



Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia

Membros da Comissão:

Vereadora Bella Gonçalves (Presidenta)
Vereador Dr. Bernardo Ramos
Vereador Gllson Reis
Vereador Maninho Félix (Vice-Presidente)
Vereador Pedro Patrus

Relatora:

Vereadora Bella Gonçalves

Divisão de Consultoria Técnica:

Leonardo Assis Silva
Marina Abreu Torres
Marcelo Antônio de Menezes

Assessoria Técnica e Parlamentar:

Amanda Couto Medeiros - Assessora Parlamentar e Cientista do Estado
Flávia Nolasco - Assessora Parlamentar e Cientista Social
Luiz Fernando Vasconcelos de Freitas - Assessor Parlamentar (ALMG) e Advogado Popular
Marina Sanders - Pesquisadora e Arquiteta Urbanista
Thayan Rodrigues - Assessor Parlamentar e Advogado Popular
Trankilino Túlio - Assessor Parlamentar e Arquiteto Urbanista

Belo Horizonte
Agosto de 2020

Protocolizado conforme
Portaria nº 18.884/20
Data: 21/08/20
Hora: 12:25:16



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEIS	Área Especial de Interesse Social
BH	Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor
Cemig	Companhia Energética de Minas Gerais
CMH	Conselho Municipal de Habitação
Copasa	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DRENURBS	Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte
EHIS	Empreendimentos habitacionais de interesse social
FJP	Fundação João Pinheiro
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LOA	Lei Orçamentária Anual
MG	Minas Gerais
ODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP	Orçamento Participativo
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

PDR	Plano Diretor Regional
PEAR	Programa Estrutural de Áreas de Risco
PGE	Plano Global Específico
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMH	Política Municipal de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPAG	Plano Plurianual de Ações Governamentais
PROAS	Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vitimadas por Calamidade
PROFAVELA	Programa de Regularização Fundiária de Favelas
PRU	Plano de Regularização Urbanística
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
ROT	Recursos Ordinários do Tesouro
SMOBI	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social



SUMÁRIO

Apresentação.....	4
Introdução.....	6
1. Necessidades habitacionais e vazios urbanos.....	11
1.1. Déficit habitacional e inadequação de domicílios.....	11
1.2. Necessidades habitacionais da população em situação de alta vulnerabilidade.....	23
1.3. Vazios urbanos.....	33
2. Análise da Política Municipal de Habitação.....	38
2.1. Provisão Habitacional.....	45
2.2. Intervenção em Assentamentos de Interesse Social.....	56
2.3. Assistência e assessoria técnica.....	67
3. Conflitos fundiários.....	69
4. Moradia em contexto de emergência.....	89
5. Orçamento público e habitação.....	112
Considerações finais.....	122
Referências Bibliográficas.....	128
Anexo I.....	135



APRESENTAÇÃO

“a recordação daquele mundo me traz lágrimas aos olhos. Como éramos pobres! Miseráveis talvez! [...] escrevo como uma homenagem póstuma [...] Homens, mulheres, crianças que se amontoaram dentro de mim, como amontoados eram os barracos de minha favela” (EVARISTO, 2013. 29-30).

O presente relatório da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Câmara Municipal de Belo Horizonte foi construído por mãos e mentes de pessoas realmente interessadas pelo tema, pessoas que buscam sistematizar uma análise densa das políticas habitacionais da capital mineira, da academia e assessoria legislativa àqueles que lutam historicamente e cotidianamente pelo direito à moradia e pelo direito à cidade.

As moradoras e os moradores de favelas, ocupações, periferias e quilombos em contexto urbano, os movimentos sociais, os advogados populares, as lutadoras e lutadores excluídos dos espaços de poder político. Essas pessoas construíram a cidade a partir de lutas, reivindicações e participação popular, confrontando os interesses daqueles que sempre dominaram os espaços institucionais para mercantilizar o espaço urbano, proferindo decisões que materializam a exclusão e a segregação urbana.

Esse relatório se inicia com uma citação e homenagem a Conceição Evaristo, uma das maiores escritoras brasileiras, mulher negra que foi expulsa de Belo Horizonte pelas ações de “desfavelamento” que marcavam o período da ditadura militar. Evaristo nos remete aos becos de uma memória que se repete desde a fundação da cidade, em um ato de injustiça histórica que despejou e expulsou os antigos habitantes do Curral Del Rey. A comunidade, amplamente constituída por pessoas empobrecidas e negras, tiveram sua memória soterrada por concreto e cimento, como aquele que esconde o antigo Largo do Rosário sob a esquina da Rua dos Timbiras com Rua da Bahia.

Os capítulos que seguem narram um contexto de cidade onde há muita gente sem casa e muita casa sem gente. A verdade é que Belo Horizonte ainda não foi capaz de aplicar com firmeza e justiça os instrumentos de política urbana que dão sentido ao princípio da função social da propriedade.

Apesar da história de sua fundação, Belo Horizonte é uma cidade marcada por lutas e sempre foi vanguardista na elaboração de uma política municipal de habitação, sendo uma das primeiras capitais a aprovar um Plano Diretor, em 1996. A cidade construiu poderosos instrumentos de participação popular como o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Participativo da Habitação. Tais políticas foram, em alguma medida, adequadas ao cenário de ampliação dos investimentos federais na área e intervenção em aglomerados durante os anos de 2009 a 2013. Desde então, a cidade acompanha o ritmo de desinvestimento em habitação e em intervenções, em prejuízo daqueles que mais precisam: as periferias urbanas.



O cenário estrutural de crise urbana acentuada, associada às sucessivas situações de calamidade e emergência que marcam o ano de 2020, apontam para a necessidade de uma reorientação da política municipal de habitação, com a substantiva inversão de prioridades orçamentárias para a garantia da moradia como um bem essencial na promoção da vida e da dignidade humana.

Enquanto escrevo estas linhas, milhares de pessoas se vêem desabrigadas meio a uma crise econômica de enormes proporções e uma crise sanitária que retirou a vida de milhares de brasileiros. Nesse instante em que “ficar em casa” é uma medida essencial de proteção da vida, precisamos lutar pela política municipal de habitação para que as pessoas tenham casa - e esta não se transforme em uma frase vazia de sentido.

A análise realizada nesse estudo técnico revela que o município não tem construído novas moradias na atual gestão. Por outro lado, a cidade assistiu nos últimos dez anos a emergência de movimentos populares de luta pela moradia e pelo direito à cidade que construíram as ocupações urbanas com suas mãos, sangue e suor. Estamos falando de cerca de 20 mil habitações auto-construídas nos últimos anos que demandam ações urgentes de reconhecimento, urbanização e garantia de direitos fundamentais.

Para defender a política municipal de habitação precisamos reinventá-la. Precisamos buscar novas fontes de recursos, novas metodologias que consideram os saberes populares em todas as fases da produção do espaço de moradia e comunidade. Precisamos incluir públicos até então excluídos como parte da demanda habitacional, como o caso da população em situação de rua, mulheres em situação de violência e comunidade LGBTIQ+. Precisamos construir uma cidade onde caibam todos, todas e todes.

O relatório buscou realizar uma análise que possa embasar as ações públicas e também da sociedade organizada. Esperamos que seu legado seja o fortalecimento das políticas habitacionais, tão essenciais na promoção dos direitos humanos e de justiça. Também esperamos que ele seja utilizado para promover reparação histórica às populações sistematicamente excluídas da cidade.



INTRODUÇÃO

Este estudo consiste em uma análise das necessidades habitacionais e das políticas públicas voltadas à garantia do direito humano à moradia no município de Belo Horizonte. O direito à moradia é reconhecido como um *direito fundamental* entre os países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU), entre eles o Brasil, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A transformação do direito à moradia em um *direito constitucional*, ou seja, expresso em Constituição, é um passo importante para garantir sua efetividade. As Constituições nacionais de mais de sessenta países já incorporam hoje esse direito.

No Brasil, o direito à moradia demorou para se tornar um direito constitucional. Não foi incluído em nossa Constituição Federal em 1988, junto aos demais direitos sociais. Foi necessária muita luta e mobilização popular para que, apenas no ano 2000, fosse introduzido a partir da Emenda Constitucional nº 26/00. Atualmente, consta em nossa Constituição, no Capítulo II - Dos Direitos Sociais:

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

Para que se faça cumprir esse direito, a Constituição determina que:

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

[...]

IX - promover programas de construção e de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Sendo assim, o poder Executivo é responsável por investir recursos na produção de habitação acessível e na promoção de melhorias em territórios e em moradias com carência de infraestrutura. Cabe ao Legislativo propor leis e fiscalizar essa atuação.

Para analisar as ações da Prefeitura no que diz respeito à garantia do direito à moradia, a Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Câmara Municipal de Belo Horizonte criou, em 2019, um grupo de trabalho sob relatoria da vereadora Bella Gonçalves, o **GT Direito à Moradia**¹. Composto por assessores parlamentares e consultores legislativos, o grupo se reuniu periodicamente para levantar informações, elaborar requerimentos para apreciação da Comissão e debater resultados.

O Plano de Trabalho do grupo definiu quatro eixos temáticos:

¹ Requerimento de Comissão nº 1.015/2019, disponível no Portal da CMBH. Os desdobramentos do grupo podem ser vistos na aba “Visualizar requerimentos relacionados”.



- 1) Necessidades habitacionais e vazios urbanos;
- 2) Provisão habitacional;
- 3) Intervenção em assentamentos de interesse social;
- 4) Mediação em conflitos fundiários.

Para cada eixo, foi prevista uma fase de sistematização das informações, uma posterior análise e, ao fim, a apresentação dos resultados em audiência pública. A análise do primeiro eixo temático **1. Necessidades habitacionais e vazios urbanos** foi desenvolvida e debatida em audiência (Figura 1). Dentro dessa seção, foi adicionada a subseção **1.2. Necessidades habitacionais da população em situação de alta vulnerabilidade**, de forma a aprofundar questões relativas à garantia do direito à moradia à população em situação de rua, já que essa não é contemplada nas pesquisas de base domiciliar que fornecem dados para o cálculo do déficit habitacional; e à mulher em situação de violência, que demanda especificidades em seu atendimento.



Figura 1 - Audiência pública para debater sobre os vazios urbanos e as necessidades habitacionais em Belo Horizonte, realizada em 20 de outubro de 2019. Fonte: Portal CMBH.

Entretanto, o fluxo previsto pelo GT Direito à Moradia sofreu alterações nos eixos posteriores devido à Situação de Emergência decretada no município devido às enchentes de janeiro de 2020² e a suspensão do expediente e determinação do trabalho remoto na Câmara Municipal de Belo Horizonte decorrente das ações de controle da pandemia Covid-19³. As audiências referentes aos eixos temáticos previstas foram adiadas por tempo indeterminado e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara convocou outras

² Decreto nº 17.261/2020.

³ Deliberação nº 5/2020, Portaria 18.881/20 e 18.884/20.



reuniões de caráter emergencial, diretamente ligadas à pauta do direito à moradia, que trouxeram informações adicionais ao estudo.

Dentro da seção **2. Análise da Política Municipal de Habitação**, que incluía as subseções **2.1 Provisão Habitacional (eixo 2)** e **2.2 Intervenção em assentamentos de interesse social (eixo 3)**, foi incorporada posteriormente pelo GT a subseção **2.3 Assistência e assessoria técnica**, linha programática recém incorporada na Política Municipal de Habitação (PMH), em fase de regulamentação. Na seção **3. Conflitos fundiários (eixo 4)**, foram incorporadas informações sobre despejos administrativos, referentes à audiência realizada no dia 31 de outubro de 2019 (Figura 2).



Figura 2 - Audiência pública para debater sobre os despejos administrativos realizados em casos de ocupação de imóveis públicos municipais, realizada no dia 31 de outubro de 2019. Fonte: Portal CMBH.

Para contemplar as discussões relacionadas ao direito à moradia no contexto do impacto das chuvas de janeiro de 2020 e da pandemia da Covid-19, foi adicionada no trabalho a seção **4. Moradia em contexto de emergência**, que incorporou informações debatidas na Audiência Ação e reparação para a população atingida por enchentes e deslizamentos em BH, realizada no dia 13 de fevereiro de 2020 (Figura 3) e na Reunião especial sobre direitos humanos, cidadania e moradia no enfrentamento do COVID-19, realizada no dia 20 de abril de 2020 (Figura 4).



Figura 3 - Audiência Ação e reparação para a população atingida por enchentes e deslizamentos em BH, realizada em 13 de fevereiro de 2020. Fonte: Portal CMBH.

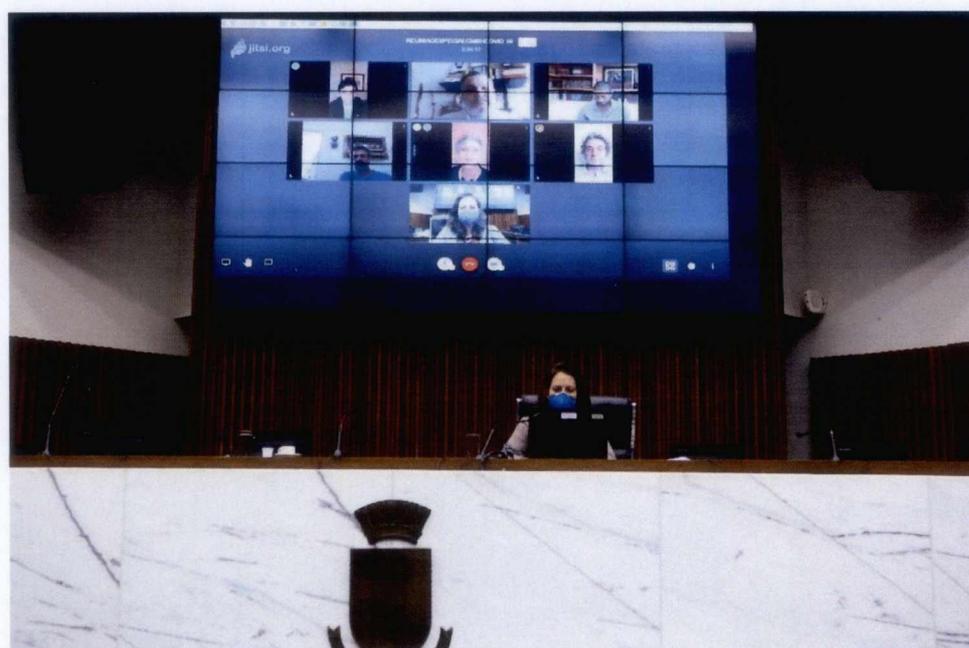


Figura 4 - Reunião especial sobre direitos humanos, cidadania e moradia no enfrentamento do COVID-19, realizada em 20 de abril de 2020. Fonte: Portal CMBH.

Na seção **5. Orçamento destinado à habitação**, foi dado destaque aos conteúdos referentes aos gastos com a política habitacional no orçamento público, que foram debatidos de forma transversal em todos os eixos previstos pelo Grupo de Trabalho. Com as informações apresentadas nessa seção pretende-se subsidiar propostas para o próximo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2022- 2025) no que diz respeito à pauta do direito à moradia. Destaca-se que há dois desafios adicionais nesse sentido. O primeiro diz respeito à necessidade de adequação das ações e subações orçamentárias à recém aprovada **Resolução LII (dez/2018) do Conselho Municipal de Habitação (CMH)**



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

que atualiza as diretrizes, determina as famílias e os territórios a serem atendidos e prevê novos programas da Política Municipal de Habitação. O segundo se refere às aplicações dos recursos da **Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)** que serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação por determinação do **Plano Diretor (Lei 11.181/19)**, lei fruto da construção coletiva de técnicos e movimentos sociais na IV Conferência Municipal de Política Urbana (2014), aprovada por meio da pressão popular com a destacada participação dos movimentos de luta pela moradia de Belo Horizonte (Figura 5).



Figura 5 - Aprovação da Lei Municipal nº 11.181 - Plano Diretor

O material apresentado a seguir foi elaborado com o suporte fundamental de técnicos da Divisão de Consultoria Legislativa (DIVCOL), que forneceram uma leitura técnica avançada sobre os documentos, leis, dados e informações orçamentárias referentes à temática abordada. Em anexo, estão listados os requerimentos dos pedidos de informação enviados pelo Grupo de Trabalho (Anexo I) a partir dos quais é possível acompanhar as respostas e desdobramentos pelo Portal da CMBH.



1. NECESSIDADES HABITACIONAIS E VAZIOS URBANOS

A primeira seção deste estudo corresponde ao primeiro tema estudado pelo Grupo de Trabalho: às necessidades habitacionais e os vazios urbanos do Município de Belo Horizonte. Sabemos que o problema da falta de acesso à moradia digna está presente em grande parte das cidades brasileiras: 6,35 milhões de famílias, mais de 30 milhões de pessoas não têm casa para morar e 87% destas vivem em áreas urbanas⁴. No entanto, não se pode compreender tal problema de forma isolada, desconsiderando as moradias e terrenos existentes que são inacessíveis à uma camada considerável da população. É por isso que esta seção pode ser resumida pela tão conhecida frase “tanta gente sem casa e tanta casa sem gente.” A análise será dividida em três subseções: **1.1. Déficit habitacional e Inadequação de domicílios**, **1.2. Necessidades habitacionais da população em situação de alta vulnerabilidade** e **1.3. Vazios urbanos**. Buscamos sistematizar as informações de forma a facilitar a compreensão do leitor sobre quais dados estão disponíveis, quando foram atualizados e quais foram as metodologias empregadas para produzi-los.

1.1. Déficit habitacional e inadequação de domicílios

Antes de se fazer uma análise dos dados encontrados no que diz respeito às necessidades habitacionais em Belo Horizonte, é preciso mencionar o processo de consolidação da metodologia de cálculo referência, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP). O cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios foi realizado pela FJP pela primeira vez em 1995, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1990. Desde então, a fundação tem produzido periodicamente relatórios que têm sido uma referência importante para embasar estudos acadêmicos, políticas públicas e reivindicações de movimentos sociais. No entanto, ajustes e transformações têm ocorrido decorrentes do aprimoramento da metodologia empregada e devido a descontinuidades nas pesquisas amostrais e censitárias realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), base primária de dados para o cálculo do déficit. É preciso esclarecê-los para compreendermos melhor as análises que serão feitas a seguir.

Apesar da série histórica produzida pela FJP ser intitulada “Déficit habitacional no Brasil”, desde o primeiro relatório lançado em 1995, a instituição ressalta que o problema do acesso à moradia digna não se restringe à provisão de unidades habitacionais *stricto sensu*, estando também relacionado a condições mais amplas de qualidade de vida, como a segurança da posse e o acesso à infraestrutura urbana. Nesse sentido, tem optado por trabalhar com a noção de “necessidades habitacionais”, das quais o déficit é um subcomponente. Essa definição foi também adotada pelo Grupo de Trabalho.

⁴ Censo IBGE (2010) e PNAD (2015).



A FJP ressalta que o conceito de necessidades habitacionais deve refletir o “dinamismo e a complexidade de uma determinada realidade socioeconômica”⁵. As necessidades habitacionais variam conforme a dinâmica da própria sociedade e correspondem a arranjos diferentes para diferentes grupos sociais. Reduzi-la a um número, ou agregado de números, é uma operação delicada, e deve ser acompanhada das devidas ressalvas e indicações dos alcances e limites da metodologia adotada.

Segundo a metodologia consolidada pela FJP, o **déficit habitacional** consiste em situações que demandam por “reposição” ou “incremento” de estoque, ou seja, pela construção de novas unidades habitacionais. As moradias que demandam por “reposição” são aquelas “sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas” (FJP, 2018, p. 20). Nesse sentido estão incluídos atualmente os domicílios rústicos, que não possuem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. As situações que demandam por “incremento de estoque” são aquelas que indicam a necessidade de aumento da oferta habitacional existente. Incluem-se os domicílios improvisados, que são lugares sem fins residenciais ou locais que servem como moradia alternativa, como imóveis comerciais, baixios de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, entre outros. Também são considerados a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel de famílias de baixa renda e o adensamento excessivo em domicílios alugados. No caso desse último componente, os domicílios são considerados parte do déficit pois demandam intervenções que não podem ser feitas pela família inquilina, como a ampliação ou venda do imóvel em busca de outro maior. Os dados utilizados para o cálculo do déficit são coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), conforme operacionalização detalhada na Tabela 1.

Tabela 1 - Operacionalização dos componentes do déficit habitacional a partir dos dados do Censo e da PNAD

Componente	Indicador
Habitação precária	Número de domicílios em que o material predominante nas paredes externas é classificado como taipa não revestida, madeira aproveitada, palha, outro material ou sem parede Número de domicílios particulares improvisados
Coabitação familiar	Número de famílias secundárias no mesmo domicílio Número de famílias residentes em cômodos
Ônus excessivo com aluguel	Número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que gastam mais de 30% de sua

⁵ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 1995, p. 10.



	renda com aluguel.
Adensamento excessivo de domicílios alugados	Número de domicílios alugados com média de mais de três pessoas por dormitório.

Fonte: elaborado pela DIVCOL, com base em FJP (2018)

Já a **inadequação de domicílios** corresponde às “habitações que não proporcionam aos seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades”⁶. Pressupõe-se que são necessárias melhorias na edificação ou na infraestrutura urbana para que as habitações alcancem o padrão de adequação. São considerados inadequados os domicílios urbanos com carência de infraestrutura, ou seja, que não contam com ao menos um dos seguintes serviços: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitária ou fossa séptica e coleta de lixo. Também são componentes da inadequação de domicílios a inadequação fundiária, ausência de banheiro próprio, cobertura inadequada e o adensamento excessivo de domicílios próprios. No caso desse último componente, os domicílios são considerados parte da inadequação, e não do déficit, porque podem ser ampliados e assim adequados para o tamanho das famílias. Destaca-se que os componentes da inadequação de domicílios não são mutuamente exclusivos e, portanto, não podem ser somados. Assim, uma habitação com carência de infraestrutura pode ter, também, cobertura inadequada – e estará contabilizada em ambos os componentes.

Tabela 2 - Operacionalização dos componentes da inadequação de domicílios a partir dos dados do Censo e da PNAD

Componente	Indicador
Inadequação fundiária	Quando pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno onde ela se localiza.
Domicílios sem banheiro	Domicílios que não possuem banheiro exclusivo.
Carência de infraestrutura	Domicílios urbanos que não disponham de ao menos um dos seguintes serviços: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitária ou fossa séptica e coleta de lixo
Adensamento excessivo de domicílios próprios	Número de domicílios próprios com média de mais de três pessoas por dormitório.

⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: FJP, 2004, p.8.

**Cobertura inadequada**

Domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, não apresentam coberturas de telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

Fonte: elaborado com base em FJP (2018)

Desde a primeira publicação realizada em 1995, a FJP publicou ao menos outros nove estudos com o cálculo das necessidades habitacionais no Brasil ano a ano, a partir das pesquisas demográficas realizadas pelo IBGE. Ao longo do tempo, a metodologia utilizada foi sendo consolidada, a partir de revisões conceituais ou de modificações na fonte de dados disponíveis.

Entre 2007 e 2015, a fundação constituiu uma série histórica comparável, ou seja, foram mantidos todos os componentes e a forma de aferição de cada um foi basicamente a mesma, com adaptações pontuais que não invalidam equiparações. Ajustes ocorreram em 2010, para conciliar dados obtidos via Censo Demográfico com aqueles provenientes da PNAD nos demais anos, e em 2015, devido à supressão de uma variável da PNAD. A partir de 2016, no entanto, as alterações na PNAD inviabilizaram o cálculo das necessidades habitacionais com qualquer grau de comparabilidade com os estudos efetivados nos anos anteriores, interrompendo a série histórica.

É importante destacar que o cálculo feito pela FJP possui limitações quanto ao seu alcance territorial. Como a principal fonte de dados utilizada nos estudos publicados é a PNAD, os resultados encontrados só possuem validade estatística para a federação, os estados e algumas regiões metropolitanas. Assim, **entre 2007 e 2015, temos o cálculo para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, mas apenas no ano de 2010, com a utilização dos dados censitários, temos informações específicas para o município de Belo Horizonte.**

A partir de 2016 a PNAD anual passou a ser integrada à PNAD Contínua, e perguntas imprescindíveis aos cálculos deixaram de ser realizadas anualmente. No questionário da PNAD Contínua não existe pergunta sobre os domicílios improvisados e não é possível aferir o componente de coabitação, uma vez que a pesquisa não divide os moradores do domicílio em famílias. Segundo reportagem do jornal Valor Econômico de 2018, o IBGE tinha a intenção de reincorporar perguntas sobre coabitação e intenção de constituir novo domicílio em 2019, o que não ocorreu. Sendo assim, **para os anos 2016 em diante, não existem publicações sobre as necessidades habitacionais.** Desde então o Censo Demográfico passou a ser a única fonte de dados compatível com a metodologia da FJP. Entretanto, devido a cortes orçamentários do Governo Federal, o Censo 2020 terá um questionário menor do que os anteriores. Destaca-se que **não será mais incluída a**



pergunta referente aos gastos com aluguel, inviabilizando a aferição do componente do déficit que mais cresce nos últimos anos, o ônus excessivo com aluguel⁷.

A seguir, detalhamos e sintetizamos na Tabela 3 e Tabela 4 as principais modificações na metodologia das necessidades habitacionais desde 1990.

Tabela 3 - Alterações metodológicas no cálculo das necessidades habitacionais

Ano analisado	Ano de publicação	Base de dados	Principais alterações
1990	1995	PNAD 1990	As famílias conviventes faziam parte do déficit, independente se desejassem constituir novo lar ou não. O ônus excessivo com aluguel é parte da inadequação de domicílios e não há distinção entre adensamento excessivo para imóveis próprios e imóveis alugados.
2000	2001	PNAD 2000 Censo 2000	Existem dois estudos para o ano: um publicado em 2001, com base na PNAD 1999 e em alguns dados do Censo, sobre o Brasil, Unidades da Federação e algumas regiões metropolitanas, e outro, publicado em 2004, com base na totalidade das informações do Censo, sobre municípios selecionados, regiões metropolitanas e outras microrregiões geográficas.
	2004		
2005	2006	PNAD 2005	A partir desse estudo, na análise das famílias residentes em um cômodo, deixa de ser considerado déficit aquelas que residem em cômodo cedido por empregador.
2006	2006	PNAD 2006	A partir desse estudo, o componente “cobertura inadequada” (domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, não apresentam coberturas de telha, laje de concreto ou madeira aparelhada) passa a compor o cálculo de inadequação de domicílios.
2007	2009	PNAD 2007	Com a inclusão no questionário da PNAD da pergunta sobre intenção de constituir nova moradia às famílias conviventes, apenas aquelas com tal intenção passam a compor o déficit. O componente se mantém assim até 2015, com adequação no cálculo nos anos de 2010 e 2015. Os domicílios com adensamento excessivo de imóveis alugados passam a compor o déficit.
2008	2011	PNAD 2008	Não há modificações significativas.
2009	2012	PNAD 2009	Não há modificações significativas.
2010	2013	Censo 2010	O Censo Demográfico não trouxe informação sobre famílias conviventes. Para cálculo do componente, foi utilizado dado formulado a partir de algoritmo desenvolvido pelo IBGE para auferir famílias conviventes e fator de redução formulado pela FJP com a média dos valores observados em 2009 e 2011 da variável “intenção de constituir domicílio exclusivo”.

⁷ ARAGÃO, Themis. *Cortes no Censo 2020 tornam inviável o cálculo do déficit habitacional*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/cortes-no-censo-2020-tornam-inviavel-o-calculo-do-deficit-habitacional/>. Acesso em 27/02/2020.



2011	2015	PNAD 2011	Não há modificações significativas.
2012		PNAD 2012	
2013	2016	PNAD 2013	Não há modificações significativas.
2014		PNAD 2014	
2015	2018	PNAD 2015	PNAD deixa de perguntar sobre intenção de famílias conviventes de constituir domicílio próprio. FJP utiliza média dos anos anteriores (2011 a 2014) para calcular a coabitação.
?	?	Censo 2020	Não haverá possibilidade de cálculo do ônus excessivo com aluguel.

Fonte: elaborado pela DIVCOL, com base em FJP (1995, 2001, 2004, 2006, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2018).

Tabela 4 - Componentes utilizados do cálculo das necessidades habitacionais

Componente		1990	2000	2005	2006	2007 a 2015
Déficit habitacional	Domicílios improvisados					
	Domicílios rústicos					
	Totalidade das famílias conviventes					
	Famílias conviventes selecionadas					
	Cômodos alugados e cedidos (exceto por empregador)					
	Cômodos alugados e cedidos					
	Ônus excessivo com aluguel					
	Adensamento excessivo de domicílios alugados					
Inadequação de domicílios	Adensamento excessivo					
	Adensamento excessivo de domicílios próprios					
	Inadequação fundiária					
	Domicílios sem banheiro					
	Carência de infraestrutura					
	Carência de infraestrutura (segundo faixas de renda)					
	Cobertura inadequada					
	Ônus excessivo com aluguel					

Fonte: elaborado pela DIVCOL, com base em FJP (1995, 2001, 2004, 2006, 2009, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2018).

Dados disponíveis

Os dados mais recentes sobre o déficit habitacional são de 2010 para o município de Belo Horizonte e de 2015 para a Região Metropolitana. Por questões metodológicas, optamos por não trabalhar com projeções neste estudo, considerando não ser verossímil pressupor estabilidade dos dados nos últimos anos, em que vivenciamos uma crise econômica e, ao mesmo tempo, a produção de habitações pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Diante do cenário de indisponibilidade de dados mais atualizados, sistematizamos abaixo os dados publicados pela FJP (Tabela 5). Percebe-se que, em 2015, a RMBH tinha um déficit habitacional proporcionalmente menor do que a média nacional,



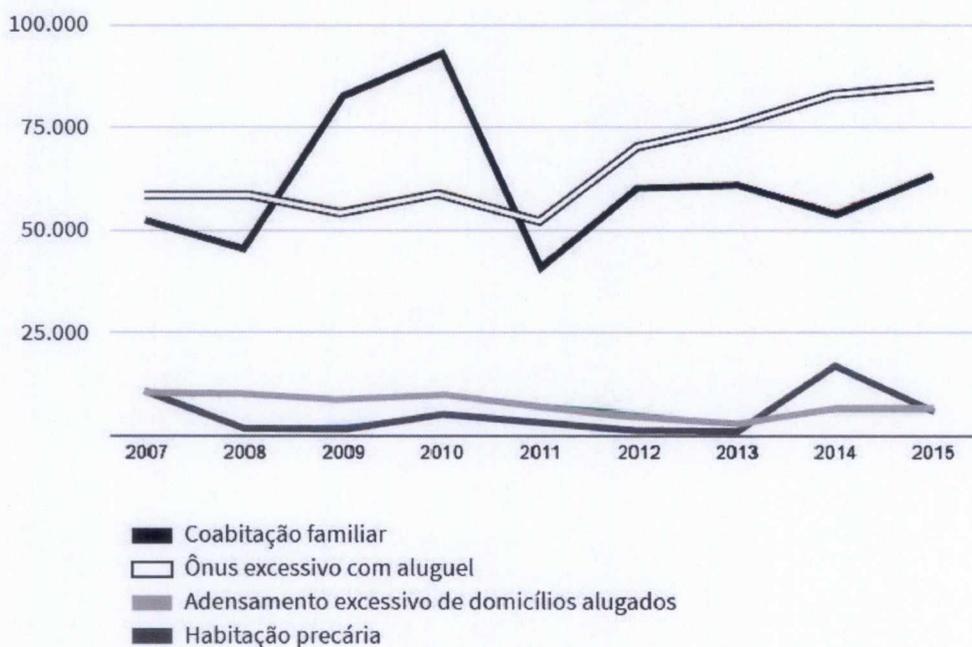
fenômeno que também aconteceu em 2010. Ao tratar dos números relativos ao Município, deve-se considerar que entre 2010 e 2015 o déficit diminuiu no país (de 12,1% para 9,3%) e na Região Metropolitana de Belo Horizonte (de 10% para 9,1%), e é provável que o Município tenha acompanhado a queda. **Os componentes de maior peso no Brasil, na RMBH e no Município de Belo Horizonte são o ônus excessivo com aluguel e a coabitação familiar.**

Tabela 5 - Déficit Habitacional, total e por componente, no País, no Estado, na Região Metropolitana e no Município

	Total	Relativo (%)	Componentes			
			habit. precária	coabit. familiar	ônus exc. c/ aluguel	adens. excessivo
Brasil (2015)	6.355.743	9,3	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850
MG (2015)	575.498	8,1	116.875	651.942	1.524.860	189.178
RMBH (2015)	160.404	9,1	5.774	63.101	85.425	6.104
BH (2010)⁸	78.340 ⁹	10,3	1.978	42.340	29.566	4.457

Fonte: FJP, 2018, p. 48; FJP, 2013, p.48.

Gráfico 1 - Déficit habitacional na RMBH por componente, entre 2007 e 2015



Fonte: elaborado pela DIVCOL, a partir dos dados de FJP (2012, 2013, 2015, 2016, 2018).

⁸ Dados do Censo 2010.

⁹ Aproximadamente 75% desses domicílios tinha renda familiar de até 6 salários mínimos (população alvo da Política Municipal de Habitação).



Coabitação familiar: qual sua real dimensão atualmente?

É importante notar que o segundo componente mais importante do déficit, coabitação familiar, também traz desafios metodológicos consideráveis. Não se pode pressupor que duas ou mais famílias habitando o mesmo domicílio represente necessariamente uma demanda por moradia. **Entre 2007 e 2014**, a PNAD investigou, além da coabitação, a vontade das famílias conviventes em constituir um novo domicílio. Por diferentes motivos, incluindo vontade própria e questões de saúde, **uma média de 40% das famílias conviventes em um mesmo domicílio declarou não ter intenção de formar um novo domicílio**. Contudo, **a variável foi suprimida da pesquisa em 2015**. Em função do histórico, a FJP optou por contar como déficit habitacional somente 60% do total de coabitação, mas, com o passar do tempo, a **referência mensurada entre 2007 e 2014 torna-se cada vez mais desatualizada**.

Ônus excessivo com aluguel: quais necessidades pode realmente indicar?

Desde o segundo relatório sobre necessidades habitacionais da FJP o ônus excessivo com aluguel é considerado parte do déficit habitacional. A interpretação tem como base a constatação de que políticas de controle de aluguéis e complementação de renda não são “parte da nossa experiência recente”. Logo, o problema de famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel passou a ser visto como situação a ser solucionada a partir da construção de novas casas, e não mediante políticas para garantir a permanência das famílias nas casas que alugam. No entanto, segundo artigo publicado recentemente por pesquisadores da FJP:

Não resta dúvida de que o ônus excessivo com aluguel urbano representa uma carência habitacional importante que, por definição, atinge as faixas de renda mais baixas da população e por isso deve sempre ser considerada no momento de formulação da política habitacional e urbana. No entanto, sua inclusão no déficit habitacional, isto é, na dimensão quantitativa do problema habitacional, cuja resposta tem sido dada por meio da construção de novas unidades habitacionais, pode e deve ser repensada.*

A evolução do déficit mostra que **o ônus excessivo com aluguel foi o único componente que cresceu sistematicamente entre 2011 e 2015, no Brasil e na RMBH**. O mesmo artigo afirma que “isso pode ser explicado pela valorização dos imóveis, em especial daqueles localizados nos grandes aglomerados urbanos, gerando uma pressão sobre o valor dos aluguéis”. O peso do componente sugere que **o combate ao déficit deve ir além da construção de novas moradias, incluindo ações de regulação de mercado, provisão de moradias para locação de baixo custo e políticas voltadas à locação de imóveis de forma ampliada**. A impossibilidade de cálculo do ônus excessivo com aluguel devido à supressão da variável correspondente no Censo 2020 cria obstáculos para o planejamento dessas políticas, já pouco experimentadas nos municípios brasileiros.

* VIANA, Raquel de Mattos, et. al. *Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano*. Caderno de Geografia, v.29, n.56, 2019, p. 302-303.



Os dados mais recentes sobre a inadequação de domicílios também são de 2010 para o município de Belo Horizonte e de 2015 para a Região Metropolitana, assim como os do déficit. Considerando que cada tipo de inadequação de domicílios demanda uma política pública diferente, os dados são apresentados de forma separada na Tabela 6.

Tabela 6 - Inadequação de domicílios por componente no País, no Estado, na Região Metropolitana e no Município

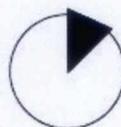
	Componentes				
	Inadequação fundiária	Domicílios sem banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento excessivo	Cobertura inadequada
Brasil (2015)	1.871.473	213.732	7.225.231	1.025.717	834.722
MG (2015)	128.300	13.315	462.051	41.952	66.473
RMBH (2015)	40.032	2.475	109.757	14.853	10.728
BH¹⁰ (2010)	(Variável não aferida no Censo)	2.150	29.561	11.879	(Variável não aferida no Censo)

Fonte: FJP (2018); FJP (2013).

A quantidade de domicílios inadequados varia de acordo com a faixa de renda. Entre as famílias da RMBH que recebem mais de 10 salários mínimos, 4,6% dos domicílios são considerados inadequados. **Entre as famílias que recebem até 3 salários mínimos, o percentual de domicílios inadequados passa dos 13%.**



famílias (renda > 10 SM)
4,6% dos domicílios são considerados **inadequados**



famílias (renda < 3 SM)
>13% dos domicílios são considerados **inadequados**

Embora pertinente para avaliar aspectos da questão habitacional, gerando indicadores comparáveis ao longo do tempo, a metodologia construída pela Fundação João Pinheiro possui limites impostos pela própria natureza dos dados disponíveis. Destaca-se a **ausência para Belo Horizonte do componente “Inadequação fundiária”, que corresponde a mais de 20% da inadequação dos domicílios na RMBH em 2015.** Além disso, o componente “carência de infraestrutura” não considera problemas relativos à localização dos domicílios, como imóveis construídos em áreas de risco.

¹⁰ Dados do Censo 2010. Deve-se considerar que o número de inadequação de domicílios caiu consideravelmente no país entre o Censo 2010 e a PNAD 2015, inclusive em Minas Gerais e na RMBH segundo os relatórios da FJP. É provável que Belo Horizonte tenha seguido essa tendência, mas não há dados suficientes para fazer uma projeção confiável.



Moradia em área de risco não é contabilizada nas necessidades habitacionais pela FJP por falta de dados

Em relatório publicado em 2006, a Fundação João Pinheiro afirmou que, em teoria, moradias localizadas em áreas de risco deveriam ser consideradas parte do déficit habitacional, “*mesmo quando o processo construtivo inclui alvenaria ou madeira aparelhada e inexistir inadequação habitacional. Seja devido à inclinação do terreno, à possibilidade de desmoronamento de encostas ou a enchentes, entre outros, os moradores correm perigo, e certamente isso exige a sua remoção para um novo imóvel.*”^{*} No entanto, a **ausência de informações sobre moradias em áreas de risco nas pesquisas realizadas pelo IBGE impossibilita a inclusão do componente no cálculo do déficit habitacional.**

Considerando que há casos de moradias em situação de risco em que há possibilidade de se empenhar medidas e tecnologias para que seja possível remover o risco, e não as pessoas, seria **necessário pensar parte das moradias em área de risco não como parte do déficit, mas como possível componente da inadequação de domicílios.** Nesse sentido, como não há inclusão de dados referentes a esse problema habitacional no componente “carência de infraestrutura”, a moradia em área de risco também não pode ser contabilizada como parte da inadequação de domicílios para fins de pesquisas.

Como será apresentado ao longo do relatório, muitas moradias no Município de Belo Horizonte se encontram nessa situação e, desde os anos 1990, ações têm sido realizadas para garantir o direito à moradia das famílias, principalmente no âmbito do Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR). No entanto, esse é um problema ainda não solucionado, como pode ser verificado com os impactos das chuvas de janeiro de 2020. Foram realizadas vistorias nas áreas atingidas pelos parlamentares da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, como será detalhado na seção **4. Moradia em contexto de emergência.**

^{*} FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: FJP, 2006, p. 19.

