sendo utilizado no atendimento de famílias, especialmente as removidas de áreas de risco.

No ano de 2024, foram realizadas reuniões ordinárias em janeiro, fevereiro, abril, maio, julho, agosto, setembro, novembro e dezembro. Em reunião realizada em julho de 2024, foi discutida a atualização do valor do Bolsa Moradia, sendo informado, pelo presidente do CMH, a aprovação, pela Câmara de Coordenação Geral (CCG) do município, de projeto de reajuste do valor do Bolsa Moradia para R\$ 800,00 para os dois próximos anos (2025 e 2026). O presidente do CMH apontou, ainda, ter havido intensa mobilização da URBEL para viabilizar o Bolsa Moradia e a Locação Social no município.

Na mesma reunião, apontou-se existirem muitas dificuldades de aprovação dos imóveis vistoriados, podendo o imóvel vistoriado ser aprovado, aprovado com atenuação, reprovado passível de aprovação e reprovado. Em resposta, o presidente CMH indicou a relação dessas dificuldades com o reajuste dos valores do Bolsa Moradia:

o Presidente destacou que este tipo de dificuldade foi exatamente o motivo de a URBEL vir se empenhando para o reajuste do Bolsa Moradia, pois um grande problema é que, com o valor atual do BM as pessoas acabam indicando imóveis em piores condições de habitabilidade, o que gera um índice maior de reprovações nas vistorias pelos técnicos da URBEL (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em julho de 2024).

Em resposta, uma das participantes da reunião pediu a palavra e afirmou “temer que o reajuste do valor do BM possa acarretar a inflação do valor dos aluguéis na periferia, inclusive para as pessoas que não são beneficiárias do Programa”. A mesma participante apontou que a avaliação dos imóveis deveria considerar apenas questões de segurança e não questões de

qualidade do imóvel em geral. Em resposta, foi dito, por conselheiro e diretor de obras da URBEL, que a avaliação dos imóveis considera apenas parâmetros objetivos, de segurança e salubridade, apontando já ter ocorrido flexibilização dos parâmetros para se evitar reprovações desnecessárias (CMH, 2024a).

A partir dessa fala, o presidente do CMH solicitou, ao diretor de obras da URBEL, que fossem apresentados os números das avaliações dos imóveis pela equipe do Bolsa Moradia, com a exposição dos principais motivos das reprovações. Pediu, nesse sentido, que fossem apresentadas as fotos ilustrativas dos motivos encontrados. Foi encaminhado, na reunião, que a apresentação das razões das reprovações dos imóveis seria providenciada (CMH, 2024a).

As causas de reprovação de imóveis em vistoria do Programa Bolsa Moradia foram informadas na reunião ordinária realizada em setembro de 2024. Na reunião, foi exposto, por conselheira chefe da Divisão de Gestão de Benefícios, que a vistoria dos imóveis alugados é visual, sendo realizada por engenheiros da URBEL, de forma a garantir que os imóveis, no momento da vistoria, tivessem condições mínimas de habitabilidade e não apresentassem situações de risco geológico ou estrutural. Em relação às possibilidades de resultados da vistoria, afirmou a conselheira que os critérios adotados para a avaliação das moradias vêm sendo flexibilizados. Em sua exposição, a conselheira explicou que as situações que ensejam o maior número de reprovações são de

- A) Insalubridade, especialmente cheiro forte de mofo, sinais ativos de infiltrações com comprometimento da salubridade, ausência de ventilação e iluminação de cômodos de longa permanência (quartos e sala);
- B) Rede elétrica precária;
- C) Risco geológico;
- D) Risco estrutural; e
- E) Faixa de domínio de linha de transmissão.

Em seguida Maria Aparecida apresentou diversas fotos exemplificativas tiradas durante vistorias. Entre outras situações, as fotos demonstraram situações que ensejam a reprovações de imóveis ou a necessidade de adequações como mofo, ausência de ventilação, vidros quebrados, fiação elétrica exposta ou mesmo risco dos moradores encostarem diretamente nas redes elétricas públicas e outras situações em que os imóveis não cumprem algumas exigências, mas nas quais tais exigências acabam sendo flexibilizadas em função de análise social do caso concreto, como no caso de imóveis cuja altura da porta tem menos de um metro e noventa, mas a família é toda composta por pessoas de baixa estatura (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em setembro de 2024).

Ainda sobre o tópico das vistorias, foi ponderado, por conselheiro da área de arquitetura, a necessidade da participação qualificada de profissionais de arquitetura e urbanismo nas análises dos imóveis. O conselheiro apontou que “entende que isso vai além da técnica, friamente”. Em resposta, o conselheiro e diretor de obras da URBEL informou que, como um

todo, o trabalho é realizado por profissionais de engenharia e arquitetura, mas que, especificamente, no momento das vistorias, o trabalho é realizado apenas por engenheiros civis. Foi reforçado, pelo conselheiro da área de arquitetura, que a visão do profissional de arquitetura seria mais adequada para esse tipo de análise, destacando que seria importante a presença de arquitetos na equipe de vistoria (CMH, 2024b).

Acerca da temática, apontou-se, pela chefe da Divisão de Gestão de Benfeitorias, os critérios também considerados nas vistorias, além da análise social e da compreensão, por parte das pessoas contempladas, das obrigações adquiridas com a moradia:

Maria Aparecida Reis complementou dizendo que essas análises são feitas considerando um “tripé” em que é levada em conta a necessidade de se resguardar a Urbel, bem como se resguardar os profissionais envolvidos nas vistorias, e ao mesmo tempo, atender as necessidades dos beneficiários, evitando-se reprovações de imóveis que possam ser interessantes para as famílias, apesar de não cumprirem algum critério, desde que não excludente. Continuou dizendo que atualmente há um papel importante da análise social para definir se o beneficiário tem plenas condições de compreender os prós e contras de morar em determinado imóvel e se ele tem condições de entender e assumir as obrigações inerentes àquela moradia (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, realizada em setembro de 2024).

Na mesma reunião, foi questionado sobre o perfil das famílias que recebem o programa Bolsa Moradia. Em resposta, uma das conselheiras apontou que o perfil é o do público da Política Municipal de Habitação, indicando que, atualmente, o maior número de famílias atendidas é oriundo de casos de risco, o segundo maior de famílias com trajetória de vida nas ruas e, por fim, as famílias removidas em virtude de obras. Mencionou-se, também na reunião de setembro de 2024, a expectativa de reajuste dos valores do Bolsa Moradia para R\$ 800,00.

A partir das atas das reuniões, observa-se que as políticas públicas temporárias voltadas para a moradia de aluguel apresentam diversas limitações, mas, ainda assim, oferecem uma resposta, ainda que precária, a determinadas situações de vulnerabilidade social. Tais políticas estão intimamente ligadas aos avanços e retrocessos nas políticas habitacionais municipais, refletindo uma constante busca por alternativas em um contexto complexo de disputa pelos direitos sociais, especialmente pelo direito à moradia adequada.

4.2 Dimensão jurídico-institucional e econômico-financeira das políticas públicas de habitação social no município

De acordo com Mendonça, Soraggi e Guarnieri (2021), a capacidade institucional dos governos locais em relação às políticas públicas diz respeito aos recursos e habilidades necessárias à viabilização de determinada política, alinhando-se as dimensões técnico-

administrativa e políticas do arranjo jurídico-institucional. A capacidade institucional está relacionada à forma como o aparato estatal é mobilizado para ativar recursos e operacionalizar ações inscritas na agenda prioritária de governo, gerando a capacidade de implementação de políticas públicas (Silva, 2019).

Em Belo Horizonte, no aparato normativo-institucional das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, estão presentes órgãos específicos, conselhos de participação social e leis que regulamentam a temática, conforme já desenvolvido nesta pesquisa. No Sistema Municipal de Habitação de Belo Horizonte, estão articulados a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, a URBEL, o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação Popular. Tem-se, ainda, a presença de legislação habitacional, resoluções e planos do CMH que contribuem para a execução dos programas temporários.

Em relação ao componente técnico-administrativo, observa-se a existência de equipe técnica, da URBEL, responsável pela coordenação e execução dos programas temporários. Acerca da continuidade das políticas públicas no município de Belo Horizonte, foi mencionado, em entrevista realizada com a Secretária Municipal de Política Urbana, no ano de 2021, presente no Relatório Final de Pesquisa do Observatório das Metrópoles – Núcleo RMBH, que

Em Belo Horizonte, houve um longo tempo de continuidade de projetos, com políticas que foram se consolidando no corpo técnico. Não é qualquer secretário que chega no município e vai mudando as coisas. A Prefeitura tem um corpo técnico muito consistente, com ideia de política pública. Acredito que isso faz muita diferença (Mendonça; Soraggi; Guarnieri, 2021, p. 112).

No entanto, a continuidade das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel apresenta complexidades. Em que pese o Bolsa Moradia ter sido criado em 2003 e ainda estar ativo, trata-se de um programa instável, o que se observa por falas em reuniões do CMH acerca da substituição do BM pelo programa Locação Social (CMH, 2017b). Ao mesmo tempo, a atualização do valor do programa, em 2025, aponta para uma continuidade, mesmo que o programa seja considerado subsidiário ao acesso definitivo de uma moradia.

No aspecto político-relacional, a política pública de Belo Horizonte possui um conselho municipal com composição diversificada, permitindo que as discussões apresentem pontos de vistas variados sobre os fenômenos urbanos. Sobre o tema, Paolinelli (2023) aponta que o Conselho Municipal de Habitação, que representava uma das expectativas de tomada do Estado pelo poder popular nos anos 1990, deixou de parecer um espaço de debate da luta pela moradia na cidade. Assim, explica a autora, existe uma divisão dos movimentos locais de luta pelo direito à moradia, em que parte realiza a disputa política no Conselho Municipal de Habitação,

limitando-se à renovação das cobranças de promessas não cumpridas, e outra parte, com novas lideranças e movimentos, utiliza o repertório da ocupação urbana como forma de acesso à terra (Paolinelli, 2023, p. 176).

Ainda segundo Paolinelli (2023), existe uma resistência, das bases populares, em relação às políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel. Nesse contexto, o Bolsa Moradia é considerado, por essas bases, como “parte da política de urbanização de vilas e favelas e suas remoções injustas” e o Auxílio Pecuniário como “cheque despejo” (p. 38). Paolinelli (2023) indica uma preferência das bases populares pelo acesso a casa própria, seja pelo financiamento subsidiado pelo fundo público ou pelo fim das ameaças de despejo e pela regularização fundiária.

Os aspectos críticos do desenho jurídico-institucional também dizem respeito à ausência de uma articulação das políticas públicas voltadas à moradia de aluguel com políticas públicas urbanas e de assistência social, dificultando uma correspondência dos programas com a realidade da cidade. Em reunião ordinária realizada em julho de 2023 pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, quando estava se discutindo o programa Bolsa Moradia, apontou-se, por conselheiro, a ausência de envolvimento entre as diferentes áreas administrativas. O conselheiro, em sua fala, destacou a problemática do Bolsa Moradia, que afeta tanto a habitação como a assistência social, ressaltando a defasagem do valor e que muitas moradias estariam sendo reprovadas:

O conselheiro RAFAEL ROBERTO FONSECA DA SILVA destacou que sempre falou sobre a importância do Conselho atuar em conjunto com outros Conselhos, sobre a necessidade de saber o que acontece nestes outros espaços de controle social. Ele citou como exemplo o aluguel social que está defasado há 10 anos, no valor de R\$500, e que causa dificuldade para as pessoas alugarem um lugar decente para morar. Ainda, continuou ele, há muita moradia sendo reprovada por causa de pequenas questões, o que dificulta mais ainda para as pessoas da Bolsa Moradia conseguirem ter dignidade e a Assistência Social deve andar junto com a Habitação. Falta o envolvimento da Saúde com a Segurança Alimentar, com a Habitação, com a Assistência Social. Em seu entendimento, é importante o trabalho conjunto das áreas em prol de uma política complementar, que só assim conseguirá amenizar vários problemas que vêm passando, principalmente com o retrocesso dos últimos anos (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, realizada em julho de 2023).

Em relação ao Plano Local de Habitação de Interesse Social, observa-se uma desatualização, uma vez a última revisão ter ocorrido em 2015. Em resposta a questionamento, feito no contexto desta pesquisa, sobre a razão de não ter sido o PLHIS revisado nos últimos anos, foi informado, pela URBEL, que

O diagnóstico elaborado na revisão do PLHIS de 2014 usou como base o Censo de 2010. Estávamos aguardando o Censo de 2020 para atualizar o diagnóstico e as estratégias de ação. Porém, tendo em vista o atraso do Censo 2020, principalmente por causa da pandemia, a revisão do PLHIS está em elaboração no momento atual. O novo Censo aconteceu em 2022, com divulgação parcial a partir de 2023. Estamos aguardando, ainda, a divulgação de alguns dados, em especial os intraurbanos (URBEL, 2024b).

Desta forma, no município de Belo Horizonte, há uma defasagem em relação aos dados sobre o diagnóstico habitacional e as estratégias de ação. A falta de dados atualizados prejudica a formulação, implementação e análise de políticas públicas habitacionais coerentes com a realidade da cidade, uma vez comprometer critérios de tomada de decisões políticas. Segundo Dargente, Lotta e Moncada (2019), embora existir a constatação da importância de dados atualizados, é preciso que haja um interesse do poder público na produção de informações e de políticas públicas orientadas para questões sociais. O atraso do Censo 2020, mencionado pela URBEL, também está relacionado a uma orientação política do governo federal de Jair Bolsonaro, em uma prática sistemática de desinformação:

Para Gustavo⁴⁷, há uma tentativa deliberada e permanente de ocultar principalmente as informações que dizem respeito ao coletivo, como os indicadores sociais, econômicos e de saúde. “Então esse apagão não um fato isolado, é um fato conectado com uma política persistente do governo de ataque às universidades, de ataque à pesquisa, à Capes, enfim tudo que possa trazer uma compreensão maior da sociedade em relação à situação do país, à situação social, aos problemas que o país atravessa. Então, sob o ponto de vista da informação, nada de novo, nada diferente da catástrofe planejada que o governo Bolsonaro tem construído”, conclui ele (Piva, 2022).

Nesse sentido, embora, de acordo com Mendonça, Soraggi e Guarnieri (2021), Belo Horizonte possua estrutura técnica, normativa e administrativa da gestão da política municipal de habitação, existem problemas de ordem operacional, de dados desatualizados e de comunicação entre as secretarias cujos temas se entrelaçam. Ainda, a escassez de recursos é um dos principais empecilhos à execução dos programas no município. Conforme aponta Paolinelli (2023, p. 35), o estrangulamento de possibilidades das alternativas da política habitacional municipal se deu por conta da falta de investimento de recursos municipais para a moradia, e não pelo desenho institucional da PMH.

