

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Fabiana Yuka Endo

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NAS CIDADES DE SÃO PAULO E BELO
HORIZONTE: Priorização e participação infantil

Belo Horizonte

2025

Fabiana Yuka Endo

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NAS CIDADES DE SÃO PAULO E BELO
HORIZONTE: Priorização e participação infantil

Dissertação apresentada na modalidade de monografia ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a Flávia de Paula Duque Brasil

Coorientadora: Prof.^a. Dr.^a Juliana de Lucena Ruas Riani

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

56p Endo, Fabiana Yuka.
Políticas públicas de habitação nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte: priorização e participação infantil / Fabiana Yuka Endo. – 2025.
219 f. ; il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2025.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Flávia de Paula Duque Brasil
Coorientadora: Prof.^a. Dr.^a. Juliana de Lucena Ruas Riani

Bibliografia: f. 195-219

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Política habitacional - São Paulo. 3. Política Habitacional - Belo Horizonte. 4. Criança e jovem. 5. Priorização infantil.

CDU 332.821(815)



FABIANA YUKA ENDO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NAS CIDADES DE SÃO PAULO E BELO
HORIZONTE: Priorização e participação infantil**

Dissertação apresentada na modalidade de monografia ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Prof.^a. Dr.^a Flávia de Paula Duque Brasil (Orientadora) – Fundação João
Pinheiro**

**Prof.^a. Dr.^a Juliana de Lucena Ruas Riani (Coorientadora) – Fundação João
Pinheiro**

**Prof.^a. Dr.^a Luciana Maciel Bizzotto (Avaliadora) – Faculdade de Saúde Pública
da USP**

Prof.^a. Dr.^a Letícia Godinho de Souza (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 28 de março de 2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família – em especial a Maurício e meus pais –, aos velhos amigos de São Paulo e aos novos de BH. Seguir a carreira acadêmica não é uma tarefa simples, e todo o apoio no dia a dia, seja nas tarefas cotidianas, seja na compreensão pela ausência e pela presença sempre que possível, fez total diferença ao longo destes dois anos.

Agradeço às minhas orientadoras, Flávia e Juliana, sempre presentes, cuidadosas e gentis. A Letícia e Luciana, pelas adições nas bancas e ao longo do trabalho. Também à instituição e à toda a equipe da Fundação João Pinheiro, que acolhem a todos os alunos com muito carinho. Aos amigos do mestrado, pelo caminho compartilhado e contribuições essenciais para a pesquisa.

A todos os entrevistados, técnicos, coordenadores e diretores das prefeituras de São Paulo e Belo Horizonte, que se disponibilizaram para contar das suas experiências e árduo trabalho que é lutar pela política habitacional deste país.

Aos profissionais e pesquisadores que se dedicam a cuidar, escutar e dar visibilidade ao que as crianças têm a dizer.

RESUMO

A dissertação investiga a relação entre públicos infantis e as políticas habitacionais nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, analisando se e como o desenho das políticas públicas de habitação considera a presença e as necessidades das crianças e adolescentes. O estudo contextualiza a precariedade habitacional e seus impactos nas infâncias, destacando como crianças que vivem em moradias urbanas inadequadas são mais vulneráveis a doenças, dificuldades educacionais e exclusão social. O trabalho também aborda a participação infantil na formulação de políticas urbanas e habitacionais, destacando experiências nacionais e internacionais de inclusão das crianças em processos decisórios. Para alcançar o objetivo do trabalho recorre-se à recursos metodológicos qualitativos e desenvolve-se um modelo de análise de políticas públicas habitacionais, que considera diferentes dimensões da moradia, como qualidade física, estabilidade residencial, acesso a infraestrutura e segurança da posse. A pesquisa examina as políticas habitacionais vigentes no Brasil, em São Paulo e em Belo Horizonte a partir do modelo de análise construído. Os resultados indicam que, embora haja avanços na priorização da infância em políticas públicas, a habitação ainda é um campo no qual as crianças – ainda que apareçam como prioridade no atendimento – são pouco consideradas. A ausência de critérios específicos para o atendimento infantil na maioria das políticas habitacionais revela uma lacuna na gestão pública, que frequentemente privilegia uma visão adultocêntrica na formulação e implementação das políticas.

Palavras-chave: Infâncias. Crianças e adolescentes. Políticas públicas de habitação e urbanas. Participação infantil. Priorização infantil. São Paulo. Belo Horizonte.

ABSTRACT

This thesis investigates the relationship between children and housing policies in the cities of São Paulo and Belo Horizonte, analyzing whether and how the design of public housing policies considers the presence and needs of children and adolescents. The study contextualizes housing precariousness and its impacts on childhood, highlighting how children living in inadequate urban housing are more vulnerable to diseases, educational difficulties, and social exclusion. The research also addresses children's participation in the formulation of urban and housing policies, emphasizing national and international experiences that include children in decision-making processes.