Imagem: Bairro Novo São Lucas
Visita técnica realizada por
parlamentares da Comissão de
Direitos Humanos e Defesa do
Consumidor no dia 20 de fevereiro
de 2020. Fonte: Portal CMBH.





Cálculo alternativo do déficit com base em dados do CADÚnico

Como tentativa de contribuir com a atualização do déficit habitacional municipal, estimado com base em dados do Censo de 2010, o GT Direito à Moradia julgou relevante buscar formas de cálculo alternativas, ainda que não fossem tão completas quanto a consolidada pela metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro. A utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚnico) para realizar um cálculo alternativo se mostrou viável por alguns estudos, ainda que com ressalvas¹¹. Os dados do CADÚnico permitem fazer um diagnóstico municipal com informações constantemente atualizadas, ainda que restritas unicamente à população de baixa renda cadastrada. Outra limitação evidente é a impossibilidade de se aferir o número de famílias conviventes por domicílio, já que não se trata de pesquisa domiciliar, mas sim por família. A Subsecretaria de Assistência Social disponibilizou seu banco de dados com as informações necessárias para a realização do cálculo¹². Chegou-se aos seguintes números:

Tabela 7 - Quantidade de famílias em cada item do déficit habitacional, segundo dados do CADÚnico em Belo Horizonte

Habitação precária	822 famílias
Ônus excessivo com aluguel urbano	41.139 famílias
Adensamento excessivo de domicílios alugados	9.602 famílias

Fonte: elaborado por DIVCOL a partir de dados do CADÚnico

Como os dados do CADÚnico são sigilosos e seu uso é restrito¹³, não foi possível ter acesso ao banco de dados dos indivíduos para fazer um teste de consistência, o que impede um cálculo preciso do déficit total. Também não foi possível acessar o número de famílias residentes no domicílio, o que pode inflar o número de habitações precárias e de adensamento excessivo de domicílios alugados. No entanto, apesar das limitações dessa estimativa, um dado obtido por esse estudo evidenciou a importância do ônus excessivo

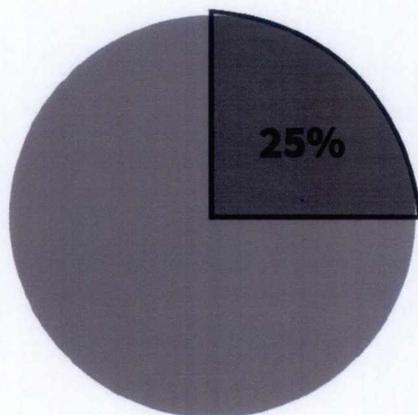
¹¹ INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico*. 2015. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/4969>> Acesso em 22/01/2020. VIANNA, P. J. B.; LIMA, A. F. R. *Déficit Habitacional em Goiás: uma análise do CadÚnico - 2017*. Goiânia: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2017.

¹² Foram enviados dados sobre: "Espécie do domicílio", "Material predominante parede externa", "Nº de cômodos do domicílio", "Despesa com aluguel", "Soma das remunerações de trabalho recebida pelos membros da família no mês passado", "Local situado domicílio", "Quantidade cômodos servindo como dormitório", "Quantidade de pessoas moram no domicílio", "Domicílio alugado".

¹³ Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007; Portaria MDS nº 10, de 30 de janeiro de 2012; Portaria MDS nº 502, de 29 de novembro de 2017.



com aluguel como problema habitacional, uma vez que cerca de **25% das famílias inscritas no CADÚnico estão em situação de ônus excessivo com aluguel**. Ainda que a renda da família considerada para o cálculo desse componente do déficit seja proveniente apenas do trabalho (desconsidera-se rendimentos referentes à aposentadoria e pensão alimentícia nessa metodologia), potencialmente inflando o número, trata-se de um dado alarmante.



das famílias inscritas no CADÚnico estão em situação de **ônus excessivo com aluguel**



1.2. Necessidades habitacionais da população em situação de alta vulnerabilidade

As situações de violência provocam situações de vulnerabilidade extrema que também demandam políticas habitacionais, para além do critérios socioeconômicos geralmente computados como déficit habitacional. Migrantes, refugiados, pessoas em situação de violência e a condição da população em situação de rua merecem especial atenção das políticas públicas. A Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor tem se debruçado sobre a questão da população em situação de rua e mulheres em situação de violência.

População em situação de rua

Como as pesquisas que fornecem os dados para o cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios são de base domiciliar, não é possível incluir nelas dados sobre as famílias que vivem nas ruas (ou seja, não possuem domicílio) e também necessitam de moradia. A ausência oficial da inclusão da população em situação de rua como parte do déficit habitacional gera ainda maiores obstáculos para garantir sua inclusão como público alvo de políticas habitacionais.

De acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR)¹⁴, a população em situação de rua pode ser caracterizada como

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

Com a crise econômica vivenciada nas metrópoles brasileiras nos últimos anos, a população em situação de rua têm crescido no Brasil e também em Belo Horizonte. Segundo estimativa do IPEA, **a população em situação de rua no Brasil cresceu 140% a partir de 2012, chegando a 221.869 brasileiros em março de 2020**¹⁵. Segundo dados do CadÚnico, entre janeiro de 2018 e janeiro de 2020 houve um aumento de 4.500 para 7.433 pessoas vivendo nas ruas em Belo Horizonte, um acréscimo de 65% em apenas dois anos. Esse aumento exponencial cresce a cada dia e em julho de 2020 haviam **9.114 pessoas em situação de rua em Belo Horizonte**.

¹⁴ Decreto no 7.053/2009.

¹⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota técnica nº 73 - *Estimativa da população em situação de rua no Brasil* (setembro de 2012 a março de 2020).



4.500 (2018)

9.144 (2020)

**pessoas vivendo em situação
de rua em Belo Horizonte**

Argumenta-se comumente que famílias nessa situação desejam morar nas ruas, não são capazes de gerenciar suas próprias moradias, ou que não devem ter prioridade frente a outras famílias sem casa para acessar o direito à moradia via políticas públicas. No entanto, esses são argumentos que não se sustentam, e muitas vezes são provenientes de uma visão deturpada da realidade vivida por elas. As razões que levam pessoas a morarem na rua fazem parte, segundo a professora da USP Raquel Rolnik, de “*um fenômeno mais amplo, estrutural*”, e podem estar também relacionadas com remoções e perda da moradia¹⁶. Segundo o Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua (INRua), é preciso ter em mente que “*a moradia é um direito humano básico que não deve ser negado a ninguém, independente das circunstâncias de vida, como o desemprego e a dependência severa de álcool e outras drogas*”¹⁷. Quando a moradia é entendida como um direito, deve ser considerada independentemente das condições enfrentadas por aqueles que a demandam, especialmente os que se encontram em situações de maior vulnerabilidade.

Abrigo não é moradia

A garantia do abrigo, embora seja um pilar fundamental da política de assistência social, deve estar articulada com uma política de provisão habitacional e com demais políticas de garantia de direitos fundamentais, considerando a necessidade de reconstrução de uma trajetória de direitos e dignidade da pessoa.

Belo Horizonte conta com diversas unidades de acolhimento institucional (Pop Rua), alguns dos quais foram locais de visita técnica realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor na legislatura atual: Albergue Tia Branca¹⁸, Abrigo São Paulo¹⁹ e Abrigo Pompéia²⁰. Inclui-se aqui, como acúmulo de acompanhamento destas visitas as principais considerações:

¹⁶ REDE BRASIL ATUAL. *Raquel Rolnik alerta: se nada mudar, São Paulo pode ter 50 mil moradores de rua em breve*. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/02/raquel-rolnik-50-mil-moradores-de-rua/>>

¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. Apresentação sobre o modelo *Housing First*. 2019.

¹⁸ Requerimento de Comissão 726/2019 e 5/2017.

¹⁹ Requerimento de Comissão 983/2019 e 5/2017.

²⁰ Requerimento de Comissão 1365/2019.



Normas, transparência e participação dos usuários dos abrigos

Ficou identificado que não ocorrem com periodicidade frequente a assembleia mensal nos espaços. Essa participação tem potencial de fomentar laços sociais e mobilização político-social entre os usuários, aspecto importante na recuperação da autonomia entre pessoas em situação de vulnerabilidade.

Violência doméstica

As situações de violência doméstica são complexas e merecem sempre a atenção do Poder Público. É necessário cuidado particular nos casos em que a violência ocorre dentro de um equipamento público, entre famílias acompanhadas pelos técnicos da assistência social.

Equipamentos para crianças

O Abrigo Pompéia e o Abrigo São Paulo acolhe famílias com crianças, e, por isso, são necessários alguns cuidados típicos das instituições que recebem esse público. Além de um processo de escuta diferente por parte dos técnicos da assistência social, é importante construir e manter um ambiente agradável, lúdico e educativo, considerando a condição peculiar da criança como pessoa em desenvolvimento, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente²¹. Esse apontamento foi feito pela comissão em 2017 mas em 2019 os ajustes ainda não haviam sido realizados.

Capacidade de atendimento

Pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o *Albergue Tia Branca* pode ser classificado como casa de passagem, o albergue oferece 400 vagas, já o *Abrigo São Paulo*, oferece 200 vagas. De acordo com o *Ministério da Cidadania*, a capacidade deveria ser de, no máximo, 50 pessoas.

O tamanho dos albergues dificulta a implantação do Plano Individual de Atendimento, nos termos previstos pela *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Ainda que seja fundamental oferecer abrigo para pernoite, o foco da política para população em situação de rua deve ser garantir condições para autonomia do usuário e para a organização de um novo projeto de vida, o que fica inviável com um atendimento massificado.

Atendimento diferenciado aos migrantes

A PBH considera como migrantes aqueles que chegaram à cidade nos últimos três meses e que ainda não estabeleceram vínculos fortes no município (trabalho, família etc). Muitas vezes, são pessoas ainda não inseridas no ciclo de violação de direitos que acomete a população em situação de rua. Com um acompanhamento constante, é possível estabelecer vínculos trabalhistas ou familiares mais facilmente, em comparação com

²¹ Lei nº 8.069/1990.



populações em maior vulnerabilidade.

Saúde

Infestações de ectoparasitas (pulgas, percevejos, carrapatos, piolhos etc) são comuns em equipamentos que abrigam pessoas em situação de rua, e o próprio Abrigo São Paulo já enfrentou problemas com percevejos no passado. Já o abrigo Tia Branca o principal ponto em relação à saúde é a presença constante de percevejos. Várias ações já foram tentadas, com sucesso temporário. Somente uma das fórmulas inseticidas testadas foi eficaz no combate aos percevejos. Sua aplicação demanda a interdição dos quartos por sete dias. O *Ministério da Saúde* publicou, em 2012, um *Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua*. Todas as ações recomendadas para combater infestações já foram tentadas no albergue.

Em relação à tuberculose, tema também presente nos abrigos, o Manual recomenda capacitação específica para os profissionais que atuam nos abrigos e albergues. O documento recomenda, ainda, articulação entre o sistema de saúde e albergues para que possa ser realizado o *Tratamento Diretamente Observado* (TDO) por profissional da assistência social. Outra ação recomendável é a busca ativa de casos de tuberculose, já que os usuários podem considerar normal a tosse contínua, em virtude do frio ou do uso de substâncias químicas.

É importante destacar o trabalho do *Centro de Saúde Carlos Chagas*, referência no atendimento à população em situação de rua, para onde são encaminhados os usuários que precisam de atendimento médico. Em casos como higienização de feridas, contudo, seria interessante uma ação conjunta entre os serviços de saúde e os de assistência social, que poderiam resultar, entre outras ações, em contratação de profissional de enfermagem pelo albergue que siga os parâmetros da política de saúde para população em situação de rua ou, ainda, no atendimento regular dessas pessoas pelas equipes de Consultório de Rua do SUS.

Atendimento a pessoas trans

É necessário um esforço conjunto entre o Albergue Tia Branca, a *Subsecretaria de Assistência Social* e a *Subsecretaria de Direito e Cidadania* para que as mulheres trans sejam atendidas de forma mais digna, se possível em local não voltado exclusivamente ao público masculino, considerando o alto risco de violência contra essas mulheres.

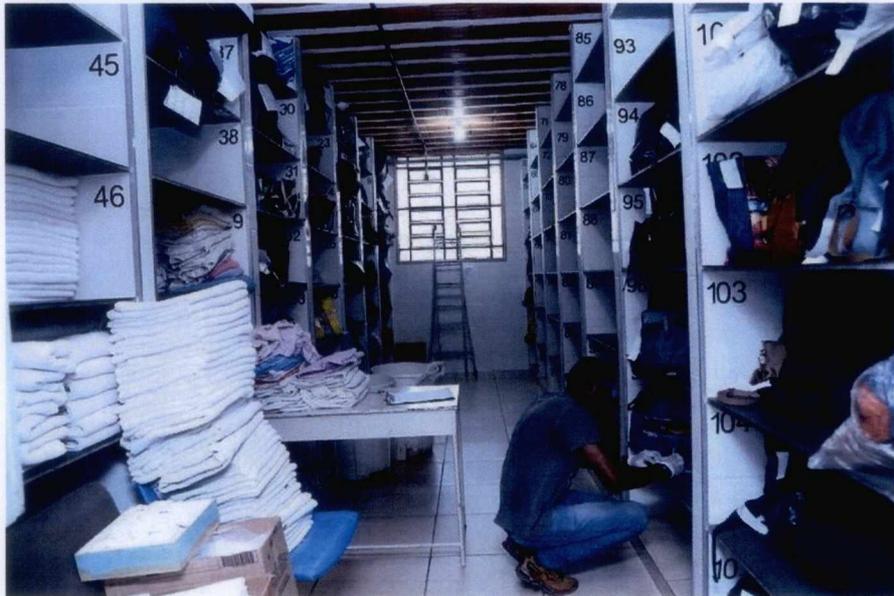
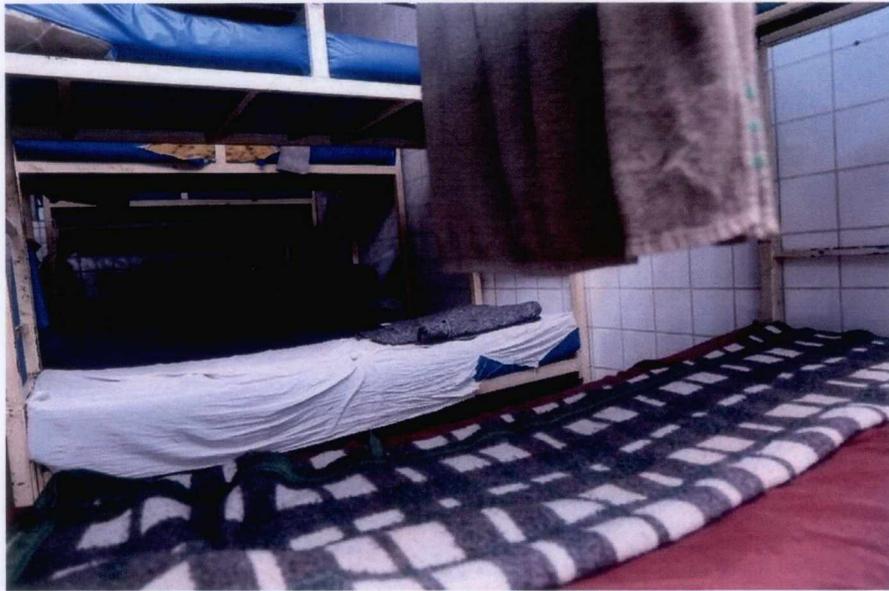


Figura 6 - Visita técnica no Abrigo São Paulo, realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor em 18 de setembro de 2019. Fonte: Portal CMBH.



Moradia primeiro

Existem diferentes visões sobre qual a melhor política habitacional para atender à população em situação de rua. Muitos movimentos organizados e entidades que atuam diretamente com pessoas nessa situação, como o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), o INRua e a Pastoral de Rua, têm defendido que o melhor método de atendimento seria garantir a “moradia primeiro”. O modelo de política conhecido como “Moradia Primeiro” (ou *Housing First*), entende **a moradia enquanto um “direito-meio”, ou seja, como o primeiro passo para o acesso às demais políticas sociais**. Foi formulado e implementado inicialmente nos EUA, nos anos 90, depois adotado em países como Canadá, Espanha, Portugal, França, Finlândia e Dinamarca, e hoje está presente em mais de 28 países. Seus cinco princípios básicos são*:

- I) Acesso imediato à moradia sem condições prévias;
- II) Respeito à escolha do beneficiário e à sua autodeterminação;
- III) Serviço orientado para recuperação;
- IV) Suporte individualizado e guiado pelo beneficiário;
- V) Integração social e comunitária.

O Moradia Primeiro **opõe-se ao atual processo etapista de intervenção integrada brasileiro****, conhecido como “escadinha”, que vai da abordagem inicial na rua (Centro Pop), passa pelo acolhimento institucional provisório, pelas repúblicas, até finalmente – e em raros casos – chegar na moradia permanente. Existem diversas políticas possíveis para garantir o acesso à moradia primeiro, entre elas também se incluem aquelas voltadas à moradia de aluguel, como a locação social.

Como argumenta o Coletivo Habite a Política***, além de direito humano básico, é importante ressaltar que a moradia é um elemento estabilizador, que *“não só traz segurança física e mental como também facilita o acesso aos recursos básicos de que todo ser humano precisa para sobreviver”*. Além disso, o acesso a uma casa rompe o ciclo vicioso “sem moradia-sem emprego”, porque, *“sem comprovante de residência, dificilmente se obtém trabalho; sem renda, dificilmente se obtém moradia”*. É preciso lembrar que *“é extremamente difícil cumprir rotinas de trabalho na ausência de lugar adequado para dormir, tomar banho, se alimentar, armazenar pertences, lavar os uniformes. Com a moradia, preocupações de curtíssimo prazo (...) dão lugar a planejamentos semanais e mensais, que, conseqüentemente, alimentam sonhos e propósito de vida e futuro.”*

*GWEN HAWORTH. *Housing First: Principles Into Practice - Animated Overview*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pwdq2VWavtc>>.

**BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH, 2013.

***COLETIVO HABITE A POLÍTICA. *Cartilha Moradia Primeiro*. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MtxsP3qKUQ_XB3_2DL-N8254rEyoXK90/view?usp=sharing>



*Imagem: Ato pela garantia da moradia da população em situação de rua. 19 de agosto de 2020.
Foto: Bella Gonçalves.*



*Imagem: Ocupação Anita Santos.
Foto: Bella Gonçalves.*



Mulheres em situação de violência

As mulheres em situação de violência demandam políticas públicas para que possam romper o ciclo de agressões a que estão submetidas. São importantes, porém insuficientes as medidas judiciais e da proteção das forças de segurança. O poder público municipal tem uma responsabilidade fundamental na promoção de políticas complementares que fortaleçam as mulheres no processo de construção de uma vida livre e com autonomia. A garantia do direito à moradia, em muitos casos, é fundamental para o rompimento e superação com o ciclo de violência sofrido.

Em dados divulgados pelo IPEA na publicação *Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça*, verifica-se no Brasil um aumento na proporção de famílias chefiadas por mulheres no período compreendido entre 1995 e 2015, passando de 22,9 % para 40,5%²². Ainda segundo o IPEA, na Distribuição Percentual dos Domicílios Particulares no meio urbano em 2015, 60,5% deles eram chefiados por homens e 39,5% por mulheres.²³

Em Belo Horizonte, segundo as estatísticas de gênero do IBGE (2010), a proporção entre famílias monoparentais, ou seja, sem cônjuges e com filhos, tendo as mulheres como responsáveis, era de 88,8%²⁴.

Debater o acesso à moradia adequada e às políticas habitacionais na perspectiva de gênero se faz, portanto, fundamental. Estudos internacionais indicam a histórica desigualdade de gênero no acesso à terra e à propriedade privada. Conforme argumenta Taís Lopes Isaías (2018)²⁵, a partir de Kamila Silva (2015)²⁶:

O acesso à propriedade privada é historicamente mecanismo de exclusão de pobres, mulheres, negras e negros. Conforme dados recentes da ONU (2012), 80% das pessoas proprietárias de terras no mundo são homens. Se no modo de produção capitalista a forma de acesso à moradia com segurança da posse é o acesso à propriedade fundiária e isso não se realiza para as mulheres, conclui-se que o direito à moradia digna é ainda mais limitado para elas.

²² Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html>.

²³ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_habitacao_saneamento.html>

²⁴ IBGE, Censo Demográfico 2010.

²⁵ ISAÍAS, T.L. *Mulheres em luta: feminismos e direito nas ocupações da Izidora*. (Dissertação). Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte: UFMG, 2017, p. 133. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASXH2Z/1/disserta_o_final_tha_s_lopes_par_a_p_s.pdf>

²⁶ KAMILA SILVA, A.C. *Mulheres e o direito à moradia: uma análise a partir do programa Minha Casa, Minha Vida*. (Monografia) Faculdade de Direito da UFP. Curitiba: UFP, 2015. p.33.



Índices de violência contra a Mulher

A ex Relatora Especial da ONU sobre violência contra a mulher, Radhika Coomaraswamy, em seu relatório do ano de 2000 (E/CN.4/2000/68/Add.5) informou que:

[...] la política de vivienda está directamente relacionada con la cuestión de la violencia contra la mujer [...] Hasta un 30% de mujeres se ven obligadas a regresar al hogar del que huyeron por culpa de la violencia doméstica porque no hay instalaciones donde acogerlas.

No Brasil no ano de 2017, segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 4.539 mulheres foram assassinadas. Neste mesmo ano registrou-se 263.067 casos de violência doméstica, o que significa um registro a cada 2 minutos. Ainda segundo dados do Fórum, estima-se 40 ocorrências diárias de violência contra a mulher em Belo Horizonte². Em relação ao recorte racial, tem-se que o assassinato de mulheres negras aumentou (54%) enquanto o de brancas diminuiu (9,8%) segundo a Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais. Diante destes fatos, infere-se que a casa muitas vezes não tem representado um ambiente seguro para mulheres inseridas em ciclos de violência doméstica intrafamiliar onde na maioria dos casos a violência parte do próprio cônjuge/companheiro.

Morada Segura

A Gabinetona realizou em 05 de março de 2018 um LabPop - Laboratório Popular de Leis - um dos espaços de participação popular do mandato - para debater a política habitacional do município. Nessa ocasião, representantes do Conselho de Habitação presentes no espaço frisaram a importância de se ter uma atenção especial às mulheres em situação de violência no acesso à moradia. A partir desse debate surgiu o Projeto de Lei 533 - conhecido como “Morada Segura” de autoria das vereadoras Áurea Carolina, Cida Falabella e da então co-vereadora Bella Gonçalves. O projeto foi aprovado na Câmara Municipal de Belo Horizonte e transformado na Lei 11.166/2019, sancionada pelo Prefeito Alexandre Kalil desde o dia 25 de abril de 2019, que ainda hoje, porém, se encontra pendente de regulamentação pelo Poder Público Municipal.

A Lei 11.166/2019 estabelece a inclusão das mulheres vítimas de violência doméstica entre os beneficiários do Programa de Assentamento (PROAS), programa da Prefeitura de Belo Horizonte que visa atender famílias que vivem situações emergenciais que exigem deslocamentos imediatos e forçados e, por isso, é necessário o apoio do Poder Público. Esta realidade é a vivenciada por 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 Morada Segura, parte do princípio da garantia de segurança das mulheres fora do contexto violento, e constitui medida central para a preservação de suas vidas e de suas filhas/os.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Em seu texto a Lei propõe as seguintes alterações na Lei 7.597/88 (lei do PROAS), que “dispõe sobre assentamento de famílias no Município de Belo Horizonte”: acresce o inciso V no art. 1º, para incluir hipótese de atendimento em casos de:

V - mulher em situação de violência, que tenha sido atendida e encaminhada por órgão e equipamento público municipal responsável pelo enfrentamento à violência contra a mulher.

Além disso, O Projeto de Lei Morada Segura também prevê a flexibilização das condicionantes de acesso à política para mulheres em situação de violência, acrescentando ao Art. 2º o seguinte parágrafo:

Art. 2º - [...]

§ 1º - Para atendimento da beneficiária de que trata o inciso V do art. 1º desta lei, o cumprimento dos requisitos previstos neste artigo, em situações excepcionais, poderá ser flexibilizado, mediante laudo técnico-social, permitindo, neste caso, o atendimento pelo Programa Bolsa-Moradia ou por meio da Locação Social, até definição judicial ou extrajudicial sobre os bens.

Significa dizer que critérios como a comprovação ser ocupante da área pública pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses, ou ainda os requisitos de não possuir outro imóvel em nome próprio, nem do cônjuge ou companheiro, no Município ou região metropolitana de Belo Horizonte e não ter sido beneficiada por este ou outro programa de assentamento municipal, podem, nestes casos, ser revistos e dispensados.

Cabe ainda ressaltar que A Lei Morada Segura não compete ou exclui as medidas protetivas a vida da mulher, como a Lei Maria da Penha e também pode ser efetivada através de outras políticas habitacionais do Município.



1.3. Vazios urbanos

Ao mesmo tempo em que há demanda por mais habitações, as cidades brasileiras contabilizam muitos imóveis vazios, não utilizados ou subutilizados. De acordo com a FJP, **em 2015 havia quase 8 milhões de domicílios vagos no país**, dos quais 6,9 milhões estariam em condições de serem ocupados e aproximadamente um milhão estariam em obras ou reformas, compondo um estoque potencial. Destes 8 milhões, 729.902 estão em áreas urbanas de Minas Gerais, **dos quais 190.238 estão na Região Metropolitana de Belo Horizonte**²⁷. Em todos os níveis federativos, o número de imóveis vagos levantado era maior do que o déficit habitacional²⁸. Não há, no entanto, informações específicas sobre o Município.



190.238

Domicílios vagos na Região
Metropolitana de Belo Horizonte

Fundação João Pinheiro (2015)

No Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Belo Horizonte de 2015 consta que “o potencial de ampliação do estoque residencial destinado à faixa de baixa renda [era] bem superior à demanda então aferida”. O número, contudo, não seria suficiente para atender toda a demanda projetada até 2030, mostrando a necessidade de esforços de inovação para ampliar o atendimento a essa população²⁹. Ainda que identificar o número de domicílios vagos e compará-los com a demanda municipal seja fundamental, é necessário levantar informações sobre as características dos imóveis (lotes, edificações vazias e edificações subutilizadas) de forma que seja possível se pensar um planejamento de políticas públicas para sua utilização para habitação de interesse social.

Em 2012, buscando dar base para a revisão do Plano Diretor municipal, a PBH realizou Planos Diretores Regionais, que trouxeram informações detalhadas os vazios urbanos (Tabela 8). Foram identificados mais de **64 mil domicílios vagos**. Os documentos apresentam mapas indicando a concentração de domicílios vagos por setor censitário e fazem considerações sobre as áreas a partir de vistorias e pesquisas específicas realizadas

²⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

²⁸ Por conta dessa constatação, a frase “mais casa sem gente do que gente sem casa” é comum entre os movimentos de luta por moradia e de combate à especulação imobiliária. Ainda que verdadeira, a afirmação deve ser tomada com a cautela de pensar a distribuição espacial do déficit e dos vazios, pois parte desses fenômenos ocorre em áreas diferentes. Além disso, parte dos domicílios vagos compõem a taxa de vacância típica do mercado imobiliário (em processo de compra/venda ou à procura de locador).

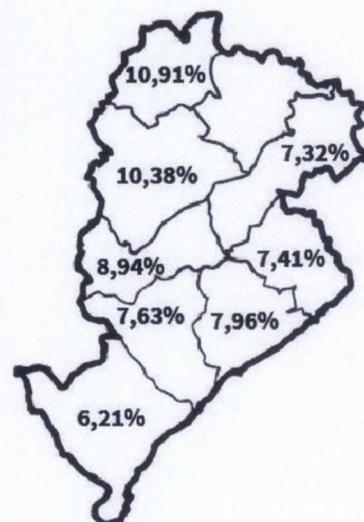
²⁹ BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social: diagnóstico do setor habitacional. Belo Horizonte, 2015, p.164 e 189.



para a construção dos planos. Foram feitas análises sobre os bairros onde se concentram o maior número de domicílios vagos e o seu potencial de oferta habitacional de interesse social. As análises incluem, ainda, considerações sobre o mercado imobiliário em cada uma das áreas, as características dos imóveis e os preços médios de aquisição e locação dos domicílios vagos encontrados.

Tabela 8 - Domicílios vagos por Regional - 2010

Regional	Número total de domicílios	Número de domicílios vagos	Percentual de domicílios vagos
Barreiro	92.297	5.731	6,21%
Centro-Sul	113.683	9.053	7,96%
Leste	89.337	6.624	7,41%
Nordeste	100.872	7.386	7,32%
Noroeste	98.062	8.770	8,94%
Norte	-	-	-
Oeste	112.678	8.602	7,63%
Pampulha	82.798	8.594	10,38%
Venda Nova	88.765	9.684	10,91%
TOTAL	778.492	64.444	8,27%



Fonte: Planos Diretores Regionais de Belo Horizonte³⁰

Além dos domicílios vagos, indicados pela FJP e pelos Planos Regionais, também compõem os vazios urbanos lotes e glebas vagos. No processo de elaboração dos Planos Diretores Regionais, empresas de consultoria foram contratadas para levantar tais imóveis, que foram considerados áreas passíveis de delimitação como AEIS-1. Segundo o Plano Diretor vigente no período³¹, as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) “(...) são aquelas edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional”. Das áreas apontadas pelos Planos Regionais, foram delimitadas como AEIS-1 pelo Plano Diretor atual³² 323 áreas, conforme o mapa a seguir.

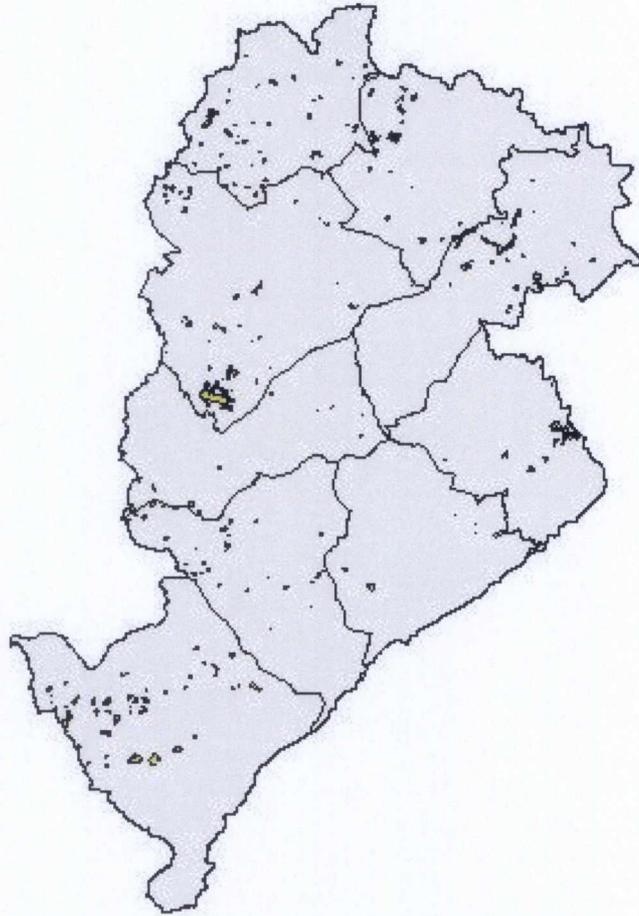
³⁰ Não estava disponível no Portal da PBH informações sobre o Plano Regional da regional Norte.

³¹ Lei nº 7.166/1996.

³² Lei nº 11.181/2019.

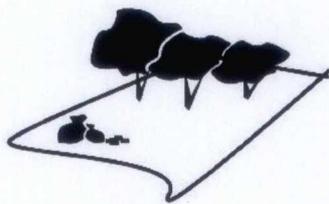


Figura 7 - Mapa de AIES-1 atualizado conforme a Lei nº 11.181/19



Fonte: elaborado por DIVCOL, com dados do BHMap (2020).

No entanto, o universo das AEIS-1 é muito inferior aos vazios urbanos municipais. Na plataforma BH Map³³, disponibilizada pela PBH, é possível verificar os lotes considerados vagos com base nas informações do IPTU. Não há detalhes sobre a atualização dos dados, mas, de acordo com o texto do PPAG (2018-2021), os órgãos de política urbana efetuam frequentemente vistorias, e **existem 17 mil lotes vagos particulares efetivamente desocupados.**



17.000

Lotes vagos em
Belo Horizonte

PPAG (2018-2021)

³³ Disponível em: <<http://bhmap.pbh.gov.br/>>. Acesso em janeiro de 2020.

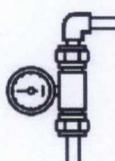


Além dessas informações, foi solicitado ao Poder Executivo a estimativa atual e o histórico de imóveis não utilizados, subutilizados e não edificadas. A comissão também perguntou quais áreas foram utilizadas para produção de habitação de interesse social e como o Município incentiva a iniciativa privada a produzir moradia para famílias de baixa renda. Até o encerramento deste estudo, o requerimento não havia sido respondido. Em outro pedido de informação³⁴, a CDH perguntou à Cemig e à Copasa o número de instalações inativas há pelo menos cinco anos, como forma de captar o número de imóveis não utilizados em condições de ocupação. **Segundo a Cemig, 210.837 instalações de luz estão inativas** em Belo Horizonte. **Já a Copasa informou que, em relação ao fornecimento de água, são 52.359 imóveis**, mas não há detalhamento quanto às suas características, motivo pelo qual não é possível precisar quantos se destinam a fins residenciais.



210.837

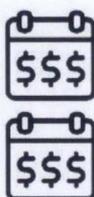
Instalações inativas de luz
CEMIG (2019)



52.359

Instalações inativas de água
COPASA (2019)

O Grupo de Trabalho também identificou através de respostas **que o estoque de créditos do IPTU inscritos na dívida ativa no município de Belo Horizonte atualmente é de 1,6 bilhão e além desse valor existe R\$ 326 milhões de dívidas de IPTU que estão parceladas.**



R\$1,6 bilhão

créditos do IPTU inscritos na dívida ativa em Belo Horizonte
+ R\$ 326 milhões de dívidas de IPTU que estão parceladas

Segundo o Estatuto da Cidade³⁵, lei municipal pode determinar que imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados estejam sujeitos a Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), além de IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção, ou seja, com pagamento pelo valor venal e em títulos da dívida pública. Em Belo Horizonte, o Plano Diretor prevê esses instrumentos, além da possibilidade de constituição de consórcio entre o Executivo e o proprietário do imóvel (artigos 40 a 43). Atualmente, a lei que regulamenta estes instrumentos é a Lei nº 11.216 de fevereiro 2020. Ademais, o Código Civil e a Lei 13.465/17 dispõem sobre a possibilidade de o Município arrecadar bens imóveis urbanos abandonados, ou seja, aqueles sem posse e devedores de IPTU³⁶. No entanto, para que esse conjunto de instrumentos seja implementado de forma efetiva, é necessário que o poder público identifique e notifique tais imóveis. A CDH

³⁴ Requerimento de Comissão nº 1.155/2019.

³⁵ Lei Federal nº 10.257/ 2001, artigos 5º a 7º.

³⁶ Art. 1.275, III, e art. 1.276 do CC/02 c/c art. 15, IV, e art. 65 e 64 da Lei federal 13.465/17.



enviou à PBH pedidos de informação³⁷ para saber se há informações produzidas nesse sentido, e não houve tal indicativo.

Tabela 9- Resumo das informações sobre vazios urbanos

Informação	Dado quantitativo	Fontes
Domicílios vagos nas regionais de Belo Horizonte (exceto Norte)	64.444	Planos Diretores Regionais (2012) a partir de IBGE (2010)
Domicílios vagos na Região Metropolitana de Belo Horizonte	190.238	Fundação João Pinheiro (2015)
Lotes vagos em Belo Horizonte	17.000	PPAG (2018-2021)
Instalações inativas de luz	210.837	CEMIG (2019)
Instalações inativas de água	52.359	COPASA (2019)
AEIS-1 demarcadas	323	Plano Diretor, Lei nº 11.181 (2019).

PBH não mapeia as edificações vazias ou subutilizadas

Como **nem todos os imóveis vazios são considerados AEIS-1**, é necessário que haja um mapeamento detalhado sobre os imóveis e sua situação quando à vacância e subutilização, para que instrumentos urbanísticos, como por exemplo, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo possam ser aplicados. Foram enviados pedidos de informação à diversas órgãos responsáveis da PBH e não houve retorno indicando ações estruturadas nesse sentido.

Existem iniciativas colaborativas de levantar imóveis vazios e subutilizados em Belo Horizonte, como a plataforma **Em breve aqui**, criada pelo grupo Indisciplinar da Escola de Arquitetura da UFMG. Disponível em: <<https://embreveaqui.crowdmap.com/>>.

³⁷ Requerimento de Comissão nos 1.153/2019 e 1.154/2019.



2. ANÁLISE DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Belo Horizonte é um município com uma longa trajetória de construção de políticas públicas ligadas à promoção do direito à moradia, muitas reconhecidas como pioneiras nacional e internacionalmente. O histórico da formulação dessas políticas remetem a processos de organização, mobilização e pressão popular, que fomentaram transformações importantes, como o reconhecimento de territórios populares como parte integrante da cidade. Em resposta às lutas por direito à moradia, o município passou a investir recursos para a produção de habitação acessível e para a melhoria da infraestrutura de vilas, favelas, periferias e ocupações urbanas.

Desde os anos 1950, movimentos organizados de moradores de vilas e favelas – como a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte e as Uniões de Defesa Coletiva (UDCs) – pressionavam as autoridades municipais pelo fim dos despejos e por melhorias das condições de vida nesses territórios. Em 1955, devido à pressão popular, foi criado o **Fundo Municipal de Habitação Popular** e o **Departamento de Habitação e Bairros Populares**³⁸. Na prática, no entanto, a atuação do órgão oscilou entre projetos de desfavelamento e melhorias pontuais de caráter clientelista em favelas³⁹ e o fundo não foi regulamentado até os anos 1990. Embora não tenha havido avanços consideráveis, o período foi marcado por uma importante interação entre as instituições públicas e os territórios populares.

Nos anos 1960, com a aceleração do processo de industrialização e de metropolização do espaço urbano da capital mineira, a demanda por moradia aumentou de forma expressiva. As organizações populares fortaleceram a mobilização da luta pela reforma urbana, que se nacionalizou. No entanto, com o Golpe de 1964 e o início da Ditadura Militar, grande parte dos movimentos e lideranças foram reprimidos. Em 1971, foi criada a **Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL)**⁴⁰, que ficou conhecida pelo seu caráter desfavelizador e promotor de uma série de despejos nas vilas e favelas de Belo Horizonte. Ainda nos anos 1970, houve uma retomada da mobilização popular com a criação da União dos Trabalhadores da Periferia (UTP) e da Pastoral de Favelas, que articulou setores progressistas da Igreja Católica com movimentos sociais.

Nos anos 1980, com o início da redemocratização em curso, avanços mais expressivos na política habitacional começaram a ocorrer. Por um lado, a mobilização nacional resultou em conquistas no âmbito legal, como a inclusão da função social da propriedade na **Constituição Federal de 1988**, a partir de uma emenda popular mobilizada pelo Fórum

³⁸ Lei nº 517 de 1955.

³⁹ OLIVEIRA, Samuel S. R. *O movimento de favelas de Belo Horizonte e o Departamento de Habitações e Bairros Populares (1956-1964)*. Revista Mundos do Trabalho, vol. 4, n. 7, janeiro-junho de 2012, p. 100-120.

⁴⁰ Lei nº 1.996 de 1971.



Nacional de Reforma Urbana (FNUR). Por outro, a crise econômica tornava o problema da falta de moradia ainda mais evidente: a população favelada de Belo Horizonte chegava a mais de 200 mil habitantes em 50.000 domicílios. Entre as décadas de 1980 e 1990, a população total da cidade cresceu 13,5%, e a população favelada 58,9%⁴¹.