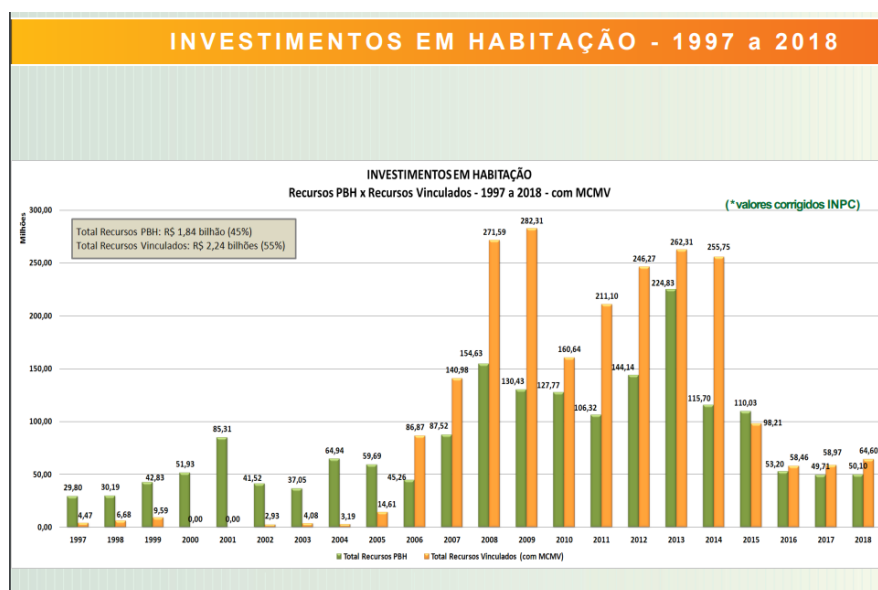
Segundo Paolinelli e Gimenez (2023), nos últimos anos, houve uma redução dos recursos federais destinados à política habitacional do município. Apontam que, em 2019, o

⁴⁷ Diretor da ADunicamp, professor do Departamento de Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp, com experiência em Apoio à Gestão e ênfase em Atenção Básica (Piva, 2022).

orçamento da Política Municipal de Habitação atingiu ínfimos 0,7% da receita municipal total (Paolinelli; Gimenez, 2023). Trata-se de um esgotamento da política municipal de habitação, situação responsável por gerar uma demanda de novas alternativas para as necessidades habitacionais. Vê-se, assim, que as políticas públicas temporárias se inserem em um contexto de redução do orçamento da política habitacional do município.

Conforme apontado em diversas reuniões do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, operacionalizar uma política pública apenas com recursos municipais representa um desafio quase intransponível (CMH, 2015). Em análise disponibilizada pela Prefeitura de Belo Horizonte acerca da Política Municipal de Habitação, constata-se considerável redução dos recursos da PBH e dos recursos vinculados (com o MCMV) nos últimos anos:

Figura 6. Investimentos em habitação – 1997 a 2018. Município de Belo Horizonte.

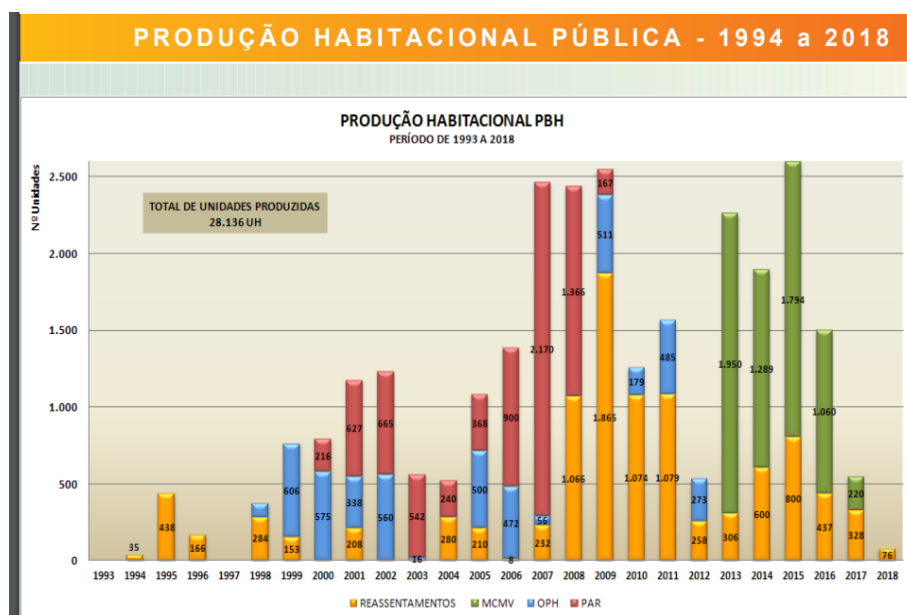


Fonte: URBEL; Prefeitura de Belo Horizonte. Política Municipal de Habitação (Slides).

A nível estadual, foi pontuado, por movimentos de luta por moradia, em reunião realizada pela Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), uma baixa entrega de casas populares pelo poder público. Em resposta, informou-se não ser a construção de moradias a prioridade do governo (ALMG, 2024)⁴⁸. Em relação ao município de Belo Horizonte, disponibilizou-se, ainda, quadro relacionado à produção habitacional no período de 1993 a 2018, em que se observa a redução drástica do total de unidades produzidas a título de reassentamentos:

⁴⁸ Dentre as ações prioritárias, apontou-se o programa Porta de Entrada, no qual seria oferecido auxílios de R\$ 20.000,00 para cada família para compra de imóveis. Nesse programa, segundo o subsecretário de habitação, seria aproximado o valor pago no aluguel do valor pago nas prestações (ALMG, 2024).

Figura 7. Produção habitacional pública – 1994 a 2018. Município de Belo Horizonte.



Fonte: URBEL; Prefeitura de Belo Horizonte. Política Municipal de Habitação (Slides).

Ainda, apontou-se, em análise realizada pela Prefeitura de Belo Horizonte, que, dentre os desafios da Política Municipal de Habitação, constam a implementação da política municipal de habitação em um contexto de redução dos investimentos externos (nacionais e internacionais) e internos, e a necessidade de diversificação das alternativas para atendimento ao déficit habitacional de até três salários-mínimos e às demandas de remoções.

Há de se levar em consideração, ademais, que o Fundo Municipal de Habitação custeia ações que são agrupadas em diferentes eixos de atuação, sendo os valores subdivididos para cada um deles. De acordo com quadro de detalhamento de despesas referente ao ano de 2022, os eixos de atuação do FMHP considerados foram: i) obras do sistema viário; ii) saneamento integrado, drenagem e tratamento de fundos de vale; iii) gestão de risco de inundações e drenagem urbana; iv) urbanização e regularização em assentamentos de interesse social; v) assistência e assessoria técnica; vi) produção e aquisição habitacional e vii) Bolsa Moradia/Locação Social.

Os valores a serem investidos no Fundo Municipal de Habitação Popular estão presentes na Lei Orçamentária Anual. A título de exemplo, utiliza-se o ano de 2022, em que o valor orçado de investimento, no FMHP, para o período, foi de R\$ 183.432.165,00 (Prefeitura de Belo Horizonte, 2021). Conforme o documento, esse número seria dividido entre os eixos temáticos. Assim, em imagem elaborada pelo Núcleo de Estudos Sociopolíticos (NESP) da PUC Minas, tem-se a segunda proporção:

Figura 8. Valor orçado para o Fundo Municipal de Habitação em 2022. Município de Belo Horizonte.



Fonte: Núcleo de Estudos Sociopolíticos da PUC-Minas. 2022.

No decorrer do ano, é possível que os recursos sejam injetados ou retirados. Nesse sentido, de acordo com análise realizada pelo NESP da PUC Minas, no período de 2017 a 2021, o valor efetivamente investido correspondeu a 34,3% do total orçado. Em relação ao ano de 2021, o estudo observou que, em que pese ter sido previsto o investimento de R\$ 174,3 milhões no fundo, foram investidos apenas R\$ 74,4 milhões, havendo o corte de, aproximadamente, R\$ 99,99 milhões da habitação (NESP, 2022). É o que se observa da tabela abaixo, em que os valores orçados, para o FMHP, na Lei Orçamentária Anual, não correspondem ao investimento real:

Quadro 3. Demonstrativo de investimentos dos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023 – Fundo Municipal de Habitação Popular. Município de Belo Horizonte.

Demonstrativo de investimentos – Fundo Municipal de Habitação Popular		
Ano	Orçamento FMHP - LOA	Investimento real
2020	R\$ 197.443.512,00	R\$ 69.232.149,00
2021	R\$ 174.341.867,00	R\$ 74.485.421,28
2022	R\$ 183.432.165,00	R\$ 77.867.154,80
2023	R\$ 174.935.176,00	R\$ 95.741.762,29

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados das leis orçamentárias de 2020, 2021, 2022 e 2023 e de relatórios comparativos do orçamento com execução até o 3º quadrimestre de 2020, 2021, 2022 e 2023.

Vê-se que, embora o município de Belo Horizonte possua uma razoável dimensão normativo-institucional, a implementação dos programas habitacionais encontra limitações de ordem política e orçamentária. A implementação de políticas públicas habitacionais, assim, se relaciona com as disputas políticas e com o peso normativo do direito à moradia adequada.

4.3 A ausência do direito à moradia adequada nos programas habitacionais temporários de aluguel: análise do funcionamento efetivo e dos aspectos críticos do desenho jurídico-institucional

No município de Belo Horizonte, o direito à moradia adequada não está sendo considerado na formulação e na implementação das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel. Em razão disso, as pessoas contempladas por essas políticas, que se encontram em situação de vulnerabilidade social, não estão acessando, integralmente, condições dignas de moradia.

Nesse sentido, estão presentes problemáticas de ordem formal, na regulação dos programas temporários, e de ordem material, no acesso à habitação. Em que pese haver orientações da ONU de providência prévia do local de reassentamento das famílias removidas, em Belo Horizonte, a prática tem sido de manutenção indefinida dessas pessoas em programas temporários, como é o caso do Bolsa Moradia e do Abono Pecuniário (Oliveira; Gaio, 2020).

O decreto que dispõe sobre o Bolsa Moradia também possui questões problemáticas se lido a partir da perspectiva do direito à moradia adequada. Assim, no artigo 5º, inciso I, do decreto de número 11.375, de 2003, tem-se o requisito de que a pessoa contemplada pelo Bolsa Moradia seja moradora do município de Belo Horizonte há, no mínimo, dois anos. Esse requisito estipula uma condicionante temporal, ausente em documentos internacionais relacionados à moradia adequada, para uma situação em que o “fato gerador” do direito deveria ser apenas a situação de vulnerabilidade social (Oliveira; Gaio, 2020).

Ademais, no artigo 6º, do decreto de número 11.375, de 2003, estão dispostas as obrigações das famílias contempladas pelo Bolsa Moradia de arcar com custos relacionados à água, luz, condomínio, IPTU e reparos necessários para a manutenção do imóvel nas condições em que foi recebido. No entanto, ainda que boa parte do público-alvo dos programas temporários seja de famílias hipossuficientes, não há, no município de Belo Horizonte, políticas de isenção dessas despesas, ficando, segundo informações prestadas pela URBEL, o pagamento a cargo do munícipe, uma vez “ser o aluguel uma relação privada”. A ausência de instrumentos de isenção das despesas pode representar um agravante a situações de já constatadas vulnerabilidades.

Conforme expõe Paolinelli (2018), não há, nos programas temporários, a mediação do poder público entre os inquilinos e os proprietários. Sobre o tema, a autora menciona relato informal em que se apontou a perda do auxílio em consequência de conflito entre a inquilina, pessoa em situação de vulnerabilidade social, e a proprietária do imóvel:

Há também relatos sobre relações problemáticas entre inquilinos e proprietários, já que não há nenhuma mediação do poder público. Durante reunião do Coletivo Habite a Política – grupo que será tratado no próximo capítulo - uma militante do MNLM contou [informação informal] que uma senhora de idade que ela conhecia havia sido ameaçada de morte pela proprietária do imóvel que alugava com auxílio da bolsa moradia, exigindo que fosse embora. Na pressa de mudar de casa, a senhora não conseguiu encontrar outra moradia adequada aos parâmetros exigidos pelo município, e teve seu auxílio cancelado, agravando ainda mais sua situação (Paolinelli, 2018, p. 178 – 179).

Essa prática consolida a classe de consumidores inquilinos, que não estão integralmente amparados pelo poder público. A partir dessa linha de raciocínio, desloca-se o sentido do direito social, inerente à política pública, e se reforça a relação contratual e locatícia entre o munícipe e o proprietário do imóvel locado, situação geradora de insegurança habitacional (Paolinelli, 2023).

No sentido da manutenção da insegurança habitacional, conforme informado pela URBEL, no momento do atendimento às famílias, não é definido um período de atendimento pelos programas temporários. Em que pese constar, no Plano Local de Habitação de Interesse Social, de 2010, que o tempo médio de permanência das famílias nos programas seria de dois anos (Prefeitura de Belo Horizonte, 2010), em relatos de militantes de movimentos populares, foram apontados casos de pessoas que aguardaram pela moradia definitiva por mais de cinco anos, e outras que foram excluídas dos programas temporários (Paolinelli; Costa, 2015, p. 45 apud Paolinelli, 2023).

Desta forma, a insegurança das políticas públicas voltadas à moradia de aluguel constitui um espaço em que as pessoas contempladas por esses programas não possuem previsibilidade do futuro habitacional. Essa questão foi tratada em reunião ordinária realizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte em março de 2024, em que se pontuou a ocorrência de comunicação informal sobre transferência do Bolsa Moradia para a Locação Social no atendimento às pessoas em situação de rua:

sendo assim, a sociedade civil levantou algumas pautas, das quais, uma delas precisa ser encaminhada no dia de hoje; e a pauta que sugere-se à inclusão diz respeito ao Bolsa Moradia; que souberam informalmente que a Urbel vai transferir os beneficiários do Bolsa Moradia para o aluguel social; que foi algo colocado para os usuários por mensagem, mas sem formalização; que alguns estão voltando para rua e

por isso é uma pauta urgente; desta forma, foi encaminhado ontem um pedido de informação à gestão para que possam esclarecer sobre os fatos; se os usuários vão perder o benefício ou se serão transferidos para outra modalidade; para que a gente não permita que estas pessoas voltem para a rua; e que no momento oportuno possam retornar, já com as informações, para discutir enquanto pauta (Ata da reunião ordinária do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, realizada em março de 2024).

Em sua fala, o Subsecretário de Assistência Social apontou que, de acordo com a URBEL, ninguém voltaria para a rua, e que, “após encerrar esta modalidade, eles são encaminhados para o aluguel social; que é a continuidade da ação; que estas tratativas foram feitas, oficializando a URBEL e a partir daí, esta migração, passa de ser temporário e passa para a locação social”. O subsecretário apontou, ainda, esperar que outras políticas retornassem, como o Programa Minha Casa Minha Vida (CMAS, 2024a).

Vê-se que a transitoriedade das políticas públicas voltadas à moradia de aluguel implica em uma permanente situação de incerteza em relação à temporalidade do programa. Em diferentes momentos, no Conselho Municipal de Habitação e no Conselho Municipal de Assistência Social, estão presentes falas que apontam as problemáticas dessas políticas, havendo a indicação de que outras políticas, contínuas, seriam melhores e que seriam o próximo passo em relação ao Bolsa Moradia.

Outro ponto sensível na implementação das políticas temporárias voltadas à moradia de aluguel diz respeito ao valor recebido a título dos programas temporários por mais de doze anos. Conforme explicam Santos, Medeiros e Luft (2016), o valor recebido, e recentemente alterado, estava aquém dos preços de mercado praticados atualmente. A contradição entre os valores disponíveis e os valores de mercado dificultava o acesso a uma moradia adequada e a indicação de imóvel a ser vistoriado pela URBEL (Santos; Medeiros; Luft, 2016).