Nesse período, para além da UTP e da Pastoral de Favelas, passou também a atuar com grande proeminência a Federação das Associações de Bairros, Vilas/Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH). Em diálogo com esses movimentos, em 1985, foi criado o **Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela)**⁴² com o objetivo de realizar a regularização fundiária das favelas existentes e transferir os terrenos aos habitantes. Em 1986, a **Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) passou a tocar a política habitacional**⁴³ substituindo a CHISBEL. Os zoneamentos usados pelo Profavela para a demarcação de vilas e favelas inspiraram a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por todo país e se tornaram um instrumento importante de política urbana, aparecendo posteriormente no Estatuto da Cidade⁴⁴.

Em 1990, a Lei Orgânica Municipal foi aprovada, reforçando a participação democrática no âmbito jurídico-institucional municipal e abrindo espaço para formas de gestão dos recursos públicos como o **Orçamento Participativo**. No início da década, mais de 20% da população do município vivia em vilas, favelas e conjuntos habitacionais e cerca de 1000 famílias oriundas de ocupações organizadas pelo movimento dos sem casa ou removidas de áreas de risco pela Prefeitura acampavam em barracas de lona preta, em uma situação de precariedade⁴⁵. O contexto evidenciava a necessidade de uma inversão de prioridades nos investimentos públicos, que deveriam ser destinados na promoção direito à moradia e à serviços públicos básicos a todos.

Nesse cenário que combinava crise econômica, precariedade habitacional, abertura política e efervescência popular, houve um grande processo de inserção dos atores e organizações populares nas instâncias participativas formalizadas pela gestão do prefeito Patrus Ananias pela Frente BH Popular (1993-1996). Foi criado o **Conselho Municipal de Habitação**⁴⁶, regulamentado o **Fundo Municipal de Habitação** e a **Política Municipal de Habitação**⁴⁷, com diretrizes e formas de atendimento definidas. A partir de então, uma série de programas de produção de moradias populares e de melhorias em territórios

⁴¹ GUIMARÃES, Berenice Martins. *Favelas de BH: tendências e desafios*. Revista: Análise & Conjuntura, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.7, n.2/3, maio/dez. 1992.

⁴² Lei nº 3.995 de 1985.

⁴³ Decreto 5.542/1986.

⁴⁴ Lei Federal 10.257/2001.

⁴⁵ BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. *Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996*. (Dissertação) Belo Horizonte: IGC-UFMG, 2005.

⁴⁶ Lei 6.508/1994.

⁴⁷ Lei 6.326/1993 e Resolução II do CMH/1993.



populares informais foram criados, como o Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR), os Planos Globais Específicos (PGE), o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em decorrência de obras públicas (PROAS), e o Orçamento Participativo da Habitação (OPH). Grande parte dos programas ainda em andamento hoje foram idealizados e iniciados a partir desse período.

Orçamento Participativo da Habitação

O Orçamento Participativo da Habitação (OPH), modalidade do Orçamento Participativo voltada ao atendimento da demanda habitacional, foi um dos motores da organização dos Núcleos de Sem-Casa, atuantes até os dias de hoje no Conselho Municipal de Habitação. Com a criação do Orçamento Participativo em 1993, moradores de Belo Horizonte foram chamados para participar e escolher as obras mais importantes a serem realizadas na cidade. Como a demanda por produção de moradias populares era alta e não havia até então um programa local que destinasse recursos para atendê-la, lideranças do movimento de sem casa, segmento muito atuante do movimento popular no período, se mobilizaram para disputar os recursos públicos municipais nas plenárias OP. A conquista de recursos para a compra de terrenos para a construção de moradias por dois anos consecutivos (1993 e 1994) chamou a atenção da prefeitura, que viu a necessidade de se criar uma modalidade específica do OP destinada à habitação popular*.

Em 1994 a Urbel negociou com a então Secretaria Municipal de Planejamento a disponibilização de orçamento para construção de moradias e convocou um fórum do movimento dos sem casa para debater a destinação dos recursos. A partir de então, os núcleos sem casa foram cadastrados pela instituição, e em 1995 foi criado o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) para atendê-los. Os núcleos que haviam conquistado os terrenos pelo OP garantiram recursos para a construção das suas moradias, assim como, posteriormente, outros grupos organizados cadastrados*. Inicialmente, as obras utilizavam apenas recursos municipais, e, posteriormente, passaram a contar também com o apoio de programas federais como Crédito Solidário, Pró-Moradia e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

No ano de 2008, Belo Horizonte contabilizou 6.668 unidades habitacionais aprovadas no OPH**. **Depois da criação do Minha Casa, Minha Vida, em 2009, o programa passou a absorver parte da demanda dos núcleos cadastrados na prefeitura e não houve mais produção municipal pelo OPH a partir de 2012.** A última rodada do OPH ocorreu entre 2009 e 2010 e até hoje nem todas as moradias conquistadas foram entregues. **Até o ano passado ainda havia, segundo a Urbel, um passivo de 1.640 moradias.** Hoje há mais de 50 núcleos sem casa cadastrados***.

*BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. *Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996.* (Dissertação) Belo Horizonte: IGC-UFMG, 2005.

**PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos (1993-2008).* Belo Horizonte: PBH, 2008.

***Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/informacoes/conselho-municipal-de-habitacao/nucleos-de-moradia>>



Nos anos 2000, com a estruturação do **Ministério das Cidades** e a intensificação do investimento de recursos federais na política urbana e habitacional, a Política Municipal de Habitação foi diretamente impactada. Alguns programas criados no âmbito federal deram suporte às políticas municipais em curso, como por exemplo, o Crédito Solidário, que financiou parte da produção de moradias no regime de autogestão do OPH no início do governo Lula. O **Programa de Arrendamento Residencial (PAR)** também foi responsável por subsidiar a produção de um grande volume de moradias populares em Belo Horizonte. O programa municipal de urbanização de vilas e favelas, o Vila-Viva, passou a utilizar recursos do **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, quando esse foi criado em 2007⁴⁸. No entanto, com a **criação do programa federal Minha Casa, Minha Vida**⁴⁹, a produção municipal de moradias perdeu autonomia e passou a depender gradativamente dos recursos federais. Segundo a Urbel, desde a implementação do PMCMV, o programa incorporou os recursos, os terrenos e também o passivo do OPH, que, em 2019, era de 1.640 unidades habitacionais.

Apesar de importantes, as ações do Governo Federal foram seguidas por um *boom* imobiliário, que impactou no aumento preço da terra e reforçou a periferização da moradia de baixa renda⁵⁰. Um outro efeito negativo observado nesse período foi aumento dos aluguéis, o que explicaria o crescimento do ônus excessivo com aluguel no Brasil e na Região Metropolitana de Belo Horizonte tratado na seção anterior. Nesse contexto, muitos movimentos sociais se fortaleceram organizando e apoiando ocupações de terrenos e edificações vazias e abandonadas para garantir o direito à moradia de muitas famílias que não conseguiam arcar com os custos dos aluguéis e da casa própria e não foram atendidas pelas políticas municipais. Ganham destaque, nesse sentido, as Brigadas Populares (BP), o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), o Fórum de Moradia, o Movimento de Luta por Moradia (MLPM), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), as Lutas Populares, a Pastoral da Juventude, o Movimento de Organização de Base (MOB, anteriormente Frente Terra e Autonomia - FTA)⁵¹, entre outros.

Recentemente, buscando atualizar o arcabouço institucional municipal no que diz respeito à política habitacional ao novo contexto político, social e econômico municipal, a Resolução II – que regia a PMH desde 1994 – foi revisada pelo Conselho Municipal de Habitação e substituída pela **Resolução LII de 2018**. A CMBH esteve presente nesse processo por meio dos mandatos das vereadoras Cida Falabela (2018-2019) e Bella Gonçalves (2019-2020) como conselheiras.

⁴⁸ Lei Federal 11.578/2007.

⁴⁹ Lei Federal 11.977/2009.

⁵⁰ AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

⁵¹ BITTENCOURT, R.; MORADO NASCIMENTO, D. e GOULART, F. *Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016.



Programa de Arrendamento Residencial

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi criado em 2001, ainda durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e passou a ser gerido pelo Ministério das Cidades durante o governo Lula (2003-2010), recebendo um grande volume de recursos federais. O programa tinha a CAIXA como agente executor e o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial – como financiador. As moradias do PAR foram produzidas por empresas privadas do setor da construção civil e arrendadas a famílias de baixa renda, com opção de compra do imóvel ao final do período contratado. Não há entrega de moradias pelo programa em BH desde 2010.

Programa Minha Casa, Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 pelo governo Lula (2003-2010) e construiu quase 3 milhões de habitações para famílias de baixa renda em todo o Brasil com o apoio de subsídios do governo federal. O programa foi dividido em 3 faixas: Faixa 1 (famílias com renda até 3 salários mínimos), Faixa 2 (renda entre 3 e 6 salários mínimos) e Faixa 3 (renda entre 6 e 10 salários mínimos). Moradias produzidas a partir da Faixa 1 eram subsidiadas quase integralmente, da Faixa 2 parcialmente subsidiadas, e da Faixa 3 contavam com juros reduzidos no financiamento. Como a PMH atende famílias de até 05 salários mínimos, as faixas abarcadas dentro da política foram as faixas 1 e 2.

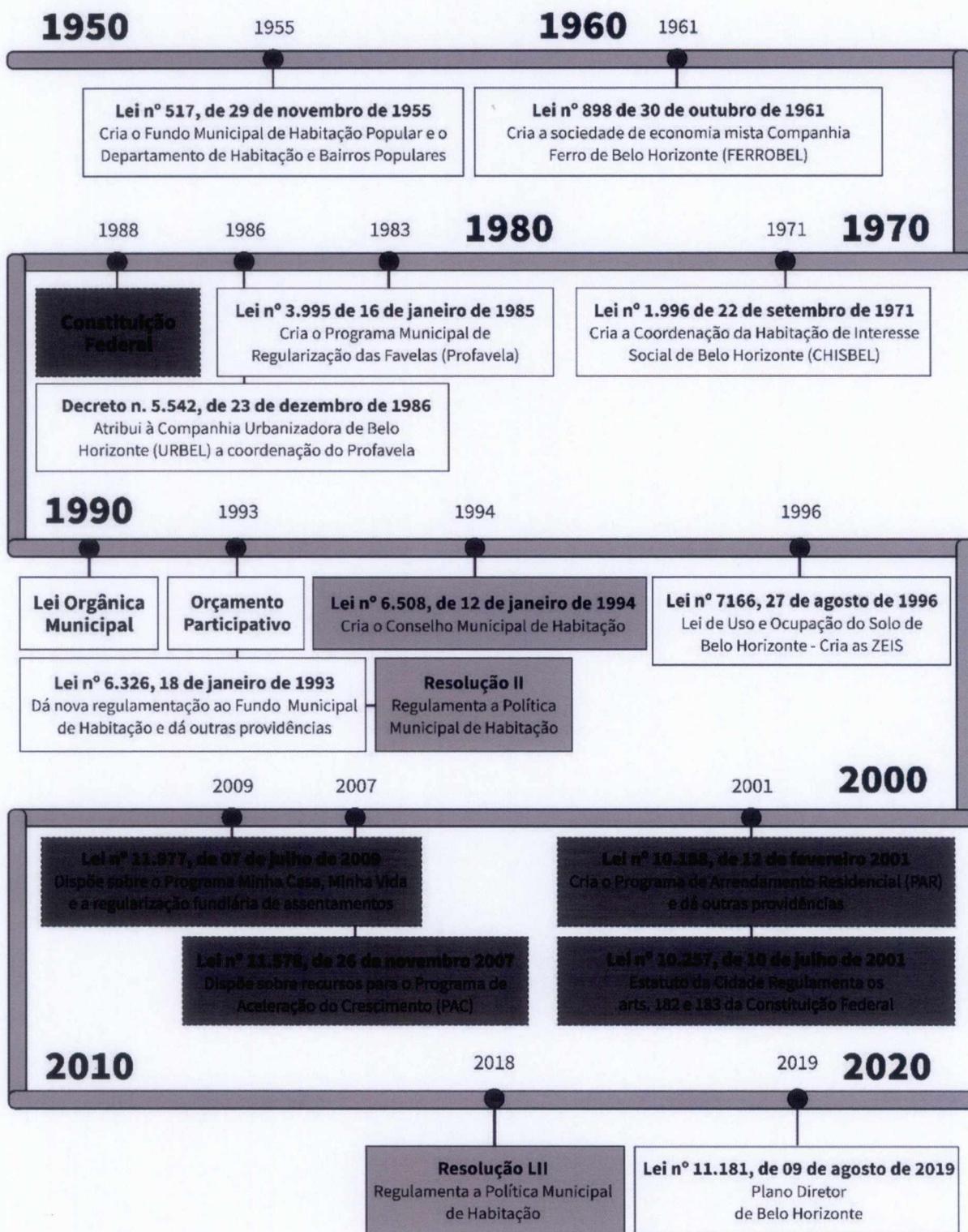
Segundo o urbanista e professor da Faculdade de Arquitetura da USP Nabil Bonduki, “Desde 2015 tem havido redução muito significativa dos investimentos na faixa 1 do MCMV”. Entre 2011 a 2014, foram contratadas 2,75 milhões de unidades no Brasil, quase metade (44,5%) pelo Faixa 1. Nos anos seguintes, houve uma redução do número total de moradias entregues e na porcentagem destinada a essa faixa (10%)*. A partir de 2017, o governo de Michel Temer fez uma série de modificações no programa, aumentando os limites de renda das faixas e criando a Faixa 1,5 (famílias com renda até R\$2.600,00)**. Desde 2018 não há entrega de moradias pelo programa dentro da PMH em Belo Horizonte.

*BRASIL DE FATO. *Governo Bolsonaro corta R\$ 1,9 bilhão do "Minha Casa, Minha Vida" para 2020*. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/09/03/governo-bolsonaro-corta-rdollar-19-bilhao-do-minha-casa-minha-vida-para-2020>

**G1. *Governo amplia Minha Casa, Minha Vida para famílias com renda de até R\$ 9 mil*. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil.ghtml>



Figura 8 - Linha do tempo da Política Municipal de Habitação





Atualmente, segundo a Resolução LII do CMH, a Política Municipal de Habitação é estruturada nas seguintes linhas programáticas e programas:

Tabela 10 - Linhas programáticas e programas da PMH segundo a Resolução LII

Linha programática	Programa
Provisão Habitacional	Programa de Produção Habitacional
	Aquisição de Imóveis
	Locação Social
	Bolsa Moradia
Intervenção em Assentamentos de Interesse Social	Intervenção Integrada
	Regularização Fundiária e Edilícia
	Programa Estrutural de Áreas de Risco - PEAR
	Remoção e Reassentamento
Assistência e Assessoria Técnica	Assistência e Assessoria Técnica Individual
	Assistência e Assessoria Técnica Coletiva
	Financiamento de Material de Construção e Mão-de-Obra

Fonte: elaboração própria, a partir de CMH (2018).

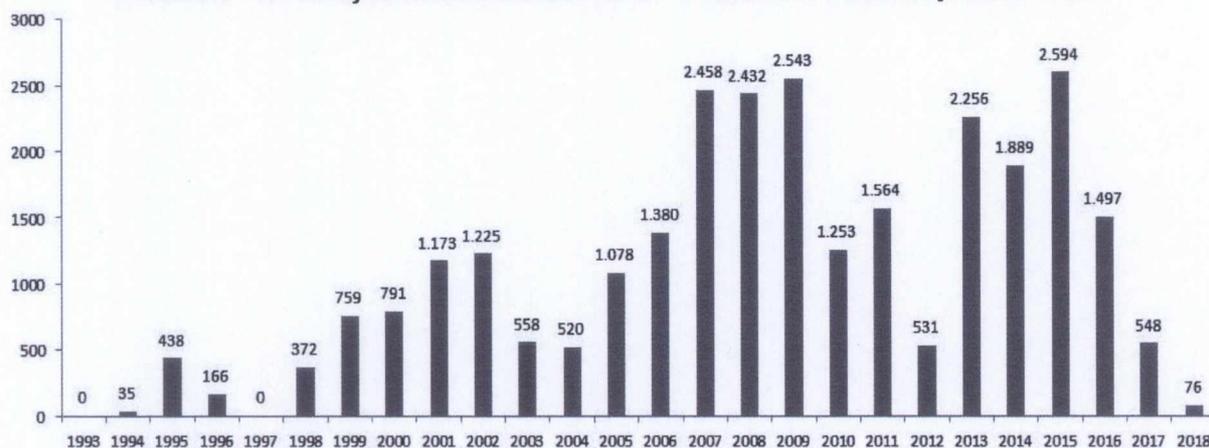
Detalharemos os resultados das ações referentes às três linhas programáticas nas subseções a seguir. Considerando que até o fim de 2018 a Política Habitacional de Belo Horizonte era regida pela Resolução nº II e que os programas novos ainda estão em fase de regulamentação ou em fase inicial de execução, a análise da execução histórica da PMH não irá se referir em sua maior parte à estrutura da regulamentação atual. Segundo a regulamentação anterior, a política se dividia em duas linhas: produção de novos assentamentos (que trataremos na subseção **2.1. Provisão habitacional**) e intervenções em assentamentos existentes (que trataremos na subseção **2.2. Intervenção em assentamentos de interesse social**). Na subseção **2.3. Assessoria e assistência técnica**, anteciparemos uma discussão ainda em andamento, já que essa linha programática se encontra em fase de regulamentação.



2.1. Provisão habitacional

Segundo o relatório de gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) para o ano de 2018, desde 1993 foram produzidas e entregues pelo município 28.136 unidades habitacionais. Nos anos de 2007, 2008, 2009, 2013 e 2015, a quantidade de moradias entregues ultrapassou 2.000 unidades (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Produção Habitacional PBH - Total de unidades produzidas



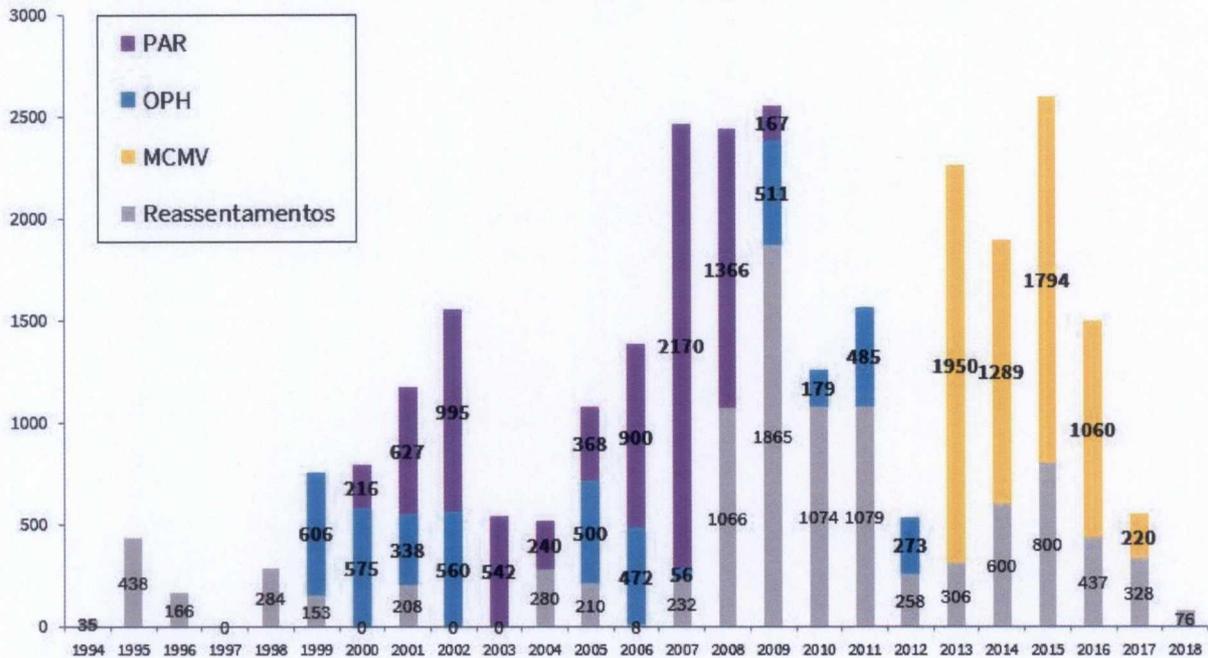
Fonte: Urbel (2019a)

A série histórica mostra uma queda acentuada no número de unidades habitacionais entregues em 2012, seguida por aumento decorrente das moradias entregues no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2016, houve uma queda de 42% no número de moradias produzidas, seguida por outra de 63%, em 2017, e de 86%, em 2018. O Gráfico 3 apresenta o número de unidades habitacionais entregues segundo sua inserção em quatro programas/conjuntos de programas: Minha Casa Minha Vida (MCMV), Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Orçamento Participativo da Habitação (OPH) e unidades produzidas para reassentamentos, de modo geral. Destaca-se que há **um grande número de unidades entregues no âmbito do PAR, entre 2001 e 2008, e pelo PMCMV, de 2013 a 2017.**

No entanto, é importante ressaltar que há uma predominância de moradias construídas para fins de reassentamento consideradas no âmbito da provisão habitacional durante toda a série histórica. Segundo o relatório de gestão do FMHP, durante toda a vigência da política, foram entregues 6.376 moradias no âmbito dos programas Vila Viva e Drenurbs e 3.527 em decorrência de outros programas de reassentamento. Ou seja, **considerando a produção total de unidades pelo Município, cerca de 35% foi para fins de reassentamento.**

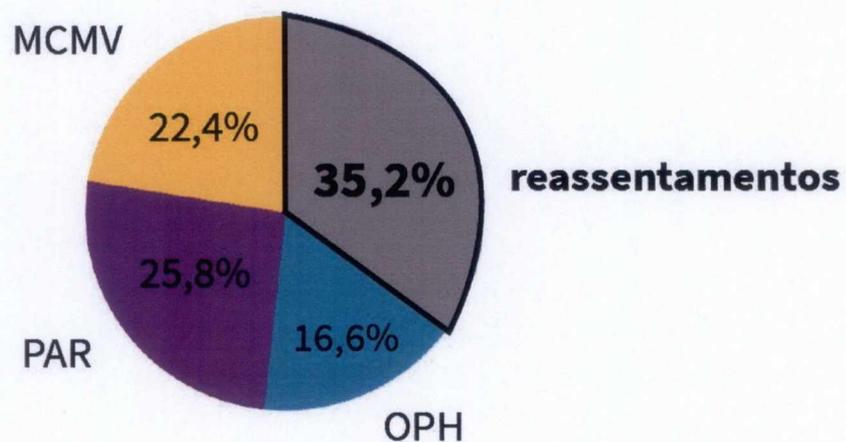


Gráfico 3 - Produção Habitacional PBH (1993 a 2018) - Divisão por programas



Fonte: Urbel (2019)

Gráfico 4 - Porcentagem de produção de moradias por programa (1993-2018)



Fonte: dados da Urbel (2019).

Como essas unidades são produzidas pelo Município para atender uma demanda produzida pela própria política habitacional (no âmbito das intervenções em assentamentos de interesse social), **não se trata de uma provisão dedicada a promover um acréscimo real no número de habitações existentes**. Nos termos da Fundação João Pinheiro, a produção de unidades para reassentamento poderia potencialmente atender ao déficit relativo à demanda por “reposição” de estoque (domicílios rústicos), mas a resposta à demanda relativa ao “incremento” de estoque, que compõe a maior parte do déficit (domicílios improvisados, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e



adensamento excessivo de domicílios alugados) é inexpressiva. Ainda assim, para atender à demanda por “reposição” de estoque, os domicílios removidos deveriam apresentar baixas condições de habitabilidade ou desgaste irreversível em sua estrutura física, o que não necessariamente é o caso.

As remoções no âmbito da PMH decorrem em sua maioria de obras cujo objetivo é solucionar problemas infraestruturais da cidade e dos assentamentos como um todo. Segundo pesquisa do grupo PRAXIS da Escola de Arquitetura da UFMG, entre 2000 e 2014, houve uma “predominância das remoções motivadas por implantação ou troca de sistema viário (38% do total de remoções previstas), visando a urbanização dos territórios ou decorrentes de obras públicas estratégicas”⁵². Sendo assim, **é preciso questionar o fato de toda a produção de unidades para reassentamento ser considerada como parte da Provisão Habitacional**, ligada intuitivamente à produção para atendimento ao déficit, e não das intervenções urbanas e em assentamentos de interesse social, no contexto das quais se inserem.

Dentro da Provisão Habitacional “real”, voltada ao atendimento do déficit habitacional, **foram produzidas 4.659 moradias pelo OPH, 7.261 a partir do PAR e 6.313 pelo PMCMV** (4.679 pelo Faixa 1 e 1.634 pelo Faixa 2). No total, somados os números desses três programas, foram produzidas **18.233 moradias em 24 anos**.



18.233

Moradias produzidas pela prefeitura para atender o déficit habitacional **em 24 anos**

Urbel (1993-2018)

Comparando a produção de moradias municipal com a produção de moradias autoconstruídas em ocupações



19.802

Moradias autoproduzidas em ocupações urbanas com apoio de movimentos sociais **em 24 anos**

PRAXIS (2016), Campos (2020) e Brigadas Populares (2020)(1996-2020)

urbanas, é possível notar que os moradores desses territórios produziram um volume bem próximo de moradias com recursos próprios e o apoio de movimentos sociais. Segundo relatório⁵³ do grupo de pesquisa PRAXIS da Escola de Arquitetura da UFMG, publicado em 2016, **entre 2002 e 2016 haviam sido produzidas cerca de 12.800 moradias em 15 ocupações urbanas em Belo Horizonte**. De acordo com pesquisa desenvolvida pela professora da UFSJ Clarissa Cordeiro de Campos em seu doutorado

⁵² Disponível em: <<http://praxis.arq.ufmg.br/territorios-populares/remocoes/>>

⁵³ BITTENCOURT, R.; MORADO NASCIMENTO, D. e GOULART, F. (2016). *Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Favela é isso aí.



pelo Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU/UFMG)⁵⁴, **esse número cresceu ainda mais até 2020**⁵⁵. Combinando os dois levantamentos com informações oferecidas pelas Brigadas Populares, estima-se que **desde 1996, durante 24 anos, foram produzidas mais de 19.802 moradias em ocupações urbanas**⁵⁶ (Tabela 11).

Tabela 11 - Ocupações urbanas e número de moradias

Ocupação	número de moradias		
	PRAXIS (2016)	Campos (2020)	Brigadas Populares
Novo Lajedo*	3500		
Camilo Torres*	142		
Dandara	1200	2500	
Irmã Dorothy	223		
Vila Pomar do Cafezal	120		
Novo Paraíso	350		
Eliana Silva	350		
Nelson Mandela	310		
Vila Esperança do Calafate	70		
Terra Nossa	235	800	
Paulo Freire	170	300	
Vila Corumbiara*		379	
Kasa Invisível		4	
Zezéu Ribeiro/Normal Lúcia		150	
Candeeiro		60	
Mariele Franco		52	
Carolina Maria de Jesus		200	
Pátria Livre		14	
Fábio Alves II		700	
Vicentão		80	
Zilah Spósito/Helena Greco	130		
Rosa Leão	1500		
Esperança	2000	9.000	

⁵⁴ CAMPOS, Clarissa Cordeiro. *Squatting for more than Housing: Alternative Spaces and Struggles for The Right to the City in Three Urban Areas in Brazil, Spain, and the Basque Country*. Tese de doutorado. Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2020 (no prelo).

⁵⁵ O trabalho desenvolvido pela pesquisadora aponta o crescimento do número de famílias nas ocupações Dandara, Terra Nossa, Paulo Freire, Rosa Leão, Esperança e Vitória, quando comparados ao número levantado pelo relatório do PRAXIS. Além disso, a pesquisa amplia o universo de ocupações levantadas.

⁵⁶ Esse número considera apenas as moradias produzidas nas ocupações que ainda permanecem. Ou seja, desconsidera as ocupações que foram despejadas, como Torres Gêmeas, Navantino Alves, Caracol, João de Barro I, João de Barro III, Eliana Silva I, Jardim Vitória, Chico Xavier, Navantino Alves II, Temer Jamais, Fidel Castro e Casa Azul. É importante ressaltar que o estudo de Campos (2020) aponta a existência de mais sete ocupações ativas em Belo Horizonte sobre as quais, no entanto, não há informações sobre o número de famílias.



Vitória	2500		
Anita Santos			18
Fidel Castro			60
Lampião			60
Nova Maria Guerreira			80
Liberdade			130
Alto das Antenas			150
TOTAL		19.802	

Fonte: Bittencourt, R.; Morado Nascimento, D. E Goulart, F. (2016); Campos (2020); Brigadas Populares (2020).

*Ocupações anteriores à Dandara (2009).

Tabela 12 - Comparativo de moradias produzidas pela PMH e moradias autoproduzidas

Total de moradias produzidas pelo PMCMV (2013-2017)	6.313
Total de moradias produzidas pela PMH – OPH, PAR e PMCMV (2009-2020)	7.928
Total estimado de moradias produzidas em ocupações urbanas (2009-2020)	15.781

Fonte: Urbel (20129); Bittencourt, R.; Morado Nascimento, D. E Goulart, F. (2016); Campos (2020); Brigadas Populares (2020).

Considerando que **desde a ocupação Dandara, criada em 2009, mesmo ano de lançamento do PMCMV, o surgimento de novas ocupações urbanas cresceu rapidamente***, o número de moradias autoproduzidas nesses territórios foi maior que o dobro produzido pelo programa (Tabela 12). Considerando um universo maior de ocupações urbanas informais em Belo Horizonte, não necessariamente acompanhadas ou organizadas por movimentos sociais, esse número chega a 34 mil domicílios, onde residem mais de 100 mil pessoas, o maior número já registrado pela Prefeitura de Belo Horizonte desde 2008⁵⁷.



⁵⁷O TEMPO. Ocupações urbanas em BH têm recorde de 100 mil moradores. 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/ocupacoes-urbanas-de-bh-tem-recorde-de-100-mil-moradores-1.2351443>>



A Urbel ressalta que, além da construção de unidades habitacionais e da compra de terrenos adequados aos empreendimentos, o combate ao déficit habitacional envolve “a organização do processo habitacional, o cadastro de famílias, o trabalho social no período pré e pós-morar, a regularização fundiária e a titulação dos imóveis”⁵⁸. **A PMH prevê o acompanhamento social das famílias que moram ou irão morar em conjuntos habitacionais** construídos em seu âmbito. As atividades visam estimular a organização social do grupo, a boa convivência no condomínio, o desenvolvimento sociocomunitário e a inclusão social. São recebidas demandas de obras de manutenção, além de denúncias de violência e irregularidades, e são dadas orientações aos síndicos. Atualmente, 2.000 famílias são beneficiadas por essas ações, o que inclui moradores de 40 conjuntos habitacionais. Em 2018, foram realizados 1.213 atendimentos no âmbito do PMCMV.

O financiamento habitacional foi instituído em 2011 com a finalidade de regularizar a moradia dos beneficiários do OPH que não tinham contratos de financiamento assinados e de baixar índices de inadimplência dos financiamentos existentes. **Até 2018, 2.306 beneficiários do OPH estavam com moradia regularizada**, a partir de Contratos de financiamento e Termos de Permissão de Uso Oneroso, com 106 contratos assinados no ano de 2018, resultando em um arrecadamento de R\$ 1,042 milhão - 11% a mais que em 2017. Também em 2018, 234 beneficiários estavam com financiamentos quitados. O Relatório de Gestão do FMHP menciona que **800 unidades habitacionais ainda não possuem contratos de financiamento assinados**.

A política inclui, também, ações de regularização e titulação das moradias implantadas pela Prefeitura após a sua instituição. Segundo a Urbel, foram 6.687 unidades habitacionais regularizadas entre 2005 e 2018 e 3.343 que receberam titulação, entre 2012 e 2018. A linha de Provisão Habitacional abrange, ainda, a manutenção dos conjuntos habitacionais entregues. Serviços de obras de manutenção são realizados a partir de contratos vigentes desde 2006 e, entre 2013 e 2018, os contratos beneficiaram 3.300 famílias. Em 2018 foram realizadas 10 ações em 14 conjuntos.

Novidades da Resolução LII

Há algumas alterações previstas na nova regulamentação da PMH (Resolução LII/2018) com relação à regulamentação anterior (Resolução II/1994) no que se refere à linha programática Provisão Habitacional. Dentro da linha programática agora estão previstos quatro tipos de atendimento:

- Emergencial (por duração definida, sem perspectiva de atendimento posterior);
- Temporário (por duração definida, com a perspectiva de atendimento posterior);
- Contínuo (provisão de moradia por duração indefinida);

⁵⁸ COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE (URBEL). *Relatório de Gestão 2018 do Fundo Municipal de Habitação Popular*. Belo Horizonte: URBEL, 2019.



- Definitivo (provisão de moradia com a transferência de propriedade ou de posse);

Os respectivos programas relacionados a cada tipo de atendimento podem ser vistos na tabela:

Tabela 13 - Programas e modalidades da Linha Programática Provisão Habitacional segundo a Resolução LII do CMH de dezembro de 2018

Linha programática	Programa	Modalidades
Provisão Habitacional	Programa de Produção Habitacional (atendimento contínuo ou definitivo)	Construção de novas unidades Requalificação de unidades existentes Produção de lotes urbanizados
	Aquisição de Imóveis (atendimento definitivo)	
	Locação Social (atendimento temporário ou contínuo)	Locação social pública Locação social privada Locação social por OSCs
	Bolsa Moradia (atendimento emergencial ou temporário)	Bolsa Moradia Abono pecuniário

Fonte: Resolução LII do CMH (2018).

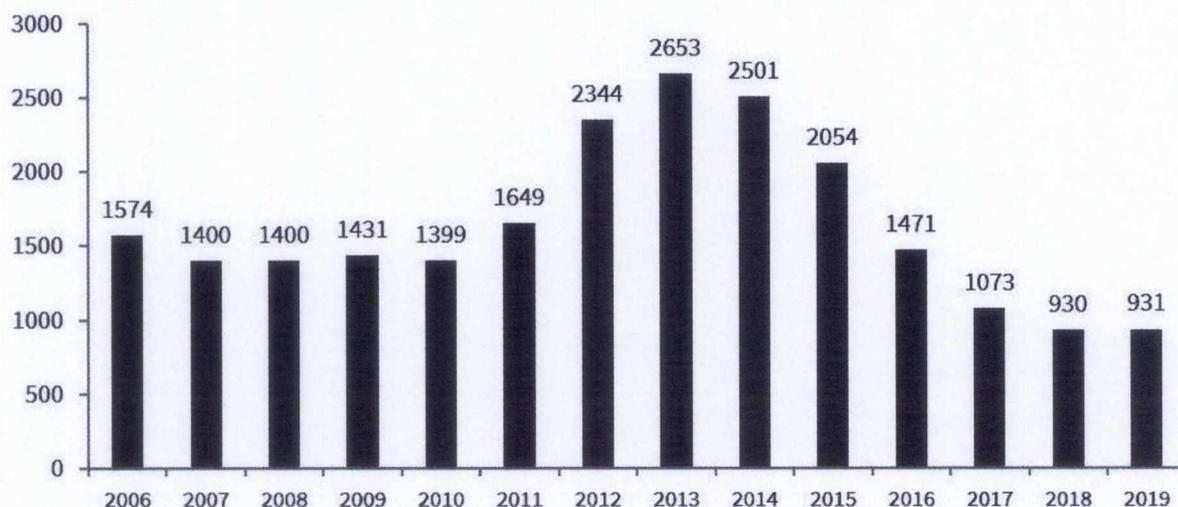
O **atendimento definitivo** já vinha sendo efetuado a partir dos programas mencionados anteriormente (OPH, PAR e MCMV), e foi ampliado a partir da possibilidade de requalificação de moradias existentes, para além da produção de novas unidades e de lotes urbanizados. O **atendimento emergencial e temporário**, na prática, também já ocorria desde 2003, a partir do Bolsa Moradia, mas era considerado dentro do contexto das intervenções em assentamentos de interesse social. Com a aprovação da Resolução LII, o programa Bolsa Moradia se tornou oficialmente parte do escopo da provisão habitacional, e se dividiu em duas modalidades: Bolsa Moradia e Abono Pecuniário.

A modalidade **Bolsa Moradia** consiste no fornecimento de auxílio financeiro para o pagamento de aluguel de imóvel residencial, nos moldes adotados desde sua criação, em que há o monitoramento das condições de habitabilidade do imóvel alugado por técnicos da Urbel e a cobrança de comprovação da locação pelo beneficiário. O Gráfico 5 mostra o número de benefícios concedidos desde o ano de 2006, a partir do qual foi disponibilizado informações pela Urbel⁵⁹.

⁵⁹ COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE (URBEL). *Relatório de Gestão 2018 do Fundo Municipal de Habitação Popular*. Belo Horizonte: URBEL, 2019. Atualizado pela resposta ao Requerimento de Comissão nº 1.532/2019 com dados de 2019.



Gráfico 5 - Bolsa Moradia - Número de benefícios concedidos (2006-2019)



Fonte: Urbel (2019).

Já a modalidade **Abono Pecuniário** consiste no fornecimento de auxílio financeiro para fins de moradia de forma livre e desburocratizada, abrangendo também outras possibilidades (compartilhamento do aluguel com outras famílias beneficiárias, gastos relativos à moradia em casas de familiares, etc). O histórico e a utilização desses auxílios serão detalhados na seção **4. Moradia em contexto de emergência**. Cabe, no entanto, destacar que a introdução do Abono Pecuniário como modalidade do Bolsa Moradia traz uma preocupação no tocante à garantia do direito à moradia. **Tanto o Abono Pecuniário quanto o Bolsa Moradia convencional são ferramentas importantes de política, caso sejam usadas realmente de forma emergencial** (para dar acesso imediato à moradia) e **temporária** (entre uma remoção e um reassentamento, durante o menor período de tempo possível). No entanto, considerando que não há provisão habitacional de peso para atendimento definitivo no momento atual, **há uma preocupação de que tal modalidade, por sua característica desburocratizada, se torne uma solução indiscriminada de provisão habitacional, de forma massificada**. Riscos dessa natureza já são reconhecidos em municípios como São Paulo, onde a demanda por habitação é muito grande e os investimentos em provisão não acompanham⁶⁰.

Além da **sensação de insegurança** gerada nas famílias por se tratar de um auxílio de caráter temporário, os valores oferecidos se encontram recorrentemente desatualizados⁶¹. Cabe também considerar que, como o auxílio não atua acompanhado de ferramentas de controle de mercado, sua introdução na PMH pode representar uma injeção de recursos

⁶⁰ Em 2016, foram concedidos um mais de 30 mil benefícios pelo programa Auxílio Moradia, similar ao Abono Pecuniário de Belo Horizonte. GUERREIRO, Isadora. *Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo*. São Paulo: Labcidade, 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>.

⁶¹ A última atualização dos valores do Bolsa Moradia foram feitas pelo Decreto nº 14.850, de 5/3/2012.



públicos que tende a **inflacionar o mercado de aluguéis e a agravar o problema do acesso à moradia** no Município como um todo.

O **atendimento contínuo**, entendido como aquele que garante a segurança de posse por tempo indeterminado sem se vincular à transferência de propriedade, é outra novidade trazida pela Resolução LII, com a criação do programa de **Locação Social**, regulamentado por meio do Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019. Trata-se de uma política pública que garante o direito à moradia a partir de aluguéis acessíveis, abaixo do valor de mercado. Políticas de locação social estão presentes desde o início do século XX em diversos países, como França, Inglaterra, Holanda e EUA, e também passaram a ser adotadas no contexto brasileiro – como no Município de São Paulo, que tem um programa de locação social desde 2002 que hoje conta com cerca de 800 unidades⁶². No contexto de Belo Horizonte, políticas de locação social já vinham sendo discutidas como possibilidade, como em 2014, no contexto da IV Conferência Municipal de Política Urbana, quando apareceu como proposta do setor popular e do setor técnico⁶³. Com a tradução das propostas da IV CPMU na Lei nº 11.181, de 09 de agosto de 2019, que determina o Plano Diretor, passou a ser previsto:

Art. 18 - São diretrizes da PMH:

[...]

IV - desenvolver programas visando ao atendimento da demanda habitacional, por meio da concessão de subsídio para locação de imóveis;

[...]

Art. 21 - A PMH será executada por meio da implementação articulada de programas setoriais, visando a:

[...]

V - conceder subsídio para locação de imóveis para moradia;

[...]

IX - produzir imóveis residenciais e não residenciais para locação.

[...]

Art. 61 - Os recursos obtidos por meio da ODC vinculada a terrenos não incluídos em áreas de centralidades ou áreas de grandes equipamentos serão destinados ao FMHP e aplicados em conformidade com a legislação federal.

Parágrafo único - Os recursos previstos no caput deste artigo poderão ser destinados à implantação de unidades habitacionais de interesse social de propriedade pública, voltadas para a disponibilização à população por meio de aluguel social.

[...] Art. 265 - [...]

⁶² COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M. S. Locação social como política de habitação em Belo Horizonte. In: COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M. S. *Locação social: Porque não?* Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

⁶³ PAOLINELLI, M. S. Locação social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios. In: *XVII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*. São Paulo: Anpur, 2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

§ 1º - As unidades de habitação de interesse social implantadas em terreno de propriedade pública serão prioritariamente destinadas às famílias por meio da concessão de direito real de uso ou do aluguel social.

A Lei nº 6.326/1993 que dispõe sobre o FMHP, com a modificação realizada pela Lei nº 11.148, de 8 de janeiro de 2019, passou também a tratar da locação social de forma mais direta:

*Art. 3º - Os recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, em consonância com as diretrizes da política municipal de habitação, serão aplicados em:
[...] XVIII - locação social, na forma e nas condições previstas em regulamento elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, desde que garantida a aplicação de recursos nas modalidades de provisão habitacional e mediante previsão de mecanismos de regulação do mercado para atender ao interesse público.*

Como as políticas voltadas à moradia de aluguel são comumente associadas a auxílios temporários, como o Bolsa Moradia, **é preciso ressaltar que programas estruturados de locação social envolvem** não apenas a oferta de subsídios à famílias de vivem de aluguel no mercado, mas também atuam na **produção e gestão das moradias e controle dos preços de aluguel**. A partir da Locação Social, é possível se entender a provisão de moradia como um serviço público, que permite uma maior flexibilidade e mobilidade locacional e o acesso à moradias com diferentes características por um menor comprometimento financeiro das famílias. A política tem um potencial de atender ao déficit por ônus excessivo com aluguel, que, como mostrado na seção anterior, é o que mais cresce atualmente no Brasil e na RMBH. Segundo o Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019, são objetivos do programa:

- I – possibilitar a permanência e o acesso de famílias de baixa renda a áreas valorizadas e em processo de valorização, principalmente naquelas bem localizadas;*
- II – evitar que recursos públicos investidos na aquisição fundiária e na provisão de unidades habitacionais de interesse social sejam transferidos indiretamente para o mercado imobiliário;*
- III – incidir, direta ou indiretamente, nos valores praticados no mercado de aluguéis privados;*
- IV – aproveitar a oferta de imóveis vagos.*

A legislação determina a divisão do Programa de Locação Social de Belo Horizonte em três modalidades: **Locação social pública**, que utiliza imóveis cujo direito real pertence ao Município ou a outros entes ou entidades governamentais; **Locação social privada**, que utiliza imóveis cuja propriedade pertence a particulares; **Locação social por Organizações da Sociedade Civil**, que utiliza imóveis cujo direito real pertence a Organizações da Sociedade Civil. Todas as modalidades serão interligadas pelo **Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (BIPOS)**, gerido pelo poder público. As moradias terão o preço de aluguel máximo estabelecido pela PMH, com base nas



características do imóvel, suas condições de habitabilidade e inserção urbana. As famílias atendidas pelo programa serão direcionadas a imóveis com características e localizações compatíveis com suas demandas, e terão o aluguel calculado de acordo com sua capacidade de pagamento.

A modalidade Locação Social Pública depende da disponibilização de unidades pelo poder público para aluguel, o que até o presente momento não ocorreu. A modalidade Locação social por OSCs depende do chamamento público de entidades interessadas em compor o programa, o que também não foi encaminhado até o momento. Ambas as modalidades têm o potencial de incorporar organizações da sociedade civil na gestão dos imóveis, também prevista na legislação, o que pode ser uma oportunidade para entidades envolvidas na luta pela garantia do direito à moradia em atuar diretamente na política municipal. **Até o momento, a única modalidade em curso é a Locação Social Privada.** Segundo a PBH⁶⁴, a primeira família assinou o contrato de aluguel no dia 14 de novembro de 2019. A primeira etapa do projeto se abriu para o cadastro de 202 idosos, beneficiados em discussões públicas do Orçamento Participativo da Habitação⁶⁵. **O subsídio recebido para compatibilizar o valor do aluguel regulado com a renda da família ainda está limitado a um valor reduzido: R\$500,00, mesmo valor do programa Bolsa Moradia.**

A aprovação da Locação Social demonstra potencial para atender o déficit de ônus excessivo com aluguel, além de indicar uma movimentação de intervenção no mercado de aluguéis e provisão pública não mercantil de moradias. **É um passo importante, mas não terá resultados eficientes se não for acompanhado por investimentos em todas as modalidades de locação e na estruturação do BIPLoS**, de forma a promover também uma integração com a política urbana.

⁶⁴Disponível

em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/contrato-de-aluguel-social-ja-e-uma-realidade-em-belo-horizonte>

⁶⁵ COMUNICADO URBEL N.º. 01/2019, publicado no DOM do dia 08/10/2019.



2.2. Intervenções em Assentamentos de Interesse Social

O universo de atendimento da PMH com relação às ações de intervenção em assentamentos de interesse social extrapola o universo da inadequação de domicílios levantada pela Fundação João Pinheiro na seção anterior. Isso porque todos os territórios populares - vilas, favelas, conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares, ocupações urbanas - são compreendidos como público da política. Segundo a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborada em 2015, a inadequação habitacional em Belo Horizonte abrangia um universo de 161.557 moradias, distribuídas em 548 assentamentos de interesse social, número bem superior ao levantado pela FJP. Dentre os assentamentos de interesse social atendidos pela política, só não foram considerados dentro da inadequação habitacional pelo PLHIS os conjuntos habitacionais e loteamentos públicos regularizados.

Tabela 14 - Assentamentos de Interesse Social em Belo Horizonte

Tipologia	Unidades residenciais e não residenciais				Assentamentos	
	Nº de unidades sem demanda de urbanização e regularização fundiária	Nº de unidades com demanda apenas de regularização fundiária	Nº de unidades com demanda de urbanização e/ou regularização fundiária	% em relação ao total	Nº	% em relação ao total
Vilas/Favelas	-	-	91.224	54,47	186	31,52
Conjuntos Habitacionais e Loteamentos Públicos	5.910	5.102	28.341	23,50	106	17,97
Loteamentos Privados Irregulares	-	6.675	28.770	21,17	293	49,66
Ocupações Organizadas	-	-	1.445	0,86	5	0,85
Totais	5.910	11.777	149.780	100	590	100

Fonte: PLHIS 2015



No documento, quatro tipos de assentamentos de interesse social foram considerados: Vilas/Favelas, Conjuntos Habitacionais e Loteamentos Públicos, Loteamentos Privados Irregulares e Ocupações Organizadas. Do total de assentamentos levantados, 49,66% eram do tipo Loteamentos Privados Irregulares, mas o maior número de domicílios e estabelecimentos estava concentrado em Vilas e Favelas (54,47%).

Segundo a Urbel, a população residente em assentamentos de interesse social de Belo Horizonte é de 366 mil pessoas (15% da população municipal), ocupando 15km² (4,5% da área municipal). Os dois principais zoneamentos que delimitam as áreas de interesse social municipais segundo o Plano Diretor (Lei 11.181/19) são as **Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS-1)**⁶⁶ e as **Áreas Especiais de Interesse Social - 2 (AEIS-2)**.

As ZEIS 1 são “porções do território municipal ocupadas predominantemente por população de baixa renda, nas quais há interesse público em promover a qualificação urbanística por meio da implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária”. Geralmente são áreas de vilas e favelas, mas adensadas.

As AEIS 2 são “porções do território municipal nas quais estejam presentes loteamentos passíveis de regularização fundiária nos termos da legislação federal, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda”. Nesse zoneamento estão incluídos loteamentos privados irregulares de interesse social e ocupações urbanas⁶⁷. Atualmente, estão delimitadas conforme a Figura 9.

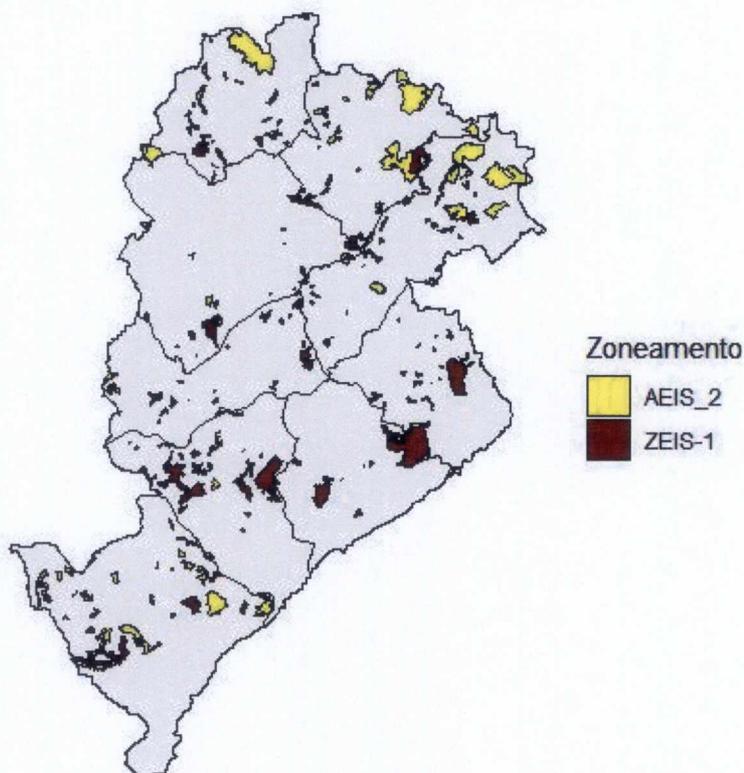
Para promover melhorias nessas áreas, até 2018, faziam parte das ações da linha de Intervenções em Assentamentos Existentes da PMH 10 programas: Programa Vila Viva, Plano Global Específico, Plano de Regularização Urbanística, Programa Estrutural em Áreas de Risco, Orçamento Participativo Regional, Regularização Fundiária, Monitoramento Territorial, Assistência Técnica, Ações de Reassentamento e Ações de Desenvolvimento Sócio-Organizativo. Estão elencados na Tabela 15 a definição do arcabouço dos principais programas, o ano de criação, a regulamentação referente e os principais resultados alcançados.

⁶⁶ Há também as ZEIS-2, “áreas ocupadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social”.

⁶⁷ Entendidos pela Urbel como “Assentamentos originados de ocupações em terrenos ou edificações de propriedade de terceiros, públicas ou privadas, por iniciativa de movimentos organizados.”



Figura 9 - AEIS-1 e ZEIS-2 atualizado conforme a Lei nº11.181/19



Fonte: Elaborado pela DIVCOL, com dados do BHMAP.

Tabela 15 - Programas de intervenção em assentamentos de interesse social e resultados

Programa	Descrição	Ano de criação	Regulamentação	Resultados quantitativos
Regularização Fundiária	Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas e sociais necessárias para a regularização de assentamentos e à titulação de seus ocupantes.	1985	Lei nº 3.995/1985; Lei nº 8.137/2000; Lei nº 9.959/2010; Lei Federal nº 13.465/2017.	Desde 1986, cerca de 30.000 domicílios localizados em vilas e favelas foram regularizados.
Orçamento Participativo Regional	Obras conquistadas a partir da participação popular na definição das prioridades de ação do governo, incluindo obras de urbanização, como a abertura de sistemas viários, pavimentação, construção de escadarias e passarelas, implantação de redes de drenagem, água e esgoto, entre outros.	1993		Desde 1994, contribuiu para a realização de 358 empreendimentos, de um total previsto de 469.



Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR)	Ações de estruturação e revitalização de áreas em situação de risco geológico, buscando mitigar, prevenir e controlar o risco a partir da assistência técnica, física e social às famílias residentes.	1993	Decreto nº 15.762/2014	Entre 1994 e 2018, foram realizadas 98.800 vistorias. Em 1993, existiam 14.350 edificações em risco alto e muito alto em vilas e favelas. No último levantamento, foram identificados 1.258 edificações com essa classificação. Em 2018, foram 125 situações de risco alto e muito alto eliminadas.
Plano Global Específico	Estudo aprofundado da realidade local das vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares, para o planejamento de intervenções estruturais, buscando integrar as comunidades ao restante da cidade.	1996	Plano Diretor 1996 (Lei nº 7.165/1996)	Foram elaborados 70 PGEs abarcando 99 vilas, englobando uma população de 259.761 pessoas. 02 PGEs estão em andamento, 01 está paralisado e mais 02 estão previstos.
Programa Vila Viva	Intervenções estruturais em assentamentos de interesse social, incluindo implantação ou melhoria do sistema viário, das redes de água, esgoto, drenagem, melhorias habitacionais, reassentamentos e regularização fundiária	2004		As ações estruturantes abrangem 170 mil moradores e 45.784 domicílios, em 12 comunidades. Além das intervenções estruturantes, foram entregues 5.792 unidades habitacionais.
Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vitimadas por Calamidade (PROAS)	Ações de reassentamento para atendimento de famílias removidas em decorrência de obras públicas, risco geológico ou geotécnico, famílias removidas de áreas inundáveis, faixas de domínio ou outras áreas consideradas “não consolidáveis”.	1996	Decreto nº 8.543/1996 Lei nº 7.597/ 1998 Decreto nº 11.283/2003 Decreto nº 11.310/2003 Lei nº 8.566/2003	14.867 indenizações e reassentamentos monitorados e produção de 9.903 unidades para reassentamento.



Plano de Regularização Urbanística	Instrumento de planejamento de intervenções e ações em loteamentos de interesse social irregulares.	2013		02 PRUs concluídos, englobando uma população de 2.451 pessoas. 07 PRUs estão em andamento e mais 02 estão previstos.
Assistência Técnica e Requalificação	Orientações para a execução segura de melhorias habitacionais ou de ampliações em moradias localizadas em ZEIS, buscando minimizar riscos construtivos.	2018		Em 2018, foram realizadas vistorias, com elaboração de projetos e fornecimento de materiais de construção. As ações beneficiaram 522 famílias no ano.

Entendendo que as ações da PMH voltadas à intervenções de assentamento social são amplas e têm sido desenvolvidas ao longo de décadas, o GT optou por aprofundar sua análise naquelas voltadas às remoções e reassentamentos, considerando que trata-se de uma das práticas que mais impacta na garantia do direito humano à moradia digna. Considerando que as intervenções em territórios populares necessitam de uma análise aprofundada, envolvendo também os processos realizados para além dos números conquistados, abarcar nesse estudo todos os programas aqui listados não seria viável.

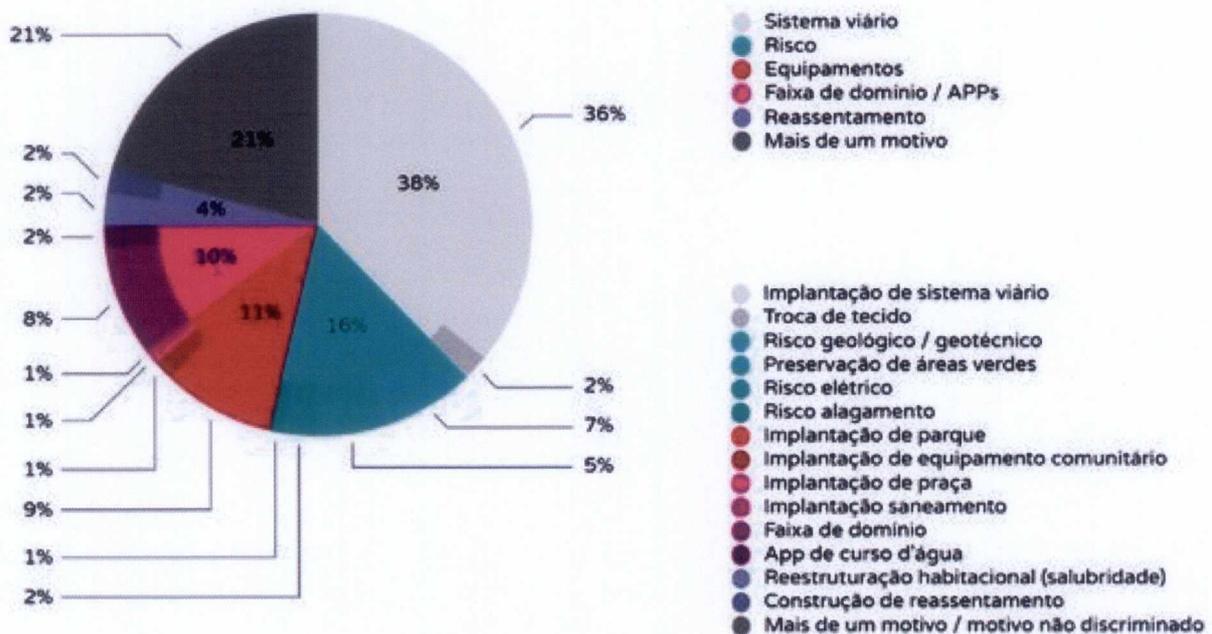
Ações de remoção e reassentamento

Na PMH, ações de remoção e reassentamento são efetivadas em decorrência de obras públicas, risco geológico ou geotécnico, e de remoções de famílias de áreas inundáveis, faixas de domínio ou outras áreas consideradas “não consolidáveis”. Segundo pesquisa do grupo de pesquisa PRAXIS⁶⁸, da Escola de Arquitetura da UFMG, que analisou 47 PGEs (Planos Globais Específicos) e PDRRs (Plano de Diretrizes de Remoção e Reassentamento), realizados entre 2000 e 2014, as motivações principais para remoção de moradias são:

⁶⁸ MORADO NASCIMENTO, D.; D. FREITAS, D.; ESCADA, D.; LAGE, M.; PRAXIS-EA/UFMG. *Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte*. In: LINS, R. ROLNIK, R. Relatório Bianual – Observatório das remoções (2017-2018). São Paulo: FAU-USP, 2018.



Gráfico 6 - Motivos das remoções nos territórios analisados, entre 2000-2014



Fonte: MORADO NASCIMENTO, et. al (2018).

Como destaca o grupo, o PLHIS estimava para o período analisado, em razão das informações levantadas sobre as remoções previstas e executadas em Planos Globais Específicos (PGEs) e pelo Programa Vila Viva um “percentual médio de remoções de 25,55% do total de domicílios de cada assentamento”. O grupo afirma que “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”⁶⁹.

Nas situações de remoção, a PMH prevê três alternativas às famílias:

1. O **Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vitimadas por Calamidade (PROAS)**, que monitora e subsidia a aquisição de imóveis residenciais ou indeniza a benfeitoria realizada pelo morador removido;
1. O **Programa Bolsa Moradia**, que fornece auxílio mensal para a locação de um imóvel até o reassentamento definitivo;
2. O **reassentamento em unidades habitacionais** em conjuntos construídos pela prefeitura através de programas como Vila Viva, Orçamento Participativo e PMCMV.

Conforme o Decreto nº 11.283, de 13 de março de 2003, O PROAS oferece **auxílio às famílias removidas** “de áreas públicas ou de áreas de risco, em virtude da execução de obras públicas”, para a compra de imóveis localizados “na cidade de Belo Horizonte ou em outro município”, cujo valor das unidades poderão ser **de até R\$40.000,00**. Como os

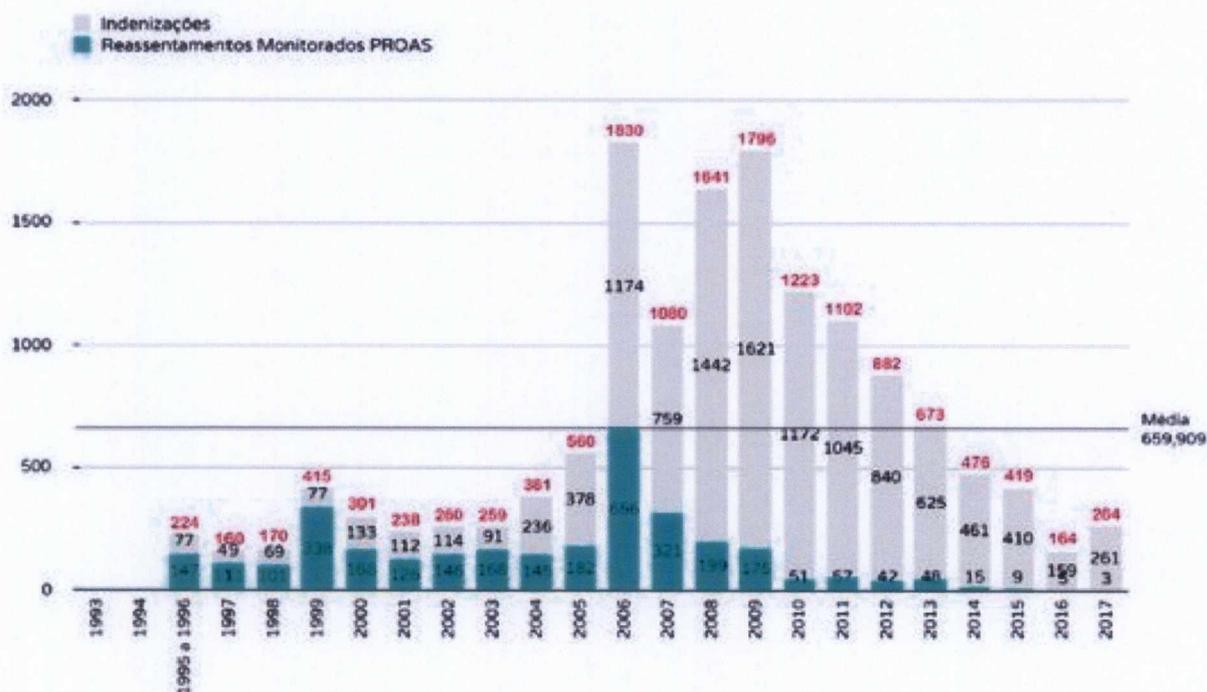
⁶⁹ Morado Nascimento et.al (2018), p. 49.



valores não são atualizados desde o Decreto nº 14.851, de 5/3/2012, essa alternativa acabou se tornando inviável para a manutenção das famílias na região de onde são removidas (ou mesmo no município) a partir da compra de um novo imóvel com o apoio do programa.

Segundo dados da Urbel de 2018, analisados pelo grupo de pesquisa PRAXIS⁷⁰, durante o período de 1995 a 2017, o PROAS realizou 14.518 atendimentos, concedendo 11.305 indenizações e realizando reassentamentos monitorados para 3.213 famílias. Das famílias atendidas pelo programa é possível ver pela análise que apenas 22% foram reassentadas e 78% foram indenizadas durante o período. A pesquisa ainda aponta que **a prática de reassentamentos tem sido cada vez menos utilizada em relação às indenizações**: entre 2010 e 2017, apenas 4,6% do total de famílias removidas foram reassentadas através do reassentamento monitorado do PROAS. No ano de 2017, apenas 3 dos 264 atendimentos foram nesse modelo, sendo todos outros por meio de indenizações. Dados da Urbel de 2019 enviados ao GT⁷¹ mostram que desde o início das ações de remoção, foram realizadas 11.868 indenizações e 3.220 reassentamentos monitorados. Ou seja, nos últimos dois anos, a média de reassentamentos monitorados caiu ainda mais: foram realizados 381 indenizações e apenas 7 reassentamentos monitorados (1,8% dos atendimentos).

Gráfico 7 - Indenizações e reassentamentos monitorados realizados no âmbito da PMH (1993-2017)

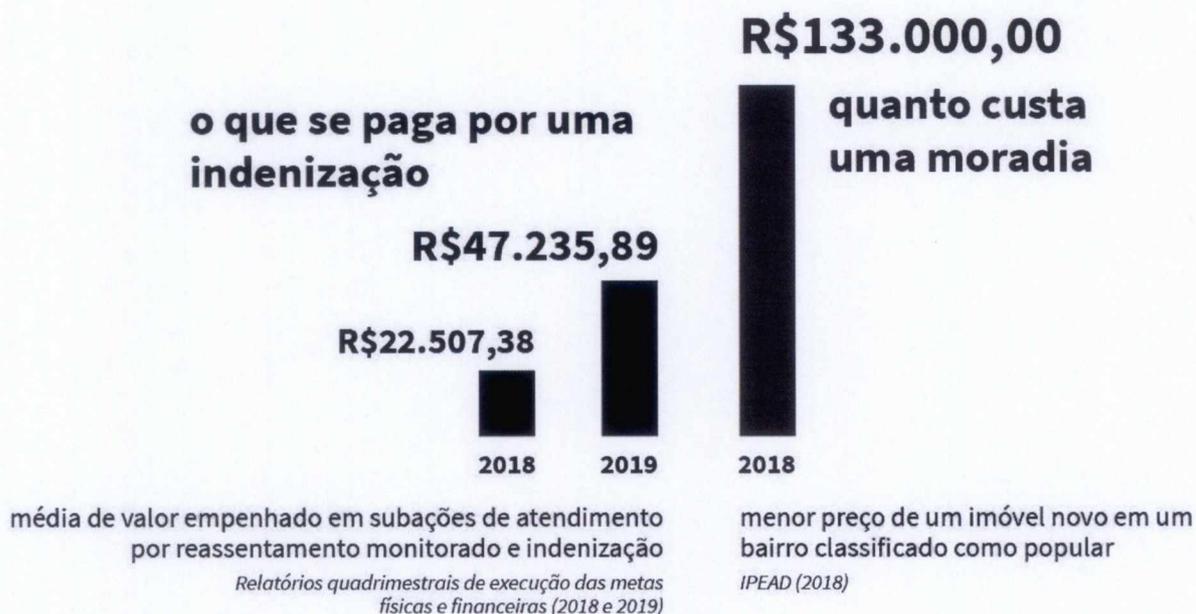


⁷⁰ Morado Nascimento et. al (2018).

⁷¹ Resposta ao Requerimento de Comissão nº 1.532/2019.



Fonte: MORADO NASCIMENTO et. al. (2018).



Tendo em vista esses dados, é possível inferir que **grande parte das famílias removidas pela PMH tem como alternativa as indenizações, que incluem apenas o valor da benfeitoria**, não considerando o valor do terreno. Utilizando dados da execução orçamentária municipal referentes às subações de reassentamento/indenização, o Grupo de Trabalho calculou que a **média do valor empenhado nos atendimentos realizados foi de R\$22.507,38 em 2018 e de R\$ 47.235,89 em 2019**. Segundo a Pesquisa do mercado imobiliário em Belo Horizonte: construção e comercialização, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD), publicada em dezembro de 2018, **o menor preço de um imóvel novo em um bairro classificado como popular no período era de R\$ 133.000,00**, próximo ao valor das unidades habitacionais financiadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida para a faixa 1,5. É possível concluir que o valor das indenizações está muito abaixo dos valores necessários para a compra de uma unidade de mercado, mostrando que a política não é eficiente na garantia do direito à moradia. Segundo o relatório do grupo PRAXIS, “Sabe-se que os valores das indenizações pagas são, em geral, insuficientes para o reestabelecimento dessas famílias no entorno da moradia original ou em condições semelhantes de acesso à cidade, configurando um cenário de constante dispersão para novas periferias”⁷².

Segundo dados da Urbel, foram 9.903 famílias atendidas por moradias produzidas para reassentamento no total. Dessas, 5.792 foram decorrentes do Programa Vila Viva. A partir de uma comparação dos dados recebidos (referentes aos dados totais até o ano de 2019)⁷³

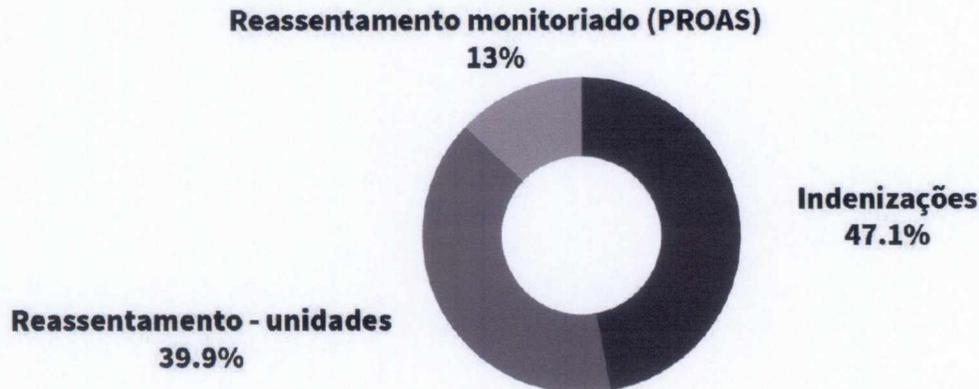
⁷² Morado Nascimento et. al (2018), p. 50.

⁷³ Resposta ao Requerimento de Comissão nº 1.532/2019.



é possível concluir que a ordem de recorrência das alternativas dadas às famílias removidas é:

1. Indenização – 11.686 atendimentos
2. Reassentamento em unidades produzidas no âmbito da PMH – 9.903 atendimentos
3. Reassentamento monitorado pelo PROAS – 3.220 atendimentos



Além dessas informações, o Grupo de Trabalho solicitou a Urbel dados sobre o montante de recursos envolvidos na remoção e custo médio por família removida. A companhia informou que o montante gasto em contratos de demolição nos anos de 2018 e 2019 corresponde a R\$ 568.539,00, mas informou que não é possível mensurar os custos por família. Segundo a resposta ao pedido de informação⁷⁴, cada imóvel removido “corresponde a uma realidade individual e, apesar de existirem despesas comuns à cada remoção, tais como: transporte para as famílias e seus pertences; demolição da edificação (...); tratamento da área; e, quando for o caso, permanência em equipamento público municipal, recebimento do benefício Bolsa Moradia e reassentamento em unidade habitacional, o custo por família removida não foi apurado até o momento”.

Tendo em vista que a Urbel tem parte na contratação do transporte das famílias e seus pertences, seria possível pensar em um **monitoramento mínimo da PMH sobre o destino das famílias, de forma a entender os efeitos das remoções na localização das moradias acessadas** e a verificar se são verídicas as afirmações recorrentes de que a PMH é responsável por reiterar o processo de periferização e precarização da habitação de famílias de baixa renda. Como ainda não há uma ação nessa direção, pode-se inferir que, ao remover famílias e dar alternativas de moradia principalmente a partir de indenizações, a valores abaixo do mercado, a política acaba transformando problemas habitacionais e urbanos do âmbito municipal em problemas metropolitanos, a serem resolvidos pelos municípios vizinhos, onde a oferta de lotes e casas ainda é mais barata, mas não necessariamente de uma qualidade superior no que diz respeito, por exemplo, ao acesso à infraestrutura urbana. Dados da FJP apresentados na seção anterior mostram

⁷⁴ Resposta ao Requerimento de Comissão nº 1.532/2019.



que a carência de infraestrutura atingia 109.757 domicílios na RMBH (dados de 2015), e 29.561 domicílios no Município (dados de 2010).

Novidades da Resolução LII

Desde as primeiras intervenções, o universo de atendimento considerado pela PMH foi se ampliando e complexificando. Em relação à regulamentação anterior, a PMH passou a incorporar para além das vilas e favelas, também **cortiços, comunidades tradicionais e ocupações organizadas como público na Resolução LII**. No que diz respeito às ocupações urbanas, a conquista veio de encontro às novas determinações da política urbana municipal. Depois da publicação da revisão do PLHIS em 2015, novos assentamentos de interesse social foram reconhecidos pelo Decreto 16.888 de 12 de abril de 2018, e posteriormente, pelo Plano Diretor⁷⁵. A partir de então, outras 119 áreas, entre loteamentos privados irregulares e ocupações urbanas, passaram a compor o universo de atendimento da política. A nova estruturação dos programas e modalidades da linha pode ser visto a seguir:

Tabela 16 - Programas e modalidades da Linha Programática Intervenção em Assentamentos de Interesse Social segundo a Resolução LII do CMH de dezembro de 2018

Linha programática	Programa	Modalidades
Intervenção em assentamentos de interesse social	Programa de Intervenção Integrada	Intervenções Estrutural Intervenções Pontuais Apoio à Gestão do Programa de Intervenção Integrada
	Programa de Regularização Fundiária e Edilícia	De Vilas/Favelas e Loteamentos implantados pelo Poder Público De Conjuntos Habitacionais implantados pelo Poder Público De Loteamentos Privados Irregulares De Cortiços, Ocupações Organizadas e Comunidades Tradicionais Edilícia
	Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR)	
	Programa de Remoção e Reassentamento	

Fonte: Resolução LII do CMH (2018).

No entanto, a Resolução LII reiterou alguns dos problemas já existentes na política municipal. Durante os debates realizados voltados à sua elaboração, foi reiterado a necessidade de se **considerar nas indenizações de moradias removidas, além dos custos relativos às benfeitorias, o valor relativo ao terreno**. A ideia foi sustentada

⁷⁵ Lei Municipal nº 11.181, de 09 de agosto de 2019.



principalmente pela Gabinetona (mandato da então vereadora e conselheira Cida Falabella e co-vereadora Bella Gonçalves) e pelo Coletivo Habite a Política, mas não foi incorporada na resolução.

Indenizar apenas a benfeitoria é justo?

A Política Municipal de Habitação prevê que em casos de remoção os moradores podem ser indenizados, mas apenas pelo valor das benfeitorias realizadas na área a ser desocupada, ou seja, o valor das construções, desconsiderando o valor da terra. Contudo, para se adquirir outro imóvel para sua moradia, inevitavelmente, o morador terá de pagar não apenas pelas construções, mas também pelo valor da terra em que a moradia foi construída. Dessa forma, a indenização em valor menor do que o necessário para aquisição de outra moradia impede que o morador removido adquira outro imóvel em condições semelhantes às do que foi removido, precarizando suas condições de vida. Quando das deliberações sobre a Resolução LII do CMH, a questão foi debatida na reunião de 13/12/2018. Foram feitas propostas de avançar para “indenização da benfeitoria e do terreno, quando a posse ou propriedade do imóvel já estiver assegurada pelo direito” ou “indenização prévia e justa”, em contraposição à proposta do Executivo de manter “indenização de benfeitorias”. Em uma votação de 10 votos da proposta do Executivo contra 9 das demais, ficou mantida a indenização de benfeitorias. Na oportunidade, a URBEL reconheceu a complexidade do tema e se comprometeu a subsidiar e prestar apoio técnico para a elaboração de novas propostas. Contudo, trata-se de um tema que ainda depende de lutas para avanços para garantia do direito às moradia adequadas dos moradores removidos⁷⁶.

⁷⁶ Sobre o tema ver NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho; GAIO, Daniel . A Posse e as Repercussões Indenizatórias nas Remoções Forçadas Efetuadas pela Administração Pública. In: GAIO, Daniel (Org.). Remoções Forçadas e a Administração Pública. 1ª ed .Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020, p. 61-80. Para aprofundamentos, ver NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho. Autonomia e dimensão econômica da posse: a posse como critério indenizatório nas remoções forçadas de populações de baixa renda. 2019. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais.



2.3. Assessoria e assistência técnica

Segundo a Lei Federal 11.888, de 24 de dezembro de 2008, a **assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social é direito das famílias de baixa renda**, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal.

Atualmente, a PBH tem entendido ações de assistência técnica como aquelas realizadas no âmbito do Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR). Segundo a Urbel, em 2018, foram realizadas vistorias em áreas de risco geológico, com a elaboração de projetos e fornecimento de materiais de construção, atendendo 522 famílias no ano.

Desde a aprovação da Resolução LII em 2018, a assistência técnica ganhou status de linha programática, ampliando seu escopo com vistas a incorporar programas e modalidades novas. Para além da assistência prevista em lei federal, a resolução incorporou também a assessoria técnica no nível municipal. Segundo a nova resolução, entende-se por:

Assistência Técnica:

Atuação acompanhada sob premissas estabelecidas pelo campo técnico, de forma a adequar e enquadrar as demandas habitacionais das famílias atendidas aos critérios pré-definidos para a intervenção.

Assessoria Técnica:

Atuação que visa apoiar as famílias no atendimento de suas demandas habitacionais, com orientações técnicas urbanísticas, sociais e jurídicas de forma a propiciar a autonomia na tomada de decisão e qualificação da intervenção.

Trata-se de uma conquista, considerando que a assessoria técnica considera a autonomia dos atendidos pela política, ampliando o entendimento das ações da PMH para além da participação e das determinações do saber técnico. A nova linha programática prevê os seguintes programas e modalidades:

Tabela 17 - Programas e modalidades da Linha Programática Assistência e Assessoria Técnica segundo a Resolução LII do CMH de dezembro de 2018

Linha programática	Programa	Modalidades
Assistência e assessoria técnica	Programa de Assistência e Assessoria Técnica Individual	Apoio à produção de novas moradias Apoio à melhoria habitacional de moradias existentes Apoio à regularização edilícia Apoio à mitigação de risco geológico-geotécnico e/ou construtivo
	Programa de Assistência e	Apoio à produção de conjuntos habitacionais Apoio à regularização e/ou urbanização de assentamentos de



	Assessoria Técnica Coletiva	interesse social Apoio ao planejamento de ações e à organização social
	Programa de Financiamento de Material de Construção e Mão-de-Obra	Financiamento de mão-de-obra Financiamento de material de construção

Fonte: Resolução LII do CMH (2018).

Cabe ressaltar que a linha programática ainda está em fase de regulamentação e, portanto, aponta-se como sugestão, que a política deverá preconizar a autonomia dos atendidos, de forma que a elaboração, o planejamento, a tomada de decisões, a escolha da equipe que acompanhará as intervenções e a execução e gestão da produção do espaço possam considerar a população a ser atendida, priorizando processos autogestionários e equipes multidisciplinares.

Importante sinalizar que, haja visto o intuito de fortalecer a autonomia, prevista na Resolução LII, é importante priorizar a economia local, prevendo na regulamentação a contratação de mão de obra local, para além dos mutirões que podem vir a ocorrer, em de acordo com a comunidade/indivíduo atendido pela política.

Por fim, faz-se necessário que a regulamentação contemple a cooperação dos atores acadêmicos e de movimentos sociais que já contribuem com as comunidades a serem atendidas, fortalecendo então a participação popular e a pesquisa e extensão acadêmica, bem como, a ampliação e priorização orçamentária desta política no próximo PPAG.



3. CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Pode-se entender como conflito fundiário coletivo os casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres⁷⁷.

Os conflitos fundiários coletivos devem ser compreendidos diante das disputas fundamentais pelo acesso especialmente à terra e à moradia. Tais disputas ocorrem desde a colonização. Nos tempos atuais, também a lógica de mercado e até mesmo as políticas públicas fundiárias e habitacionais, excluem do acesso à terra e à moradia milhares de pessoas de baixa renda. Assim, em muitos casos, a garantia de tais direitos ocorre pela ocupação de terrenos e imóveis ociosos, que são violentamente contestados pela força da propriedade privada exclusivista.

O entendimento e a resolução dos conflitos deve se orientar pela efetividade do direito social à moradia, conjugado com o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, que se constituem como direitos e deveres individuais e coletivos de aplicação imediata, conforme determina a Constituição Federal de 1988⁷⁸. É nessa perspectiva que as ações relativas aos conflitos devem efetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendida também como o direito à terra urbana e à moradia e combate a retenção especulativa de imóveis urbanos⁷⁹.