Ainda, as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel não consideram elementos da moradia adequada, quais sejam: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços, custo acessível, acessibilidade, localização adequada e adequação cultural. Conforme apontado em ata do CMH, na reunião de julho de 2024, e pela URBEL, a avaliação dos imóveis considera apenas parâmetros objetivos, de segurança e salubridade, o que se enquadraria no critério de habitabilidade (CMH, 2024). Nesse mesmo sentido, segundo dados apresentados pela URBEL, em 2024, do total de vistorias registradas, 47% dos imóveis foram reprovados e 52% foram aprovados. Os principais motivos para a reprovação, segundo a URBEL, foram relacionados a aspectos da segurança do imóvel (URBEL, 2024b).

Percebe-se a consolidação de um ciclo que não oferece espaço para o aprofundamento do acesso ao direito à moradia adequada nas políticas públicas temporárias, uma vez ainda se estar discutindo o básico da estrutura e da segurança de uma casa. Em reunião do CMH, em que foram mencionados os altos índices de reprovação dos imóveis, o diretor de obras da URBEL afirmou ter havido flexibilização dos parâmetros de análise dos imóveis para que fossem evitadas reprovações desnecessárias (CMH, 2024).

No entanto, a flexibilização da análise dos elementos dos imóveis também afasta a possibilidade de uma discussão sobre o direito à moradia adequada e a concretização de uma vida digna, que ultrapassa o acesso material a uma habitação. Tem-se, nesse contexto, que o fato de o valor dos programas temporários ter permanecido, por mais de uma década, aquém dos valores praticados no mercado de aluguel diz respeito não apenas aos programas em si, mas também à especulação imobiliária presente na cidade e ao processo de mercantilização da moradia e do espaço urbano (Neves, 2020)⁴⁹.

Assim, a atuação do poder público se limita a verificar se o imóvel não colocará a família em risco, afastando quaisquer discussões sobre a efetivação do direito à moradia adequada dessas famílias. Surpreende que, mesmo sendo a habitabilidade e segurança o único elemento analisado durante as vistorias, o número de reprovações seja tão alto. Em relação às características dos imóveis que estão sendo alugados a título dos programas voltados ao aluguel, afirmou integrante da Diretoria de Habitação e Regularização da URBEL, em entrevistada dada a Paolinelli (2023, p. 247):

precisamos apurar [...] um pouco das características desses imóveis no mercado. Eu digo de uma maneira bem empírica pelas discussões que a gente ouve, uma parte deles possivelmente, provavelmente são informais, não são imóveis totalmente regulares, que tem na cidade aprovação, habite-se, nada disso, eles são desse ponto de vista irregulares. Agora, dizer de pronto se estão localizados na cidade formal, em qual percentual, em qual proporção, e em qual proporção estão nas áreas por exemplo de ZEIS, de vilas e favelas, não temos esse dado [...]. Não há impedimento, isso pela própria regulamentação não há impedimento. Então [...] nessa modalidade de locação privada que é onde nós estamos operando ainda, uma parte desses imóveis estão em área formal, são indicados em área formal, e uma parte estão também em áreas de ZEIS, em áreas de zoneamento de interesse social, e não há limitação. A questão mesmo é a avaliação do imóvel, a condição de habitabilidade dele em termos de acessibilidade, disposição à risco, questões de segurança da habitação relacionadas à instalações, acessos, e aspectos de salubridade.

⁴⁹ De acordo com notícia do Núcleo de Estudos Sociopolíticos da PUC Minas, a privação do direito à moradia que atinge milhares de pessoas em Belo Horizonte está diretamente associada à especulação imobiliária praticada especialmente por construtoras (NESP, 2023).

Em razão desta pesquisa, enviou-se, à URBEL, ofício questionando sobre os critérios analisados no momento da vistoria dos imóveis. Em resposta ao questionamento sobre os critérios considerados, a URBEL respondeu que os imóveis a serem alugados, no contexto do Bolsa Moradia, passam por uma vistoria visual realizada por engenheiros da URBEL para verificar se, no momento da vistoria, os imóveis i) não estejam em situação de risco geológico e/ou estrutural; ii) não apresentem algum tipo de situação que colocaria em risco imediato à integridade física dos usuários e iii) possua condições mínimas de habitabilidade e funcionalidade para o perfil da família que está demandando a vistoria. No momento da vistoria, não é objeto o funcionamento e dimensionamento da cobertura, das instalações hidrossanitárias, instalações elétricas e esquadrias (URBEL, 2024c).

No mesmo documento, a URBEL apontou não ser possível a aprovação de imóveis em que haja necessidade de monitoramento geológico e/ou do sistema estrutural, podendo, no entanto, haver modificações posteriores, que alterariam a estabilidade estrutural e/ou geológica ou de habitabilidade, por ações do homem ou da natureza. Foi informado, ainda, que as principais razões das reprovações dos imóveis são a insalubridade extrema, que consiste em umidade, paredes mofadas, odor forte de mofo, falta de iluminação e ventilação comprometendo a habitabilidade, a instalação elétrica precária, com risco de choque e curto-circuito e interferências geológicas e/ou estrutural que demandem monitoramento constante.

Além disso, a URBEL informou que, desde que os imóveis destinados aos programas temporários estejam em ocupações consolidadas, não há impedimento de que estejam em áreas informais da cidade. Em relação aos questionamentos sobre a regularidade e legalidade dos imóveis, foi informado que o foco da vistoria para o Bolsa Moradia é garantir que o imóvel, do ponto de vista da engenharia, possa ser habitado. Por essa razão, não é exigida a documentação do imóvel que comprove sua regularidade do ponto de vista urbanístico e/ou legal. No mesmo ofício, foi questionado, para fins desta pesquisa, sobre a análise dos elementos que compõem o direito à moradia adequada dos imóveis a serem locados:

2. Nesse sentido, a localização dos imóveis, a disponibilidade de serviços (acesso ao transporte, educação, saúde etc.), a acessibilidade, a adequação cultural e a adequação do imóvel em relação ao número de integrantes das famílias são fatores considerados para a aprovação ou reprovação dos imóveis?

a) As vias externas de acesso ao imóvel, inclusive as áreas de uso comum da edificação, não são objeto da vistoria. Porém, se constatada qualquer irregularidade que comprometa a acessibilidade ao imóvel, estas não serão motivo de reprovação, mas deverão constar como advertência no Termo de Responsabilidade – TR a ser assinado pelo beneficiário.

b) O número de integrantes das famílias não é fator considerado, pela equipe de engenharia, para a reprovação do imóvel (URBEL, 2024c).

Vê-se que apenas o elemento da habitabilidade, considerando a segurança e a salubridade, é considerado no momento das vistorias dos imóveis. No caso do Abono Pecuniário, modalidade do Bolsa Moradia, não ocorrem as vistorias, o que significa que o poder público não exerce qualquer controle sobre o imóvel a ser alugado. Na modalidade do Abono Pecuniário, portanto, o papel do Estado se limita ao fornecimento financeiro, sem a aprovação ou reprovação do imóvel, o que enfraquece substancialmente a garantia do direito à moradia adequada dentro da política pública.

Em reunião realizada pela Comissão de Orçamento e Finanças Públicas da Câmara de Belo Horizonte na data de 04 de junho de 2024, apontou-se, por vereador da cidade, a dificuldade, das famílias atendidas pelo Bolsa Moradia, em indicar imóveis para vistoria. O mesmo vereador explicou que a dificuldade provém da distância entre os valores então disponibilizados e os aluguéis, o que criaria um empecilho no acesso de imóveis compatíveis com os parâmetros exigidos. Em resposta, confirmou-se, pela diretora de planejamento da URBEL, a dificuldade de se encontrar imóveis no valor de R\$ 500,00. A diretora da URBEL apontou casos em que a própria família tem complementado o valor do aluguel, segundo a capacidade de pagamento. Indicou, ainda, o andamento da correção do valor do Bolsa Moradia em Belo Horizonte, de modo a ser mais atualizado do ponto de vista da oferta e da busca por uma moradia (Lara, 2024).

Tem-se, ademais, que, por ser o valor dos programas temporários voltados à moradia de aluguel fixados por decreto, como é o caso do Bolsa Moradia, com o decreto de número 11.375, de 2003, não serem levadas em consideração as especificidades de cada realidade e de cada caso, como o valor do solo ou a composição das famílias atendidas (Luft; Lima, 2021). Conforme exposto por Paolinelli (2023), o recebimento do valor de R\$ 500,00, recebido a título do Bolsa Moradia até janeiro de 2025, independia do número de familiares, da localização dos imóveis e das suas características.

Nesse sentido, Paolinelli e Gimenez (2023) apontam estudo realizado por técnicos da URBEL sobre amostra de 138 contratos vigentes entre janeiro e outubro de 2017 relacionados ao Bolsa Moradia. No estudo, foram analisadas características dos imóveis alugados, tendo como parâmetro o valor recebido de R\$ 500,00, aplicado durante mais de doze anos, e os valores dos aluguéis dos imóveis. Assim, os autores apresentam que a conclusão do estudo foi de que o Bolsa Moradia tem funcionado como um suporte aos valores de aluguel, que flutuam em até 20% acima ou abaixo do valor recebido a título do Bolsa Moradia. Explicam, desta forma, que

No caso dos auxílios concedidos em casos de remoções decorrentes de obras, as famílias que aguardam o reassentamento tendem a buscar moradias nas proximidades dos territórios populares onde moravam antes de serem removidas. Algumas acabam também se deslocando para áreas distantes ou fora da capital, o que pode indicar uma periferização pela dificuldade de encontrar moradias nos valores oferecidos. No caso da população com trajetória de rua indicada pela SMAAS, a maioria dos benefícios é utilizada nas proximidades da região central, em bairros que contam com equipamentos ligados à assistência social ou com dinâmicas de trabalho ligadas a esse grupo.

Foi possível identificar que cerca de 70% das famílias analisadas tem optado por pagar valores de aluguel correspondentes ao Bolsa Moradia, e, em cerca de 25% dos casos, é investido até R\$150,00 acima do benefício no valor do aluguel (Paolinelli; Gimenez, 2023, p. 675).

Sobre o tema, Paolinelli (2018) destaca que, embora estudos realizados por técnicos da URBEL tenham demonstrado que os programas tendem, em alguns momentos, a inflacionar e, em outros, a deflacionar o mercado de aluguéis, não há um controle efetivo sobre os impactos dessas políticas nos preços dos aluguéis. Além disso, esses programas são amplamente criticados por militantes do movimento popular, que argumentam que eles incentivam a "especulação" em territórios periféricos (Paolinelli, 2023, p. 30):

Não havia nenhuma expectativa de controle de valores de aluguel de mercado vinda das bases populares dos movimentos, pelo menos não que eu tenha observado durante esses anos. Os auxílios temporários sempre foram responsabilizados pela inflação dos mercados populares, mas a solução nunca passava por aprimorá-los. Perdi a conta de quantas vezes ouvi que “aluguel não é moradia digna”. A solução era sempre a ampliação do acesso à casa própria.

Em pesquisa realizada por Paolinelli e Costa, no ano de 2015, foi afirmado, por integrante da Comissão Pastoral da Terra (CTP), que o Bolsa Moradia contribuiria para a elevação dos aluguéis nas regiões pobres. Segundo o mesmo representante, “quem alugava a 300 falou, não, já que a prefeitura tá pagando 500, agora vou querer 700, 800. Então muitas vezes a prefeitura dá os 500, mas o aluguel pulou pra 800, 900 reais. Então é um negócio contraditório, beneficia muito mais a especulação imobiliária” (Paolinelli; Costa, 2015 apud Paolinelli, 2023, p. 344).

Conforme já exposto nesta pesquisa, o atendimento pelos programas temporários se baseia na expectativa de um acesso futuro a uma moradia definitiva (Silva, 2020). Contudo, não existem garantias quanto à continuidade ou à transferência das pessoas em situação de vulnerabilidade para outras políticas habitacionais. Na prática, observa-se a disseminação de informações contraditórias sobre a continuidade dos programas. Assim, a permanência

prolongada das famílias nessas estruturas é responsável por transformar uma política provisória em contínua, sem, no entanto, assegurar o efetivo acesso ao direito à moradia adequada.

4.4 Balanço final: limites e desafios no acesso ao direito à moradia adequada através das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel

A implementação das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel esbarra em problemas institucionais e estruturais das cidades brasileiras. Para que seja possível a concretização do direito à moradia adequada, é preciso que o debate sobre os programas temporários de aluguel esteja inserido na conjuntura da política urbana, em um movimento que aproxime as políticas habitacionais das políticas de urbanismo, de forma a sancionar as práticas imobiliárias especulativas (Luft; Lima, 2021).

Assim, em Belo Horizonte, a tentativa de implementar políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel necessariamente terá que lidar com o problema da especulação imobiliária presente no município, o que implica que uma política habitacional só será eficaz se estiver acompanhada de uma política fundiário-urbanística que incida sobre a questão do preço da terra. A dificuldade, apontada em diferentes momentos, de se indicar imóveis compatíveis com o valor recebido pelos programas diz respeito a uma dinâmica urbana de especulação imobiliária e de exclusão do acesso à terra. Ao mesmo tempo, a saída elencada, pelo poder público, de atualização do valor para R\$ 800,00, sem controle dos efeitos dessa mudança, pode ocasionar alterações problemáticas nas práticas do mercado de aluguel, inflacionando os valores atuais.

As políticas temporárias voltadas à moradia de aluguel, desta forma, também se relacionam com a ausência de uma política de locação social efetiva, mantendo as condições em que o mercado de aluguéis funciona, sem que seja garantida a segurança da posse:

No Brasil, a ausência de uma política de locação social sólida, como as que vêm sendo desmanteladas pelos processos de financeirização recentes nos países citados, não impediu que muitas pessoas vivessem de aluguel sob auxílio do Estado, às vezes, em condições extremamente inseguras e/ou inadequadas de moradia. Ainda que não se tratem de políticas efetivas de locação social, os “bolsa-aluguel” ou “auxílio moradia” são muito comuns em muitas cidades brasileiras, usados como solução temporária em casos de desastres naturais, remoções por obras públicas, situações de vulnerabilidade social, entre outros. Não alteram a forma em que o mercado de aluguéis funciona, não reduzem as relações opressivas entre proprietários e inquilinos e não garantem a segurança de posse, apenas possibilitam uma ajuda para a família resolver sua própria situação no mercado privado de aluguéis por um tempo determinado (Paolinelli, 2018, p. 178).

Nesse sentido, segundo Luft e Lima (2021), em qualquer programa ou política de provisão habitacional, devem consideradas duas premissas: i) a de não ser possível corrigir os efeitos seletivos do mercado dentro das condições de mercado e; ii) que o poder público deve garantir a qualidade e a diversidade da moradia social nos diferentes territórios. Os autores explicam que, a partir dessa concepção, seria justificada uma estrutura institucional e um regime jurídico e econômico onde, além da produção e financiamento da moradia, haveria a regulação do universo imobiliário, em especial nos aspectos fundiários e construtivos (Luft; Lima, 2021, p. 88).