As diversas lutas sociais conseguiram promover o reconhecimento paulatino do direito humano à moradia, merecendo destaque o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado no Brasil Pelo Decreto 591/1992. Destaca-se que se trata de norma supralegal, ou seja, norma decorrentes de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, que se encontra submetida à Constituição, mas superior à legislação ordinária⁸⁰. Segundo o PIDESC os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, incluída a moradia adequada e a melhoria contínua de suas condições de vida e

⁷⁷ O conceito utilizado se respalda na Resolução 10/218 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

⁷⁸ Art. 5º, XXIII e § 1º; art. 6º; art. 170, III; art. 182, da CF/88.

⁷⁹ Art. 2º, I e VI 'e', do Estatuto da Cidade.

⁸⁰ Art. 5º, §§ 1º a 3º, da CF/88. A supralegalidade dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos foi assentada pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343-SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Dje: 05/06/2009).



se comprometem, até o máximo de seus recursos disponíveis, a adotar as medidas para assegurar a consecução desse direito, por todos os meios apropriados.

Regulamentando o PIDESC, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), dispõe, **sobre a segurança da posse como elemento da moradia adequada**, nos seguintes termos:

Segurança legal de posse: A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra remoções forçadas, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

Já o Comentário Geral nº 7 do CDESC explicita que “o termo ‘**remoção forçada**’ se define como a remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra”. Define que tais atos são violadores da moradia adequada e devem ser impedidos pelo reconhecimento e a tomadas de medidas e decisões de garantia segurança da posse.

Em atenção a essas questões é que diversas normas passaram a compreender a necessidade de políticas e medidas concretas para solução justa e pacífica de conflitos fundiários num sentido de garantia de direitos⁸¹. A Resolução 10/218 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, estabelece um conjunto de medidas que tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de Justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção nesses casos. Além das diretrizes gerais, são estabelecidas medidas para prevenção, para conflitos judicializados, para soluções garantidoras de direitos humanos, bem como medidas a serem adotadas em casos de despejo.

No âmbito do Poder Judiciário foi estabelecida a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, instituída pela Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), inclusive com medidas específicas voltadas aos conflitos fundiários, como o Fórum de Assuntos Fundiários e o Fórum Nacional para o monitoramento e resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos⁸². O Fórum, em seu II Encontro Nacional, aprovou diversas propostas para a garantia do direito social à moradia

⁸¹ No âmbito dos conflitos fundiários urbanos, desde a Portaria 578/2008, o Ministério das Cidades reconhece a necessidade de articulação institucional e de políticas públicas para a promoção da solução pacífica dos conflitos fundiários, o que avançou com a Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho das Cidades.

⁸² Resolução 11, Recomendação 22 e Portaria 591 do CNJ.



e da função social da propriedade em conflitos fundiários. No âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, cabe destacar a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC).

A nível do Estado de Minas Gerais, a Lei Estadual 13.604/00, regulamentada pelo Decreto 428/2018, cria a comissão especial para acompanhar os processos de desocupação de áreas rurais ou urbanas no Estado, com competência, dentre outras, para desenvolver ações preventivas visando alcançar uma solução consensual e pacífica para os conflitos fundiários urbanos e rurais. Também a Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais, criada pelo Decreto 203/2015, importante instância conquistada pelos movimentos de luta por moradia, tem competência, dentre outras, para promover debates e negociações com o intuito de prevenir, mediar e solucionar de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do Governo diretamente envolvidos e buscar soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa do despejo⁸³.

No âmbito do Município de Belo Horizonte, a Lei 11.181/2019, que aprova o Plano Diretor dispõe que:

Art. 38 - A propriedade urbana deverá cumprir sua função social, elemento constitutivo do direito de propriedade, sendo utilizada em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos indivíduos e do equilíbrio ambiental, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao desenvolvimento das atividades econômicas e à garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao trabalho, ao lazer e à circulação, para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 4º - Nos contextos de interesse social e de imóveis ocupados por população de baixa renda, cabe ao Executivo a aplicação dos instrumentos previstos nesta lei, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, quando sua aplicação seja hábil à promoção da regularização fundiária e à resolução extrajudicial de conflitos.

Também a Política Municipal de Habitação, cuja estrutura geral é regulamentada pela Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação (CMH), reconhece o dever do poder público de intervir nos casos de conflitos fundiários. Conforme seu art. 1º, considera-se:

XXIII - Conflitos fundiários: situações de ocupação em que há risco iminente de despejo ou desabrigamento de famílias, para as quais há decisão judicial ou administrativa de atendimento, mesmo que temporário ou emergencial, ou situações que demandam

⁸³ Sobre a Mesa de Diálogos ver JESUS, Andreia de; MIRANDA, Isabella Gonçalves; VASCONCELOS DE FREITAS, Luiz Fernando; BITTENCOURT, Rafael Reis. Mesa Estadual de Diálogo e Negociação do Estado de Minas Gerais (MG): histórico de criação, funcionamento e perspectivas. Fundação Lauro Campos e Marielle Franco, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.laurocampos.org.br/2019/04/23/mesa-estadual-de-dialogo-e-negociacao-do-estado-de-minas-gerais-mg-historico-de-criacao-funcionamento-e-perspectivas/>. Acesso em: 09 ago. 2020.



mediação para fins de regularização fundiária, na ocorrência de litígio entre posseiros e proprietários;

Em tais casos, cabe ao Poder Público intervir no sentido de mediação do conflito, visando a aplicação das medidas de regularização fundiária para fins de negociação e mediação extrajudicial dos conflitos fundiários urbanos⁸⁴. Ainda, em caso de impossibilidade da resolução mediada do conflito, reconhece as famílias removidas em decorrência de conflito fundiário urbano como público da linha de provisão habitacional⁸⁵.

Diante dessa contextualização a respeito dos conflitos fundiários, foi aprovado o Requerimento de Comissão 112/2020, direcionado a vários órgãos para obter informações sobre a mediação em conflitos fundiários, com a finalidade de analisar o direito à moradia no município de Belo Horizonte. Cabe, então, avaliar as respostas dos órgãos públicos a respeito da questão.

A Defensoria Pública da União (DPU), por meio do Defensor Regional de Direitos Humanos, menciona 46 processos administrativos sob sua responsabilidade envolvendo vilas e ocupações em Belo Horizonte. No entanto, analisando os processos listados, percebe-se a duplicação de localidades e menções de conflitos fora da capital. São, em Belo Horizonte, 21 casos mencionados pela DPU.

O Ministério Público Federal, por meio do Procurador Regional dos Direitos do Cidadão, menciona a existência da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público⁸⁶, que visa assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos. Informa que nos casos de conflitos fundiários o Ministério Público Federal atua extrajudicialmente realizando diligências, tais como, requisições de informações e suporte a órgãos públicos e pessoas/entidades privadas, com o intuito de entender e solucionar a situação conflituosa e, algumas situações, pode realizar audiências públicas e reuniões com as partes envolvidas. Também judicialmente pode ajuizar ações ou participar, a título de fiscal da ordem jurídica, em ações possessórias coletivas (urbanas ou rurais). Ainda, informa que nas situações em que a resolução consensual não é alcançada, as ações de despejo/reassentamento são pautadas, no âmbito da instituição, pelas diretrizes da Cartilha da Relatoria Especial de Direito à Moradia da ONU e do Manual Operacional 4.12 do Banco Mundial.

O MPF lista os procedimentos e processos envolvendo conflitos fundiários em Belo Horizonte com atuação do MPF, que somam 11 casos, sendo 6 procedimentos

⁸⁴ Art. 24, I, da Resolução LII do CMH.

⁸⁵ Art. 9º, § 1º, V, da Resolução LII do CMH.

⁸⁶ A Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público é instituída pela Resolução n.º 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público



extrajudiciais e 7 processos judiciais para seu acompanhamento⁸⁷. É fundamental a ressalva feita apesar dos esforços da Instituição:

A busca pela solução consensual dos conflitos fundiários pela atuação do Ministério Público Federal, a par dos efeitos positivos de solução discutida, tem se mostrado dificultosa em razão de vários fatores: mentalidade de agentes públicos; insuficiência e inexistência de recursos humanos e financeiros; burocracias; falta de diálogo entre as instituições, dentre outros.

Já a Defensoria Pública Estadual⁸⁸, destaca a atuação da Defensoria Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais (DPDH), cujos membros são titulares escolhidos pelo critério da antiguidade com direito à inamovibilidade no órgão. Afirma que a mediação de conflitos é diretriz legal do órgão⁸⁹, aplicável também aos conflitos fundiários. Em tais casos, diante da demanda, pede esclarecimentos por meio de ofícios e, mesmo quando atua em processos judiciais, participa e tenta viabilizar a conciliação, destacando a participação junto à Mesa de Diálogos e as provocações ao CEJUSC. Ainda, informa a celebração de acordos com o Município nos casos das comunidades do Pomar do Cafezal e Nelson Mandela, ambas no Aglomerado da Serra, bem como tratativas sobre as Ocupações do Barreiro, a Ocupação Dandara e as Ocupações da Região do Izidora. Contudo, também informa negativa da Mesa de Diálogos em tratar conflitos, como o caso de famílias no Bairro Padre Eustáquio em ação reivindicatória ajuizada pelo próprio Estado. Finaliza ressaltando a necessidade dos espaços de mediação de conflitos fundiários com envolvimento das instituições e órgãos públicos e oitiva dos interessados, bem como da busca por soluções dignas e humanas, uma vez que tais conflitos, nos quais a pobreza e a desigualdade social são escancaradas, “são frutos da desigualdade social de um regime capitalista excludente, no contexto de um Estado Democrático de Direito que garante em sua constituição o bem estar social de seus cidadãos, a diminuição da pobreza e uma série de direitos entre eles o de moradia”.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) enviou resposta sobre a atuação da Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais, destacando a paralisação das atividades em 2019 no atual governo em razão da reforma administrativa, retomando seu funcionamento em 25/07/2019. Informa que o órgão prioriza casos que estejam com operação de reintegração de posse aprovadas pela Polícia Militar, por serem conflitos com maior urgência. O órgão realiza reuniões buscando soluções pactuadas entre as partes envolvidas no conflito e, partir das reuniões, propõe encaminhamentos. Nas situações de reintegrações de posse, a Mesa de

⁸⁷ O grupo de trabalho verificou que dentre os casos apresentados pelo MPF, existiam casos não localizado em Belo Horizonte e casos cuja localização era indeterminada, os quais não foram considerados neste relatório.

⁸⁸ Embora até o fechamento deste relatório não tenha sido publicada a resposta oficial no site da CMBH, esta foi recebida e analisada pelo mandato da Vereadora Relatora.

⁸⁹ Lei complementar 80/94, art. 4º, II e § 4º.



Diálogos busca ações para a garantia dos direitos humanos das famílias despejadas, como a solicitação aos Municípios para cadastro social dos ocupantes, encaminhamento das famílias às políticas socioassistenciais e habitacionais e negociação entre os envolvidos para transporte de bens e pessoas.

Menciona as normas gerais que orientam os trabalhos da Mesa e destaca norma prevista no art. 7º do DEcreto 203/2015 e na Diretriz nº 3.01.02/201 -CG da Polícia Militar, que regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais nas ocupações de imóveis urbanos e rurais, pela qual:

existe a necessidade de que as agendas da Corporação para o apoio nas operações de reintegração de posse sejam realizadas de forma antecipada, de forma que o Comando da Instituição possa informar à Mesa Estadual de Diálogo e Negociação em tempo de que ações pertinentes sejam adotadas de forma oportuna, na busca de medidas alternativas.

Por fim, menciona 21 casos tratados em suas plenárias e informam que em razão do grande número de casos e do volume de documentos gerado por cada um, não é possível encaminhar neste expediente todas as informações.

Já o Tribunal de Justiça de Minas Gerais informa as instâncias de Mediação de conflitos fundiários no âmbito do Poder Judiciário. Nesse sentido, destaca o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania para Demandas Territoriais, Urbanas e Rurais, e de Grande Repercussão Social, tendo por objetivo a conciliação e a mediação, pré-processual e processual, para a solução de conflitos relacionados a demandas territoriais, urbanas e rurais, e de grande repercussão social⁹⁰. Já os CEJUSCs de Primeiro Grau, realizam sessões e audiências de conciliação e mediação em todas as matérias que a eles sejam levadas, incluindo as relativas aos conflitos e demandas territoriais, urbanas e rurais⁹¹. Também a Vara Agrária de Minas Gerais, com sede em Belo Horizonte e competência em todo o Estado, é responsável pelo processamento e julgamento, com exclusividade, das ações que tratem de questões agrárias envolvendo conflitos fundiários coletivos por posse de terras rurais⁹². Informa, ainda, que o TJMG tem assento, como convidado permanente, na Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais.

Por fim, informa que considerando a preocupação do TJMG com a efetiva aplicação do direito social de moradia, notadamente no que pertine à participação dos órgãos do Sistema de Justiça que atuam judicial e extrajudicialmente com as ações de regularização fundiária, está em formação, no âmbito do Tribunal, um grupo de trabalho para estudos e encaminhamentos de questões relativas às regularizações fundiárias, com a primeira reunião já agendada para o início de agosto de 2020. Conforme afirma, em todas essas

⁹⁰ O CEJUSC SOCIAL foi criado pela Portaria-Conjunta da Presidência n. 420/2015.

⁹¹ Os CEJUSCs de Primeiro Grau atuam conforme a Resolução 125/2010 do CNJ.

⁹² A Vara Agrária de Minas Gerais foi criada pela LC Estadual n. 59/2001.



ações, notadamente nas que envolvem a resolução adequada de conflitos de interesses, o TJMG tem à frente, como responsável, a 3º Vice-Presidência, coordenadora do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), órgão que tem como objetivo desenvolver, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida na Resolução 125/2010 do CNJ, sempre obedecendo as demais normas legais, nacionais e internacionais, que sejam pertinentes.

Já quanto às respostas do Município de Belo Horizonte, a URBEL reafirma as disposições da Resolução LII do CMH, que representa evolução do tratamento dos conflitos fundiários no âmbito da Política Municipal de Habitação (PMH), pelo envolvimento do Poder Público nestas situações com caráter mediador e propositivo, com o objetivo de auxiliar na promoção do entendimento entre as famílias que ocupam irregularmente área particular e o proprietário destes. Destaca, ainda, a possibilidade de atendimento pela provisão habitacional das famílias removidas em decorrência de conflitos fundiários urbanos, o que, contudo, depende da análise de cada caso e do cumprimento dos critérios próprios dos programas, devendo ser submetidos à apreciação do CMH. Afirma que a URBEL, no exercício da função de gestora da PMH, tem como objetivo principal promover ações de cunho preventivo a possíveis conflitos fundiários, contudo, após instaurada a situação, também tem papel importante contribuindo, juntamente com os demais órgãos municipais e de outras esferas federativas, para construir alternativas que visem solucionar tais conflitos, inclusive tendo participado, sempre que convidada, para as reuniões da Mesa de Diálogo e do CEJUSC, com tais objetivos.

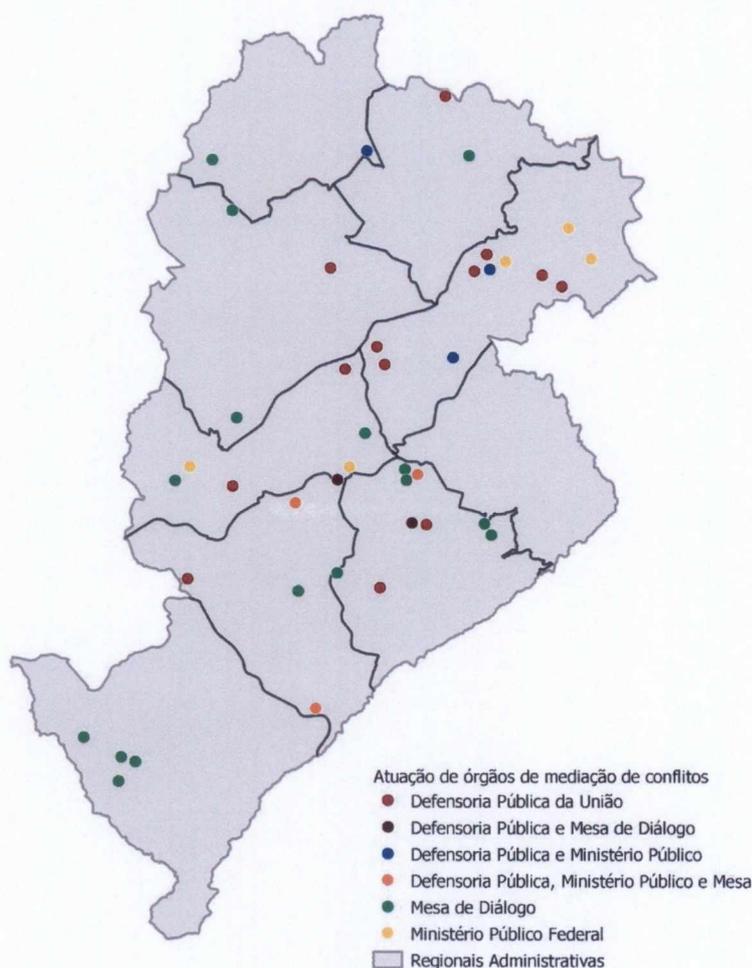
Por sua vez, a Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), informa que os conflitos fundiários estão diretamente relacionados com: i) dificuldade de acesso à terra urbanizada ou a unidades habitacionais adequadas pela população de baixa renda; ii) pouco incentivo à regularidade de parcelamentos, relacionado com leis e procedimentos complexos e potenciais ganhos econômicos dos loteadores; e iii) imóveis vazios, subutilizados ou sem destinação, em descumprimento de sua função social. Destaca que o papel da SMPU a respeito dos conflitos fundiários urbanos se concentra na atuação preventiva, pela coordenação e articulação das políticas de planejamento, de regulação e de fiscalização urbana para o desenvolvimento urbano sustentável e para o cumprimento da função social da propriedade, apresentando os diversos instrumentos previstos na legislação urbanística para esses fins. No aspecto corretivo, destaca a constituição de um grupo de trabalho para incorporar no Município as possibilidades trazidas pela Lei federal 13.465/17, que dispõe sobre regularização fundiária urbana, bem como a edição do Decreto 16.888/2018, que declarou interesse social para regularização de 120 assentamentos, tendo, dentre seus objetivos a resolução de conflitos. A afirma que fornece subsídios técnicos, no âmbito de sua competência, a outros órgãos municipais também envolvidos com os processos de mediação de conflitos fundiários, incluindo a



Procuradoria-Geral do Município (PGM), bem como realiza atuações junto ao Ministério Público.

Os documentos apresentam 42 conflitos fundiários em Belo Horizonte, envolvendo ocupações residenciais diversas em assentamentos de interesse social, ao longo de rodovias ou edificações, entre outros. As respostas ao pedido de informação não deixam claro, no entanto, qual a situação específica de cada um desses conflitos - se a situação das ocupações encontra-se estável, se houve ações de reintegração de posse, ou se a situação foi resolvida mediante algum tipo de negociação. Ademais, apenas foram encaminhadas relações de conflitos no âmbito da DPU, do MPF e da Mesa de Diálogos, mas não aqueles que se encontra no âmbito do sistema de Justiça Estadual e os acompanhados pelos órgãos municipais, o que reduz o universo de conflitos. Desses, 21 estão sendo acompanhados pela Defensoria Pública da União, 11 pelo Ministério Público Federal e 21 passaram pela Mesa de Diálogo do Governo de Minas Gerais. Os casos mencionados nos documentos foram mapeados e observa-se uma predominância de conflitos nas regionais Centro-Sul, Oeste e Nordeste.

Figura 10 - Mapa de conflitos fundiários em Belo Horizonte



Fonte: elaborado por DIVCOL com base em informações concedidas pela DPU, MPF e Mesa de Diálogos



Diante das informações prestadas, algumas considerações merecem ser feitas. Primeiramente, embora todas as respostas indiquem a existência de normas, instâncias ou participação em processos de mediação de conflitos fundiários, o Poder Judiciário, responsável por julgar diversos desses conflitos, e o Poder Executivo Municipal, responsável por políticas de moradia, **não apresentaram qualquer relação de casos em que atuam**. Trata-se de questão sintomática, que evidencia a ausência de sistemas de monitoramento dos conflitos, o que, se empregado para fins específicos de mediação, poderia contribuir em muito no conhecimento e na atuação diante dessa realidade⁹³.

É fundamental que se compreenda também o papel do **Sistema de Justiça** nos conflitos fundiários, uma vez que grande parte das ordens de despejo e remoção são expedidas pelo Poder Judiciário. A interpretação e a aplicação do ordenamento jurídico deve ser feita conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na CF/88 e atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência⁹⁴. Nesse sentido, além da necessária estruturação e especialização dos órgãos integrantes do Sistema de Justiça, deve-se ter atenção à forma e o conteúdo das decisões no exercício da jurisdição.

Primeiramente, deve-se ter em vista que, nesses casos, **diante do confronto entre o direito à moradia e a propriedade, a solução de mérito deve considerar o efetivo cumprimento da função social da posse e da propriedade**, bem como valorizar os interesses sociais diante dos interesses individuais. Não se visualiza constitucionalmente plausível que se determine o despejo de famílias pobres, violando direitos existenciais, em privilégio da propriedade privada, garantindo direitos patrimoniais, e “a justificativa para tal posicionamento está exatamente na perda da tutela da propriedade em razão do descumprimento de sua função social⁹⁵”.

A própria solução deve considerar a distinção entre casos individuais, em regra regidos pelo direito civil, e casos coletivos, que devem ser vistos também diante dos direitos coletivos e da ordem urbanística. Ademais, em casos nos quais existe a possibilidade de despejo ou remoção, deve-se entender que o papel do Judiciário extrapola o de mero julgador, devendo também assumir a postura de mediação, com participação dos envolvidos no conflito e os Poderes Públicos competentes, comunidades e movimentos, na busca por soluções alternativas. Já nos casos excepcionais que, esgotadas as

⁹³ A Resolução Recomendada 87/2009 do Conselho das Cidades já indicava a necessidade de elaborar e difundir um sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos, sob responsabilidade comum a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais.

⁹⁴ Art. 1º e 8º do Código de Processo Civil de 2015.

⁹⁵ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: Um confronto em torno da função social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 422. A exigência de análise do cumprimento da função social da propriedade nos conflitos fundiários também foi um dos entendimentos do II Encontro Nacional de Assuntos Fundiários do CNJ.



alternativas, o despejo ou remoção seja inevitável, deve-se garantir medidas de reassentamento e assistência às famílias, promovendo-se também a efetividade do direito à moradia⁹⁶.

Já no que diz respeito à **mediação e resolução de conflitos de forma geral e a atuação dos demais Poderes Públicos**, esta exige uma compreensão da necessidade de estruturação como política de Estado, que contemple, ao menos:

- 1) a existência de instâncias especializadas interfederativas e intersetoriais, que possa conjugar os esforços dos diversos entes federados e Poderes, inclusive do Sistema de Justiça, por seus órgãos competentes, para a tomada de decisões coordenadas que possibilitem a efetivação de soluções de garantia do direito à moradia adequada, priorizando a permanência das comunidades;
- 2) a participação democrática e efetiva dos ocupantes, movimentos populares, seus apoiadores e assessorias técnicas, entendidos como agentes fundamentais na construção das soluções;
- 3) a existência de recursos próprios e suficientes destinados à política de mediação de conflitos fundiários, nos aspectos orçamentário, de pessoal qualificado, de materiais adequados e bens, inclusive imóveis de banco de terras públicas desafetadas, que subsidiem os trabalhos e possibilitem a apresentação de soluções concretas de garantia do direito à moradia adequada, priorizando a permanência das comunidades;
- 4) a busca de soluções pela aplicação dos instrumentos de política urbana, acesso à terra e de regularização fundiária, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, como forma de garantir o acesso à terra e o direito à moradia e a função social da propriedade na mediação e resolução do conflito⁹⁷;

“Mexeu com Dandara, mexeu comigo”

No dia 09 de abril de 2009, cerca de 150 famílias, organizadas pelas Brigadas Populares, pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e com apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), ocuparam um terreno de 315 mil metros quadrados que estava abandonado há décadas na região do bairro Céu Azul em Belo Horizonte. A ocupação foi nomeada de “Dandara” e em poucos dias chegou a ter mais de 1000 famílias contando hoje com mais de 2000 famílias.

⁹⁶ Destaca-se que tais entendimentos também foram aprovados no II Encontro Nacional de Assuntos Fundiários do CNJ.

⁹⁷ O art. 15 da Lei 13.465/17 enumera um conjunto de instrumentos passíveis de aplicação, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados e não esteja ali listados, a exemplo da permuta entre o bem ocupado, a ser destinado à regularização da comunidade, e outro de propriedade pública, a ser destinado ao proprietário do imóvel ocupado, em uma perspectiva de composição de interesses.



A Construtora Modelo Ltda é autora de ação de reintegração de posse contra os ocupantes (nº0024.09.545746-1 TJMG), apensada à uma Ação Civil Pública (nº0024.10.035660-9 TJMG) ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPE-MG) que contém pedidos de regularização fundiária da área. Em meio a ameaças de despejo, a Comunidade Dandara resistiu mediante muita luta que envolveu os moradores e movimentos e ampla rede de apoio na cidade sob o lema “mexeu com Dandara, mexeu comigo”. Em resposta às várias lutas, a comunidade foi declarada como área de interesse social para fins de desapropriação de pleno domínio por via do Decreto Estadual 196, de 20 de abril 2016. Em junho de 2016 o Governo do Estado de Minas Gerais ajuizou uma ação de desapropriação (nº5087851-24.2016.8.13.0024 TJMG) objetivando a imissão na posse provisória do imóvel.

Mesmo com a situação litigiosa do imóvel ainda pendente, sem decisão transitada em julgado, diante das várias lutas da comunidade, aconteceram vários atos do Poder Público de reconhecimento da ocupação da área como legítima. A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) realizou o Plano de Regularização Urbanística (PRU) da Comunidade Dandara após os moradores o terem conquistado no Orçamento Participativo 2015/2016. A COPASA instalou rede de água no local e a CEMIG promoveu a instalação do acesso à energia elétrica. Ainda foi instalado na comunidade um anexo do Centro de Saúde Trevo que funciona de forma provisória e algumas ruas foram asfaltadas.

O Poder Executivo Municipal editou o Decreto nº 16.888, de 12 de abril de 2018, que reconheceu a Comunidade Dandara como área consolidada declarando-a como área de interesse social, mas a resolução extrajudicial do conflito fundiário mediante a aplicação de instrumentos urbanísticos como a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social- Reurb-S, prevista na Lei Federal nº 13.465/2017. Posteriormente, a comunidade também foi reconhecida como Área Especial de Interesse Social pelo Plano Diretor, aprovado pela Lei municipal 11.181/2019.

Em julho de 2020 foi proferida sentença na ação de desapropriação na qual o Juízo, reconhecendo que “a desapropriação em questão, fundada em interesse social, visa solucionar conflito social que ocorre na área dos imóveis acima referidos onde se situa a comunidade conhecida como ‘Dandara’”, julgou procedente a desapropriação. Dessa forma, em agosto de 2020, foi proferida sentença na ação de reintegração de posse reconhecendo a ilegitimidade da Construtora e extinguindo a ação.

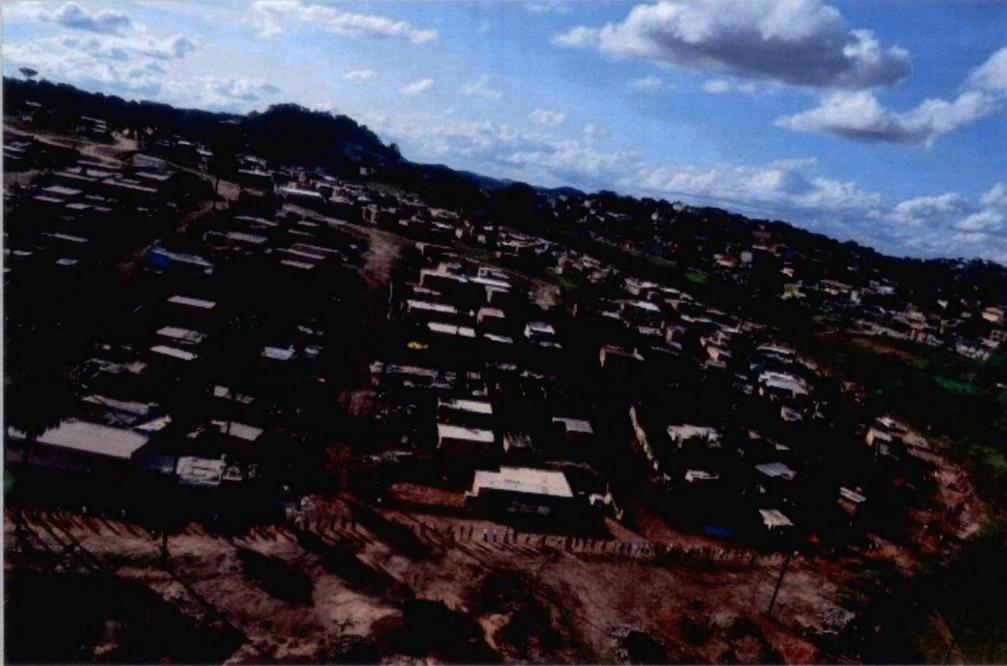


Imagem: Abraço na ocupação Dandara realizado no dia 16 de outubro de 2011. Foto: Tiago Castelo Branco Lourenço.

O caso da Ocupação Dandara é emblemático no sentido da necessidade de o Poder Público reconhecer a luta das comunidades e movimentos e intervir nos conflitos fundiários aplicando instrumentos para sua resolução. Contudo, também é necessário apontar que na forma de resolução do presente caso de certa forma ainda prevaleceu a propriedade privada, indenizada em valores que não corresponderiam à sua realidade de descumprimento da função social*. É fundamental que se busque formas de resolução de conflitos fundiários que visem primordialmente efetivar o direito à moradia e as funções sociais da cidade, da propriedade e da posse e não legitimem a propriedade privada descumpridora da função social. Permanece pendente de julgamento a ação civil pública, na qual se tem uma boa oportunidade para que o Judiciário reconheça a luta da comunidade e seu direito à regularização fundiária.

*Para uma abordagem acerca da justa indenização nas desapropriações ver RABELLO, Sonia. Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 203-220. Também ALFONSIN, Jacques Távora. Do enriquecimento sem causa ao empobrecimento com causa. inconstitucionalidade da indenização paga pela desapropriação de latifúndio que descumpra sua função social violando o direito à moradia dos pobres. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 317-339.



Resiste Izidora

As ocupações Rosa Leão, Esperança e Vitória, localizadas na região da Izidora em Belo Horizonte surgiram em 2013 e reúnem entre 8000 e 9000 famílias que passaram por várias ameaças de despejo forçado. Várias ações de reintegração de posse foram movidas contra os ocupantes, a saber: Ação de Reintegração de Posse nº 2427246-06.2013.8.13.0024, distribuída em 24/07/13 e proposta pelo Município de Belo Horizonte; Ação de Reintegração de Posse nº 2978891-13.2013.8.13.0024, distribuída em 30/07/13 e proposta por Paulo Henrique Lara Rocha e outros; Ação de Reintegração de Posse nº 3042606-29.2013.8.13.0024, distribuída em 08/08/13 e proposta pela Granja Werneck S/A; Ação de Reintegração de Posse nº 3135046-44.2013.8.13.0024, distribuída em 03/09/13 e proposta por Ângela Maia Furquim Werneck. O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou a Ação Civil Pública nº 006.3658-88.2014.4.01.3800 em que questiona a ausência de destinação social do empreendimento habitacional do Minha Casa, Minha Vida (MCMV), então previsto para a área ocupada e a situação da comunidade tradicional remanescente do Quilombo Mangueiras diante das intervenções urbanas planejadas para a área. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPE-MG) ajuizou a Ação Civil Pública nº 0588070-36.2014.8.13.0024 em que questiona irregularidades na cadeia dominial dos imóveis das três ocupações da Izidora; ausência de delimitação precisa da área objeto do conflito fundiário; dentre outros pontos.

Contra as ameaças de despejo as ocupações da Izidora resistiram mediante muita luta que envolveu os moradores e movimentos e ampla rede de apoio na cidade sob o lema “Resiste Izidora” O caso chegou até o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Ministro Og Fernandes, relator do recurso interposto pelos advogados populares (Recurso em Mandado de Segurança nº 48.316 – MG 2015/0106718-5), consignou que em conflitos fundiários, o que se apresenta é um conflito entre direitos: de um lado, o direito à vida, à moradia, à liberdade, à inviolabilidade domiciliar e à própria dignidade da pessoa humana; de outro, o direito à propriedade. Diante dessa tensão entre direitos deve se aplicar o princípio da proporcionalidade prevalecendo a vida e a integridade dos ocupantes. Assim se manifestou o ministro na ocasião: “A desocupação da área, à força, não acabará bem, sendo muito provável a ocorrência de vítimas fatais. Uma ordem judicial não pode valer uma vida humana. Na ponderação entre a vida e a propriedade, a primeira deve se sobrepor.”

O conflito foi mediado na “Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários”, instituída por meio do Decreto nº 203, de 1º de julho de 2015. Após várias intercorrências foi homologado acordo no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). O acordo estabelecido previu que a Companhia de Habitação de

Minas Gerais (COHAB-MG) entregaria à Granja Werneck que reivindicava o imóvel, em permuta, um imóvel de sua propriedade. Em contrapartida, a empresa cedeu à COHAB o terreno litigioso que abarcava grande parte da área em disputa. O desfecho desse conflito mostra a importância de espaços de mediação de conflitos fundiários e também a necessidade do Poder Público manter um banco de terras para resolução de litígios fundiários.



Imagem: Marcha das ocupações da Izidora até o centro de Belo Horizonte no dia 28 de setembro de 2016. Fonte: Fanpage Resiste Izidora.

As ocupações da Izidora também foram incluídas como áreas de interesse social por via do Decreto Municipal nº16.888, o que foi posteriormente reconhecido pelo Plano Diretor, aprovado pela Lei 11.181/2019. O cadastramento de saúde das três ocupações não foi plenamente concluído e as famílias também enfrentam dificuldades no acesso à água, luz, esgotamento e demais elementos de urbanização como o asfaltamento de ruas. Foi instalado em área contígua à ocupação Vitória o Centro de Referência em Políticas Urbanas (CREURB da regional Izidora), mas os instrumentos de política urbana previstos na Lei Federal 13.465/2017 não foram implementados. As comunidades passaram a contar, desde abril de 2020, com um ônibus gratuito de integração entre as ocupações e para buscar e levar os moradores aos postos de saúde.

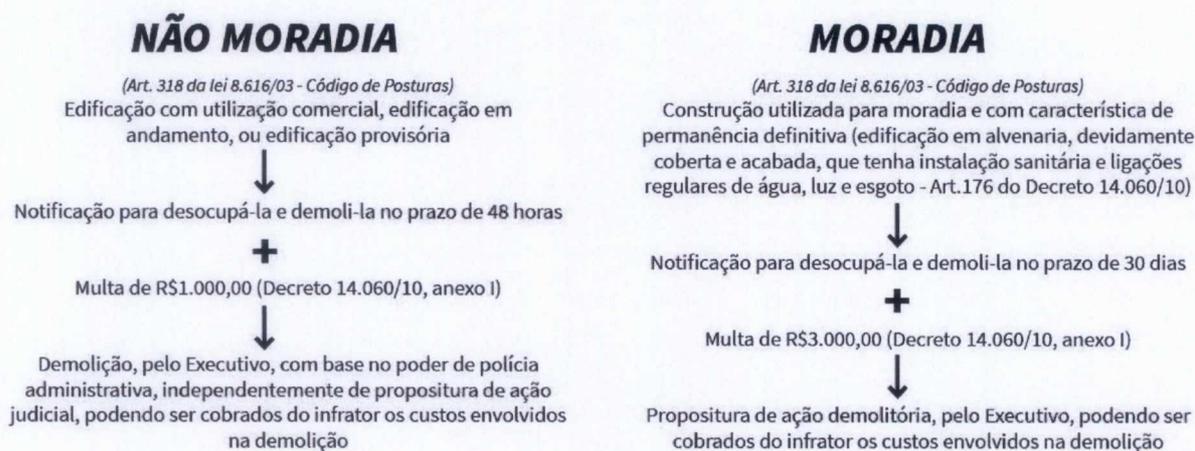
Dandara e Izidora são grandes paradigmas de consolidação do direito à moradia e à cidade em Belo Horizonte. Os moradores dessas comunidades travaram muitas lutas até a consolidação de seus territórios e ainda continuam o processo de mobilização até a regularização fundiária plena de maneira a se garantir a dignidade dos ocupantes.



Ocupações em imóveis públicos e despejos administrativos

Uma questão fundamental dos diversos tipos de conflitos fundiários é aquela relativa às ocupações de imóveis públicos. Embora a propriedade privada já se caracterize pela exclusão, justificando o despejo e a violação de direitos dos moradores de ocupações, a posição dominante é de que a propriedade pública detém um poder de exclusão ainda mais profundo. Em casos de ocupação de imóvel público, se nega o reconhecimento da posse dos ocupantes e, assim, o direito ao devido processo legal e de acesso à terra e à moradia⁹⁸.

No âmbito do Município de Belo Horizonte, essa questão é tratada pelo Código de Posturas (Lei 8.616/03), que institui a penalidade de demolição em casos do que denomina “invasões de logradouro ou imóvel públicos”. O Código estabelece procedimentos diferentes para as ocupações de moradia e aquelas que não sejam de moradia, que podem ser ilustrados da seguinte forma⁹⁹:



Uma primeira questão que surge é a conceituação do que se considerar moradia, ou seja, “edificação em alvenaria, devidamente coberta e acabada, que tenha instalação sanitária e ligações regulares de água, luz e esgoto”. É certo que em uma realidade urbana marcada pela informalidade no acesso à terra e a serviços públicos, grande parte das moradias, especialmente da população de baixa renda não atingem esses requisitos, sem que, por

⁹⁸ Conforme a Súmula 619 do STJ, a ocupação indevida de bem público não configura posse, mas apenas mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Conforme esse entendimento, o ocupante de bem público é privado de garantias processuais típicas das ações possessórias e materiais no que diz respeito aos direitos sobre a terra ocupada.

⁹⁹ Elaborado com base em material apresentado pelo mandato da Ver. Relatora em audiência pública realizada no dia 31/10/2019 para debater sobre os despejos administrativos realizados em casos de ocupação de imóveis públicos municipais (Requerimento de Comissão 1270/2019) e apresentada ao Conselho Municipal de Habitação na reunião do dia 14/11/19.



isso, não possam ser consideradas moradias. Contudo, o conceito normativo permite que pessoas, por não ter sua moradia assim considerada, sejam despejadas pelo Poder Público sem ter sequer o direito de exercer seu contraditório e ampla defesa pelo devido processo legal em ação judicial. Trata-se do que se denomina “despejos administrativos”, ou seja, despejos de moradias em imóveis públicos realizados pela Prefeitura, ao argumento de defesa do patrimônio público, sem ordem judicial, sem negociação e alternativas, acarretando na remoção forçada das famílias, em muitos casos com apoio da Guarda Municipal e da Polícia Militar.

Diversas instituições e movimentos já se posicionaram contra os despejos administrativos. Merece destaque o parecer do Núcleo Jurídico das Brigadas Populares, “pela imoralidade, ilegalidade e inconstitucionalidade dos despejos administrativos, sem que haja direito de defesa e sem que haja alternativa de moradia digna para as famílias”¹⁰⁰. Também a recomendação da Defensoria Pública nº 02/2018-DPDH explicitando que “é inconstitucional o ato de remoção compulsória de moradias de pessoas baixa renda pelo Poder Público sem autorização judicial, medida gravosa e, por sua natureza, irreversível” e que, nesse sentido, “recomenda à Polícia Militar de Minas Gerais que não preste apoio policial em ações realizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte de demolição e arrombamento de moradias localizadas em terrenos públicos, sem prévia determinação judicial”.