Ainda de acordo com Luft e Lima (2021), as alternativas de moradia sob a forma de aluguel não se esquivam da dinâmica do mercado, uma vez que, conforme apontam os autores, “a responsabilidade de obter um imóvel acabou sendo atribuída aos beneficiários, os quais foram e são prejudicados pela falta de uma regulação urbana que garanta imóveis a preços acessíveis, sendo sempre uma solução não definitiva” (p. 86). Assim, uma política pública voltada à moradia de aluguel deveria aliar uma base regulatória a medidas gerenciais próprias, tendo como fundamento que a locação promovida pelo Estado se trata de um serviço público social submetido a regime jurídico próprio, devendo buscar a concretização do direito à moradia adequada. Desta forma, explicam os autores, é preciso que seja adotada uma regulação mais rígida e que haja uma intervenção mais ativa do poder público, de forma a se garantir a realização da finalidade social da moradia (Luft; Lima, 2021). O acesso à moradia, apontam os autores, implica a intervenção dos poderes públicos de forma a se criar ou favorecer condições adequadas para isso, num processo que qualifica a habitação social:

Ademais, a qualificação da provisão de habitação social dentro do conceito jurídico de serviço público social autoriza ações mais diretas por parte do Estado e viabiliza que se fixem diretrizes e normas diferentes daquelas que regem o mercado privado. Cabe ao Estado regular, por exemplo, os atributos das famílias beneficiárias, os critérios de priorização de atendimento, os valores de aluguel, as condições essenciais dos imóveis (ex: tamanho, cômodos, infraestrutura disponível, proximidade de equipamentos públicos, etc). Bugnon e Iacono (2011) afirmam que realizar uma limitação do preço dos aluguéis para frear a especulação e instituir uma tributação pesada sobre as mais-valias imobiliárias são medidas urgentes: “a regulação do preço dos aluguéis é indispensável para, de um lado, os tornar compatíveis com as rendas das famílias e, do outro lado, evitar a neutralização das políticas públicas de moradia pelo “efeito preço”.

Regulamentar procedimentos para demarcar as etapas e condições de execução dos programas são pré-condições igualmente necessárias à operacionalização, à gestão e ao controle das atividades envolvidas. Deve-se detalhar, por exemplo, quem recebe as demandas, quem cuida do cadastro das famílias, quem decide sobre a elegibilidade, quem celebra os contratos, quem gere os imóveis e os espaços comuns, a quem cabe realizar a manutenção, entre outros aspectos. Ou seja, tal tipo de política exige, igualmente, importante esforço de gestão pública (Luft; Lima, 2021, p. 88-89).

Ainda, a transferência da responsabilidade na busca de uma moradia transforma o papel do Estado e responsabiliza os cidadãos (Guerreiro; Rolnik; Marín-Toro, 2022, p. 452). Observa-se o fenômeno da transformação da moradia em serviço, flexibilizando-se direitos sociais, além de reforçar a gestão da transitoriedade permanente e a responsabilização individual pela situação de precariedade (Guerreiro; Rolnik; Marín-Toro, 2022). O atendimento provisório, além disso, é considerado inadequado para garantir o acesso ao direito à moradia adequada. Em documento relativo à sistematização das oficinas sobre as diretrizes do Plano Nacional de Habitação de 2040, foi abordado, na oficina de desenvolvimento institucional, que

Na última edição da MUNIC (IBGE, 2020) publicada 65% dos municípios declarou que realizou alguma ação habitacional, sendo a maior ação apontada o aluguel social (na modalidade auxílio emergencial principalmente para retirada de pessoas de áreas de risco, etc.). Este dado é muito preocupante, pois mostra que na maioria dos municípios brasileiros não estão sendo realizados atendimentos habitacionais permanentes, mas atendimentos provisórios que não solucionam as necessidades habitacionais definitivamente daquelas famílias que recebem o benefício (Klintowitz; Vannuchi; Iacovini, 2022, p. 71).

O Bolsa Moradia, é enxergado, por parte dos movimentos populares, como uma medida paliativa que possui, como horizonte, o acesso a uma moradia definitiva. Também existe o receio de que o programa acabe e de que os valores sejam interrompidos, o que gera um terreno fértil para propagação de informações conflituosas, como ocorreu na reunião do Conselho Municipal de Assistência Social, realizada março de 2024 (CMAS, 2024). Conforme aponta Paolinelli (2018), o medo em relação à perda da moradia, além de gerar insegurança, também empobrece a relação entre uma família e sua casa, em um processo que a autora denomina de alienação residencial.

Assim, as políticas públicas temporárias, consideradas alternativas ao mercado informal, não alteram as condições que criam as divisões entre empreendedores e inquilinos consumidores, uma vez a relação se pautar por pressupostos privados, e não de um serviço público social (Paolinelli, 2023). A problemática de uma política pública ligada à moradia de aluguel é a de que, por não apresentar uma resposta efetiva às situações de vulnerabilidade social, opera como um gerenciamento da situação de insegurança habitacional. Demonstra-se, nesse sentido, que as políticas vinculadas ao aluguel se inserem em um contexto de manutenção do déficit habitacional, agindo como uma saída provisória para o problema de falta de condições adequadas de moradia (Guerreiro, 2020).

Embora muitas sejam as críticas passíveis de serem feitas a esses programas, e se reconhecendo que eles não estão sendo pautados pelo acesso ao direito à moradia adequada,

tem-se que eles oferecem alguma resposta, ainda que precária e provisória. Trata-se, portanto, de uma contradição. Como afirmam Pedro, Paolinelli e Nepomuceno (2021, p. 28), essa contradição se manifesta da seguinte maneira

A utilização do auxílio pecuniário (bolsa moradia, auxílio aluguel, dentre outros a depender da fonte, prefeituras municipais ou Estado), é contraditória. Por um lado, aparece como uma conquista, considerando-se que é melhor a remoção ocorrer com algum suporte financeiro às famílias despejadas do que sem apoio algum. Por outro, acordos dessa sorte podem ser interpretados como uma “tecnologia de remoção”, ou seja, uma estratégia de reintegrar a posse e desmobilizar comunidades, enfraquecendo assim o seu poder de pressionar por soluções permanentes. Outro aspecto importante é que os valores são geralmente insuficientes para bancar o aluguel em áreas providas de infraestrutura urbana ou em habitações que atendam as necessidades dessas famílias.

Cabe, nesse sentido, compreender as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel dentro de suas complexidades e limitações. Ainda que seja possível observar uma preferência pelo programa Locação Social em detrimento dos programas temporários, a realidade indica que esses programas continuarão a ser implementados, o que demanda o aprimoramento dessas políticas públicas. Não se pode perder de vista, no entanto, que o direito à moradia adequada deve ser o elemento orientador das políticas públicas habitacionais, de modo a concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e garantir condições adequadas de vida nas cidades brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A provisoriedade de uma política pública habitacional de aluguel facilmente pode se converter em instabilidade e insegurança quanto às condições de acesso à moradia. No que se refere à análise da presença do direito à moradia adequada nos programas temporários de aluguel em Belo Horizonte, e das limitações ao acesso a esse direito por meio das políticas estudadas, é possível extrair algumas conclusões, o que se passa a realizar na forma de uma síntese do conteúdo:

1. O direito à moradia adequada está amplamente garantido por normas internacionais e nacionais, sendo definido por critérios que estabelecem as condições necessárias para que uma habitação seja considerada adequada. No ordenamento jurídico brasileiro, esse direito está presente na Constituição Federal de 1988 e em legislações infraconstitucionais, que também tratam sobre o espaço urbano, como é o caso do Estatuto da Cidade. Entende-se, deste modo, que a carência de efetividade do direito à moradia adequada não diz respeito a uma ausência de normas, mas sim de prioridades de escolhas do poder público, tanto em relação ao âmbito político quanto jurisdicional.
2. As garantias previstas em documentos internacionais e nacionais devem ser entendidas como instrumentos essenciais na promoção da dignidade humana, e não como meros anseios. Tais garantias devem servir como parâmetros normativos ao controle das diretrizes adotadas pelas políticas públicas urbanas e habitacionais, de modo que o poder público possa ser responsabilizado e cobrado pela omissão ou ineficácia na concretização do direito à moradia adequada.
3. O direito à moradia adequada está intimamente relacionado a outros direitos humanos. Em razão do contexto urbano de precariedade e insegurança habitacional, o acesso equitativo às cidades se torna limitado, o que compromete o acesso à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Além disso, há prejuízo no acesso à privacidade e à intimidade, o que se relaciona aos direitos de personalidade, uma vez que a moradia constitui uma parte fundamental da identidade das pessoas.
4. As políticas públicas são instrumentos essenciais para a concretização dos direitos fundamentais, podendo oferecer respostas às necessidades sociais resultantes de processos socioeconômicos, políticos e culturais de discriminação. Assim, devem estar em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, buscando garantir o acesso ao direito relacionado ao problema público. Nesse sentido, para a efetivação dos direitos sociais, é

imprescindível a formulação e implementação de políticas públicas que estejam alinhadas com o projeto constitucional brasileiro.

5. O Brasil possui um histórico de políticas habitacionais que impulsionaram o capitalismo local, com destaque para a construção civil e o mercado imobiliário. Essas políticas, ao buscar promover o acesso à propriedade individual, consolidaram a ideologia da casa própria. Como resultado, não se desenvolveu uma cultura de moradia enquanto direito social essencial à cidadania brasileira; pelo contrário, foi enfatizado o aspecto econômico da propriedade, o que levou ao aprofundamento de processos de segregação socioespacial e da inadequação das condições habitacionais.

6. Com o Plano Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação, houve, por um breve momento, uma tentativa de vincular a política pública habitacional às demais políticas setoriais, especialmente as urbanas. Nesse contexto, buscou-se fortalecer a atuação dos municípios na implementação das políticas públicas, por meio da descentralização e da articulação entre os diferentes entes federados. Contudo, esse projeto foi substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida, em que o protagonismo da provisão habitacional foi transferido para a iniciativa privada. Como consequência, a função dos municípios foi limitada, tendo eles passado a priorizar aspectos burocráticos do PMCMV em detrimento de programas locais.

7. As políticas públicas habitacionais devem considerar que a população brasileira não é homogênea e que, portanto, os problemas habitacionais existentes pressupõem uma multiplicidade de programas habitacionais, e não apenas um. No contexto de criação de grandes programas de governo e de centralização da questão habitacional, a heterogeneidade populacional não tem sido levada em consideração, o que impacta nas possibilidades de ampliação do acesso ao direito à moradia adequada.

8. Os programas temporários voltados à moradia de aluguel contribuem para a manutenção da insegurança habitacional. Dada a falta de articulação dessas políticas com as políticas urbanas de combate à especulação imobiliária, as pessoas, ao acessarem moradias nos valores estabelecidos, muitas vezes o fazem em condições inadequadas. Em alguns casos, as famílias são obrigadas a complementar o valor do aluguel com recursos de suas próprias rendas. Além disso, estabelece-se uma relação comercial direta entre os cidadãos, sem a intermediação do Estado.

9. Em Belo Horizonte, existe uma estrutura institucional e legal voltada para a formulação e implementação dos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura. No entanto, observa-se um entrave de natureza orçamentária que dificulta a concretização do

direito à moradia adequada, que se trata de resultado de escolhas políticas. Dessa forma, a retirada ou destinação de recursos está diretamente relacionada à prioridade atribuída à habitação pelos governos.

10. No contexto das remoções, as políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel estão relacionadas à redução dos reassentamentos realizados pelo PROAS, como ilustrado na figura 02, presente na seção 3.3. Nesse sentido, observa-se que a opção pelo reassentamento sofreu uma queda significativa nos últimos anos, totalizando apenas 55 entre 2014 e 2023, o que contrasta com o número de remoções realizadas.

11. Embora os programas temporários de moradia de aluguel sejam estabelecidos como uma solução provisória, a Prefeitura de Belo Horizonte não define um período específico para o recebimento dos valores. O acesso a uma moradia definitiva ou a um programa contínuo se baseia, portanto, em uma instabilidade, podendo as famílias permanecerem nos programas temporários indefinidamente. Em reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Habitação, foi mencionado que as pessoas atendidas pelo Bolsa Moradia seriam transferidas para o programa Locação Social, e que a tendência seria a extinção do Bolsa Moradia. No entanto, isso não se concretizou, e, ao que tudo indica, o Bolsa Moradia continuará a ser implementado no município.

12. A ausência de perspectiva de atendimento por um programa contínuo/definitivo representa um enfraquecimento nas possibilidades de constituição de vínculos com o território e com a comunidade. Não há, contudo, qualquer previsão de transferência dessas pessoas para outros programas, o que contribui no aprofundamento da insegurança habitacional e na inadequação do acesso à moradia viabilizado pelas políticas públicas temporárias de aluguel.

13. Considerando o papel desempenhado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social, a sua desatualização representa um obstáculo no planejamento das políticas públicas habitacionais. Tem-se, nesse sentido, que a última revisão do PLHIS ocorreu em 2015, com um período de mais de nove anos de desatualização, o que dificulta a elaboração de políticas públicas a partir de informações precisas sobre o contexto urbano de Belo Horizonte. Trata-se, portanto, de um limite à formulação e implementação de políticas públicas habitacionais correspondentes com as necessidades habitacionais, uma vez não existir um planejamento que considere as dinâmicas atuais da cidade.

14. A ausência de uma articulação ampla entre as secretarias da Prefeitura de Belo Horizonte prejudica a formulação e implementação de políticas públicas que atendam as necessidades dos públicos atendidos. Deste modo, o diálogo entre a política habitacional, a política urbana e a política de assistência social é essencial para garantir o atendimento adequado às pessoas

contempladas pelos programas temporários, considerando a intersetorialidade entre habitação, espaço urbano e vulnerabilidade social.

15. Ao longo dos anos, o público-alvo do Bolsa Moradia foi ampliado, abrangendo, além de famílias removidas em razão de áreas de risco, pessoas com trajetória de vida nas ruas, famílias removidas em decorrência de execução de obra pública e mulheres em situação de violência doméstica. A expansão do público-alvo das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel não implicou em alterações na execução dos programas, que continuaram a ser implementados, por vários anos, no valor de R\$ 500,00. Além disso, foram ampliadas as alternativas de atendimento pelas políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, com a criação do Abono Pecuniário e do programa Morada Segura, sem, contudo, haver um aprofundamento dos sentidos do direito à moradia adequada nas modificações realizadas.

16. Entende-se que, por ser o valor dos programas temporários estabelecido através de decretos, a análise individualizada dos casos fica comprometida. No caso do Bolsa Moradia, a penúltima atualização ocorreu em 2012 e, a última, em janeiro de 2025. A falta de atualização dos valores, durante mais de doze anos, indica as dificuldades existentes entre os programas temporários e as dinâmicas do mercado de aluguel.

17. A tabela 1, deste trabalho, apresenta informações sobre os valores de aluguel de casas, apartamentos e barracões, por regional de Belo Horizonte, nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014. A tabela foi elaborada no contexto da revisão do PLHIS, ocorrida em 2015. À época, os aluguéis das regionais, para casas e apartamentos, já ultrapassavam o valor de R\$ 800,00. Desta forma, em que pese a atualização do valor do Bolsa Moradia para R\$ 800,00 poder representar um aumento nas possibilidades de indicação de imóveis para vistorias, não estão evidentes os parâmetros utilizados para a definição desse valor. Nesse sentido, há de se pontuar, ainda, que a atualização ocorreu sem uma discussão pública sobre os impactos dessa mudança nos mercados de aluguéis.

18. No município de Belo Horizonte, o poder público não realiza o controle do impacto dos programas temporários sobre os aluguéis praticados na cidade. Como resultado, a política pública é implementada sem levar em consideração as dinâmicas de aluguel presentes em vilas e favelas, o que pode acarretar o surgimento de diversos problemas urbanos, incluindo a dificuldade de acesso à moradia por famílias que não são contempladas pelo Bolsa Moradia, Abono Pecuniário ou Morada Segura. Nesse sentido, a discussão sobre o reajuste dos valores dos programas para R\$ 800,00 deveria ter considerado os impactos dessa alteração nas práticas dos mercados de aluguéis, algo que, até o momento, não há sinalização de ter ocorrido.

19. O artigo 5º, do decreto de número 11.375, de 2003, ao dispor, nas diretrizes de inclusão do programa, que a pessoa seja moradora do município de Belo Horizonte há, no mínimo, dois anos, estipula uma condicionante temporal ausente em documentos internacionais e nacionais relacionados à moradia adequada. De fato, entende-se que o atendimento deveria ser baseado exclusivamente na situação de vulnerabilidade social do indivíduo, considerando a responsabilidade do poder público em garantir condições dignas de moradia e de qualidade de vida nas cidades.

20. O Conselho Municipal de Habitação desempenha um papel fundamental no monitoramento das políticas públicas habitacionais do município. No entanto, seu poder de influência nas esferas superiores do governo é limitado, e é possível perceber que as deliberações tomadas nas reuniões não têm gerado mudanças significativas nos rumos da política habitacional. Além disso, nas reuniões do conselho, vê-se diferentes interpretações sobre os fenômenos urbanos. Embora o conselho tenha realizado discussões pontuais sobre as problemáticas das políticas habitacionais em Belo Horizonte, o tema não tem sido abordado de maneira aprofundada.

21. A partir das reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Habitação, observa-se que os conselheiros acreditam que uma solução de atendimento contínuo seria mais adequada para responder às demandas habitacionais. Nesse contexto, há uma instabilidade nas discussões sobre os programas temporários, com momentos em que se sugere sua substituição por um programa contínuo, enquanto em outros se aponta para a permanência desses programas, com a expectativa de atualização dos valores.

22. A vistoria dos imóveis realizada exclusivamente por engenheiros da URBEL limita as possibilidades de diagnóstico das condições habitacionais. Há uma contradição na flexibilização dos critérios para aprovação dos imóveis: embora essa flexibilização tenha sido justificada pela dificuldade de se encontrar imóveis com aluguéis de R\$ 500,00, ela também compromete o conteúdo do direito à moradia adequada. Em um contexto de problemáticas habitacionais e sociais de extrema vulnerabilidade, é necessário garantir que a política pública implementada não seja aceita apenas devido à urgência da situação, mas que seja orientada pela efetivação dos direitos humanos.

23. O fato de as vistorias dos imóveis avaliarem apenas aspectos de salubridade e segurança prejudica o direito à moradia adequada das pessoas contempladas pelos programas temporários. A política pública desconsidera, desta forma, elementos fundamentais relacionados à segurança jurídica da posse, à disponibilidade de serviços materiais e infraestrutura, ao custo acessível, à localização adequada, à acessibilidade e à adequação cultural da habitação. Reforça-se, assim,

a concepção da casa de forma isolada, dissociada de outros elementos que constituem o direito à moradia adequada.

24. A ausência de vistoria dos imóveis locados no contexto do Abono Pecuniário contribui para a manutenção da insegurança habitacional das famílias atendidas pelo programa. Nesse sentido, o papel do poder público é ainda mais limitado, restringindo-se apenas à entrega dos valores destinados ao aluguel. Nessa modalidade, não há qualquer análise ou controle das condições dos imóveis, que podem ser inadequados em termos de salubridade e segurança para os moradores.

25. Com base nas informações analisadas, conclui-se que não há um controle, por parte da Prefeitura de Belo Horizonte, sobre a incorporação do direito à moradia adequada na formulação e implementação das políticas públicas temporárias voltadas à moradia de aluguel, que não estão se pautando por esse direito. Essas políticas, em vez de garantir o acesso pleno aos direitos sociais, limitam-se a mitigar situações de vulnerabilidade. Devido à ausência de definições objetivas sobre o período de recebimento e à falta de integração com políticas urbanas e de assistência social, observa-se que os programas temporários apenas mantêm as famílias em condições precárias e provisórias. Nesse contexto, o problema público é gerido, mas não resolvido.

As conclusões desta pesquisa indicam que existem desafios significativos na esfera habitacional e na efetivação do direito à moradia adequada. Observa-se que as políticas públicas temporárias voltadas para a moradia de aluguel não se configuram como uma solução duradoura para as necessidades habitacionais, tampouco contribuem para a construção do direito à moradia adequada. Pelo contrário, essas políticas estão frequentemente associadas a processos de precarização das condições de moradia e à limitação dos direitos sociais. Assim, os programas temporários operam a partir de uma contradição: embora ofereçam uma resposta imediata a situações de vulnerabilidade, não avançam no debate do direito à moradia adequada.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. “Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula. *Correio Cidadania*, 2009. **Correio da Cidadania**. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>. Acesso em: 03 jul. 2024.

ALMG – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Movimentos evidenciam baixa entrega de casas populares pelo governo**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Movimentos-evidenciam-baixa-entrega-de-casas-populares-pelo-governo/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BARBOSA, Jéssica Luiza Moreira; NEVES, Thaynan Rodrigues Coutinho. Direito à Moradia Adequada. In: GAIO, Daniel (Org.). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, p. 38-53, 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG. Leis municipais, 2003. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belohorizonte/decreto/2003/1138/11375/decreto-n-11375-2003-dispoe-sobre-o-funcionamento-doprograma-bolsa-moradia-no-municipio-de-belo-horizonte>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 14.850, de 05 de março de 2012**. Altera o Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2012/1485/14850/decreto-n-14850-2012-altera-o-decreto-n-11375-03-que-dispoe-sobre-o-funcionamento-do-programa-bolsa-moradia-no-municipio-de-belo-horizonte>. Acesso em: 04 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019**. Regulamenta o Programa de Locação Social. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2019/1715/17150/decreto-n-17150-2019-regulamenta-o-programa-de-locacao-social>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.309, de 19 de março de 2020**. Altera o Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2020/1731/17309/decreto-n-17309-2020-altera-o-decreto-n-11375-de-2-de-julho-de-2003-que-dispoe-sobre-o-funcionamento-do-programa-bolsa-moradia-no-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 18.932, de 15 de janeiro de 2025**. Altera o Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, que “Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte.”. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/454646>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955**. Cria o departamento municipal de habitação e bairros populares, institui a taxa de habitação popular e dá outras

providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1955/52/517/lei-ordinaria-n-517-1955-cria-o-departamento-municipal-de-habitacao-e-bairros-populares-institui-a-taxa-de-habitacao-popular-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993**. Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1993/633/6326/lei-ordinaria-n-6326-1993-da-nova-regulamentacao-ao-fundo-municipal-de-habitacao-popular-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1994/651/6508/lei-ordinaria-n-6508-1994-cria-o-conselho-municipal-de-habitacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.597 de 6 de novembro de 1998**. Dispõe sobre o assentamento de famílias no município e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Leis municipais, 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/leiordinaria/1998/760/7597/lei-ordinaria-n-7597-1998-dispoe-sobre-assentamento-de-familiasno-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.566, de 14 de maio de 2003**. Altera a Lei nº 7.597/98, que "Dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências, e cria a Bolsa-Moradia. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2003/857/8566/lei-ordinaria-n-8566-2003-altera-a-lei-n-7597-98-que-dispoe-sobre-assentamento-de-familias-no-municipio-e-da-outras-providencias-e-cria-a-bolsa-moradia>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2017/1107/11065/lei-ordinaria-n-11065-2017-estabelece-a-estrutura-organica-da-administracao-publica-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias#:~:text=Estabelece%20a%20estrutura%20org%C3%A2nica%20da,Executivo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20PRELIMINARES-,Art.,do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Belo%20Horizonte>. Acesso em: 03 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.166, de 25 de abril de 2019**. Altera a Lei nº 7.597/98, que "Dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências". Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1117/11166/lei-ordinaria-n-11166-2019-altera-a-lei-n-7597-98-que-dispoe-sobre-assentamento-de-familias-no-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1119/11181/lei-](https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1119/11181/lei-ordinaria-n-11181-2019-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias)

ordinaria-n-11181-2019-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias. Acesso em: 01 jun. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.211, de 26 de dezembro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento/LOA%202020/LOA%202020_Lei%20n%2011211%20de%2026%20de%20dezembro%20de%202019.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.277, de 28 de dezembro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-loa-2021>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.336, de 30 de dezembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-loa-2022>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.442, de 29 de dezembro de 2022.** Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2023. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/28850>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica.** Lei orgânica do município de Belo Horizonte/MG. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-belo-horizonte-mg>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BITTAR, Eduardo C. B. Democracia e políticas públicas de direitos humanos: a situação atual do Brasil. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 119, p. 11–28, 2018. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i119p11-28. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/151573>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BOIS, Maria Clara Silva Maciel. **Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da política municipal de habitação.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2013.

BONDUKI, Nabil Georges. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate** 82, p. 08-14, 2009.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 03 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Lei federal 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação (SNH). **Plano Nacional de Habitação**, 2009. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**, 2004. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/auditoria/58-snh-secretaria-nacional/departamentos-snh/1375-politica-nacional-de-habitacao-pnh>. Acesso em: 21 set. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta não da Constituição e as políticas públicas: A Celebração Interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; ALMEIDA, Maíra; SEGUNDO, Elpídio Paiva Luz (Coord.). **30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada**. Belo Horizonte: Fórum, p. 119-130, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia->

de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional. Acesso em: 05 jun. 2024.

CMBH – CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei nº 533 de 2018**. Altera a Lei nº 7.597, de 6 de novembro de 1988, que "dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências". Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/533/2018>. Acesso em: 12 out. 2024.

CMBH – CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei nº 660 de 2023**. Altera a Lei nº 11.513, de 6 de junho de 2023. Veto do Prefeito, 2024. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/660/2023>. Acesso em: 16 nov. 2024.

CMBH – CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Lei do Orçamento Anual**. LOA 2024. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/orcamento/plano-diretor-2017-2037/ppag-2022-2025/loa/2024/elaboracao#:~:text=A%20Lei%20do%20Or%C3%A7amento%20Anual,gest%C3%A3o%20das%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20municipais>. Acesso em: 13 out. 2024.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. O Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, n. 03, p. 83-108, 2022.

CICONELLO, Alexandre. Políticas Públicas de Direitos Humanos. In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes et al. (Orgs.). **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**. Coletânea. Brasília, Enap, p. 161-189, 2016.

CMAS – CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Belo Horizonte, 2023a. **Ata da 277ª plenária CMAS**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/424767>. Acesso em: 14 set. 2024.

CMAS – CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Belo Horizonte, 2024a. **Ata da 283ª plenária CMAS**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/438094>. Acesso em: 15 set. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2014a. **Ata da reunião ordinária realizada em fevereiro de 2014**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/1275>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2015a. **Ata da reunião ordinária realizada em abril de 2015**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/1537>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2015b. **Ata da reunião ordinária realizada em maio de 2015**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/1573>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2015c. **Ata da reunião ordinária realizada em novembro de 2015**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/1703>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2016a. **Ata da reunião ordinária realizada em fevereiro de 2016**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/1802>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2016c. **Ata da reunião ordinária realizada em agosto de 2016**. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/1883>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2017a. **Ata da reunião ordinária realizada em julho de 2017**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/ata_cmh_20-07-2017.pdf. Acesso em: 02 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2017b. **Ata da reunião ordinária realizada em agosto de 2017**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/ata_cmh_10-08-2017.pdf. Acesso em: 02 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2017c. **Ata da reunião ordinária realizada em dezembro de 2017**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Ata%20reuni%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%2014.12.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2018a. **Ata da reunião ordinária realizada em janeiro de 2018**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Ata%20reuni%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%2011.01.18.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2018b. **Ata da reunião ordinária realizada em março de 2018**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Ata%20reuni%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%2008.03.18.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2018c. **Ata da reunião ordinária realizada em julho de 2018**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Ata%20reuni%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%2012.07.18.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2018d. **Ata da reunião ordinária realizada em setembro de 2018**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Ata%20reuni%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%2013.09.18.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2019a. **Ata da reunião ordinária realizada em fevereiro de 2019**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Ata%20reuni%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%20fevereiro%202019.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2020a. **Ata da reunião ordinária realizada em janeiro de 2020**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2020/ata-reuniao-extraordinaria-30.01.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2020b. **Ata da reunião ordinária realizada em setembro de 2020**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2021/ata-reuniao-ordinaria-10.09.2020.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2021a. **Ata da reunião ordinária realizada em março de 2021**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2021/ata-reuniao-ordinaria-11.03.21-2.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2021b. **Ata da reunião ordinária realizada em agosto de 2021**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2021/ata-reuniao-ordinaria-19-08-21_0.pdf. Acesso em: 06 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2022a. **Ata da reunião ordinária realizada em março de 2022**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2023/4-ata-cmh-marco-2022.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2022b. **Ata da reunião ordinária realizada em julho de 2022**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2023/6-ata-cmh-extraordinaria-28.07.2022.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2023a. **Ata da reunião ordinária realizada em julho de 2023**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2023/10-ata-cmh-ordinaria-13.07.2023.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2024a. **Ata da reunião ordinária realizada em julho de 2024**. Disponível em:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/ata-cmh-ordinaria-04.07.2024.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2024.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Belo Horizonte, 2024b. **Ata da reunião ordinária realizada em setembro de 2024**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/ata-cmh-ordinaria-26.09.2024.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2024.

COELHO, Henrique de Queiroz. **Gestão urbana e política habitacional: qualidade ou quantidade? A trajetória da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2002.

CUNHA, Tales Fontana Siqueira. **“A conta não fecha”**: o boom do auxílio aluguel em São Paulo. Uma análise a partir do caso da favela de Paraísopolis. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

DARGENTE, Eduardo; LOTTA, Gabriela; Mejía, José Antonio; MONCADA, Gilberto. **A quem importa saber?: a economia política da capacidade estatística na América Latina**, 2019. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/A-quem-importa-saber-A-economia-politica-da-capacidade-estatistica-na-America-Latina.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024.

DIAS, André Luiz Freitas et al. População em Situação de Rua: Violações de Direitos e (de) Dados Relacionados à Aplicação do CadÚnico em Belo Horizonte, Minas Gerais. **Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-Tecnica-inedita-elaborada-pelo-Programa-Polos-de-Cidadania-da-UFMG-sobre-o-CadUnico-em-Belo-Horizonte.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2025.

DOMINGUES, Theodora de Freitas; LIMA, Sílvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. O Programa Bolsa Moradia e a população em situação de rua em Belo Horizonte. In: GAIO, Daniel; DINIZ, Ana Paula Santos (Orgs.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, p. 80-98, 2021.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-deDomicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GAIO, Daniel. Cidade Compacta e Sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro. (Orgs.). **Agenda 2030 e o Desenvolvimento Sustentável no contexto Latino-americano**. 1ed. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p.135-148.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Políticas públicas e processos de emancipação: impactos da globalização econômica na realidade brasileira. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, p. 537-549, 2006.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756, 2020.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 54, p. 451-476, 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 5ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

IBDU colabora com o governo de transição para a retomada da política habitacional brasileira. **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)**. Disponível em: <https://ibdu.org.br/2022/12/12/ibdu-colabora-com-o-governo-de-transicao-para-a-retomada-da-politica-habitacional-brasileira/>. Acesso em: 18 nov. 2024.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; JÚNIOR, Saule. **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020, p. 05-07.

KLINTOWITZ, Danielle; VANNUCHI, Luanda; IACOVINI, Rodrigo. **PlanHab 2040: Sistematização das oficinas sobre as linhas programáticas**. Disponível em: <https://www.redus.org.br/planhab2040/biblioteca/cdeb71af-9a55-4318-b013-d155556aa70f>. Acesso em: 03 ago. 2024.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LARA, Braulio. Quanto a PBH gasta com aluguel social e bolsa moradia? Há muitas famílias na fila? **Youtube**, 04 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XRTCt9xbjqA>. Acesso em: 19 out. 2024.