Outra questão fundamental é que, apesar do entendimento conservador dominante, a ordem jurídica há tempos já incorporou instrumentos de segurança da posse e de aquisição de direitos decorrentes de ocupação para fins de moradia em imóveis públicos. Contudo, “o que parece ter ocorrido com frequência é a instrumentalização política dos discursos ambiental e urbanístico e, até mesmo, jurídico, desconsiderando muitas vezes a existência de direitos fundiários já adquiridos pelos moradores de assentamentos informais”¹⁰¹.

Apesar das controvérsias a respeito da impossibilidade de usucapião de imóvel público, que, para algumas correntes do pensamento jurídico, seria possível em imóveis que não sejam materialmente públicos, ou seja, não estejam concretamente afetados e destinados a funções de interesse público, outros instrumentos também se apresentam. Merece destaque a **Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)**, assegurada a pessoas ou coletividades que possuírem como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, desde que não sejam proprietários ou

¹⁰⁰ Parecer disponível em:

<<https://brigadaspopulares.org.br/despejos-administrativos-ilegalidade-e-inconstitucionalidade/>>. Acesso: 11 ago. 2020.

¹⁰¹ FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? Planejamento e políticas públicas, nº 34, p. 171-199, jan.-jun. 2010, p. 172-173.



concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural¹⁰². Também a **legitimação fundiária** que assegura a aquisição originária do direito real de propriedade àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado até 22/12/2016¹⁰³.

Para além das hipóteses de direitos fundiários adquiridos, existem outros instrumentos de regularização fundiária sobre imóveis públicos que se apresentam como alternativas garantidoras de direitos e que devem ser aplicados em detrimento do despejo. Destaca-se a **Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e até mesmo outras formas de alienação, como a doação ou a compra e venda**¹⁰⁴. Por fim, mesmo nos casos em que ocorra a remoção, deve-se ter em vista o direito dos moradores a serem incluídos nos programas da política habitacional, pelas suas diversas formas de atendimento temporário e definitivo para fins de reassentamento¹⁰⁵.

A própria Procuradoria Geral do Município (PGM) já se manifestou sobre a necessidade de compatibilizar o interesse público no resguardo de imóveis municipais com a garantia do direito à moradia dos ocupantes:

No entanto, apesar de essa possibilidade ser pautada na defesa do interesse público, por meio do poder de polícia que detém Administração Pública, cada caso deve ser especificamente analisado, ponderado e deliberado cautelosamente por esta, evitando que ações repressivas abusivas ocorram desordenadamente e acabem por violar direitos legítimos dos administrados.

¹⁰² A CUEM tem previsão constitucional no art. 183, caput e § 1º, da CF/88, e legal na Medida Provisória 2.220/01 e no art. 15, XII, da Lei 13.465/17. Embora se compreenda que tais normas, por tratarem do direito fundamental à moradia, possuem eficácia imediata, destaca-se que a CUEM também foi prevista na legislação municipal de Belo Horizonte pela Lei 10.706/2014.

¹⁰³ A legitimação fundiária é prevista nos art. 9º, §2º, e art. 23 da Lei federal 13.465/17. Já o conceito de núcleo urbano informal consolidado é extraído do art. 11, I a III, da mesma Lei, podendo ser entendido como assentamento humano, com uso e características urbanas, independentemente da propriedade do solo, no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes e seja de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias.

¹⁰⁴ Tais instrumentos são previstos expressamente no art. 15. XI a XV, da Lei federal 13.465/17, como instrumentos de regularização fundiária. Destaca-se que conforme o art. 71 da mesma Lei e o art. 17, I, 'f' da Lei federal 8.666/93, para fins de regularização fundiária dispensa-se a desafetação, a avaliação e a autorização legislativa prévias, bem como a licitação, possibilitando a regularização direta ao ocupante.

¹⁰⁵ No Município de Belo Horizonte, destaca-se o Programa Municipal de Assentamento (PROAS), instituído pela lei 7.597/98, que contempla também as famílias removidas de ocupação irregular em imóvel público, com formas de atendimento como o Bolsa Moradia, o reassentamento e a indenização. A Resolução LII do CMH ainda dispõe sobre outras possíveis formas de atendimento, como nos programas de Produção Habitacional, Aquisição de Imóveis e Locação Social.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Isso porque, se de um lado encontra-se o direito ao adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; de outro, estão os direitos humanos ínsitos a todos os cidadãos, dos quais ressalta o direito social à moradia digna e habitação. Dito isso, exsurge para a Administração Pública o dever de proceder às demolições devidas, porém, garantindo a inclusão dos seus ocupantes nos programas assistenciais existentes, consoante hipóteses legalmente previstas segundo política habitacional vigente e políticas sociais atuantes na Municipalidade.

[...]

Contudo, por se tratar de restrição de direitos individuais, como aqui bem exposto, há de ser feito nos limites autorizados pela lei (no caso, pelos arts. 318 e 319 da Lei Municipal n° 8.616/03 e art. 80 da Lei Municipal n° 9.725/09 c/c art. 14, inciso I, da Lei Municipal n° 9.074/05), pelo Poder Judiciário (a teor da consolidada jurisprudência aqui transcrita) e, sobretudo, confrontando-se os demais princípios constitucionais como o direito social à moradia (art. 6° da Constituição Federal), desde que garantida a inclusão dos eventuais ocupantes de áreas públicas na política habitacional vigente, cumprindo-se os requisitos e normas ali previstos (vide Lei Municipal 7.597/1998, Decreto Municipal 15.762/2014 e Decreto Municipal 11.375/2003 em se tratando do Município de Belo Horizonte)¹⁰⁶.

Assim, verifica-se que são inconstitucionais e ilegais as condutas da Municipalidade no sentido de promover despejos administrativos e de priorizar o despejo em detrimento da regularização fundiária das comunidades. A atuação administrativa deve se orientar pela garantia de direitos e não por sua violação. É fundamental e urgente, diante da realidade social e das normas aplicáveis, uma mudança de postura rumo à efetivação do direito à moradia adequada, especialmente das famílias e comunidades pobres.

Destaca-se que ao longo dos debates a respeito do tema na Câmara Municipal, foram propostas adequações para a garantia do direito à moradia. Primeiramente, deve-se atentar a mudança do conceito de moradia, de forma que todas as famílias tenham, ao menos o direito ao devido processo legal e à garantia de seus direitos¹⁰⁷. Ademais, deve-se ter em vista a mudança de fluxos das atividades de fiscalização, de forma que esta não se pautar tão somente pelo exercício do direito de polícia, mas possa também dialogar com

¹⁰⁶ Parecer encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor em resposta ao Requerimento de Comissão 531/2019.

¹⁰⁷ A jurisprudência do STF já avançou no sentido de que o conceito de moradia e domicílio deve ser entendimento de forma ampla e abrangente para resguardo de direitos do cidadão (HC 93.050, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10-6-2008, 2ª T, DJE de 1º-8-2008; RHC 90.376, Rel. Min. Celso de Mello, j. 3-4-2007, 2ª T, DJ de 18-5-2007).



As lutas pela reforma urbana consolidaram na ordem jurídica constitucional e legal um conjunto de instrumentos para garantia de direitos, ainda sem efetividade. Diante disso e para além disso, é fundamental que se avance nas lutas pelo Direito à Cidade, com articulação de formas de luta que ultrapassem a reivindicação pelo Estado e conjugue as lutas contra e para além do Estado, aglutinando sujeitos em torno de pautas coletivas. São necessárias a luta e a organização coletivas que busquem superar a negação de direitos no espaço urbano e possam construir uma cidade mais justa, com sociabilidades urbanas constituídas pela ação direta dos sujeitos protagonistas da luta pelo Direito à Cidade¹⁰⁹.

A situação de informalidade e de privação aos direitos urbanos, a mercantilização do direito à moradia, às ameaças de despejo forçado colocam a organização política e a luta por direitos como fundamentais no processo de efetivação do direito à cidade para amplas parcelas da sociedade. A institucionalidade deve ser permeada pela luta política que movimentam as estruturas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário buscando uma mediação de conflitos fundiários que efetive direitos no espaço urbano¹¹⁰.

¹⁰⁹ Cf. VASCONCELOS DE FREITAS, L. F.; NEVES, T. R. C. Ocupações urbanas em Minas Gerais: uma análise da política fundiária a partir da luta pelo direito à cidade. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, v. 6, n. 2, 31 jul. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31858>>. Acesso: 11 ago. 2020.

¹¹⁰ Ibidem, p. 26.



4. MORADIA EM CONTEXTO DE EMERGÊNCIA

Desde o início de 2020, verificou-se a ocorrência de duas situações de emergência sucessivas e, em ambos os casos, a moradia possui grande centralidade. Primeiramente, especialmente no mês de janeiro, a população de Belo Horizonte, assim como de centenas em Municípios mineiros, sofreu com os **efeitos dos alagamentos, enxurradas, inundações e deslizamentos no período das fortes chuvas**. Diante dos graves efeitos, a situação foi reconhecida oficialmente pelo Decreto nº 17.261, de 21 de janeiro de 2020, que declara a existência de situação anormal provocada por desastres e caracterizada como situação de emergência. A população mais fortemente atingida é aquela composta pelas famílias pobres, que têm seu direito à cidade e à moradia adequada historicamente negados. Sobre uma camada estrutural de negação de direitos se sobrepôs uma camada conjuntural de agravamento das condições de vida, tendo como resultado partes da cidade destruídas, perdas de vidas humanas e milhares de famílias desabrigadas e desalojadas. As pessoas de baixa renda mais afetadas que tiveram de deixar suas casas se alojaram nas casas de parentes, amigos ou vizinhos, em imóveis alugados pagando os altos preços exigidos pelo mercado ou nos sistemas de abrigamentos públicos.

Em apresentação à Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor na reunião do dia 03/02/2020, a professora Andréa Zhouri, do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA-UFMG) explicita bem as causas político, sociais, administrativas e econômicas do desastre, bem como suas principais vítimas. Os desastres não podem ser vistos como eventos naturais, uma vez que são produzidos ao longo de séculos da nossa colonização. O modelo de industrialização e urbanização, a partir da produção do espaço e de modos de vida alienados das condições materiais da existência representadas pelo meio ambiente, são historicamente realizados em benefício de setores da elite em detrimento da maior parte da população. Esse modelo de cidade, tratada como lugar dos negócios, como mercadoria sujeita aos ditames da especulação imobiliária planejada pelas elites e para as elites, gera a segregação sócio-espacial dos pobres urbanos, privados do direito a uma vida digna. São os trabalhadores pobres, fundamentais para a construção da cidade e seu funcionamento, mas que não foram incluídos em seu planejamento e se encontram em situação de constante violação dos direitos de acesso e permanência na cidade, as principais vítimas do desastre.

Em seguida ao desastre socioambiental que ceifou vidas e deixou milhares de famílias desabrigadas e desalojadas, sucedeu-se a segunda situação de emergência, em decorrência da pandemia do novo **Coronavírus (Covid-19)**. A situação foi reconhecida pelo Decreto 17.297, de 17 de março de 2020, que declara situação anormal, caracterizada como situação de emergência em saúde pública em razão da necessidade de ações para conter a propagação da infecção viral, bem como de preservar a saúde da população. Posteriormente o Decreto 17.344, de 20 de abril de 2020, declarou situação de calamidade pública em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia.



Mais uma vez, sobre uma camada estrutural de negação de direitos se sobrepôs uma nova e sucessiva camada conjuntural de agravamento das condições de vida. Sobre uma crise habitacional estrutural de déficit e inadequação de domicílios, e após o desastre ambiental que deixou milhares de famílias desabrigadas e desalojadas, sobreveio uma crise sanitária, econômica e política que marcou o ano de 2020, sendo a orientação das autoridades em saúde pública ficar em casa e cumprir os protocolos de isolamento social e de higiene. O cumprimento de tais medidas, contudo, exige que as pessoas possuam casa e em condições efetivas de moradia adequada, especialmente com segurança, habitabilidade e disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, como acesso a água potável e saneamento básico.

Diante dos fatos narrados acima, embora não tenha constado no plano de trabalho inicial, o Grupo de Trabalho sobre Direito à Moradia considera essencial a abordagem e inclusão do tema da moradia em contexto de emergência, ainda que com os limites da escrita no desenrolar dos fatos. Partindo do pressuposto de que a moradia adequada é um direito humano básico e fundamental, este deve ser garantido e promovido tanto para fazer frente às necessidades estruturais da sociedade, quanto para dar conta das exigências dos contextos de emergência. Para essa abordagem, foram considerados especialmente os elementos apresentados em audiências públicas, pedidos de informação, indicações e ofícios relacionados ao tema, aprovados pela Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor.

A moradia no contexto dos atingidos, desabrigados e desalojados

A respeito da situação de emergência causada pelo desastre socioambiental de janeiro de 2020 e em resposta ao Req. de Comissão 12/2020, a SMASAC disponibilizou à CDHDC¹¹¹ informações da Defesa Civil e de outros órgãos sobre a situação das famílias atingidas no contexto das fortes chuvas ocorridas. Identificam quatro situações de emergência (enxurradas, alagamentos, inundações e deslizamentos), com ocorrências mais fortes nos dias 24 e 28 de janeiro. Embora não tenham sido informados os conceitos utilizados para classificar os danos humanos causados, a partir dos conceitos do Sistema de Defesa Civil¹¹², pode-se entender:

- i) atingidos** como afetados, quaisquer pessoas que tenham sido atingidas ou prejudicadas pelo desastre;
- ii) desabrigados** como pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo Sistema;

¹¹¹ Além de enviar pedidos de informação, a CDH realizou audiência pública sobre o tema no dia 13/02/2020.

¹¹² O Glossário da Defesa Civil pode ser acessado no site da PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestruturadefesa-civil/glossario>>. Acesso: 07. ago. 2020.



iii) **desalojados** como pessoa que foi obrigada a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes do desastre, e que, não necessariamente, carece de abrigo provido pelo Sistema¹¹³;

Tais dados, por regional, em cada um dos dias de fortes ocorrências foi disponibilizado no documento e reproduzido nas Tabelas 18 e 19.

Tabela 18 - Número de atingidos em 24/01 e 28/01 por regional

Regional	Data do evento				Total de Atingidos por regional
	24/01/2020		28/01/2020		
	Nº de cadastros	Nº de atingidos	Nº de cadastros	Nº de atingidos	
Barreiro	214	659	64	267	926
Centro-Sul	0	0	623	1032	1.032
Leste	48	172	5	32	204
Nordeste	232	739	0	0	739
Noroeste	265	835	0	0	835
Norte	716	2.006	0	0	2.006
Oeste	230	751	186	453	1.204
Pampulha	999	3.010	0	0	3.010
Venda Nova	28	94	0	0	94
Total	2.722	8.266	878	1.784	10.050

Tabela 19 - Número de desabrigados e desalojados em 24/01 e 28/01 por regional

Regional	Data do evento				Total de desabrigados e desalojados por regional
	24/01/2020		28/01/2020		
	Nº de desabrigados	Nº de desalojados	Nº de desabrigados	Nº de desalojados	
Barreiro	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Centro Sul	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Leste	48	74	6	16	144
Nordeste	30	448	0	0	478
Noroeste	117	440	0	0	557
Norte	158	503	0	0	661

¹¹³ Muitas famílias buscam hospedar-se na casa de amigos ou parentes, reduzindo a demanda por abrigos em situação de desastre.



Oeste	161	131	25	20	337
Pampulha	207	724	0	0	931
Venda Nova	20	38	0	0	58
Total	741	2.358	31	36	3.166

Verifica-se que os dados já indicam grande quantidade de danos humanos. Contudo, tais dados apenas dizem respeito do universo mapeado pela Prefeitura, deixando de abarcar as famílias que não acessaram o Poder Público. Ademais, registram apenas as ocorrências dos dois dias com ocorrências mais fortes, deixando de abarcar ocorrências nos demais dias do período chuvoso. Dessa forma, pode-se compreender que o universo de pessoas afetadas, desabrigadas e desalojadas sejam bem maior do que o contido nos dados apresentados.

Em relação ao número de vítimas fatais, a SMASAC informou que, no âmbito da Política de Assistência Social, foram concedidos benefício para sepultamento gratuito de 08 (oito) pessoas. Ao considerar apenas as concessões de benefício, ignora-se também o universo mais amplo de vítimas fatais, que vão para além da daquelas que receberam o sepultamento gratuito. Com base nos dados divulgados pela Defesa Civil, durante o período chuvoso foram registradas ao menos 13 (treze) mortes decorrentes do desastre em Belo Horizonte e 71 (setenta e uma) em Minas Gerais, número que supera a soma dos 4 (quatro) anos anteriores no Estado¹¹⁴.

Já no sentido das ações para suporte às famílias atingidas, pelo dados apresentados pelo Poder Público em resposta a pedidos de informação e audiências públicas¹¹⁵, até 07/02/2020 foram solicitadas vistorias em cerca de 3 mil residências e o número de vistorias registradas somente em janeiro já é duas vezes maior que a soma de todas as solicitações de 2019. A resposta imediata do Poder Público às famílias removidas foi o encaminhamento para casas de parentes e amigos, pousadas disponibilizadas pelo Município e abrigos municipais. Foi informado pela SMASAC a ampliação de parceria com a Cáritas, possibilitando via entidade a contratação de até 7 (sete) pousadas para o alojamento provisório das famílias desabrigadas, sendo que entre 23/01 e 20/02/2020 mais de 450 pessoas foram abrigadas nestas estruturas.

Nas audiências públicas realizadas, especialmente a do dia 13/02/2020 que contou com ampla participação popular e moradores de mais de 40 territórios, as famílias apresentaram diversas reivindicações. Várias delas se direcionaram ao sistema de

¹¹⁴ Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/02/13/mortes-chuva-mg-defesa-civil.htm#:~:text=Apenas%20na%20capital%20mineira%2C%20Belo,para%20possibilidade%20de%20chuvas%20fortes.> Acesso em: 07 ago. 2020.

¹¹⁵ Os dados foram apresentados em resposta aos Requerimentos de Comissão 12/2020 e 324/2020, bem como na audiência pública realizada em 23/02/2020 (Requerimento de Comissão 14/2020) e na reunião especial realizada em 20/04/2020.



abrigo que não dispunham de condições de vida familiar, uma vez que em alguns casos membros da família eram separados, além da ausência de condições para lavar roupas, cozinhar e adequar as rotinas mais específicas das famílias às do abrigo. Foi apenas com a superveniência da pandemia da Covid-19 e considerando os grandes riscos à saúde decorrentes da aglomeração de pessoas nos abrigos que a Prefeitura editou o Decreto 17.309, de 19/03/2020, instituindo a possibilidade de concessão da Bolsa Moradia na forma de Abono Pecuniário, modalidade mais desburocratizada do benefício, mediante indicação do mandato das Vereadoras Bella Gonçalves e Cida Falabella (Gabinete). O abono será tratado adiante.



Figura 11 - Audiência Ação e reparação para a população atingida por enchentes e deslizamentos em BH, realizada em 13 de fevereiro de 2020. Fonte: Portal CMBH.

A URBEL informa que até 20/04/2020 foram realizadas cerca de 4 mil vistorias, sendo uma primeira para verificar a necessidade de remoção das famílias e uma segunda para verificar os encaminhamentos a serem dados a cada caso, da seguinte forma:

- 1) há segurança para retorno das famílias sem a necessidade de obras;
- 2) há condições de retorno, mas é necessária obra para segurança e, enquanto a URBEL executa as obras, as famílias seriam atendidas pelo Bolsa Moradia;
- 3) não há condições de retorno e as famílias seriam atendidas pelo Bolsa Moradia enquanto a URBEL provê moradias para o reassentamento.

A URBEL informou que até o dia 06/07/2020:

- Cerca de 905 imóveis receberam indicativo de remoção temporária em um primeiro momento, sendo que para 579 imóveis foi confirmada a necessidade de remoção (definitivo ou temporário) e, desses, 424 foram direcionados para Abonos Pecuniário;
- Cerca de 285 imóveis receberam orientações de monitoramento pelo morador, ou seja, quando os ocupantes são alertados a solicitarem nova vistoria no imóvel na hipótese de alteração na situação inicialmente identificada;



- Cerca de 980 imóveis não apresentavam situação de risco grave ou que demandassem por alguma ação imediata no momento da vistoria;

Cabe destacar que, conforme destacado pela própria URBEL, os dados por ela apresentados se restringem à sua área de atuação, ou seja, as áreas de vilas e favelas, classificadas como Zonas de Especial Interesse Social 1 e 2 (ZEIS-1 e ZEIS-2) e nos loteamentos irregulares de interesse social, identificadas como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS-2). Embora se compreenda a necessidade de uma atuação administrativa específica para as áreas informais e ocupadas por população de baixa renda, também se vislumbra alguns entraves decorrentes da divisão administrativa para atuação na cidade formal e informal que devem ser superadas.

Uma primeira questão é que não é possível afirmar com os dados recebidos se aqueles da Defesa Civil apresentados pela SMASAC já abarcam os dados apresentados pela URBEL ou se, para tentar mensurar a amplitude dos dados, tais dados devem ser somados. Uma outra questão diz respeito propriamente ao acesso das famílias às políticas públicas de reparação.

No sentido das políticas de acesso à moradia emergencial, embora as normas relativas ao Bolsa Moradia não limitem a sua concessão a famílias residentes em áreas classificadas como de interesse social, podendo abarcar famílias de baixa renda de outras áreas, e este posicionamento tenha sido afirmado pelo Diretor Presidente da URBEL em audiência pública, diversas famílias de baixa renda de áreas não classificadas como de interesse social tiveram o acesso ao benefício negado¹¹⁶. Já no sentido das ações de estruturação das áreas de risco, verifica-se que diversas áreas ocupadas por população de baixa renda, por não estarem classificadas como áreas de interesse social, acabam por ficar excluídas da atuação dos programas de intervenção em assentamentos executados no âmbito da Política Municipal de Habitação, sendo tratados equivocadamente como áreas formais da cidade¹¹⁷.

É fundamental que se compreenda que as ações de reparação às famílias atingidas devem ser amplas, extrapolando a moradia emergencial e abarcando a reestruturação das áreas

¹¹⁶ Os problemas para acesso ao Bolsa Moradia por famílias de baixa renda não residentes em áreas de interesse social foi verificado em vários casos e pode-se destacar o do Córrego do Toucinho, diante do qual foi feita a indicação nº 88/2020 fundamentando o direito ao benefício independentemente do zoneamento da área.

¹¹⁷ Os problemas para acesso às ações de estruturação das áreas de risco pela Política Municipal de Habitação por famílias de baixa renda não residentes em áreas de interesse social ficam evidentes no caso do Jardim Alvorada, diante do qual, em resposta ao Requerimento de Comissão 423/2020, a URBEL informou que “a execução de obras para sanar os efeitos provocados pelas chuvas não são atribuição desta Companhia, já que se trata de trecho localizado em cidade formal, demarcado como área de Preservação Ambiental-1 — PA-1”. Contudo, conforme consta no relatório de visita técnica, a área é ocupada por população de baixa renda e mesmo o zoneamento de PA-1 se deu em substituição de ZEIS, ignorando a reocupação anterior da área (Requerimento de Comissão 68/2020).



de risco e a provisão de moradias, bem como os elementos necessários à reestruturação da própria vida e a melhoria de suas condições. Nesse sentido, foi informado que “as obras realizadas pela URBEL para reestruturação das áreas de risco estão em andamento e encontram-se pulverizadas em todo o território municipal, sendo que até o momento já foram concluídas 31 obras de recuperação de risco e estão em andamento 25 intervenções”. Contudo, não foram informadas as localidades, o andamento e a abrangência das obras.

A URBEL informou, ainda que nas áreas de sua atuação, o mapeamento de risco geológico/geotécnico é realizado de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, porém, com o monitoramento contínuo, e que culmina no Diagnóstico Integrado das Áreas, teria sido finalizado em 2016 para ZEIS e 2019 para AEIS. Contudo, os diagnósticos deverão ser revistos em razão do período atípico das chuvas ocorrido no início do ano de 2020.

É necessário que se compreenda a reparação tanto como política de justiça social, quanto como efetivação de direitos garantidos. O direito ao reassentamento, além de decorrer das disposições jurídicas nacionais e internacionais, também encontra respaldo no art. 3º-B da Lei 12.340/10, sem prejuízo de outras legislações federais, estaduais ou municipais. É esse o caso da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, que, em seu art. 207, dispõe que na desocupação de áreas de risco, o Poder Público é obrigado a promover o reassentamento da população desalojada, que será ouvida.

Além das incidências gerais na luta pela garantia dos direitos da população atingida, a Comissão realizou uma série de visitas técnicas que demonstram a profunda afeição dos territórios periféricos. Além das ações realizadas diretamente pelos mandatos parlamentares, foram oficialmente visitadas pela Comissão, com desdobramentos em várias incidências para garantia de direitos dos moradores dos territórios, as áreas atingidas no Jardim Alvorada¹¹⁸, Córrego do Toucinho¹¹⁹, Novo São Lucas¹²⁰ e Conjunto Esperança¹²¹. As questões particulares de cada área são fundamentais para compreender, a partir do específico, limites gerais da política. Essas áreas, fortemente impactadas pelo desastre socioambiental em Janeiro, **até a data de publicação deste relatório não foram reconstruídas e apresentam situações graves de risco que podem se agravar no próximo período chuvoso.** Ademais, não obstante cada território exija providências específicas, fica evidente que as políticas pertinentes às áreas de risco demandam uma articulação de amplas políticas que reflitam o modelo de cidade e lugar central da população e dos territórios periféricos como prioridade dos investimentos e das políticas públicas.

¹¹⁸ Requerimentos de Comissão 68/2020, 161/2020, 162/2020 e 423/2020.

¹¹⁹ Requerimentos de Comissão 69/2020 e 163/2020 e Indicação 88/2020.

¹²⁰ Requerimentos de Comissão 70/2020 e 159/2020 e Indicação 13/2020.

¹²¹ Requerimento de Comissão 105/2020.



Figura 12 - Visita técnica no Novo São Lucas, realizada em 20 de fevereiro de 2020. Fonte: Portal CMBH.



Figura 13 - Visita técnica no Jardim Alvorada, realizada em 18 de fevereiro de 2020. Fonte: Portal CMBH.

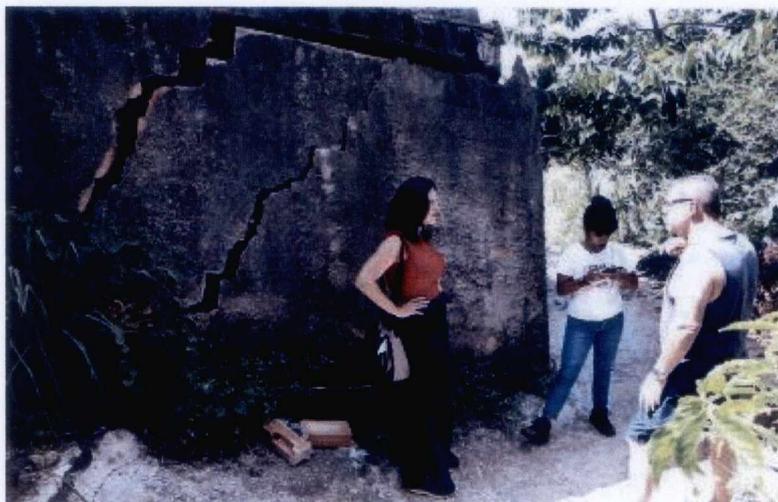


Figura 14 - Visita técnica na região do Córrego do Toucinho, realizada em 20 de fevereiro de 2020. Fonte: Portal CMBH.



Foi também apresentada à Comissão na reunião do dia 09/03/2020 a análise e as propostas elaboradas pelas Brigadas Populares, organização política que atua na luta pelo Direito à Cidade e junto a diversas comunidades, consolidado no documento "*Carta Aberta de Análise e Propostas: efetivação do direito à moradia digna dos atingidos e das atingidas pelo desastre socioambiental e construção de outras cidades possíveis pelo aprofundamento do direito à cidade*". Analisando as raízes da crise urbana na qual se processa o desastre foram elaboradas propostas em conformidade com os acúmulos e possibilidades decorrentes das profundas lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, que foram também incorporadas à Indicação 15/2020, aprovada pela Comissão e direcionada ao Prefeito, sugerindo:

- 1.** para moradia emergencial das famílias atingidas:
 - 1.1.** que sejam levantados e apresentados os imóveis vagos em condições de habitabilidade para fins de atendimento emergencial das famílias desabrigadas e que tais imóveis sejam requisitados para este fim, de forma a se garantir a moradia adequada até que seja realizado o atendimento definitivo, seja pela reestruturação das áreas de risco, seja pela provisão de moradias para reassentamento
 - 1.1.1.** que seja cumprida a promessa da Prefeitura de concessão do bolsa moradia a todas as famílias de baixa renda atingidas até que se estruture uma política efetiva de imóveis para atendimento emergencial e para reassentamento definitivo;
- 2.** para moradia definitiva das famílias:
 - 2.1.** sejam levantados e apresentados os imóveis em condições de abandono e estes sejam arrecadados com a realização dos investimentos necessários para que atinja prontamente os objetivos sociais das políticas habitacionais de reassentamento das famílias de baixa renda atingidas e sem teto;
 - 2.2.** sejam levantados e apresentados os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados e que sejam aplicados os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção, especialmente nas Áreas de Especial Interesse Social-1 (AEIS-1), como forma de obrigar os proprietários de imóveis descumpridores da função social a cumpri-la, promovendo habitação de interesse social às famílias de baixa renda;
 - 2.2.1.** caso não cumpridas as obrigações, que se promova a devida arrecadação pelo IPTU progressivo e, posteriormente, a desapropriação sanção, com pagamento em títulos da dívida e pelos valores venais, bem abaixo dos valores de mercado, promovendo-se habitação pelo próprio Poder Público.



- 2.3. sejam fortalecidas as políticas de provisão habitacional como forma de promover o acesso à habitação digna às famílias atingidas e aos sem teto; que sejam destinados recursos e imóveis municipais para tais políticas e realizados esforços para obtenção de recursos e imóveis junto ao Estado de Minas Gerais a União;
- 2.4. sejam fortalecidas as políticas de regularização fundiária e estruturação de áreas de risco, com ações de prevenção e reparação de riscos, como forma de evitar a ocorrência de desastres socioambientais, promovendo a melhoria das condições ambientais e urbanísticas dos assentamentos, ainda, possibilitando o retorno de famílias atingidas;
- 2.5. sejam promovidas e qualificadas de políticas de assistência e assessoria técnicas nas diversas vertentes das políticas habitacionais, inclusive no sentido preventivo aos riscos, com envolvimento comunitário, divulgação e realização de campanhas de mobilização e capacitação de moradores; que sejam reforçadas as equipes do Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR) para ampliar as políticas de prevenção e assessoria técnica nas comunidades; que sejam formadas equipes para atuação nas demais perspectivas da política habitacional; que tais políticas considerem e incorporem os agentes que já prestam assessorias e assistência populares aos territórios, como forma de potencializar o trabalho e fortalecer os vínculos comunitários para sua realização;
- 2.6. sejam estruturadas efetivas instâncias e políticas de mediação de conflitos vinculadas às de regularização fundiária urbana, com instrumentos e recursos adequados, e que cumpram os acordos firmados, sob pena de proporcionar a ocorrência de remoções forçadas e violações de direitos humanos de milhares de famílias pobres, com a conivência das autoridades públicas, e aumentado a massa de despejados, desabrigados e desalojados.

Deve-se lutar pelo direito à reparação que se fundamente em um repensar ampliado do espaço urbano. As respostas à crise devem se dar em perspectiva de realização da reforma urbana e do aprofundamento do direito à cidade. Só assim será possível efetivar concretamente o direito à moradia adequada e as funções sociais da cidade, bem como uma cultura que vise remover o risco e não as pessoas.

A moradia no contexto da pandemia da Covid-19

Logo após a situação de emergência decorrente do desastre socioambiental que deixou milhares de pessoas desabrigadas e desalojadas, sobreveio a situação de emergência e o estado de calamidade pública decorrentes da pandemia do Covid-19. Nesse contexto, a



orientação das autoridades em saúde pública é de ficar em casa e manter as medidas de isolamento social e de higiene. Mais uma vez, a moradia se encontra no centro da crise.

No que concerne aos objetivos do presente relatório, pode-se tratar algumas das questões fundamentais a partir dos seguintes temas: moradia das famílias desabrigadas e desalojadas; moradia para grupos que demandam proteção especial diante do Covid-19; acesso a serviços básicos como água e saneamento nas comunidades; contingenciamento orçamentário; e conflitos fundiários e remoções forçadas no contexto da pandemia.

Diversas dessas questões foram tratadas na reunião especial realizada no dia 20/04/2020, bem como no Requerimento de Comissão 324/2020 e sua respectiva resposta. Ademais, as questões também foram tratadas por diversas entidades e movimentos da sociedade civil, que desenvolveram ações fundamentais de resposta e de propostas para o enfrentamento da crise sanitária.

No que diz respeito à **moradia das famílias desabrigadas e desalojadas**, como já abordado, a resposta imediata da Prefeitura foi de promover o encaminhamento à casa de parentes e amigos ou às denominadas pousadas e abrigos municipais. Em tais espaços, como lhes é característico, as pessoas se encontram aglomeradas, compartilhando os espaços de repouso, de convívio, de higiene. Tais condições não se representam como moradia adequada nem mesmo em tempos “normais” e, evidentemente, ainda menos em tempos excepcionais de pandemia. A precariedade do abrigo se apresenta, então, também como risco à saúde pública.

Diante dessa situação, as famílias alojadas nos abrigos, de forma espontânea ou organizadas no Fórum dos Atingidos, fortaleceram suas reivindicações por imediatas melhorias das condições dos abrigos, liberação do bolsa moradia emergencial e reassentamento definitivo. Diante desse contexto, a Prefeitura de Belo Horizonte editou o **Decreto 17.309, de 19/03/2020, possibilitando que, enquanto perdurar a Situação de Emergência em Saúde Pública, o Programa Bolsa-Moradia poderá ser concedido na modalidade Abono Pecuniário**, que consiste no fornecimento de auxílio financeiro para fins de moradia.

Bolsa Moradia e Abono Pecuniário

O programa **Bolsa Moradia** foi criado originalmente (Lei nº 8.566, de 14 de maio de 2003) como uma frente de atendimento do Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas (PROAS). Até então, o programa previa atendimento por meio da compra monitorada de moradias com apoio de recursos do município apenas para famílias removidas por obras da prefeitura (Decreto nº 8.543, de 5 de janeiro de 1996). No entanto, no contexto das fortes chuvas que ocorreram em janeiro de 2003, que causaram sérios impactos no Morro das Pedras, Cafezal e Taquaril – e resultaram na morte de 20 pessoas em Belo Horizonte, 11 delas da mesma família (sendo 9 crianças



e adolescentes), na Vila Antenas* – o programa passou a incorporar também famílias vítimas de calamidade, removidas de áreas sem condições de retorno, áreas de risco irregulares e em situação de rua. Essas famílias passaram a contar temporariamente com um auxílio mensal, na forma de Bolsa Moradia, proveniente de recursos do Tesouro Municipal, do Fundo Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Assistência Social para locação de imóvel. O programa Bolsa Moradia foi regulamentado pelo Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, determinando a preferência do atendimento às famílias vítimas das chuvas de janeiro de 2003.

Desde então, o programa vem sendo utilizado para atender famílias removidas por obras e em situação de risco até o momento do reassentamento. Também tem sido uma forma de garantir o direito à moradia de famílias em situação de rua indicadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social (atual SMASAC). O valor do auxílio oferecido às famílias atendidas no momento da implementação do programa era de R\$200,00, e já foi alterado quatro vezes via decreto municipal. Desde 2012, o valor passou a ser de R\$500,00 (Decreto nº 14.850, de 5/3/2012), e não é atualizado desde então.

Depois de atender famílias atingidas pelas chuvas de 2003, houve um novo pico de atendimentos em 2013, quando foram concedidos 2653 auxílios. No ano de 2019 estavam sendo atendidas pelo Bolsa Moradia 100 famílias provenientes de áreas de risco (PEAR), 484 removidas por obras públicas (PROAS) e 347 em situação de rua (SMASAC). Em 2020 o número total de atendimentos subiu novamente, também devido ao aumento do número de famílias desabrigadas decorrente de desastres relacionados às chuvas de janeiro.

As chuvas de janeiro de 2020 foram responsáveis por deixar um grande número de desabrigados em Belo Horizonte, que foram encaminhados para pousadas e abrigos. Como em alguns casos era impossível retornar à moradia atingida, houve um aumento da demanda por atendimentos do Bolsa Moradia. Como mencionado na subseção **2.1. Provisão habitacional**, desde a aprovação da Resolução LII em dezembro de 2018 o programa Bolsa Moradia passou a incorporar também a modalidade Abono Pecuniário. Ela foi introduzida na PMH a partir da Lei nº 11.148, de 8 de janeiro de 2019, que permitiu que recursos do Fundo Municipal de Habitação pudessem também serem utilizados para “subsídio temporário para auxílio habitacional” (abono pecuniário) e “locação social”. Até março de 2020, ainda não havia famílias sendo atendidas através dessa modalidade em Belo Horizonte.

No entanto, **em decorrência da pandemia da Covid-19**, os novos acessos a recursos da Bolsa Moradia foram dificultados pela situação sanitária, que impôs a necessidade de isolamento social a parte dos funcionários da PBH. As vistorias dos imóveis foram reduzidas e o cadastro das famílias pela Urbel passou a ocorrer de forma remota. De modo a facilitar e desburocratizar o acesso ao recurso e garantir o direito à moradia às famílias desabrigadas pelas chuvas de janeiro de 2020, **a prefeitura passou a conceder o Bolsa Moradia na forma de Abono Pecuniário** para esses casos (Decreto nº 17.309, de 19 de março de 2020). Na reunião especial do dia 20/04/2020 a URBEL informou que, até aquele momento, previa a concessão de 550 benefícios. Em resposta ao Requerimento de Comissão 324/2020, elaborada em 06/07/2020, informou que, até aquele momento, em 579 imóveis havia sido confirmada a necessidade de remoção



(definitivo ou temporário) e, desses, 424 haviam sido direcionados para Abonos Pecuniário. Para o ano de 2021, estão previstos 850 benefícios na modalidade Abono Pecuniário e 2.026 na modalidade Bolsa Moradia convencional.

*ESTADO DE MINAS. A BH das 200 enchentes. 2012. Disponível em:

<https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/01/07/interna_gerais,271132/a-bh-das-200-enchentes.shtml>

A respeito da **moradia para grupos que demandam proteção especial diante do Covid-19**, deve-se considerar que, somada à conjuntura de milhares de desabrigados e desalojados, existe uma questão estrutural de negação do direito à moradia adequada às famílias de baixa renda, com a milhares de pessoas em situação de rua ou em assentamentos precários, sem serviços básicos e com coabitação e adensamento excessivo. Tais situações também, além de demonstrar a negação do direito à moradia adequada, são contrárias às orientações de enfrentamento da pandemia. Nesse sentido, diversas entidades e movimentos reivindicaram a oferta de condições adequadas de moradia por parte da Prefeitura a essa população, o que poderia ser feito pela utilização de instrumentos como a requisição de imóveis vazios a serem adequados ou mesmo de quartos de hotéis e similares, combinados com outros instrumentos, inclusive fiscais e de parcerias.

Na reunião especial do dia 20/04/2020, a URBEL informou que, se consideradas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), em **8% do território municipal se encontra mais de 20% da população e, se consideradas as Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS, em 5% do território se encontra cerca de 19% da população**. Dessa forma, no contexto da pandemia, as vilas e favelas se tornaram uma grande preocupação. Sobre as possibilidade de abrigo no contexto da pandemia, URBEL desenvolveu estudos junto com a Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU). Um deles envolve a utilização de quartos de hotéis que possuem débitos com o Município decorrentes de descumprimentos de obrigações assumidas no contexto da Copa do Mundo, com o respectivo abatimento dos débitos. Um outro estudo seria de equipamentos próximos a vilas e favelas para isolamento de pessoas que já estivesse com sintomas. Seria estimada a possibilidade a abrigo de aproximadamente 1.000 famílias. Ainda, estariam sendo realizadas tratativas com a Pontifícia Universidade Católica (PUC) para que a Universidade pudesse assumir os trabalhos de cuidados referentes a essas políticas. Tais estudos teriam sido encaminhados à Secretaria Municipal de Saúde, aguardando um posicionamento da pasta, bem como estariam sendo consultadas lideranças sobre a efetividade dessas políticas.