LEITE, Nadja Rejane. **Auxílio Moradia – Benefício da política habitacional da prefeitura da cidade do Recife – O olhar do beneficiário**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2006.

LUDERMIR, Raquel; SOUZA, Flávio de. Moradia, patrimônio e sobrevivência: dilemas explícitos e silenciados em contextos de violência doméstica contra a mulher. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. Dossiê Território, Gênero e Interseccionalidades, v. 23, p. 01-25, 2021.

LUFT, Rosangela Marina; LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Locação social como alternativa de moradia: Características e experiências para uma política pública habitacional. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 85-99, 2021.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. 2a ed. São Paulo: RT, p. 15-40, 2004.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz et al. A municipalização da política de habitação: quando o pequeno se torna grande. **Informe GEPEC**, v. 27, n. 2, p. 330-349, 2023.

MELLO, Cristina Correia de Mello. **Locação social**: estratégia de provisão de moradia a população de baixa renda. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; SORAGGI, Ana Carolina Maria; GUARNIERI, Sophia. Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte. **Observatório das Metrópoles**, 2021. Disponível em: https://lepur.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Belo-Horizonte_UFMG.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

EM BH, será que o Projeto Corta Caminho prioriza o transporte coletivo? **Meu Transporte**. Disponível em: <https://meustransporte.blogspot.com/2011/01/em-bh-sera-que-o-projeto-corta-caminho.html>. Acesso em: 30 set. 2024.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**: direito especial de personalidade? Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

MILANO, Joana Zattoni. Aluguel Social no Brasil: Algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. **Anais do XV ENANPUR**, 2018. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/410>. Acesso em: 16 nov. 2024.

MINAS GERAIS. PCMG – Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG). SISP – Sistema Integrado de Segurança Pública. **Violência Doméstica e familiar contra a mulher**. Painel elaborado pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e pelo Sistema Integrado de Segurança Pública. **2024**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNjNkZTBiYTItYmI2OC00ODMxLTgyZTA0NmE2ZTUzMDNjMDhmIiwidCI6IjU2ZDBhNGVhLWRlNTgtNGI3OC1iYmRiLTNiODU0M2MwYjMxZiJ9> e <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/levantamento-aponta-queda-de-20-nos-registros-de-feminicidios-em-minas-gerais>. Acesso em: 12 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Justiça Estadual (Seção Judiciária de Belo Horizonte). **Decisão autos nº 6046028-87.2015.8.13.0024**. 2ª Vara de Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte, distribuído em 14 jan. 2016. Disponível em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=063638d6f4962d949787ff8d04bd27210d3c85bc4c438410>. Acesso em: 17 dez. 2024.

MONTEIRO, Vítor de Andrade. **Fundamentalidade e Efetividade do Direito Humano à Moradia Adequada**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito, Maceió, 2014.

CONSÓRCIO MULHERES DAS GERAIS. **Estatísticas**. Disponível em: <https://mulheresdasgerais.com.br/estatisticas>. Acesso em: 03 out. 2024.

NASCIMENTO, Denise Morado. Precariedade e Precarização da moradia em Belo Horizonte. In: CARDOSO, Adauto L; D'OTTAVIANO, Camila (Orgs.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles, p. 411-449, 2021.

NASCIMENTO, Denise Morado et al. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In: LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel (Orgs.). **Observatório de remoções**. 2017-2018: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, p. 43-61, 2018.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, p. 95-120, 2010.

NAVARRO, Renato Godinho. **Políticas Urbanas e Democratização: a gestão da política habitacional em Belo Horizonte, 1993-2000**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

NESP – NÚCLEO DE ESTUDOS SOCIOPOLÍTICOS. Descumprimento da lei e cortes nos recursos da habitação impedem redução do déficit habitacional de Belo Horizonte. **NESP**, 2022. Disponível em: <https://nesp.pucminas.br/index.php/2022/05/03/descumprimento-da-lei-e-cortes-nos-recursos-da-habitacao-impedem-reducao-do-deficit-habitacional-de-belo-horizonte/>. Acesso em: 17 out. 2024.

NESP – NÚCLEO DE ESTUDOS SOCIOPOLÍTICOS. Conflitos entre o mercado imobiliário, a Câmara dos Vereadores e o direito à cidade: desafios para a implementação do Plano Diretor de Belo Horizonte. **NESP**, 2023. Disponível em: <https://nesp.pucminas.br/index.php/2023/02/23/setor-imobiliario-quer-evitar-limites-para-a-construcao-de-novos-empreendimentos-na-capital/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho. Dinâmicas da moradia na cidade capitalista: das ocupações às remoções. In: GAIO, Daniel (Org.). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, p. 61-80, 2020.

OLIVEIRA, Rita Magalhães de; GAIO, Daniel. Quando a lei legitima violações ao direito à moradia adequada: o caso de Belo Horizonte/MG. In: GAIO, Daniel (Org.). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, p. 97-108, 2020. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2020/07/Livro.-Remocoes-Forçadas-e-a-Administracao-Publica.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Compilação de instrumentos internacionais de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://acnudh.org/wp->

content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf. Acesso em: 17 dez. 2024.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Alugar, ocupar, alugar**: rentismo de baixo e organização popular na produção da cidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2023.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação**: entre a luta e a política pública. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2018.

PAOLINELLI, Marina Sanders, GIMENEZ, André Tiné. Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte. **Cadernos Metr pole**, p. 663–686, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5713>. Acesso em: 01 ago. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Bolsa Moradia**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em: 21 ago. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Centro Especializado de Atendimento à Mulher – BENVINDA**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/sudc/equipamentos/benvinda>. Acesso em: 10 out. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Centro POP – Adulto**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/equipamentos/centro-pop-adulto>. Acesso em: 10 out. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 13 dez. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Habitação (CMH). Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). **Caderno de Resoluções CMH 2024**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>. Acesso em: 15 ago. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/orcamento-participativo#:~:text=O%20Or%C3%A7amento%20Participativo%20Vilas%20proporciona,ela%20Prefeitura%20na%20sua%20comunidade>. Acesso em: 05 jan. 2025.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. 2011. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/publicacao-plhis-versao-final-marco-2012_rev-dez2013_para-publ.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Prefeitura de BH reajusta em 60% o valor do Bolsa Moradia**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-de-bh-reajusta-em-60-o-valor-do-bolsa-moradia>. Acesso em: 18 jan. 2025.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Relatórios comparativos do orçamento com execução**. 2020. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/execucao-orcamentaria-e-gestao-fiscal/relatorio-comparativo-do-orcamento-2020>. Acesso em: 11 dez. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Relatórios comparativos do orçamento com execução**. 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/execucao-orcamentaria-e-gestao-fiscal/relatorio-comparativo-do-orcamento-2021>. Acesso em: 11 dez. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Relatórios comparativos do orçamento com execução**. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/execucao-orcamentaria-e-gestao-fiscal/relatorio-comparativo-do-orcamento-2022>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Relatórios comparativos do orçamento com execução**. 2023. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/execucao-orcamentaria-e-gestao-fiscal/relatorio-comparativo-do-orcamento-2023>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte. Diagnóstico do setor habitacional**. 2015. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/diagnostico-do-setor-habitacional_revisao-plhis-2014.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

PEDRO, Carina Castro; PAOLINELLI, Marina Sanders; NEPOMUCENO, Cleide. Panorama dos conflitos fundiários urbanos em Minas Gerais. In: Fórum Nacional de Reforma Urbana. (Org.). **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil: Relatório 2019- 2020**. 1 ed. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, p. 19-34, 2021.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. 1996. **Artigo baseado em palestra proferida em 16 de maio de 1996, no Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>. Acesso em: 18 dez. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal dos Direitos Humanos: desafios contemporâneos**. Inter: Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 01-14, 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Tema de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDES, Alexandre de Avila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, março de 2014.

PISAELLO, Gerardo. **Vivienda para todos: derecho em Construcción**. 2004, p. 259-282. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4556/12.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

PIVA, Fernando. Apagão de dados de interesse público é prática sistemática na política de informações do governo federal. **ADunicamp**. Disponível em: <https://www.adunicamp.org.br/2022/01/apagao-de-dados-de-interesse-publico-e-pratica-sistemica-na-politica-de-informacoes-do-governo-federal/>. Acesso em: 15 set. 2024.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

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

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dalari. Quadro de Problemas de Políticas Públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.

SUASS – SUBSECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Respostas referentes ao OFÍCIO GGSMC/DEMC/SUASS de número 046**, 2024a.

SUASS – SUBSECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Respostas referentes ao Protocolo nº 31.00768058/2024-13**, 2024a.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosangela Marina. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 46, p. 217-242, 2016.

SILVA, Fernanda Lima e. **Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. Tese (Doutorado Escola de Administração de Empresas de São Paulo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. A interrupção do auxílio-aluguel e a expulsão de famílias da periferia de São Paulo. **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico**. Disponível em: <https://ibdu.org.br/opiniaao/a-interruptcao-do-auxilio-aluguel-e-a-expulsao-de-familias-da-periferia-de-sao-paulo/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. A reiteração do provisório: considerações sobre o emprego do auxílio aluguel no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.22, p. 02-25, 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6293>. Acesso em: 03 set. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/01). São Paulo: Malheiros, p. 44-60, 2002.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1991. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jun. 2024.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Respostas referentes ao Protocolo nº 31.00461940/2024-23**, 2024a.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Respostas referentes ao Protocolo nº 768050**, 2024b.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Respostas referentes ao Protocolo nº 31.00908727.1/2024-82**, 2024c.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n 14, jun. 2011, p. 35-64.

XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2019.

ANEXOS

Anexo I – Respostas referentes ao protocolo de número 31.00461940/2024-23 (LAI)

05/07/2024, 18:18

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

Lei de Acesso à Informação - LAI - 31.00461940/2024-23

Protocolo: 31.00461940/2024-23

Data da Abertura: 12/06/2024 19:15

Data da Última Atualização: 04/07/2024 21:00

Fase: Encerrado

Situação Atual: Demanda atendida

Canal de Captação: Portal

Código de Acesso: H6LQ2X

Solicitante

CPF: 444.072.648-88

Nome: BRUNA BESSI PEREIRA

E-mail : brunabessi@gmail.com

E-mail Adicional :

Celular: 48991339724

Endereço:

Detalhamento da Solicitação

Formulário

Demanda será realizada em nome de pessoa jurídica?

☐

Descreva aqui o seu pedido de forma clara e precisa

Trata-se de ofício, direcionado à URBEL, com o objetivo de solicitar informações sobre os programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura.

Anexos

 Ofício n. 02-2024 Re-Habitare - URBEL.pdf (179.09KB)

Pedido relacionado à COVID-19?

☐

Por regra, todos os pedidos de LAI são sigilosos, e não permitem o acesso do órgão respondente aos seus dados pessoais

Encerrado

Demanda atendida

Histórico



05/07/2024, 18:18

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

**Prefeitura de Belo Horizonte** 24 jun 2024 - 19:21

Órgão/Unidade: DITR -

Fase: Em andamento

Situação: Aguardando resposta do solicitante

Informação: Caso deseje recorrer do seu pedido, clique abaixo no botão ATENDER.

Resposta: CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBCONTROLADORIA DE TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Prezado Sr.(a): BRUNA BESSI PEREIRA,

Ref.: 31.00461940/2024-23.

Informamos que de acordo com a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL,

1) Em Belo Horizonte, quantas pessoas são atualmente contempladas pelos programas Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura?

Bolsa Moradia: - Risco, obras e demais empreendimentos

Modalidade BM: 1099 (destes, 825 ativos em junho)

Modalidade Abono: 282 (destes, 160 ativos em junho)

Morada Segura:

Bolsa Moradia: 8

Locação Social: 7

Assistência Social:

Cota ROT: 340

Convênio SMASAC: 800

2) Qual o critério utilizado para a distribuição do Abono Pecuniário e do Bolsa Moradia? É possível uma pessoa permanecer no Abono Pecuniário enquanto não surgem vagas para o Bolsa Moradia?

O Programa Bolsa Moradia é regulamentado pela Lei Municipal 7.597/98, Decreto Municipal 11.375/2003 e pela Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação, sendo direcionado para famílias removidas por execução de obra pública; famílias em situação de risco; famílias em situação de vulnerabilidade social, conforme encaminhamento da Secretaria Municipal Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC)/Subsecretaria de Assistência Social (SUASS). Podem ser atendidas, ainda, famílias em situação de conflitos fundiários e mulheres incluídas no Programa Morada Segura, conforme Decreto 17.563/2021. Para inclusão no programa, nas modalidades Bolsa Moradia ou Abono Pecuniário, é necessário que as famílias estejam devidamente caracterizadas em um dos públicos acima. O orçamento dos programas é o mesmo, razão pela qual não é possível aguardar no Abono Pecuniário vagas para o Programa Bolsa Moradia. A modalidade abono pecuniário tem sido utilizada, atualmente, prioritariamente, por famílias removidas em função de risco.

3) Qual o período de recebimento de cada programa? Existem situações que ensejam a prorrogação dos programas? Existe uma normativa que indique o período do recebimento?

Conforme o artigo 16 da Resolução LII da Política Municipal de Habitação, "o Programa Bolsa Moradia tem como objetivo promover atendimento emergencial ou temporário de famílias de baixa renda, nas seguintes modalidades: I - Bolsa Moradia, que consiste no fornecimento de auxílio financeiro para o pagamento de aluguel de imóvel residencial; II - Abono Pecuniário, que consiste no fornecimento de auxílio financeiro para fins de moradia". Nos casos de beneficiários removidos por risco ou obras, há previsão de atendimento definitivo posterior que, quando ocorre, cessa o pagamento do Bolsa Moradia.

O programa também pode ser concedido em caráter emergencial, com prazo definido de atendimento, a depender da situação que gerou o encaminhamento da família.

Ou seja, não há uma periodicidade definida previamente, podendo variar conforme situação que gerou o atendimento.

4) Quantas vagas existem para cada programa? A disponibilidade de vagas acontece anualmente, de forma contínua, ou há previsão de datas específicas para a inscrição? Há alguma limitação referente ao número de pessoas atendidas para cada tipo de programa?

A disponibilidade de vagas é contínua, sendo os recursos para cada programa previstos na Lei Orçamentária Anual. Para famílias encaminhadas para atendimento pelo Abono Pecuniário ou Bolsa Moradia em função de risco ou obras, não há uma cota fixa, tendo em vista que a previsão já vislumbra o número de remoções previstas para execução das obras e, nos casos de risco, há uma previsão geralmente acima do número de remoções efetivadas, salvo situações excepcionais, que são tratadas de forma particular. Já para as famílias em situação de rua indicadas pela SUASS para atendimento pelo Programa Bolsa Moradia, tem-se um número fixo de cotas destinado àquele público (340 vagas) e mais 800 que foram abertas por circunstância da assinatura do Convênio Urbel/SMASAC, em 2020. Ressalta-se que não há inscrição para pleitear vagas ao programa, mas sim uma definição prévia da PBH dos públicos e famílias a serem atendidas, conforme indicado anteriormente.

5) Para recebimento do Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e/ou Morada Segura, é preciso o cadastro em algum programa social?

Todos os beneficiários do Programa Bolsa Moradia, tanto na modalidade Bolsa Moradia quanto na modalidade Abono Pecuniário, e do Programa Locação Social, incluindo-se as famílias atendidas na modalidade Morada Segura, são cadastradas pela Urbel, após o devido encaminhamento. Não há uma exigência de cadastro em outro(s) programa(s) social(is), mas o público pode já ser atendido por outras políticas.

6) No caso do Abono Pecuniário, ele pode ser utilizado para outros fins que não seja a moradia? Ex.: gastos com alimentação, medicamentos, etc.

Conforme o Decreto nº 17.919, DE 31 DE MARÇO DE 2022, que "Altera o Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte, e dá outras providências.


<https://servicos.pbh.gov.br/t/666a1e0d2b6e0845b35c4e13>

3/6

05/07/2024, 18:18

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

(...)

Art. 1º – O art. 1º do Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, fica acrescido dos seguintes §§ 2º, 3º e 4º, passando o parágrafo único a vigorar como § 1º:

“Art. 1º – (...)”

§ 1º – (...)”

§ 2º – O Programa Bolsa-Moradia poderá ser concedido na modalidade abono pecuniário, que consiste no fornecimento de auxílio financeiro para fins de moradia, para atendimento de famílias removidas em função de risco, com vistas a permitir a saída imediata dos munícipes, com a maior brevidade possível, da área ou imóvel identificado em situação de risco, para preservação da vida e da integridade dos ocupantes.

§ 3º – A concessão do abono pecuniário será objeto de auditoria pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel –, estando o beneficiário sujeito à exclusão na hipótese de descumprimento dos objetivos do programa, conforme disposto no art. 6º. (...)”

Dessa forma, o abono pecuniário deve ser utilizado para fins de moradia.

7) É preciso que seja realizada a prestação de contas do Abono Pecuniário?

O beneficiário do Abono Pecuniário deve manter atualizado o endereço no qual reside perante à Urbel e pode ser objeto de sindicância para verificação do uso efetivo para custear moradia.

8) Uma pessoa, anteriormente em situação de rua e que habita em uma ocupação urbana pode vir a receber o Bolsa Moradia ou Abono Pecuniário? Se sim, a moradia a ser alugada necessita estar fora da ocupação urbana?

Sim. Uma pessoa em situação de rua que habita uma ocupação urbana pode vir a receber o benefício. Os imóveis a serem alugados por beneficiários do Programa Bolsa Moradia devem ser aprovados em vistoria técnica que avalia as condições de habitabilidade, salubridade e segurança do imóvel e, geralmente, os imóveis situados em ocupações não atendem às especificações para aprovação em vistoria.

9) No caso do atendimento às famílias que não possuem móveis e/ou que estivessem em situação de rua, a Prefeitura providencia a mobília das residências alugadas?

Tal situação está prevista no atendimento das famílias em situação de rua encaminhadas pela SMASAC para atendimento pelo Programa Locação Social, especificamente quando há uma OSC como intermediária da locação do imóvel. O que ocorre, muitas vezes, é o aluguel de quartos em hotéis que já disponibilizam algum tipo de mobiliário.

10) Em relação às obrigações dos contemplados pelo Bolsa Moradia/Abono Pecuniário, em arcar com as despesas de água, luz, condomínio e IPTU, se necessário, a Prefeitura disponibiliza alguma política de isenção ou de auxílio no pagamento dessas despesas? O Programa Bolsa Moradia, inclusive na modalidade Abono Pecuniário, não prevê isenção dessas despesas, que devem fazer parte da negociação entre município e proprietário do imóvel locado, já que o aluguel é uma relação privada.

No caso de indeferimento de acesso a informação, poderá ser interposto recurso no sistema no prazo de 10 (dez) dias, conforme disposto no artigo 13 e seguintes do Decreto nº 14.906/2012. Para tal, acessar: <https://prefeitura.pbh.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao> e clicar em “registrar recurso”.

Ajude-nos a aprimorar o atendimento da Prefeitura de Belo Horizonte às demandas da Lei de Acesso à Informação.

Basta clicar no link abaixo e responder a pesquisa de satisfação. (tempo estimado: 01 minuto).

Sua participação é muito importante para a PBH.

<https://forms.gle/3qUdoQ7zVD8hjH9H7>

Obrigado por entrar em contato com a Prefeitura de Belo Horizonte.

Atenciosamente,

Subcontroladoria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

<https://servicos.pbh.gov.br/t/666a1e0d2b6e0845b35c4e13>



Anexo II – OFÍCIO GGSMC/DEMC/SUASS de número 046, de 2024

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
SEGURANÇA ALIMENTAR E CIDADANIA

Subsecretaria de Assistência Social

OFÍCIO GGSMC/DEMC/SUASS nº 046/2024

Belo Horizonte, 04 de julho de 2024

REFERÊNCIA: Ofício nº 01/2024 - Projeto de Extensão RE-HABITARE/UFMG**ASSUNTO:** Solicitação de informações acerca do benefício do Bolsa Moradia/Abono Pecuniário/Morada Segura.

Com os nossos cordiais cumprimentos, confirmamos o recebimento do Ofício e em epígrafe. Em retorno a demanda apresentada, esclarecemos, inicialmente que O Programa Bolsa Moradia é regulamentado pelo Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003 e prevê corresponsabilidades entre a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte –URBEL e a Política Municipal de Assistência Social:

“Art. 2º - O Programa Bolsa-Moradia será executado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL, com a colaboração técnica das Secretarias Municipais de Assistência Social e da Habitação.” (Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003).

De acordo com o decreto supracitado, além de abranger o ocupante de imóvel situado em áreas de risco que não disponha de meios materiais para adquirir ou alugar moradia, o Programa Bolsa Moradia abrange também pessoas com trajetória de vida nas ruas que atendam aos critérios da Política Municipal de Assistência Social.

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte – SUAS/BH, o benefício do Programa Bolsa Moradia, no valor de quinhentos reais mensais, é destinado para pessoas em situação de rua que possuam condições suficientes de autonomia para gerir uma moradia. É vinculado ao pagamento de aluguel de imóvel previamente vistoriado e aprovado pela URBEL.

São critérios para acesso ao Programa Bolsa Moradia no âmbito da Política Municipal de Assistência Social - PMAS:

- Ser morador do município de Belo Horizonte há, no mínimo, 02 (dois) anos;
- Encontrar-se em situação de rua ou em processo de saída das ruas;
- Apresentar condições suficientes de autonomia para fazer a gestão do benefício e da moradia.

Atualmente as modalidades existentes do benefício são:

- Grupo de 340 vagas para beneficiários incluídos via recurso do Fundo Municipal de Habitação e da Assistência Social. O benefício possui prazo de duração indeterminado.
- Grupo de 800 vagas para beneficiários incluídos via recurso do Fundo Municipal da Assistência Social transferido para o Fundo Municipal da Habitação por meio de Convênio firmado entre a SMASAC e a URBEL em 2020. O benefício possui prazo de 30 meses de duração a partir da data de inserção do usuário.

O acesso ao Programa Bolsa Moradia, voltado para pessoas com trajetória de vida nas ruas, se efetiva por meio da realização de Processo de Habilitação e Classificação. Este processo, realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC, tem como objetivo habilitar e classificar pessoas em situação de rua para o recebimento do benefício, de acordo com disponibilidade orçamentária

O Processo de Habilitação e Classificação para Acesso ao Programa Bolsa Moradia, diante da disponibilidade de benefícios, se inicia com a ampla divulgação das etapas aos serviços socioassistenciais, assim como aos Serviços, Programa e demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos que tenham como objeto de intervenção a população em situação de rua. A partir de então, é constituída uma Comissão de Habilitação e Classificação responsável por analisar os encaminhamentos, realizados por meio de relatórios técnicos, dos serviços socioassistenciais a partir de critérios de autonomia e vulnerabilidade social. Além do encaminhamento de relatórios técnicos pelos serviços socioassistenciais, é possível participar do Processo de Habilitação e Classificação por meio de inscrição nas unidades socioassistenciais que ofertam atendimento para pessoas em situação de rua.

O último Processo de Habilitação e Classificação para acesso ao Programa Bolsa Moradia, em vigência, foi realizado no período de junho a agosto de 2018. Contou com a participação de 715 (setecentos e quinze) usuários em situação de rua, sendo habilitadas 684 (seiscentos e oitenta e quatro) pessoas. Até o presente momento, todos usuários habilitados já foram convocados para acessar o Programa por meio do último Processo.

A Portaria 140, publicada em 01 de agosto de 2023, encerrou o processo de Habilitação e Classificação de 2018, visto que houve o esgotamento de convocação e busca ativa das pessoas em situação de rua que participaram do referido processo. As vagas existentes/remanescentes foram destinadas às pessoas em situação de rua acompanhadas pelos serviços da rede de atendimento à população em situação de rua, seguindo os critérios de prioridade descritos na portaria em questão.

Diante do exposto, esclarecemos que atualmente todas as vagas foram preenchidas, estando vinculada ao nome de algum beneficiário. No entanto, destacamos que periodicamente é realizado o monitoramento das vagas, considerando as suspensões, mudança de endereço e óbitos, com vistas a readequar e ofertar nossas vagas de acesso ao Programa.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
SEGURANÇA ALIMENTAR E CIDADANIA

Subsecretaria de Assistência Social

No que se refere aos demais questionamentos apresentados, informamos que os outros Programas não estão vinculados a cogestão desta Subsecretaria, sendo importante direcionar para URBEL, que poderá dar maiores esclarecimentos.

Sem mais, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que porventura se façam necessários.

Atenciosamente,


MARCEL BELARMINO DE SOUZA
Diretor de Proteção Social Especial – SUAS BH



De acordo,

Isabela de Vasconcelos Teixeira
Subsecretária de Assistência Social

Sra. Camila Gaspar Fischer Bruna Bessi Pereira
Pesquisadora do Projeto - UFMG

Anexo III – Respostas URBEL às questões referentes ao protocolo de número 768050

RESPOSTAS URBEL ÀS QUESTÕES REFERENTES À LAI 768050

Em resposta às questões apresentadas na demanda em foco, a Urbel vem apresentar as seguintes informações

1) Em Belo Horizonte, qual o número de famílias removidas em razão de obra pública e de risco geológico-geotécnico dos últimos anos?

Desde o ano de 1995, a Urbel fez 16.430 atendimentos devido a remoção, sendo 13.194 pagamentos de indenizações e 3.236 reassentamentos monitorados (PROAS - Programa de Reassentamento por Obras Públicas). Além disso, foram produzidas 10.409 unidades habitacionais para reassentamento devido a obras públicas e risco geológico.

Recorte de resultados nos últimos 10 anos (2014 a 2023):

Dos anos de 2014 a 2023, a Urbel fez 3.235 atendimentos devido a remoção, sendo 3.180 pagamentos de indenizações e 55 reassentamentos monitorados (PROAS). Além disso, foram produzidas 2.747 unidades habitacionais para reassentamento devido a obras públicas e risco geológico.

Nos últimos 5 anos (2020 a 2024), pelo PEAR, foram removidas de forma definitiva 153 famílias devido a risco geológico. Com relação às remoções em função de obras públicas, há um total de cerca de 1.800 remoções realizadas.

Quais os principais motivos das remoções realizadas?

Risco geológico ou remoções necessárias à realização de obras públicas.

2) Dessas famílias, quantas foram reassentadas por meio do PROAS, indenizadas e/ou passaram a receber auxílio financeiro do Bolsa Moradia?

O número de cerca de 1950 famílias acima indicado corresponde ao total de famílias que tiveram algum atendimento, seja temporário, com o Bolsa Moradia, ou definitivo, com indenização ou reassentamento em unidades habitacionais. Para que o dado seja mais detalhado é necessário maior tempo para a apuração. O demandante poderá fazer contato pelo e-mail dts.urbel@pbh.gov.br, informando no campo assunto: LAI 768050.

3) Quantas famílias foram atendidas, por mês, nos últimos anos, pelo programa Bolsa Moradia?

Seguem os dados relativos aos anos 2023 e 2024:

ANO	MÊS	FAMÍLIAS
2023	1	1595
2023	2	1618
2023	3	1611
2023	4	1514
2023	5	1528
2023	6	1507
2023	7	1568
2023	8	1488
2023	9	1462
2023	10	1428
2023	11	1405
2023	12	1380
2024	1	1375
2024	2	1366
2024	3	1416
2024	4	1428
2024	5	1402
2024	6	1388
2024	7	1376
2024	8	1364
2024	9	1359
2024	10	1378

4) Qual a demanda futura de acesso ao Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura?

A demanda a ser atendida é aquela proveniente de remoções de obras futuras (estimativa parcial até o momento de cerca de 500 famílias) e de famílias a serem removidas em função das chuvas (o que não é possível precisar, trabalhamos com a estimativa de ampliação de outras 300, a depender dos danos durante o período chuvoso). A pergunta é genérica e, para um detalhamento mais aprofundado de informações, é necessário mais tempo para a apuração. O demandante poderá fazer contato pelo e-mail dts.urbel@pbh.gov.br, informando no campo assunto: LAI 768050.

5) Quais os requisitos para o recebimento do Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura?

O Programa Bolsa Moradia é regulamentado pela Lei Municipal 7.597/98, Decreto Municipal 11.375/2003 e pela Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação, sendo direcionado para famílias removidas por execução de obra

pública; famílias em situação de risco; famílias em situação de vulnerabilidade social, conforme encaminhamento da Secretaria Municipal Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC)/Subsecretaria de Assistência Social (SUASS). Podem ser atendidas, ainda, famílias em situação de conflitos fundiários e mulheres incluídas no Programa Morada Segura, conforme Decreto 17.563/2021. Para inclusão no Programa, nas modalidades Bolsa Moradia ou Abono Pecuniário, é necessário que as famílias estejam devidamente caracterizadas em um dos públicos acima.

6) Qual a proporção de reprovações dos imóveis a serem alugados a título do Bolsa Moradia? Quais os principais motivos para as reprovações?

Em uma análise mais simplificada, a partir de dados extraídos do CadUrbel, do total de vistorias registradas 47% foram reprovadas e 52% foram aprovadas. Os principais motivos de reprovação, de modo geral, são de aspectos relacionados à segurança do imóvel. O demandante poderá fazer contato pelo e-mail dts.urbel@pbh.gov.br, informando no campo assunto: LAI 768050.

7) O valor de R\$ 650,00, presente no artigo 7º, do decreto 11.375, de 2003, costuma ser deferido para as famílias?

Sim.

Ele se aplica apenas aos removidos em função de obra pública? Se sim, por qual razão?

Sim, porque o inciso I do parágrafo único do artigo 7º prevê esse valor para famílias que tenham sido removidas em função de obra pública e, conforme o inciso II do parágrafo único do referido artigo, é necessário que a família esteja em atendimento pelo Programa Bolsa Moradia, aguardando a construção de unidades habitacionais que, por sua vez, esteja paralisada em decorrência da rescisão do contrato e o prazo de conclusão do empreendimento inicialmente previsto no cronograma esteja atrasado há, no mínimo, dois anos, além da necessidade de atendimento aos outros incisos do parágrafo único aqui mencionado.

8) Existe alguma penalidade para as famílias que recusam o reassentamento?

Não.

Nesse caso, o Bolsa Moradia pode ser suspenso?

Quando uma família está em atendimento pelo Programa Bolsa Moradia e recusa o reassentamento, se removida em função de obra pública, automaticamente é feita a solicitação da indenização e o benefício do Programa Bolsa Moradia é suspenso quando o recurso para pagamento da indenização estiver liberado.

9) Existe uma razão de o PLHIS não ter sido revisado nos últimos anos?

O diagnóstico elaborado na revisão do PLHIS de 2014 usou como base o Censo de 2010. Estávamos aguardando o Censo de 2020 para atualizar o diagnóstico e as estratégias de ação. Porém, tendo em vista o atraso do Censo 2020, principalmente por causa da pandemia, a revisão do PLHIS está em elaboração no momento atual. O novo Censo aconteceu em 2022, com divulgação parcial a partir de 2023. Estamos aguardando, ainda, a divulgação de alguns dados, em especial os intraurbanos.