Por meio do Requerimento de Comissão 324/2020 foi requerido o envio dos estudos e que fosse informado sobre o avanço das medidas. Contudo, em resposta, a URBEL se limitou a informar que os estudos estariam em andamento e discussão entre os diversos órgãos do



Poder Executivo e as lideranças comunitárias, as quais são responsáveis por identificar a adesão das famílias a esse tipo de atendimento, permitindo que seja melhor avaliada a viabilidade dessa política. Também que a Secretaria Municipal de Saúde participaria da discussão para identificar qual o procedimento/protocolo mais adequado para esse tipo de atendimento. Por fim, que o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CAO-Saúde) estaria promovendo discussões envolvendo a Secretaria Estadual de Saúde e outros órgãos para que seja estabelecido um protocolo único no âmbito estadual, visando ações para o acolhimento de pessoas, ocupantes de áreas de interesse social, que estejam com sintomas leves.

Entende-se que de fato os estudos devem ser aprofundados e amplamente debatidos com os órgãos competentes e as lideranças comunitárias. Contudo, não se vislumbra qualquer razão para não encaminhamento dos estudos e avanços até então já desenvolvidos. As propostas e as discussões não devem se encerrar nos estreitos limites colocados pelo Poder Executivo. Pelo contrário, o acesso à informação e o amplo debate com os diversos setores da sociedade civil, dos movimentos populares, das universidades e do próprio Poder Legislativo tendem a qualificar e fortalecer as ações positivas do Poder Público. Até o fechamento deste relatório, cerca de 5 (cinco) meses após a declaração da situação de emergência em saúde pública, não se tem notícia de nenhuma medida concreta nesse sentido pelo Poder Público.

Destaca-se a aplicação de instrumentos jurídicos e urbanísticos de cumprimento da função social para oferta de moradias adequadas à população de baixa renda é uma pauta histórica e estrutural dos movimentos populares. Também na conjuntura de situação de emergência, quando do desastre socioambiental, antes mesmo da crise sanitária, propostas como estas, de requisição e utilização de imóveis urbanos com condições de habitabilidade para moradia, já haviam sido levantadas pelos movimentos populares. A título de exemplo, para moradia das famílias desabrigadas no contexto das fortes chuvas, a "*Carta Aberta de Análise e Propostas: efetivação do direito à moradia digna dos atingidos e das atingidas pelo desastre socioambiental e construção de outras cidades possíveis pelo aprofundamento do direito à cidade*", elaborada pelas Brigadas Populares, já continha esse tipo de proposta. Diante da nova situação de emergência as propostas desse tipo foram então fortalecidas pelos movimentos populares e entidades da sociedade civil.

Quartos da quarentena

Uma das propostas relacionadas ao direito à moradia que ganhou destaque durante o contexto da pandemia da Covid-19 é a campanha *Quartos da Quarentena*, articulada por uma série de organizações - Instituto Urbe Urge, Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), LabCidade (FAU-USP), Instituto Urbem, Laboratório de Estudos de Transformação, Instituto Polis, Movimento Nossa BH, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e



Regional (ANPUR), Luta Popular e Brigadas Populares. A campanha busca nortear a ampliação de espaços de abrigamento por meio da utilização de vagas do setor hoteleiro, e conta com mais de 2 mil assinaturas de apoio em Belo Horizonte. A PBH estuda a proposta, e já levantou que existem vagas de hotel que poderiam abrigar cerca de 1.000 famílias, conforme informado pelo presidente da Urbel, Claudius Vinicius Pereira, na Reunião Especial sobre Direitos Humanos, Cidadania e Moradia no enfrentamento da Covid-19, realizada na Câmara Municipal no dia 20 de abril.

Acesso à campanha: <<https://www.bh.quartosdaquarentena.org/>>.

Destaca-se também que medidas como estas, tanto para atendimento das famílias desabrigadas quanto para da população socialmente vulnerável diante da Covid-19, possibilitam a articulação mais ampla de políticas de proteção social. Ademais, deixa-se de injetar recursos públicos no mercado imobiliário evitando-se possíveis efeitos especulativos, a exemplo do que pode ocorrer pelas concessões de bolsa moradia/abono pecuniário. Nesse sentido é que foi apresentado nesta Câmara o **PL 965/2020, que dispõe sobre a promoção do direito à moradia adequada no Município de Belo Horizonte no contexto do enfrentamento à pandemia de Coronavírus (Covid-19).**

Canto da Rua Emergencial

Um importantíssima iniciativa de se destacar é o projeto Canto da Rua Emergencial, criado pela Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte e viabilizado por parcerias privadas e públicas. Além de 120 vagas hospedagem em casas a cidade, o projeto gere uma estrutura de acolhimento para a população em situação de rua na Serraria Souza Pinto, com direito a quatro refeições diárias, acompanhamento sócio-assistencial, saúde e direitos. Inaugurado em junho de 2020, no primeiro mês de funcionamento o espaço possibilitou 10 mil pessoas atendidas, 20 mil lanches distribuídos, 4 mil banhos, 900 atendimentos socioassistenciais, 182 atendimentos de saúde, 104 atendimentos do Ministério Público de MG, 126 atendimentos da Defensoria Pública.



Imagem: Pessoas em situação de rua ganham lanche e máscaras e lavam as mãos no Canto da Rua.

Fonte: Flávio Tavares/O Tempo.



Mulheres e a moradia no contexto da pandemia

Sabe-se que o isolamento social constitui medida de segurança essencial no atual contexto da pandemia de Coronavírus (Covid-19). Nesse sentido, a orientação das autoridades em saúde pública é ficar em casa e cumprir efetivamente os protocolos de isolamento e de higiene. No entanto, à medida em que se aumenta a permanência no domicílio e a convivência intrafamiliar, observou-se também um aumento das denúncias de violência contra a mulher. No Disque 180 na ordem de 18% só nos 12 primeiros dias de quarentena conforme apurou o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, do governo federal. Diversos órgãos, entidades e movimentos sociais engajados no combate a violência doméstica e familiar, vem acumulando através de dados estatísticos que a casa, local que a Organização Mundial da Saúde orienta isolamento social, não é um local seguro para as mulheres em situação de violência. No ano de 2018, a casa não foi local seguro para 92,5% de mulheres assassinadas, conforme apurou a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados. O feminicida e agressor, na maioria dos casos envolvendo violência doméstica e familiar, é alguém do próprio convívio da família, cuja aproximação e maior tempo de exposição durante o período de confinamento social é inevitável.

A própria OMS lançou recentemente um alerta sobre o tema: “o impacto econômico da pandemia pode criar barreiras adicionais para deixar um parceiro violento, além de mais risco à exploração sexual com fins comerciais”.¹²²

Em sua publicação A Violência Doméstica Durante a Pandemia de COVID-19, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública apresentou as seguintes conclusões:

Registros de boletins de ocorrência apresentaram queda nos primeiros dias de isolamento nos crimes que, em geral, exigem a presença das vítimas, tal como as lesões corporais dolosas em decorrência de violência doméstica.

Os registros de violência sexual também apresentaram redução na maioria dos Estados observados.

Embora os registros administrativos aparentemente indiquem redução da violência de gênero, os números de feminicídios e homicídios femininos apresentam crescimento, indicando que a violência doméstica e familiar está em ascensão

¹²² ONU MULHERES. Gênero E Covid-19 Na América Latina e no Caribe: dimensões de gênero na resposta. 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf



Os registros do 190 apontam a mesma tendência, indicando aumento dos atendimentos relativos à violência doméstica

A pesquisa em redes sociais mostrou aumento de 431% nos relatos de brigas entre vizinhos no Twitter entre fevereiro e abril de 2020, reforçando a hipótese de que, embora as medidas de isolamento social sejam necessárias para a contenção da pandemia de Covid-19, podem estar oportunizando o agravamento da violência doméstica¹²³

Tais apontamentos indicam ainda mais fortemente a necessidade de políticas públicas de acolhimento das mulheres vítimas de violência doméstica e provisão habitacional a fim de garantir o rompimento do ciclo de violência e possibilidade de reestruturação da vida.

Já sobre **acesso a serviços básicos como água e saneamento nas comunidades** deve-se considerar que esse acesso, historicamente negado, se faz ainda mais fundamental para garantir os cumprimentos das medidas de higiene no contexto da pandemia. Recentemente houve a declaração de interesse social para fins de regularização fundiária pelo Decreto 16.888/2018 e pelo Plano Diretor (Lei 11.181/2019) em diversos assentamentos informais do Município e, ainda, a instituição do Endereço Cidadão pelo Decreto 17.232/2019. Tais normas estas reconhecem a responsabilidade municipal com as áreas informais e a melhoria de suas condições ambientais, urbanísticas e de infraestrutura, o que inclui o abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário. Contudo existem comunidades, reconhecidas ou não como de interesse social, que têm enfrentado diversas dificuldades para acessar os serviços.

Na reunião especial do dia 20/04/2020, A URBEL informou que desde o Decreto e o Plano Diretor, que reconheceram o interesse social de 125 áreas, não existe restrição da parte da Prefeitura para o abastecimento nessas áreas. Contudo, diante de provocação da URBEL por ofício parlamentar¹²⁴ a respeito de problemas enfrentados por comunidades para o abastecimento, especialmente na pandemia, teria sido acionada a COPASA, que informou que todas as áreas do Município seriam abastecidas, ainda que de forma intermitente, embora em determinadas áreas tenham ocorridos problemas técnicos que teriam sido solucionadas. A partir dessa informação, estaria em tratativa com a COPASA para verificar

¹²³ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota técnica - Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19. 2020. Disponível em: <<http://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>>

¹²⁴ Trata-se do “Ofício Conjunto no 01/2020 - Gab. Bella Gonçalves/Andreia de Jesus”, que trata de Garantia de direito ao acesso à água pelas ocupações urbanas e assentamentos informais no contexto da situação de calamidade e emergência de saúde pública diante da pandemia do Coronavírus (COVID-19), datado de 25/03/2020.



as possíveis áreas que não recebam água ao menos em uma parte do dia. Também informou que uma questão a ser verificada é se nas ocupações mais precárias todas as casas têm caixas d'água, bem como se existem ações e subsídios da Companhia para construir alternativas.

Requeridos os estudos sobre o tema, a URBEL informou que não dispõe dos estudos apresentados pela COPASA sobre o abastecimento de água no Município. Já sobre as áreas de interesse social informou a realização de estudos e mapeamentos para hierarquizações que orientassem as prioridades de implantação de serviços pelas concessionárias. Deixou de informar a respeito das assentamentos não reconhecidos como de interesse social. Sobre as medidas emergenciais relacionadas ao COVID-19, informou que o Município tem se articulado com a COPASA para identificação das áreas com deficiência no abastecimento de água estudando medidas, objetivando a construção de alternativas com a COPASA e Ministério Público para o fornecimento provisório e emergencial às famílias residentes em assentamentos que não possuem acesso ao serviço de água. A resposta não veio acompanhada dos estudos e da identificação das áreas.

A não apresentação de dados pode indicar a ausência de real compreensão pelo Município das reais demandas dos territórios ocupados por população de baixa renda no que diz respeito ao acesso a serviços públicos. O conhecimento dessa demanda é fundamental para a estruturação da prestação dos serviços de forma geral e especialmente para sua prestação em contextos de emergência.

Diante desse cenário, é importante destacar um caso paradigmático de vitória comunitária no acesso à água no contexto da pandemia. A ocupação Liberdade, na região do Barreiro, é composta por cerca de 200 (duzentas) famílias de baixa renda que ali consolidaram suas moradias há mais de 7 (sete) anos e, não obstante os esforços dos moradores, com acesso a água extremamente precário. A situação foi constatada em visita técnica realizada no dia 14/11/2019 pela Comissão e várias incidências foram feitas¹²⁵. A COPASA informa impossibilidades técnicas de atender e necessidade de autorização municipal para prestação do serviço. Já a URBEL informou não se tratar de área classificada como de interesse social, de forma a não haver previsão de estudos ou intervenções de sua parte.

Diante da negativa de direitos e do contexto específico da pandemia o mandato das vereadoras Bella Gonçalves e Cida Falabela realizaram uma representação da questão junto à Defensoria Pública e Ministério Público. A Defensoria Pública com base nos diversos relatórios e documentos produzidos sobre a comunidade, ingressou com uma ação civil pública exigindo da COPASA o fornecimento do serviço de abastecimento. Foi então deferida a tutela de urgência determinando o fornecimento de água potável à ocupação, ao fundamento da impossibilidade de negativa desse direito fundamental em

¹²⁵ Requerimentos de Comissão 1364/2019, 1559/2019 e 1560/2020. Também foi enviado a vários órgãos o Ofício Conjunto no 01/2020 - Gab. Bella Gonçalves/Andreia de Jesus.



razão de suposta irregularidade na ocupação do solo “especialmente no momento extremamente delicado que vivemos, ante a pandemia da COVID-19, que fez da água elemento essencial para seu combate”¹²⁶. Apesar do recurso da COPASA, a decisão foi mantida pelo Desembargador Relator, uma vez que “não seria prudente nem justo, em meio à situação excepcional de pandemia pela qual estamos passando, em que a água se tornou elemento fundamental ao combate do Covid-19, não proporcionar a uma grupo de seres humanos que, por serem pobres, e não contarem com água, encontram-se ainda mais expostos ao coronavírus”¹²⁷.

Já no que diz respeito ao **contingenciamento orçamentário**, a questão surge em razão da edição do Decreto 17.333, de 16/04/2020, que dispõe sobre medidas de contingenciamento orçamentário e financeiro no âmbito do Poder Executivo, e seus possíveis impactos nas políticas públicas de habitação, especialmente no contexto da pandemia. Na reunião especial do dia 20/04/2020, a URBEL informou que, de fato, os parâmetros de contingenciamento deveriam ser conversados como governo, pois, dificilmente conseguiriam alcançar a redução de 15% no custeio, uma vez que, embora o custeio seja pequeno, em torno de R\$ 10 milhões, grande parte equivale a bolsa moradia e abono pecuniário. Caso aplicados os parâmetros, teriam cortes nos benefícios, o que seria extremamente danoso.

Diante dos riscos às políticas habitacionais em um contexto onde essas se fazer essenciais, diversos parlamentares, movimentos de luta por moradia, coletivos, entidades e organizações se mobilizaram contra a medida. A análise e as reivindicações foram consolidadas no documento “Como ficar em casa, sem casa?: Contra os cortes no orçamento das políticas habitacionais de Belo Horizonte no contexto de pandemia do novo coronavírus e de recuperação da cidade dos desastres socioambientais”¹²⁸. O Executivo, então, informou que não haveria interferência nas despesas previstas para o atendimento das situações decorrentes das chuvas do início do ano e sem que as ações relacionadas ao combate ao Covid-19 fossem afetadas, mas sim acréscimo nas ações relacionadas à chuva e à pandemia, tais como Programa Bolsa Moradia e Abono Pecuniário. Também que as atividades desenvolvidas pela Companhia não sofreram comprometimento, inclusive sendo mantidos os contratos para execução de obras e desenvolvimento de projetos que já estavam em andamento, mantidos os Investimentos valores de investimentos previstos para o ano de 2020.

Por fim, merece destaque a questão relativa aos **conflitos fundiários e remoções forçadas no contexto da pandemia**. Elemento fundamental para a garantia da moradia adequada diz respeito à mediação e solução de conflitos fundiários fundiários, como

¹²⁶ Autos 5053418-52.2020.8.13.0024.

¹²⁷ Agravo de Instrumento 1.0000.20.078066-6/001.

¹²⁸ Enviado ao Executivo pelo Requerimento de Comissão 250/2020.



forma de evitar a ocorrência de remoções forçadas¹²⁹. No contexto da pandemia, onde a moradia é fundamental para as medidas de enfrentamento ao vírus, a questão se torna ainda mais profunda, uma vez que a ocorrência de despejos e remoções forçadas, não apenas viola o direito à moradia, como também coloca em risco a saúde pública.

Não obstante, em diversos casos, comunidades se encontram em risco de remoção forçada, mesmo no contexto da pandemia. Tais casos se apresentam pelo Brasil e, no Estado de Minas Gerais, pode-se citar como emblemáticos os casos do Quilombo Campo Grande, em Campo do Meio, onde estão ameaçadas de despejo iminente cerca de 450 famílias que ocupam há 22 anos a área; da Ocupação Cidade de Deus, em Sete Lagoas, onde mais de 300 famílias se encontram ameaçadas de despejo; e da Ocupação do Posto, em Timóteo, onde foi julgado o processo e determinado o despejo pelo TJ, mesmo com o prazo suspenso e em sessão presencial, contrariando as normas de prevenção à Covid-19 do próprio TJ. Mais especificamente sobre a realidade de Belo Horizonte, pode-se citar os casos da Ocupação Fábio Alves, onde mais de 700 famílias se encontram ameaçadas do cumprimento iminente de ordem de reintegração de posse, assim como as 12 famílias moradoras da Kasa Invisível. Ademais, é de se destacar os casos de despejo indireto, por falta da pagamento de aluguel, como das famílias da Ocupação Vicentão que se encontram sem o cumprimento do acordo de pagamento do Bolsa Moradia firmando com a Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB), com risco de serem despejadas de suas casas, mesmo contexto das famílias da Ocupação William Rosa (esta última de Contagem).

¹²⁹ A questão dos conflitos fundiários é tratada no item 3 deste relatório. Contudo, aqui serão tratadas as questões referentes os conflitos fundiários e remoções forçadas no contexto da pandemia.



Figura 15 - Manifestação da campanha Despejo Zero na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, realizada em 08 de julho de 2020. Fonte: Brigadas Populares.

Em razão da urgência da questão, as ocupações ameaçadas em Belo Horizonte, mesmo diante da pandemia, tiveram de fazer manifestações, atos e marchas na Prefeitura, no Palácio do Governo do Estado, na Assembleia Legislativa e no Tribunal de Justiça na luta por seus direitos. Tais lutas dizem respeito da realidade local e se inserem na campanha nacional “**Despejo Zero: Em defesa da vida, no campo e na cidade**”, onde diversas entidades e movimentos populares requerem a suspensão dos despejos e das remoções forçadas durante a pandemia.

Nesse sentido, a **ONU-Habitat publicou uma declaração de política sobre a prevenção de despejos e remoções durante a COVID-19**. Nesse sentido também foram as recomendações da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, da Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos, da Defensoria Pública de Minas Gerais, assim como as manifestações de entidades como o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/DN), Terra de Direitos e a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), do Centro de Apoio Operacional da Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos e Apoio Comunitário (CAO-DH), dentre outros. Medidas como esta foram adotadas em outros países e, a nível nacional, foi determinada pelo STF¹³⁰ para áreas indígenas e determinada pelo Tribunal de Justiça do Paraná¹³¹ e recomendada pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco¹³² para todas as ocupações coletivas.

¹³⁰ STF, Tribunal Pleno, RE 1017365 RG/SC, Rel. Min. EDSON FACHIN.

¹³¹ Decretos Judiciais 227 e 244/2020-D.M.

¹³² Recomendação Conjunta nº 02 de 03/07/2020.



Assim, é fundamental que todos os Poderes da República, nas esferas federal, estadual e municipal, se comprometam firmemente com a tomada de todas as medidas necessárias para suspender os despejos e remoções forçadas, especialmente no contexto da pandemia. Nessa linha, a partir de uma incidência das Comissões de Direitos Humanos da ALMG e da CMBH, foi aprovada por esta última uma indicação ao TJMG a respeito de soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos pelo Poder Judiciário de Minas Gerais no contexto da pandemia do Covid-19. Em especial, foram indicadas as seguintes medidas:

1. publique um ato normativo específico que determine a suspensão dos prazos e dos processos relativos a conflitos fundiários, vedando-se a prática de atos processuais e, especialmente, o cumprimento de ordens de reintegração de posse e similares que possam implicar a remoção de pessoas, famílias ou comunidades durante o período da pandemia do Covid-19;
 - 1.1. que nos casos excepcionais em que, de forma devidamente fundamentada e considerando os impactos concretos do cumprimento da decisão diante do contexto da pandemia, seja inevitável o cumprimento do despejo ou remoção, seja determinada a tomada de todas as medidas necessárias para garantia dos direitos das pessoas afetadas, especialmente quanto à moradia adequada em condições não aglomeradas, à assistência social e as medidas sanitárias pertinentes para resguardo da saúde das pessoas afetadas, dos agentes públicos envolvidos e da coletividade, sempre em articulação com os Poderes Públicos competentes;
2. que os casos urgentes em que há risco do cumprimento de ordens de reintegração de posse ou similares que possam implicar a remoção de pessoas, famílias ou comunidades sejam previamente tratados no âmbito dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), com participação dos demais integrantes do sistema de Justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como dos Poderes Públicos competentes e dos representantes das famílias e movimentos envolvidos, visando encontrar soluções alternativas ao despejo ou remoção, com a garantia dos direitos fundamentais;
3. que seja fortalecida a cultura de mediação e solução de conflitos no âmbito do TJMG a partir do amplo e contínuo diálogo com os demais integrantes do sistema de Justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como os Poderes Executivo e Legislativo, os movimentos populares de luta por moradia, e outros atores envolvidos com o tema, como a Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais, durante e após a pandemia.

Se o lema é “fique em casa”, política habitacional é serviço essencial

No dia 14 de maio de 2020, uma carta com mais de 100 assinaturas de movimentos



sociais, núcleos de moradia, grupos de pesquisa, coletivos, parlamentares e outras organizações da sociedade civil de Belo Horizonte foi enviada ao gabinete do prefeito Alexandre Kalil e ao Comitê de Enfrentamento à Epidemia da COVID-19, solicitando a ampliação da atuação municipal, sobretudo no que concerne à Política Municipal de Habitação. A carta reivindicava:

- 1.** suspensão do contingenciamento de gastos (Decreto 17.333 de 16 de abril de 2020) e ampliação de recursos para a Política Municipal de Habitação;
- 2.** manutenção e incremento da campanha pelo isolamento social nos assentamentos de interesse social;
- 3.** reconhecimento da assistência e assessoria técnica para execução emergencial de melhorias habitacionais em assentamentos de interesse social como um serviço essencial no contexto da pandemia;
- 4.** suspensão de pagamento de prestações de financiamentos habitacionais existentes via Fundo Municipal de Habitação;
- 5.** cessão temporária de espaços – públicos ou privados – e equipe socioassistencial para viabilizar abrigo durante o período de isolamento social, priorizando públicos de maior vulnerabilidade à doença que ainda não apresentam sintomas;
- 6.** fornecimento de Bolsa Moradia na modalidade Abono Pecuniário para mulheres vítimas de violência doméstica (como previsto pela Lei nº 11.166, de 2019), pessoas/famílias em situação de rua, famílias do movimento dos sem casa em situação de ônus excessivo com aluguel;
- 7.** implementação do programa de Locação Social e do Banco de Imóveis do Programa de Locação Social;
- 8.** suspensão de reintegrações de posse, despejos e remoções;
- 9.** promoção do acesso emergencial à água e ao saneamento para a população residente em assentamentos de interesse social;
- 10.** interrupção da cobrança das contas de água e luz e suspensão dos cortes no fornecimento por inadimplência;
- 11.** articulação da Política Municipal de Habitação com as demais políticas públicas sociais.

Acesso à carta:

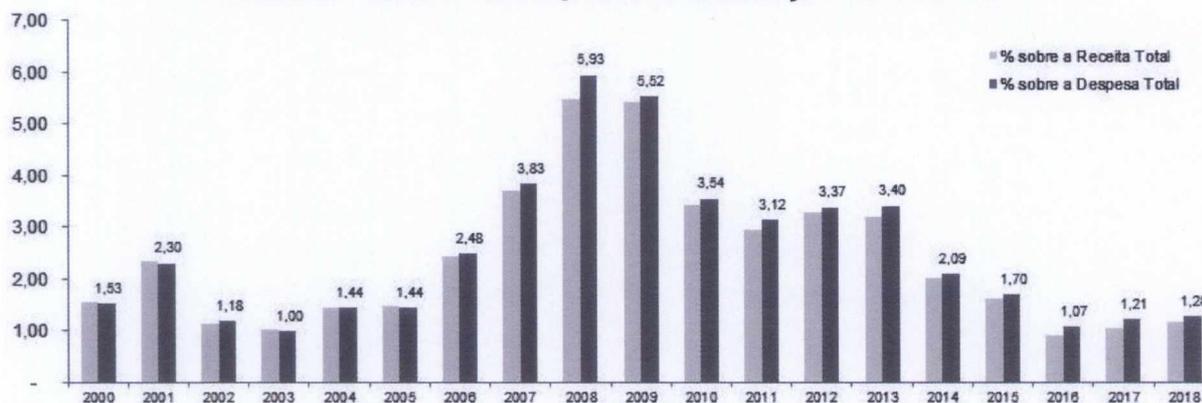
<https://drive.google.com/file/d/1RIt7SGFeUYvNNlft9mNnzDXc0sQ8bF1e/view?fbclid=IwAR1_ctr6rphlpnVNgK2NOYsE3eou_1vR53PDSgnDGIFgHhZQxOTNqUhFhaM>



4. ORÇAMENTO DESTINADO À HABITAÇÃO

Em 2018, os gastos referentes à habitação, segundo dados disponibilizados pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), corresponderam a 1,28% da despesa total do Município (Gráfico 8). Nos anos de 2008 e 2009, os investimentos em habitação corresponderam a quase 6% da despesa total do Município – os maiores valores relativos desde 2000. Entre 2010 e 2013, os gastos caíram consideravelmente, passando a constituir entre 3 e 3,5% do gasto total do Município. Os investimentos em habitação passaram a ser 2% do orçamento total em 2014, 1,7% em 2015 e se estabilizam nos anos seguintes em cerca de 1% dos gastos totais do Município – patamar inferior ao do início da série histórica. Essa **tendência de redução dos recursos empenhados na política habitacional indica que a garantia do direito à moradia aos cidadãos de Belo Horizonte não tem sido uma prioridade** da gestão municipal.

Gráfico 8- Gastos municipais com habitação - 2000 a 2018

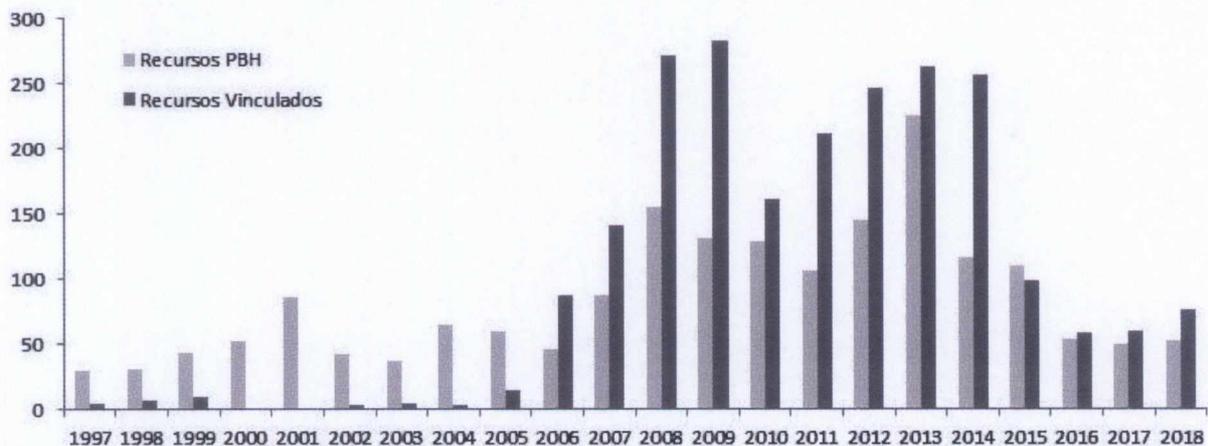


Fonte: Urbel (2019).

Em termos absolutos, entre 1997 e 2018, a Prefeitura destinou R\$ 1,84 bilhão de recursos do tesouro municipal com investimentos em habitação, e outros R\$ 2,26 bilhões a partir de recursos vinculados. **Até 2005, a maior parte dos recursos investidos era proveniente da própria prefeitura.** Os repasses passaram a superar os recursos municipais em 2006, chegando a ser mais de duas vezes superior em 2009. Esse período corresponde aos investimentos do governo federal em programas como o PAR, PAC e MCMV. É importante lembrar que quando são empenhados recursos de programas federais, o município recorrentemente é obrigado a investir em contrapartidas para acessar tais recursos, o que justifica o crescimento do orçamento municipal empenhado em habitação no período. **A partir de 2015, tanto os recursos da PBH quanto os recursos vinculados caíram consideravelmente,** mantendo-se em patamares semelhantes nos anos seguintes. O Gráfico 9 mostra que os gastos da PBH desde 2016 são inferiores aos gastos empenhados em anos anteriores às políticas federais, como 2001, 2004 e 2005, mostrando que não se trata apenas de um problema de poucos recursos federais, mas também da falta de prioridade dada à política habitacional pelo Município.



Gráfico 9 - Investimentos em Habitação. Recursos PBH x Recursos Vinculados (em milhões). Dados atualizados INPC - acumulado por ano

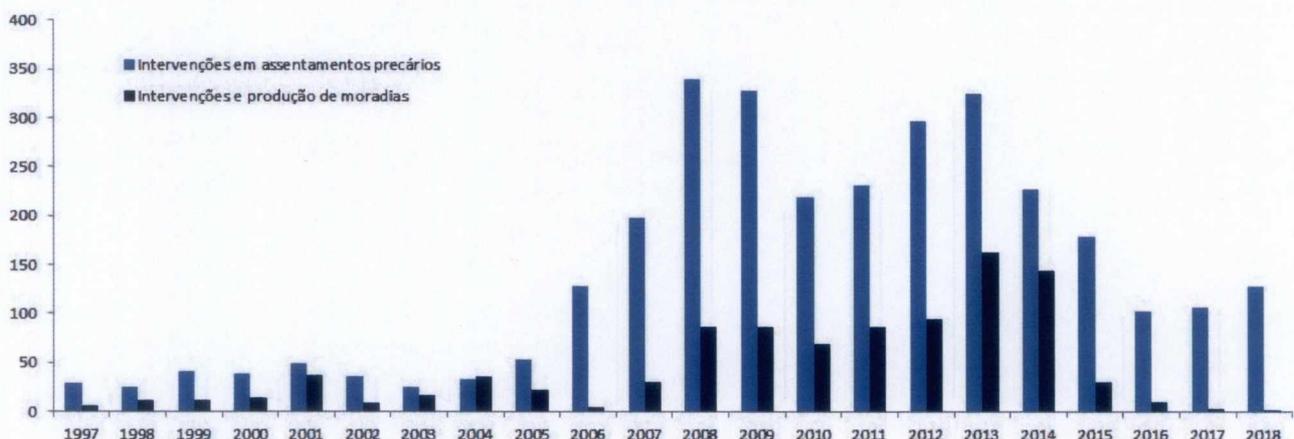


Fonte: Urbel (2019).

Considerando as linhas programáticas da política definidas pela Resolução II do CMH, **76% dos recursos foram investidos na linha de intervenção em assentamentos** já existentes, enquanto **24% dos investimentos foram direcionados a ações ligadas à produção de moradias** (Gráfico 10). **Em 2018, particularmente, gastou-se 245 vezes mais na linha de intervenções do que em produção habitacional.**

A instituição do Programa Minha Casa Minha Vida significou um aumento considerável dos investimentos na linha de provisão de moradias, especialmente nos anos de 2013 e 2014. Esses valores sofreram uma grande queda em 2015 e, desde 2016, se encontram em patamares inferiores aos do início da política.

Gráfico 10 - Investimentos em Habitação - Gastos (em milhões) com Produção de Moradias e Intervenções em Assentamentos Precários - 1997 a 2018 (dados atualizados INPC - acumulado por ano)



Fonte: Urbel (2019)



No PPAG vigente (2018 e 2021), as ações relativas à moradia estão distribuídas em cinco diferentes programas. Os programas 64, 225 e 226 fazem parte da função “Habitação”. Já os programas 62 e 66 são vinculados a outras funções, mas contam com uma atuação da PMH na sua execução. Até o momento, nesse quadriênio, foi apresentada a prestação de contas do FMHP no Conselho Municipal de Habitação apenas para o ano de 2018. É possível apontar, a partir do Relatório de Gestão do FMHP de 2018, sobre os programas:

62 - Gestão do Sistema Viário Municipal: relacionado a ações de remoção, reassentamento e trabalho técnico social relativos às intervenções para implantação da Via 710 e revitalização do Anel Rodoviário (convênio entre a Urbel e o DNIT). Segundo a Urbel, em 2018 o programa concentrava R\$ 17.520.656,00 do orçamento da habitação.

66 - Saneamento e Tratamento de Fundos de Vale: programa com interface à PMH, em que se inserem as ações de acompanhamento social e remoção/reassentamento de intervenções coordenadas pela SMOBI e SUDECAP para recuperação ambiental e despoluição de córregos para redução dos riscos de inundação. Em 2018, R\$ 100.279.302,00 do orçamento do programa eram destinados à política habitacional.

64 - Geração e Qualificação Habitacional em Áreas de Interesse Social: vinculam-se a esse programa os recursos e metas destinados a ações de suporte à política habitacional (veículos para transporte de pessoas e carga, contratos de apoio a eventos, dentre outros), o Programa Bolsa Moradia, pagamentos de indenizações e reassentamento monitorado de convênios, manutenção de conjuntos habitacionais implementados pelo poder público, dentre outros. Em 2018, R\$ 19.231.213,00 do orçamento do programa eram destinados à política habitacional.

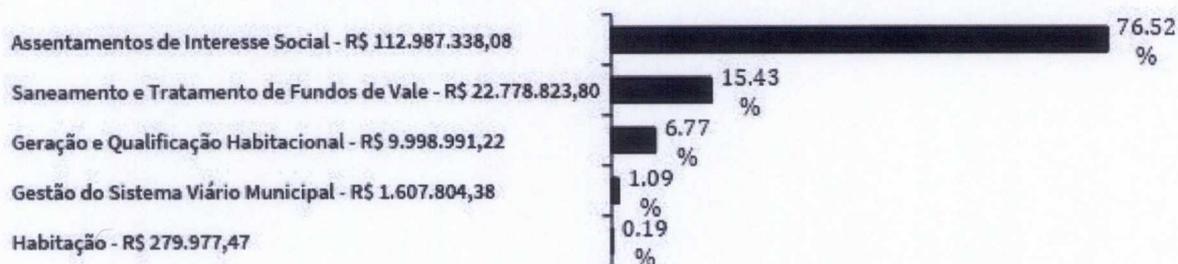
225 - Assentamentos de Interesse Social: estão inseridas todas as ações do Programa Vila Viva (projetos, apoio a obras, trabalho social, obras em si e indenizações), empreendimentos do Orçamento Participativo, Planos Globais Específicos (PGE), Planos de Regularização Urbanísticas (PRU), ações de assistência técnica, projetos, Programa Estrutural em Áreas de Risco (PREAR), Regularização de Vilas e Favelas. É o programa que recebe a maior parte dos recursos da PMH. Em 2018, o orçamento foi de R\$ 216.344.550,00.

226 – Habitação: trata-se das ações de suporte ao Programa Minha Casa Minha Vida, incluindo o aporte de recursos e trabalho técnico social de acompanhamento das famílias inseridas no programa. Inclui também ações de regularização e titularização de conjuntos. Em 2018, o orçamento do programa era de R\$ 13.622.263,00.

O Gráfico 11 exhibe os recursos empenhados em cada um desses programas, com o correspondente percentual do investimento em relação ao total gasto com a política habitacional em Belo Horizonte.



Gráfico 11 - Recursos empenhados por programa orçamentário (2018)



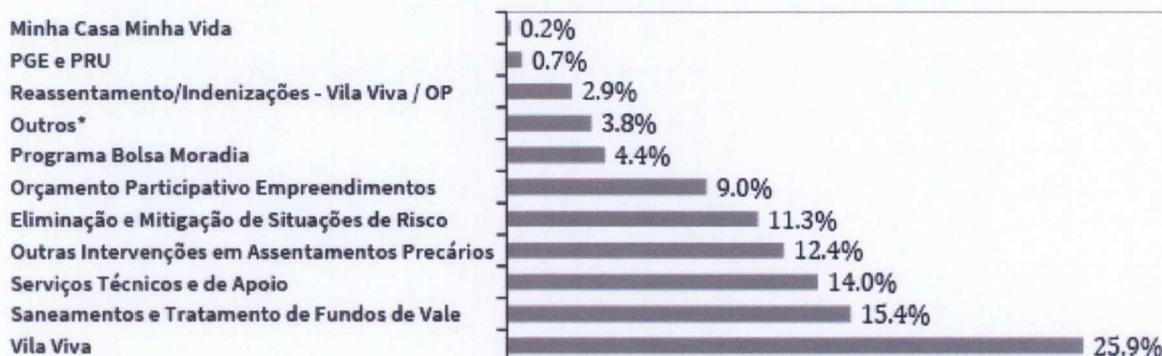
Fonte: elaborado por DIVCOL com base em dados da execução orçamentária de 2018.

Tabela 20 - Recursos empenhados por programa/ação/subação (2018)

Programa/Ação/Subação (PPAG)	Valor empenhado
Vila Viva	38.174.156,69
Saneamentos e Tratamento de Fundos de Vale	22.778.823,80
Serviços Técnicos e de Apoio	20.605.203,57
Outras Intervenções em Assentamentos Precários	18.357.601,03
Eliminação e Mitigação de Situações de Risco	16.644.072,41
Orçamento Participativo Empreendimentos	13.270.809,15
Programa Bolsa Moradia	6.521.801,00
Outros	5.639.385,89
Reassentamento/Indenizações - Vila Viva / OP	4.352.527,73
PGE e PRU	1.033.284,37
Minha Casa Minha Vida	275.269,31

Fonte: elaborado por DIVCOL com base em dados da execução orçamentária de 2018.

Gráfico 12 - Recursos empenhados por programa/ação/subação (2018)



Fonte: elaborado por DIVCOL, com base Relatório de Gestão do FMHP de 2018

*Outros: Gestão e Qualificação do Sistema Viário Municipal, Intervenções em Conjuntos Habitacionais, Financiamento dos Programas Habitacionais, Reassentamentos e Indenizações (fora do Vila Viva/OP), Ações Sociais, Regularização jurídica de loteamentos de interesse social irregulares, ocupações urbanas, regularização de domicílios em ZEIS, Produção de Unidades Habitacionais - Reassentamento, Atendimento ao



déficit Habitacional em parceria com o município, Ações de Assistência Técnica, Regularização e Titulação de Moradias Implantadas pela PBH.

Se comparada a outras áreas de políticas públicas do Município, **a média de execução das despesas orçadas para a função "Habitação" é baixa**¹³³: a média de execução em 2018 foi de **apenas 40% do valor inicialmente previsto**, enquanto a função "Assistência Social", por exemplo, apresentou execução de 88% do orçamento. Apesar da média de execução do orçamento ser baixa, é importante considerar que **há grande variação entre os programas que compõem a política**. Enquanto o programa Habitação apresentou, em 2018, execução de apenas 2%, a execução do programa Assentamentos de Interesse Social, que concentra a maior parte dos recursos, foi de 50%. A maior execução com os assentamentos era esperada, já que o programa agrega a maioria das ações que integram o Projeto "Regularização fundiária e urbanização em áreas de interesse social", caracterizado como estratégico e transformador¹³⁴. Segundo o PPAG, o objetivo do projeto é

Regularizar assentamentos de interesse social, com foco na população de baixa renda moradora do município, para inseri-los na malha oficial da cidade e garantir, ao munícipe, desde a valorização do imóvel até sua regularização documental em vários setores. Promover a urbanização dos assentamentos em áreas de interesse social regularizados cuja infraestrutura básica é insuficiente, com objetivo de garantir condições mínimas de habitabilidade e do direito à moradia, e integrando-os à cidade.