10) Atualmente, quantas pessoas se encontram em situação de rua no município de Belo Horizonte?

Sugere-se que o questionamento seja encaminhado para a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), responsável pelo censo da população em situação de rua realizado no ano de 2022.

Anexo IV – Ofício GVISO/DGAS – SUASS de número 38, de 2024. Protocolo de número 31.00768058.1/2024-13



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
SEGURANÇA ALIMENTAR E CIDADANIA

Subsecretaria de Assistência Social

Ofício GVISO/DGAS - SUASS n.º 38/2024

Belo Horizonte, 29 de outubro de 2024.

Referência: Lei de Acesso à Informação (LAI) Nº 31.00768058.1/2024-13

Assunto: Solicitação de dados sobre pessoas em situação de rua e Bolsa Moradia

Prezada Subsecretária Daniele Carmona,

Com meus cordiais cumprimentos, venho responder à solicitação de dados via Lei de Acesso à informação com a seguinte consideração referente ao quantitativo de pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte:

O Censo da População em Situação de Rua BH + Inclusão, realizado no ano de 2022, identificou 5.344 pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte, vivendo em calçadas, moradias provisórias ou improvisadas, praças, baixios de viadutos, terrenos baldios, ou pemoitando em instituições – albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio ou em ocupações.

Este contingente equivale a 0,22% da população do município, considerando que a população em 2022 é 2.375.151 habitantes, segundo os dados do Censo Demográfico do IBGE, ou seja, uma proporção 2,95 vezes maior que os 0,074% encontrados no Censo de População em Situação de Rua de Belo Horizonte de 2013 (GARCIA E COLAB., 2014).

Para fins de comparabilidade com a pesquisa censitária, a PBH utiliza os dados do CadÚnico atualizados nos últimos 12 meses. Ou seja, o retrato mais próximo do momento em que é feita a divulgação. Cabe mencionar que todas as informações constantes do Cadastro Único são extremamente importantes para o desenvolvimento das ações voltadas para a população em situação de rua, assim como para toda a população vulnerável presente no município.

Os dados atualizados do CadÚnico e do Censo Pop Rua, realizado pela UFMG, apresentaram resultados convergentes para o mês de outubro de 2022. Quando comparados com as atualizações dos últimos 12 meses, identificou-se que 5.483 pessoas em situação de rua mantiveram seu cadastro atualizado nesse período.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
SEGURANÇA ALIMENTAR E CIDADANIA

Subsecretaria de Assistência Social

Para o ano de 2024, utilizando como referência o mês de agosto, 6.058 pessoas se autodeclararam em situação de vida nas ruas no Cadastro Único do município, estando com seus cadastros atualizados nos últimos 12 meses. Neste mesmo mês de referência, 11.192 pessoas em situação de rua possuíam cadastros atualizados nos últimos 24 meses.

Colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Alisson Pires Cirilo da Silva

Gerência de Vigilância Socioassistencial
Diretora de Gestão do SUAS-DGAS
Subsecretaria de Assistência Social - SUASS

**À Sra
Daniele Souza Carmona
Subsecretária de Assistência Social - SUASS**

Anexo V – Ofício SUASS/SMASAC de número 524/2024. Protocolo de número 31.00768058.1/2024-13



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
SEGURANÇA ALIMENTAR E CIDADANIA

Subsecretaria de Assistência Social

Ofício SUASS/SMASAC – Nº 524/2024

Belo Horizonte, 28 de outubro de 2024.

Assunto: Informações sobre os programas Bolsa Moradia.

Referência: LAI Nº 31.00768058.1/2024-13 da Ouvidoria do Município, relativo ao Ofício de número 04-2024, oriundo do Projeto de Extensão RE-HABITARE – UFMG.

Senhor Secretário,

Ao cumprimentá-lo, em nome da equipe da Subsecretaria de Assistência Social, acusamos o recebimento da demanda em epígrafe e, na oportunidade, encaminhamos as informações abaixo, para subsidiar resposta ao solicitante.

Esclarecemos, inicialmente, que O Programa Bolsa Moradia é regulamentado pelo Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003 e prevê corresponsabilidades entre a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL e a Política Municipal de Assistência Social:

“Art. 2º - O Programa Bolsa-Moradia será executado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL, com a colaboração técnica das Secretarias Municipais de Assistência Social e da Habitação” (Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003).

De acordo com o decreto supracitado, além de abranger o ocupante de imóvel situado em áreas de risco que não disponha de meios materiais para adquirir ou alugar moradia, o Programa Bolsa Moradia abrange também pessoas com trajetória de vida nas ruas que atendam aos critérios da Política Municipal de Assistência Social.

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte – SUAS/BH, o benefício do Programa Bolsa Moradia, no valor de quinhentos reais mensais, é destinado para pessoas em situação de rua. É vinculado ao pagamento de aluguel de imóvel previamente vistoriado e aprovado pela URBEL.

São critérios para acesso ao Programa Bolsa Moradia no âmbito da Política Municipal de Assistência Social - PMAS:

- Ser morador do município de Belo Horizonte há, no mínimo, 02 (dois) anos;
- Encontrar-se em situação de rua ou em processo de saída das ruas;
- Apresentar condições suficientes de autonomia para fazer a gestão do benefício e da moradia.

Ilmo. Senhor

Josué Costa Valadão

Secretário Municipal Interino de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

Nesta

O acesso ao Programa Bolsa Moradia, voltado para pessoas com trajetória de vida nas ruas, se efetiva por meio da realização de Processo de Habilitação e Classificação. Este processo, realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC, tem como objetivo habilitar e classificar pessoas em situação de rua para o recebimento do benefício, de acordo com disponibilidade orçamentária.

O Processo de Habilitação e Classificação para Acesso ao Programa Bolsa Moradia, diante da disponibilidade de benefícios, se inicia com a ampla divulgação das etapas aos serviços socioassistenciais, assim como aos Serviços, Programa e demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos que tenham como objeto de intervenção a população em situação de rua. A partir de então, é constituída uma Comissão de Habilitação e Classificação responsável por analisar os encaminhamentos, realizados por meio de relatórios técnicos, dos serviços socioassistenciais a partir de critérios de autonomia e vulnerabilidade social. Além do encaminhamento de relatórios técnicos pelos serviços socioassistenciais, é possível participar do Processo de Habilitação e Classificação por meio de inscrição nas unidades socioassistenciais que ofertam atendimento para pessoas em situação de rua.

A Portaria 140, publicada em 01 de agosto de 2023, encerrou o processo de Habilitação e Classificação de 2018, visto que houve o esgotamento de convocação e busca ativa das pessoas em situação de rua que participaram do referido processo. As vagas existentes/remanescentes foram destinadas às pessoas em situação de rua acompanhadas pelos serviços da rede de atendimento à população em situação de rua, seguindo os critérios de prioridade descritos na portaria em questão.

Neste sentido, informamos que o acesso ao Programa Bolsa Moradia segue critérios estabelecidos em leis, decretos e portarias, não sendo possível realizar o acesso direto sem a observação das definições preconizadas na normativas.

No que se refere ao número de pessoas em situação de rua no município, esclarecemos que Belo Horizonte considera, para fins de políticas públicas, as pessoas em situação de rua com dados atualizados no Cadastro Único (CadÚnico), considerando que o fenômeno que envolve a vida nas ruas é multifatorial e dinâmico, de modo que não podemos considerar apenas o cadastro, pois o indivíduo circula entre diferentes cidades, situações e contextos sociais, assim o cenário territorial se modifica continuamente.

No ano de 2022 o Censo para a população em situação de rua, realizado a partir de um contrato da SMASAC com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa/ Universidade Federal de Minas Gerais/FUNDEP teve como objeto a prestação de serviços especializados para realização de pesquisa censitária, que apresentou um número de 5.344 pessoas em situação de rua no município.

Os dados coletados pela pesquisa apontaram para uma realidade muito próxima dos resultados obtidos através das informações atualizadas do CadÚnico. De modo, que se pode considerar que não existem divergências sobre as informações, mas sim uma definição de parâmetros e uma concepção teórica na análise dos dados, que atualmente apresenta um número aproximado de 6.000 pessoas em situação de rua.



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
SEGURANÇA ALIMENTAR E CIDADANIA**

Subsecretaria de Assistência Social

Nos últimos 5 anos, 1.430 famílias foram contempladas com o benefício do Programa Bolsa Moradia, e não temos dados sobre mulheres vítima de violência beneficiadas pelo referido benefício, considerando que este não é um dos critérios para este Programa.

O Programa destinado a mulheres vítimas de violência é o Morada Segura, vinculado ao Subsecretaria de Direitos e Cidadania e o abono pecuniário é regulado pela URBEL. De modo, que as questões referentes aos referidos benefícios devem ser direcionadas para os órgãos que fazem a sua gestão.

Sendo o que se apresenta para o momento, permanecemos à disposição, para outras informações que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,

Daniele Souza Carmona
Subsecretária de Assistência Social

Anexo VI – Respostas URBEL. Questionamentos da demanda de número 31.00908727.1/2024-82

RESPOSTAS URBEL – QUESTIONAMENTOS DA DEMANDA LAI 31.00908727.1/2024-82

1. No momento da vistoria dos imóveis a serem alugados, quais são os elementos considerados?

Os imóveis a serem alugados pelos beneficiários do PBM passam por uma vistoria visual realizada por engenheiros da Urbel para verificar se o imóvel, no momento da vistoria:

- a) não estão em situação de risco geológico e ou estrutural;
- b) não apresentam algum tipo de situação que colocaria em risco imediato à integridade física dos usuários (por exemplo ausência de guarda corpo em desníveis);
- c) possui condições mínimas de habitabilidade e funcionalidade para o perfil da família que está demandando a vistoria.

Para além disso, não é objeto da vistoria verificar:

- a) o funcionamento e dimensionamento da cobertura, das instalações hidrossanitárias, instalações elétricas e esquadrias.

Destacamos que não é possível a aprovação de imóveis onde há necessidade de monitoramento geológico e/ou do sistema estrutural, identificado no momento da vistoria.

No entanto, o imóvel pode sofrer alterações posteriores, seja por ações diretas do homem ou da natureza, alterando o seu quadro de estabilidade estrutural e/ou geológica ou de habitabilidade.

Desta forma, o beneficiário é orientado a indicar outro imóvel para avaliação e aprovação, caso haja alterações que comprometam a habitabilidade durante o tempo em que estiver morando no imóvel.

2. Nesse sentido, a localização dos imóveis, a disponibilidade de serviços (acesso ao transporte, educação, saúde etc.), a acessibilidade, a adequação cultural e a adequação do imóvel em relação ao número de integrantes das famílias são fatores considerados para a aprovação ou reprovação dos imóveis?

- a) As vias externas de acesso ao imóvel, inclusive as áreas de uso comum da edificação, não são objeto da vistoria. Porém, se constatada qualquer irregularidade que comprometa a acessibilidade ao imóvel, estas não serão motivo de reprovação, mas deverão constar como advertência no Termo de Responsabilidade – TR a ser assinado pelo beneficiário.
- b) O número de integrantes das famílias não é fator considerado, pela equipe de engenharia, para a reprovação do imóvel.

3. Quais são as principais razões das reprovações dos imóveis no contexto do Bolsa Moradia?

Os principais motivos de reprovação, e que não podem, ou são inviáveis de serem sanados para aprovação, são:

- a) insalubridade extrema: umidade, paredes mofadas, odor forte de mofo, falta de iluminação e ventilação comprometendo a habitabilidade;
- b) instalação elétrica precária: risco de choque e curto circuito;
- c) interferências geológicas e/ou estrutural que demandem monitoramento constante.

4. Os imóveis podem estar localizados em ZEIS, áreas de zoneamento de interesse social, em vilas e favelas?

Sim.

5. Há impedimento dos imóveis estarem em áreas informais da cidade?

Não, desde que estejam situados em ocupações consolidadas.

6. É possível que os imóveis não estejam totalmente regulares (por exemplo, que não tenham o Habite-se)?

O foco da vistoria para o Programa Bolsa Moradia é garantir que, no momento da vistoria, o imóvel do ponto de vista da engenharia possa ser habitado.

Desta forma, não é solicitado documentação do imóvel comprovando sua regularidade do ponto de vista urbanístico e/ou legal.

Anexo VII – Respostas ao protocolo de número 31.00768058/2024-13

08/11/2024, 17:35

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

Prefeitura de Belo Horizonte 6 de nov. de 2024, 14:33

Órgão/Unidade: DITR -

Fase: Em andamento

Situação: Aguardando resposta do solicitante

Informação: Caso deseje recorrer do seu pedido, clique abaixo no botão ATENDER.

Resposta: .

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBCONTROLADORIA DE TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO

Prezado(a) Sr.(a)BRUNA BESSI PEREIRA

Ref.: Manifestação nº.:31.00768058/2024-13

Em atenção à presente demanda, a Urbel vem prestar as seguintes informações:

1) Atualmente, quantas pessoas se encontram em situação de rua no município de Belo Horizonte?

O dado deve ser fornecido pela SMASAC, que é responsável pelo acompanhamento e políticas para população em situação de rua no Município.

2) Quantas pessoas em situação de rua foram atendidas pelo Bolsa Moradia nos últimos anos?

Já acessaram o Programa Bolsa Moradia cerca de 1240 famílias indicadas pela SMASAC por se encontrarem em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas.

3) Quantas mulheres em situação de violência doméstica foram atendidas pelo Bolsa Moradia? Quando foi o primeiro atendimento? Atualmente, 33 famílias recebem atendimento. O primeiro benefício foi concedido em setembro/2023.

4) Qual a demanda de atendimento, pelo Bolsa Moradia, de pessoas em situação de rua e de mulheres em situação de violência doméstica?

Os dados de pessoas com atendimento atual é de outras 35 indicadas, além daquelas que já recebem o benefício.

População com trajetória de vida nas ruas: outras 516 além daquelas já atendidas.

Mulheres indicadas para o Morada Segura: outras 35, além daquelas já atendidas.

A demanda da cidade não é gerenciada pela URBEL, tendo que ser



08/11/2024, 17:35

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

consultada a SMASAC. Os números aqui informados são aqueles da demanda já formalizada, em tratativas de atendimento.

5) Quais os requisitos para o recebimento do Bolsa Moradia, Abono Pecuniário e Morada Segura?

Os critérios são indicados na legislação de referência do programa, especificamente a Lei 7597/98 e suas alterações e o Decreto Municipal 11.375/2003 e suas alterações posteriores.

De acordo com a SMASAC seguem anexas as respostas.

Obrigado por entrar em contato com a Prefeitura de Belo Horizonte.

Atenciosamente,
Subcontroladoria de Transparência e Prevenção da Corrupção

 oficio524-24 - SMASAC (1).pdf

 Oficio resposta LAI Nº 31.00768058.1_2024-13.docx.pdf

Atender

BRUNA BESSI PEREIRA 18 de out. de 2024, 12:55

Caso deseje desistir do seu pedido, clique abaixo no botão ATENDER.

Atender

Histórico

PS

Prefeitura de Belo Horizonte - Sistema 8 de nov. de 2024, 00:00

Informação: Seu pedido ainda está sendo analisado e o prazo para envio da resposta a seu pedido foi prorrogado por mais dez dias, nos termos do art. 9º, §3º do Decreto nº 14.906/2012.Nova data para resposta da solicitação: 17/11/2024 23:59:59