E o escopo:

Promoção da regularização fundiária em vilas. Promoção da regularização fundiária de conjuntos habitacionais produzidos pela PBH. Regularização de loteamentos irregulares de interesse social e promoção da demarcação urbanística, quando possível. Elaboração de planos urbanísticos e de projetos

¹³³ Ainda que uma análise detalhada dos motivos dessa disparidade esteja fora do escopo deste estudo, cabe fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que a política de habitação é financiada, em grande parte, por recursos externos, oriundos de empréstimos ou transferências. A disponibilidade efetiva desses recursos depende do sucesso das negociações políticas e também da capacidade jurídica e administrativa do Município para realizar todos os trâmites processuais relativos a esses contratos e convênios. As peculiaridades da aplicação de recursos externos já estavam destacadas na Revisão do PLHIS, que, com base em 2013, mostrava que a execução dos recursos ordinários do Tesouro era muito superior àquela dos recursos vinculados. Além disso, a política de habitação conta com muitas obras estruturantes, que tendem a ser prioridade de cortes quando a receita é menor do que o esperado. Deve-se considerar, ainda, que trata-se de uma política pública com alta taxa de judicialização, o que suspende algumas ações por tempo indeterminado, dificultando o planejamento.

¹³⁴ Segundo a PBH, um projeto estratégico transformador compreende um conjunto de "ações que promovem uma verdadeira transformação da cidade e demandam monitoramento superintenso para serem bem-sucedidos". (Lei nº 11.146/18, Anexo, p. 10).



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

*para a execução de obras de melhorias urbanas nas áreas de interesse social.
Captação de recursos e execução de novas intervenções estruturantes.*

Em 2018, o orçamento de todas as subações que compunham o projeto somava R\$ 176 milhões. A média de execução foi de 55%. Ainda assim, nove subações tiveram percentual de execução inferior a 30%¹³⁵. Por exemplo, cabe ressaltar que **não houve execução orçamentária nas subações “Regularização jurídica de loteamentos irregulares de interesse social”** (orçamento inicial de R\$ 26.000,00) e **“Regularização de domicílios em ZEIS”** (orçamento inicial de R\$1.960.249,00). Além disso, o **orçamento original para 2018 previa um recurso de R\$ 607.000,00 na subação “Ocupações urbanas”, que não contou com execução.**

Ainda dentro das intervenções em assentamentos de interesse social, cabe ressaltar que, em 2018, foram executadas **18 subações de reassentamento/indenizações no âmbito da implantação da Via 710**, empenhando um total de R\$34.122,31, ou seja, uma **média de apenas R\$1.895,68 por atendimento**. Essa informação reitera a crítica realizada na seção 2.2. desse relatório.

No tocante à provisão habitacional, apenas quatro subações apresentaram execução de gastos em 2018. Dessas, os valores gastos no âmbito da subação Ações Sociais referem-se a “despesas de exercícios anteriores”. Havia cerca de 10 milhões de reais destinados à subação Produção de Moradias do Programa Minha Casa Minha Vida (metade ROT, metade repasse) que não foram empenhados; outros **440 mil eram previstos para o PMCMV – Entidades, também não empenhados**. Havia cerca de 1 milhão previsto para “Obras”, mas o valor sofreu anulação orçamentária e nenhum valor foi empenhado; e havia 1 milhão destinado a “aquisição de imóveis”, mas não houve empenho. Os valores gastos na subação “Titulação de moradias” foram na natureza de despesa “Outros serviços de terceiros”.

Mais de 70% dos recursos da PMH são oriundos do Fundo Municipal de Habitação Popular. O Fundo foi criado pela Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955, e é regulamentado pela Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993. O FMHP recebe recursos municipais, estaduais e federais, além de financiamentos e transferências privadas. **Mais de 95% do FMHP se destina a ações de investimento**, o que é esperado devido à estrutura da política, que abarca todas as ações consideradas necessárias à realização de obras públicas. **Do restante destinado a ações de custeio, mais de 50% se refere a ações de Bolsa Moradia, Locação Social e Auxílio Comércio.** Outros 30% são compostos

¹³⁵ Planos Globais Específicos (14%), Titulação de moradias implantadas pela PBH (12%), Outras Intervenções em Assentamentos Precários (8%), Implantação do Vila Viva - Taquaril (6%), Implantação do Vila Viva - Vila Cemig/ Alto das Antenas (0%), Regularização jurídica de loteamentos irregulares de interesse Social (0%), Regularização de Domicílios em ZEIS - Zona de Especial Interesse Social (0%), Manutenção em Áreas de Vilas e Favelas (0%) e Regularização de Moradias implantadas pela PBH (0%).



por locação de veículos e despesas de cartório. Note-se que o orçamento do FMHP destina-se à atividade fim da política, e não abarca despesas com pessoal¹³⁶.

No **orçamento da Política Municipal de Habitação de 2019**¹³⁷, **mantiveram-se as tendências identificadas em 2018**. O programa com maior execução orçamentária foi novamente “Assentamentos de Interesse Social”, mas com somente 39% de execução (em 2018, havia sido 50%). No projeto estratégico e transformador da área, que agrega o que é considerado prioridade, a média de execução caiu de 55% para 43%.

Desafios para o Próximo PPAG 2022-2025

Buscando dar suporte às propostas para a elaboração do próximo PPAG (2022-2025), o Grupo de Trabalho elencou aqui os principais desafios e questões a serem enfrentados para pensar o orçamento público municipal voltado à garantia do direito à moradia. São eles:

1. Adequar o PPAG à Resolução LII

Como mencionado no decorrer desse relatório, desde dezembro de 2018 a PMH é regida pela Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação. Isso significa que as linhas programáticas, programas e modalidades previstas atualmente pela política foram determinadas depois da elaboração do PPAG 2018-2021, e não correspondem às ações e subações orçamentárias. Dessa forma, a relação entre os programas da política e o orçamento não é identificada automaticamente, dificultando também a fiscalização dessas ações. Sendo assim, **é de primeira importância que o próximo PPAG seja**

¹³⁶ Para a manutenção da Urbel, existe uma unidade orçamentária própria, com previsão de R\$ 60.060.869,00 para o exercício de 2020, dos quais 93% se destinam a “vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil”, “obrigações patronais”, “auxílio alimentação” e “outros benefícios assistenciais do servidor ou do militar”.

¹³⁷ A partir do [Relatório Comparativo de Execução Financeira](#) e do [Relatório de Execução de Metas Físicas](#) da PBH relativo ao orçamento de 2019, foi feita uma [planilha síntese](#) com programas, ações e subações relacionados à Política Municipal de Habitação. As subações selecionadas tiveram como base aquelas elencadas na [Planilha Resumo do Relatório Anual de Prestação de Contas](#) para o ano de 2018, elaborado pela Urbel. No entanto, nem todas estão classificadas na função ‘Habitação’ do PPAG, sendo a subação “Drenagem e Tratamento de Fundos de Vale” classificada como ‘Saneamento’ e a subação “Via 710” como ‘Urbanismo’. Verificou-se, assim, que parte dos recursos alocados sob essas subações são destinados a obras/ações que a Urbel considera integrantes da PMH e um valor parcial do total verificado nos relatórios da prefeitura foi incluído na ‘Planilha Resumo’. Não foi possível fazer tal subdivisão, no entanto, para o ano de 2019 e optou-se por incluir o valor total alocado nessas subações. Considerando que são valores altos, deve-se evitar utilizar a soma dos valores presentes na planilha como indicativo do gasto total com habitação no município. Para uma análise mais geral dos valores investidos no âmbito da política, recomenda-se suprimir as duas subações da tabela. Ressalta-se ainda que para a planilha de 2019 foi incluída a subação “Serviços Administrativos e Financeiros” alocada na função ‘Habitação’, correspondente ao gasto com pessoal da Urbel.



compatível com a legislação atual da PMH, o que exigirá um esforço de compatibilização.

É preciso reforçar que, embora tenha havido essa transformação recente no arcabouço legal da política com a aprovação da Resolução LII, é justamente nas decisões orçamentárias que residem os reais desafios de transformação da PMH, pois são através delas que os recursos são direcionados para fazer a política acontecer. Nesse processo é necessário que a sociedade civil, os parlamentares e movimentos sociais possam participar de fato e se apropriar da pauta orçamentária. Para isso, **é necessário que se amplie o espaço de debate e que se aprofunde as ferramentas participativas para garantir uma elaboração conjunta das diretrizes, propostas e metas orçamentárias voltadas à garantia do direito à moradia no Município.**

2. Garantir os recursos provenientes da OODC e determinar seu destino de forma participativa

A Lei Municipal nº 11.181, de 09 de agosto de 2019, que determina o Plano Diretor de Belo Horizonte, define que 25% dos recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) arrecadado em centralidades deve ser destinado ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) para a implantação de empreendimentos voltados à moradia popular em áreas centrais e no entorno imediato. Além disso, toda a OODC arrecadada no restante da cidade é destinada ao FMHP. Essa **conquista foi resultado de um trabalho coletivo** de muitos meses na IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2014, com ampla participação popular, e de quase 5 anos de **pressão dos movimentos sociais de Belo Horizonte na Câmara** para a aprovação do plano. O instrumento urbanístico da OODC, presente na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, foi criticado pelo setor empresarial de Belo Horizonte, que realizou uma campanha difamatória contra a aprovação do Projeto de Lei referente ao Plano Diretor e retardou seu processo de aprovação.

Além de ter significado uma conquista importante contra a especulação imobiliária e a favor da justiça urbana no Município, a determinação do **Coefficiente = 1 e da OODC no Município representou uma alternativa fundamental para garantir recursos municipais para a política habitacional em um cenário de retração de investimentos federais na área**. No entanto, para isso, é necessário que se fiscalize os investimentos destinados às ações orçamentárias e que se garanta que haja um **real aumento na porcentagem de recursos voltados à garantia da moradia digna**, para que todo esse esforço não se traduza apenas em um alívio dos investimentos provenientes do ROT na área, mantendo a situação orçamentária como está. Além disso, é necessário que o destino desses recursos seja determinado da forma mais democrática possível, abarcando a participação popular nos movimentos sociais e entidades envolvidas na luta pela moradia digna. A proposta orçamentária de 2021 estimava mais de 15 milhões em recursos provenientes da OODC para o FMHP a ser utilizado no ano, e foi aprovada com



ressalvas justamente devido ao reduzido debate com relação à utilização dos recursos da OODC¹³⁸.

3. Incluir recursos não-financeiros no Fundo Municipal de Habitação

Outro desafio importante para a PMH é destinar recursos não-financeiros para o FMHP, como imóveis com potencial para utilização nas políticas habitacionais. Desde a aprovação da Resolução LII em 2018, foi incluída a **possibilidade de utilização de imóveis existentes para a política, para além da construção de unidades novas**. Essa é uma oportunidade de utilização de instrumentos urbanísticos e outros mecanismos legais para captação de imóveis para a promoção de políticas de acesso à moradia. Essa prática pode facilitar a integração entre política habitacional e política urbana no âmbito municipal, além de promover moradia bem localizada e garantir a função social da propriedade – nesse caso a propriedade pública.

Cabe destacar que **tem havido uma prática do poder Executivo de alienação de terrenos e imóveis públicos de propriedade municipal que deve ser combatida**, uma vez que esses recursos são de imensa valia, especialmente para a PMH. Apesar da Lei nº 9.984/2010 garantir que os recursos provenientes da alienação de imóveis públicos sejam destinado ao FMHP e à obras do Orçamento Participativo, é preciso pensar nos imóveis como recursos em si, que podem ser utilizados pela PMH quando cabível e quando suas características forem compatíveis com o usos para HIS. Além disso, é preciso salientar que o PL 413/2017, de autoria do Executivo, pretende alterar esse dispositivo, retirando a garantia prevista pela Lei nº 9.984 sobre o destino dos recursos provenientes da alienação de imóveis públicos para o FMHP. O PL 413/2017 foi aprovado em primeiro turno, e pode ser votado em um segundo turno desde novembro de 2018. A proposta prevê:

Art. 1º – O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.984, de 16 de novembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º – (...)

Parágrafo único – Os recursos provenientes da alienação prevista no capa serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação Popular e às obras do orçamento participativo."

Art. 2º – O art. 2º da Lei nº 10.087, de 13 de janeiro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º – Do total dos recursos obtidos com a alienação mencionada no art. 1º, 60% (sessenta por cento) serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação Popular e às obras do orçamento participativo, e o restante, em outros investimentos públicos, tais como obras e serviços, com a finalidade de abrigar eventos, implantar estrutura

¹³⁸ Na reunião do CMH do dia 02 de julho de 2020 a conselheira Isabella Gonçalves (CMBH) e o conselheiro Luís Tôres Barros (Representante Sindical/Coletivo Habite a Política) aprovaram a proposta da orçamentária para 2021 com ressalvas, entre outras questões, referentes à ausência de uma discussão ampliada sobre a utilização dos recursos da OODC.



na área de transporte e investir em infraestrutura urbana, em especial, desapropriação."

É necessário inverter a lógica de mera alienação desvinculada de imóveis públicos, de forma que esses possam ser revertidos à política habitacional ou, no caso de alienação, ter seus recursos direcionados ao FMHP. Ainda, deve-se avançar mais, na perspectiva de captação de recursos de bens imóveis para a política municipal de habitação pela aplicação dos instrumentos de política urbana como a desapropriação sanção arrecadação de bens imóveis urbanos abandonados¹³⁹.

4. Investir na provisão habitacional

Como apresentado nesse relatório, os maiores gastos da PMH tem se concentrado nas intervenções em assentamentos de interesse social. No que diz respeito à provisão habitacional, grande parte das moradias produzidas é destinada para reassentamento de famílias removidas, ou seja, direcionada à suprir uma demanda também recorrente das intervenções em assentamentos de interesse social. **O atendimento ao déficit é reduzido.** Enquanto a informalidade tem aumentado, resultado do aumento do preço da terra, da ausência de políticas que incidam sobre os vazios urbanos e promovam o controle do uso e ocupação do solo, não tem havido o empenho de investimentos substanciais na provisão habitacional para garantir o direito à moradia das famílias de baixa renda. Assim, elas se tornam cada vez mais vulneráveis às dinâmicas de mercado, que é reforçada pela própria política quando essa oferece indenizações abaixo do valor de mercado nas remoções que promove.

É preciso que se destine investimentos maciços para a provisão de moradia digna em Belo Horizonte, de forma a reverter esse quadro de informalidade, exclusão e ausência do cumprimento da função social da propriedade. Também é necessário pensar o modelo de produção da habitação popular, para além da construção padronizada de conjuntos, concentrados nas periferias urbanas. Nesse sentido, é preciso também estar atento à generalização das soluções provisórias, como os auxílios temporários, que podem ser eficientes para solucionar problemas pontuais, mas não garantem o direito à moradia digna de forma duradoura e efetiva. A provisão deve abarcar o maior número de alternativas possíveis, que garantam segurança de posse e adequação às necessidades habitacionais de cada família. É impossível fazer isso com o baixo empenho de recursos públicos na linha de provisão habitacional.

¹³⁹ Art. 1.275, III, e art. 1.276 do CC/02 c/c art. 15, IV, e art. 65 e 64 da Lei federal 13.465/17.



Considerações finais

A partir dos levantamentos de informações, do estudo dos dados e das discussões realizadas no âmbito do GT Direito à Moradia, foi possível fazer um panorama das necessidades habitacionais e das respostas dadas a elas pelo Município nos últimos anos. É importante considerar que tanto os métodos de análise das necessidades habitacionais quanto das políticas e programas que promovem o direito à moradia desenvolvidos no âmbito municipal estão em constante transformação, e sempre exigem o aprimoramento para contemplar a realidade vivenciada na cidade, que também se transforma, e de maneira muito mais veloz.

Nesse sentido, cabe mencionar que esse relatório foi desenvolvido em um ano pouco favorável para a coleta de dados atualizados, visto que o Censo do IBGE (base de dados para grande parte das informações) ocorre de 10 em 10 anos, e o Censo de 2020 ainda não foi realizado até o momento. Além disso, nem todos os pedidos de informação enviados pelo GT foram respondidos em tempo hábil para análise, e nem todas as informações necessárias para uma investigação mais aprofundada da realidade municipal estão sistematizadas, são coletadas ou são disponibilizadas pela PBH.

O relatório apresentou, dentro das limitações colocadas, resultados bastante relevantes para a elaboração da política pública:

1. Sobre as **necessidades habitacionais**, é fundamental:
 - a. Considerar os limite do alcance territorial dos dados da FJP: os dados municipais (referentes a 2010) são menos atualizados do que os dados da Região Metropolitana e do Brasil como um todo (referentes a 2015). A série histórica comparável do **déficit habitacional**, referente à RMBH, aponta o crescimento do ônus excessivo com aluguel. O segundo componente de peso é a coabitação familiar. Não é possível confirmar se no âmbito municipal a mesma tendência se confirma, mas pode-se supor que sim. Nesse sentido, é preciso pensar políticas para dar respostas à esses problemas;
 - b. Lembrar que **ônus excessivo com aluguel** não poderá mais ser calculado devido à mudanças no Censo 2020, o que limita a análise deste componente tão importante. O GT avaliou e conseguiu colher dados nesse sentido a partir do CADÚnico, o que pode ser considerado uma alternativa para os próximos estudos;
 - c. Sobre a **inadequação de domicílios**, o componente de maior peso é a **carência de infraestrutura**. Cabe também chamar a atenção para a **inadequação fundiária**, segundo componente de maior peso para a RMBH e no Brasil, que não é auferida para o âmbito municipal. É preciso ampliar as políticas de intervenção em assentamentos voltadas à ampliação de



- infraestrutura (principalmente acesso à água e saneamento), com prioridade superior à implantação de sistema viário (o contrário do que tem sido observado). É preciso também ampliar os programas de regularização fundiária para dar resposta à inadequação fundiária;
- d. É preciso chamar a atenção para a **ausência de dados sobre a moradia em situação de risco**, que não é contabilizada no déficit. Nesse sentido, o Município tem desenvolvido um trabalho importante, no âmbito do PEAR, que deve ser reforçado;
 - e. O GT avaliou a **importância de se considerar as necessidades da população em situação de alta vulnerabilidade**, que não é incluída nas análises do déficit e da inadequação de domicílios. A **população em situação de rua e as mulheres em situação de violência** precisam ter suas demandas compreendidas e é necessário atendê-las no âmbito da política habitacional. Foram apontadas propostas nesse sentido.
2. Sobre os **vazios urbanos** aponta-se a necessidade de realização de um levantamento atualizado e detalhado não apenas sobre os lotes e glebas vagas (identificadas e atualizadas com frequência pelos levantamentos para cobrança de IPTU, alguns apontados como AEIS-1), mas também sobre as edificações vazias ou subutilizadas, para que possam ser notificadas e que os instrumentos de política urbana possam ser aplicados. Destaca-se, para este fim o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sanção, bem como a arrecadação de bens imóveis abandonados. Nesse sentido, cabe apontar a necessidade de compreensão da característica desses imóveis edificados, de modo a favorecer um planejamento de como poderiam ser incorporados na política habitacional. Para isso é preciso combinar levantamentos de vários órgãos públicos e realizar uma tarefa conjunta e ampla, com envolvimento da sociedade civil.
3. Sobre a **análise da PMH**, destaca-se:
- a. A necessidade de se questionar o cômputo de toda a produção de unidades para fins de reassentamento como parte da **provisão habitacional**, superdimensionando os números, considerando que grande parte dela atende a outros fins (como implantação de sistema viário e equipamentos públicos);
 - b. A necessidade de ampliação do atendimento ao déficit. As próprias famílias parte do déficit têm conseguido autoproduzir moradias em ocupações urbanas, com o apoio de movimentos sociais, em uma velocidade muito superior à da PMH;
 - c. A necessidade de retomada do investimento em provisão habitacional com recursos municipais, definidas a partir das necessidades locais. O Município é pioneiro na elaboração de políticas, e pode retomar a produção de forma



autônoma, independentemente das oscilações de investimentos na área no âmbito federal;

- d. A necessidade de ampliação do programa de Locação Social para além do subsídio ao locatário. É preciso que se estruture o Banco de Imóveis do Programa de Locação Social e que as modalidades de Locação social Pública e Locação Social por OSCs sejam implementadas, de modo a garantir que o programa não se restrinja à mediação da locação privada;
- e. A garantia de que os atendimentos emergencial e temporário realizados pelo Bolsa Moradia (modalidade Bolsa Moradia ou Abono Pecuniário) sejam realmente emergencial e temporário, de forma a não serem tratados como solução generalizada de política, sem direcionamento posterior para os atendimentos contínuo e definitivo;
- f. A necessidade de inclusão da requalificação de unidades existentes na provisão habitacional de forma efetiva, combinando política habitacional com política urbana na promoção do direito à moradia;
- g. A respeito das **intervenções em assentamentos de interesse social**, é necessário questionar a ordem das alternativas à famílias removidas de 1) indenização; 2) reassentamento em unidades; 3) reassentamento monitorado (PROAS). É necessário que a política elimine seu caráter remocionista, garanta o direito à moradia nas localidades da intervenção e monitore o destino das famílias de modo a não reforçar a prática de exclusão e periferização que as dinâmicas de mercado das metrópoles já impõem. É preciso, nesse sentido, incorporar também o valor referente à terra nas indenizações que atualmente são feitas apenas considerando as benfeitorias, bem como atualizar o valor estipulado para o reassentamento monitorado, de forma a estabelecer correspondência com o valor de uma unidade habitacional;
- h. A respeito da assessoria e assistência técnica, é preciso construir junto ao CMH uma proposta ampliada, que garanta interseção com todas as demais linhas programáticas e que favoreça a autonomia das famílias e grupos atendidos.

4. Sobre os **conflitos fundiários**, se destaca:

- a. a respeito do Sistema de Justiça, a necessidade de estruturação e especialização de seus órgãos para lidar com os conflitos fundiários e, no exercício da jurisdição: **i)** considerar o efetivo cumprimento da função social da posse e da propriedade; **ii)** nos casos nos quais existe a possibilidade de despejo ou remoção, assumir a postura de mediação com participação dos envolvidos e Poderes Públicos, comunidades e movimentos na busca de soluções alternativas; **iii)** nos casos excepcionais



nos quais o despejo ou remoção seja inevitável, determinar as medidas de reassentamento e assistência às famílias;

- b. a respeito da atuação de todos os entes e Poderes Públicos, a necessidade de estruturação de uma política de Estado de mediação de conflitos fundiários que considere ao menos: **i)** a existência de instâncias especializadas interfederativas e intersetoriais, entre entes e poderes federativos; **ii)** a participação democrática e efetiva das partes envolvidas e interessadas; **iii)** a existência de recursos próprios e suficientes que possibilitem apresentação de soluções concretas; **iv)** vinculação da mediação de conflitos com a aplicação dos instrumentos de política urbana, acesso à terra e de regularização fundiária;
- c. a respeito das ocupações de moradia em imóveis públicos, a necessidade substituição do mero exercício do poder de polícia por uma política de regularização fundiária e, nos casos de fiscalização: **i)** garantir o devido processo legal judicial e não promover despejos administrativos; **ii)** antes de qualquer ato tendente ao despejo ou remoção, verificar a existência de direitos adquiridos ou da possibilidade de regularização e, nas hipóteses excepcionais de despejo ou remoção, promover o atendimento na política municipal de habitação; **iii)** gratuidade e isenção de multas e custos nos casos de baixa renda.

5. Sobre a moradia em **situações de emergência**:

- a. no sentido preventivo e de reparação é fundamental que: **i)** se avance com prioridade e urgência nas ações de assistência e assessoria técnica, reestruturação das áreas de risco e provisão habitacional para as famílias desabrigadas; **ii)** se implementem políticas prioritárias de regularização fundiária e acesso a serviços básicos, como água e saneamento, bem como de provisão habitacional para as famílias que se encontram em situação de inadequação de domicílios e déficit habitacional; **iii)** o atendimento seja expandido para abarcar as famílias de baixa renda do Município, independentemente de residirem em áreas de interesse social; **iv)** tais políticas sejam conjugadas com a aplicação dos instrumentos de política urbana, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sanção, bem como a arrecadação de bens imóveis abandonados, como forma de aproveitar o estoque de imóveis disponíveis para moradia;
- b. no sentido das ações emergenciais de atendimento é fundamental que: **i)** se priorizem aquelas que utilizem os imóveis com condições de habitabilidade adequada já disponíveis e não utilizados, mediante a aplicação dos instrumentos adequados, como a requisição administrativa, a arrecadação ou até mesmo as possibilidades de convênios e parcerias,



- por se tratar de medidas menos onerosas, com impactos mais positivos sobre as dinâmicas especulativas do mercado imobiliário e mais voltados à garantia da moradia associada ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade; **ii)** nos casos em que forem insuficientes tais medidas ou enquanto são viabilizadas, que se utilize dos demais instrumentos da política habitacional, como o bolsa moradia; **iii)** o atendimento seja expandido para abarcar as famílias de baixa renda do Município, independentemente de residirem em áreas de interesse social;
- c. no sentido de evitar mais violações de direitos em contextos de emergência onde as condições habitacionais da população já se encontram precarizadas, é fundamental: **i)** a suspensão dos despejos e remoções durante esse período; **ii)** ou, no mínimo, nos casos em que haja risco de despejo, promover o tratamento urgente em instâncias de mediação na busca de soluções alternativas; **iii)** e, nos casos excepcionais em que o despejo ocorra, a estipulação de critérios mínimos de medidas adequadas para reassentamento das famílias removidas;
 - d. no sentido de garantir o direito à moradia nos contextos de emergência, é preciso ampliar o atendimento aos grupos mais vulneráveis, como a população em situação de rua e as mulheres em situação de violência.
6. Sobre o **orçamento municipal para habitação**, é preciso pensar, como mencionado de forma mais detalhada na seção anterior:
- a. Na adequação do PPAG à Resolução LII, de forma a incorporar as novas políticas previstas e facilitar a execução e fiscalização das ações e subações;
 - b. Na garantia dos recursos provenientes da OODC como recursos adicionais aos que já vem sendo utilizados na política habitacional, aumentando a porcentagem de gastos nessa política, que tem sido muito baixo (próximo a 1%). Conjuntamente a essa questão, deve-se garantir que a utilização dos recursos da OODC seja determinada da forma mais participativa possível, abrindo o espaço para o debate com os atores que colaboraram nessa conquista tão significativa para cidade;
 - c. Na inclusão de recursos não-financeiros no Fundo Municipal de Habitação, de modo a incorporar terrenos e imóveis públicos, bem como desapropriados e arrecadados de terceiros, garantindo a interseção entre a política urbana e habitacional e a garantia do cumprimento da função social da propriedade;
 - d. Na ampliação do investimento na provisão habitacional, já que tem sido concentrado grande parte dos recursos na intervenção em assentamentos de interesse social.

Concluindo esse relatório, é preciso garantir uma **inversão nas prioridades do orçamento municipal**, começando nas periferias e nos territórios populares com maior



necessidade de investimentos, para depois se investir nos centros já valorizados. O Orçamento Participativo, nesse sentido, é uma conquista importante, mas não destina o volume de recursos necessários para os territórios populares, que precisam disputar entre si os investimentos públicos, enquanto a cidade formal - os bairros de renda média e alta - contam historicamente com a garantia de serão contemplados com obras e manutenção de suas infraestruturas.

Para além dos números e do volume de recursos, é preciso também se pensar em como esses serão gastos, ou seja, do **modelo de política** adotado. Como apresentado nesse relatório, o período em que houve uma destinação massiva de investimentos federais e municipais na política, foi também o período em que houve o maior número de remoções durante as intervenções nos assentamentos de interesse social, muitas dessas provavelmente resultando na precarização da moradia das famílias (seja pela ausência de uma indenização justa, seja pela mudança impositiva de um outro modo de morar, em condomínios verticais). Foi também o período em que investimentos em políticas baseadas no mercado imobiliário privado, como o MCMV, elevaram o preço da terra e influenciam em outros problemas habitacionais, como o ônus excessivo com aluguel. Os movimentos sociais e as famílias afetadas por essa dinâmica excludente de acesso à moradia conseguiram se organizar e garantir a partir de muita luta a conquista de moradias em ocupações urbanas, autoconstruídas, que hoje são reconhecidas pela PMH. É fundamental que as políticas habitacionais sejam fortalecidas e implementadas mediante o profundo reconhecimento e diálogo com a sociedade civil e os movimentos populares, visando avançar na garantia do direito à moradia adequada e à cidade para todos e todas.

Vereadora Bella Gonçalves

Relatora do GT do Direito à Moradia

Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor

Câmara Municipal de Belo Horizonte



Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Jacques Távora. Do enriquecimento sem causa ao empobrecimento com causa. inconstitucionalidade da indenização paga pela desapropriação de latifúndio que descumpra sua função social violando o direito à moradia dos pobres. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 317-339.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAGÃO, Themis. *Cortes no Censo 2020 tornam inviável o cálculo do déficit habitacional*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/cortes-no-censo-2020-tornam-inviavel-o-calculo-do-deficit-habitacional/>. Acesso em 27/02/2020.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. *Trajatória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996*. (Dissertação) Belo Horizonte: IGC-UFMG, 2005.

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social: diagnóstico do setor habitacional. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/plano-local-de-interesse-social> Acesso em 10/01/2020.

BELO HORIZONTE. Glossário da Defesa Civil. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestruturadefesa-civil/glossario>. Acesso: 07. ago. 2020.

BELO HORIZONTE. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos (1993-2008)*. Belo Horizonte: PBH, 2008.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor da Região Administrativa Pampulha: diagnóstico da área. Volumes I e II. 2012a. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regioes> Acesso em 21/01/2020.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor da Região Administrativa Venda Nova: diagnóstico da área. Volumes I e II. 2012b. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regioes> Acesso em 21/01/2020.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte: Regional Leste. 2013a. Disponível em



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>> Acesso em 21/01/2020.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte: Regional Barreiro. 2013b. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>> Acesso em 21/01/2020.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte: Regional Nordeste. 2013c. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>> Acesso em 21/01/2020.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte: Regional Oeste. 2013d. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>> Acesso em 21/01/2020.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte: Regional Centro-Sul. 2013e. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>> Acesso em 21/01/2020.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte: Regional Noroeste. 2014. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>> Acesso em 21/01/2020.

BITTENCOURT, R.; MORADO NASCIMENTO, D. e GOULART, F. *Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH, 2013.

BRIGADAS POPULARES. Despejos administrativos: ilegalidade e inconstitucionalidade. 2017. Disponível em: <<https://brigadaspopulares.org.br/despejos-administrativos-ilegalidade-e-inconstitucionalidade/>>. Acesso: 11 ago. 2020.

CAMPOS, Clarissa Cordeiro. *Squatting for more than Housing: Alternative Spaces and Struggles for The Right to the City in Three Urban Areas in Brazil, Spain, and the Basque Country*. Tese de doutorado. Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2020 (*no prelo*).

COLETIVO HABITE A POLÍTICA. *Cartilha Moradia Primeiro*. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MtxsP3qKUQ_XB3_2DL-N8254rEyoXK90/view>



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE (URBEL). Relatório de Contas 2018 do Fundo Municipal de Habitação Popular. - PPAG 2018-2021. Belo Horizonte: URBEL, 2019b.

COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE (URBEL). Relatório de Gestão 2018 do Fundo Municipal de Habitação Popular. Belo Horizonte: URBEL, 2019a.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE (CMH). Resolução LII, de 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1205086>> Acesso em 10/01/2020.

COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M. S. Locação social como política de habitação em Belo Horizonte. In: COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M. S. *Locação social: Porque não?* Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>> Acesso em 10/01/2020.

EVARISTO, Conceição. *Becos da Memória*. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2013.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? Planejamento e políticas públicas, nº 34, p. 171-199, jan.-jun. 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota técnica - Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19. 2020. Disponível em: <<http://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte: FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012*. Belo Horizonte: FJP, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit Habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte: FJP, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: FJP, 2006.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*: municípios selecionados e microrregiões geográficas. Belo Horizonte: FJP, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 1995.

GUERREIRO, Isadora. *Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo*. São Paulo: Labcidade, 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>.

GUIMARÃES, Berenice Martins. *Favelas de BH: tendências e desafios*. Revista: Análise & Conjuntura, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.7, n.2/3, maio/dez. 1992.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota técnica nº 73 - *Estimativa da população em situação de rua no Brasil* (setembro de 2012 a março de 2020).

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico*. 2015. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/4969>> Acesso em 22/01/2020.

INSTITUTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. Apresentação sobre o modelo *Housing First*. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010.

ISAÍAS, T.L. *Mulheres em luta: feminismos e direito nas ocupações da Izidora*. (Dissertação). Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte: UFMG, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASXH2Z/1/disserta_o_final_tha_s_lo_pes_para_p_s.pdf>

JESUS, Andreia de; MIRANDA, Isabella Gonçalves; VASCONCELOS DE FREITAS, Luiz Fernando; BITTENCOURT, Rafael Reis. Mesa Estadual de Diálogo e Negociação do Estado de Minas Gerais (MG): histórico de criação, funcionamento e perspectivas. Fundação Lauro Campos e Marielle Franco, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.laurocampos.org.br/2019/04/23/mesa-estadual-de-dialogo-e-negociacao-d-o-estado-de-minas-gerais-mg-historico-de-criacao-funcionamento-e-perspectivas/>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

KAMILA SILVA, A.C. *Mulheres e o direito à moradia: uma análise a partir do programa Minha Casa, Minha Vida*. (Monografia) Faculdade de Direito da UFP. Curitiba: UFP, 2015.

MORADO NASCIMENTO, D.; D. FREITAS, D.; ESCADA, D.; LAGE, M.; PRAXIS-EA/UFMG. *Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte*. In: LINS, R. ROLNIK, R. Relatório Bianual – Observatório das remoções (2017-2018). São Paulo: FAU-USP, 2018.

NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho. *Autonomia e dimensão econômica da posse: a posse como critério indenizatório nas remoções forçadas de populações de baixa renda*. 2019.



Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais.

NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho; GAIO, Daniel. A Posse e as Repercussões Indenizatórias nas Remoções Forçadas Efetuadas pela Administração Pública. In: GAIO, Daniel (Org.). Remoções Forçadas e a Administração Pública. 1ª ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020, p. 61-80.

OLIVEIRA, Samuel S. R. *O movimento de favelas de Belo Horizonte e o Departamento de Habitações e Bairros Populares (1956-1964)*. Revista Mundos do Trabalho, vol. 4, n. 7, janeiro-junho de 2012, p. 100-120.

ONU MULHERES. *Gênero E Covid-19 Na América Latina e no Caribe: dimensões de gênero na resposta*. 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf

PAMPLONA, N.; FERNANDES, A. IBGE corta do censo questões sobre renda, aluguel, emigração e posse de bens. Folha de São Paulo, 1º de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/ibge-corta-do-censo-questoes-sobre-renda-aluguel-emigracao-e-posse-de-bens.shtml?origin=folha> Acesso em 09/01/2020.

PAOLINELLI, M. S. *Locação social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios*. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. São Paulo: Anpur, 2017.

RABELLO, Sonia. *Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 203-220.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: Um confronto em torno da função social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 422.

VASCONCELOS DE FREITAS, L. F.; NEVES, T. R. C. *Ocupações urbanas em Minas Gerais: uma análise da política fundiária a partir da luta pelo direito à cidade*. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, v. 6, n. 2, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31858>. Acesso: 11 ago. 2020.

VIANA, Raquel de Mattos, et. al. *Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano*. Caderno de Geografia, v.29, n.56, 2019, p. 302-303.

VIANNA, P. J. B.; LIMA, A. F. R. *Déficit Habitacional em Goiás: uma análise do CadÚnico - 2017*. Goiânia: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2017.

Notícias e reportagens



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

BRASIL DE FATO. *Governo Bolsonaro corta R\$ 1,9 bilhão do "Minha Casa, Minha Vida" para 2020.* 2019. Disponível em:
<<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/03/governo-bolsonaro-corta-rdollar-19-bilhao-do-minha-casa-minha-vida-para-2020>>

ESTADO DE MINAS. A BH das 200 enchentes. 2012. Disponível em:
<https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/01/07/interna_gerais,271132/a-bh-das-200-enchentes.shtml>

G1. *Governo amplia Minha Casa, Minha Vida para famílias com renda de até R\$ 9 mil.* 2017. Disponível em:
<<https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil.ghtml>>

O TEMPO. *Coronavírus e a população em situação de rua.* 2020. Disponível em:
<<https://www.otempo.com.br/politica/gabineteona/subscription-required-7.5927739?ald=1.2316247>>

O TEMPO. *Cerca de 18% dos moradores de rua testados em BH têm coronavírus.* 2020. Disponível em:
<<https://www.otempo.com.br/cidades/cerca-de-18-dos-moradores-de-rua-testados-em-bh-tem-coronavirus-1.2353074>>

O TEMPO. *Ocupações urbanas em BH têm recorde de 100 mil moradores.* 2020. Disponível em:
<<https://www.otempo.com.br/cidades/ocupacoes-urbanas-de-bh-tem-recorde-de-100-mil-moradores-1.2351443>>

REDE BRASIL ATUAL. *Raquel Rolnik alerta: se nada mudar, São Paulo pode ter 50 mil moradores de rua em breve.* Acesso em:
<<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/02/raquel-rolnik-50-mil-moradores-de-rua/>>

UOL. *Número de mortes por chuva em MG supera soma dos últimos quatro anos.* 2020. Disponível em:
<<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/02/13/mortes-chuva-mg-de-fesa-civil.htm#:~:text=Apenas%20na%20capital%20mineira%2C%20Belo,para%20possibilidade%20de%20chuvas%20fortes.>> Acesso em: 07 ago. 2020.



Anexo I

Requerimentos de Comissão – Pedidos de informação – GT Direito à Moradia

Requerimento de Comissão nº 1.015/2019 - Criação de grupo de trabalho para fins de fiscalização das políticas públicas relacionadas ao direito humano fundamental à moradia no Município de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1015/2019>

Requerimento de Comissão 112/2020 – Pedido de informação - Informações sobre a mediação em conflitos fundiários. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/112/2020>.

Requerimento de Comissão 107/2020 – Pedido de informação - Informações sobre dados do Cadastro Único referentes a Belo Horizonte com relação às necessidades habitacionais do município. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/107/2020>.

Requerimento de Comissão 1534/2019 - Pedido de informação – Informações sobre "Outras Intervenções em Assentamentos Precários". Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1534/2019>.

Requerimento de Comissão 1532/2019 - Pedido de informação – Informações sobre a intervenção em assentamentos de interesse social em Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1532/2019>.

Requerimento de Comissão 1428/2019 - Pedido de informação – Informações referentes à provisão de moradias para a população de baixa renda em Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1428/2019>.

Requerimento de Comissão 1427/2019 - Pedido de informação – Informações referentes à provisão de moradias para a população de baixa renda em Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1427/2019>.

Requerimento de Comissão 1156/2019 - Pedido de informação – Informações sobre as necessidades habitacionais e vazios urbanos do município de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1156/2019>.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Requerimento de Comissão 1155/2019 - Pedido de informação – Informações sobre vazios urbanos do Município de Belo Horizonte, ligações de serviços de fornecimento de energia elétrica e água inativos há ao menos 5 anos. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1155/2019>>.

Requerimento de Comissão 1154/2019 - Pedido de informação – Informações sobre as necessidades habitacionais e vazios urbanos do município de Belo Horizonte. Disponível em:

<<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1154/2019>>.

Requerimento de Comissão 1153/2019 - Pedido de informação – Informações sobre histórico dos últimos 10 anos e a estimativa atual do número de imóveis não utilizados, subutilizados e não edificadas; número de imóveis em condição de abandono; estimativa do passivo de créditos de IPTU. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1153/2019>>.