To achieve its objectives, the study employs qualitative methodological approaches and develops a housing policy analysis model that considers different dimensions of housing, such as physical quality, residential stability, access to infrastructure, and security of tenure. The research examines existing housing policies in Brazil, particularly in São Paulo and Belo Horizonte, using the developed analytical framework. The findings indicate that, while there have been advances in prioritizing childhood in public policies, housing remains a field in which children—despite being listed as a priority in service provision—are rarely considered. The absence of specific criteria for addressing children's needs in most housing policies reveals a gap in public management, which often favors an adult-centric perspective in the formulation and implementation of policies.

Keywords: Childhoods. Children and teenagers. Public housing and urban policies. Child participation. Child prioritization. São Paulo. Belo Horizonte.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Leis, decretos, resoluções e portarias utilizados para a análise dos programas habitacionais	22
Quadro 2 – Relação de entrevistas por instituição	24
Quadro 3 – Quadro-síntese com as dimensões da moradia adequada e seus impactos para crianças e adolescentes	50
Quadro 4 – Perguntas para análise das políticas públicas habitacionais.....	71
Quadro 6 – Critérios de seleção de demanda para o PMCMV	82
Quadro 7 – Aplicação do modelo de análise para o PMCMV.....	84
Quadro 8 – Aplicação do modelo de análise para o programa Mananciais.....	93
Quadro 9 – Descrição dos empreendimentos do Programa Locação Social de São Paulo	96
Quadro 10 – Critérios de seleção de demanda para o Programa Locação Social (São Paulo).....	96
Quadro 11 – Critérios de seleção de demanda para o Edifício Asdrúbal do Nascimento II, dentro do Programa Locação Social (São Paulo).....	97
Quadro 12 – Aplicação do modelo de análise para o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II do programa de Locação Social (São Paulo)	98
Quadro 13 – Critérios de seleção de demanda para os auxílios financeiros.....	103
Quadro 14 – Aplicação do modelo de análise para o Auxílio Aluguel.....	104
Quadro 15 – Critérios de seleção de demanda para os empreendimentos da PPP com o Governo do Estado.....	110
Quadro 16 – Aplicação do modelo de análise para as PPPs habitacionais	111
Quadro 17 – Critérios de seleção de demanda do Programa Pode Entrar	113
Quadro 18 – Aplicação do modelo de análise para o programa Pode Entrar.....	114
Quadro 19 – Critérios de seleção de demanda para os programas de provisão habitacional do município de São Paulo	119
Quadro 19 – Linhas programáticas da política habitacional de Belo Horizonte	128
Quadro 21 – Critérios de seleção de demanda do programa Bolsa Moradia.....	141
Quadro 22 – Aplicação do modelo de análise para o programa Bolsa Moradia	142
Quadro 23 – Critérios de seleção de demanda do programa Locação Social (Belo Horizonte).....	144

Quadro 24 – Aplicação do modelo de análise para o programa Locação Social (Belo Horizonte).....	145
Quadro 24 – Critérios de seleção de demanda do programa Compra Compartilhada	148
Quadro 26 – Aplicação do modelo de análise para o programa Compra Compartilhada	149
Quadro 27 – Critérios de seleção de demanda para o PROAS	137
Quadro 28 – Aplicação do modelo de análise para o PROAS	139
Quadro 29 – Aplicação do modelo de análise para o programa Vila Viva	134
Quadro 30 – Aplicação do modelo de análise para o programa Pro-izidora	156
Quadro 31 – Critérios de seleção de demanda para o programa de assistência e assessoria técnica	160
Quadro 32 – Aplicação do modelo de análise para o programa de assistência e assessoria técnica	161
Quadro 33 – Quadro-síntese da aplicação do modelo de análise de todos os programas habitacionais	166

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	METODOLOGIA.....	19
2.1	Desafios metodológicos envolvendo os estudos sobre crianças ..	25
3	CONSTRUÇÃO SOCIAL, PROTAGONISMO INFANTIL E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
3.1.	Aparato institucional voltado para a primeira infância no país	33
3.2	Experiências de participação infantil nas intervenções urbanas pelo Estado e no interior dos movimentos sociais.....	39
4	CRIANÇA, CIDADE E MORADIA ADEQUADA.....	47
4.1	Dimensões da moradia adequada.....	47
4.1.1	Fatores de influência direta	51
4.1.2	Fatores de influência indireta.....	59
4.1.3	Fatores externos à casa	63
4.2	Modelo de análise de políticas públicas de habitação.....	67
5	POLÍTICA DE HABITAÇÃO: CONCEITOS E HISTÓRICO NO BRASIL72	
5.1	Breve panorama histórico da política habitacional no Brasil.....	73
5.2	Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa Minha Vida.....	80
6	POLÍTICAS HABITACIONAIS EM SÃO PAULO: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS ATUAIS	86
6.1	O Programa Mananciais	91
6.2	Alternativas à construção de novas unidades.....	94
6.2.1	Locação Social: um serviço de moradia público	95
6.2.2	Atendimento provisório por auxílios financeiros	101
6.3	A atuação do setor privado na provisão habitacional.....	106
6.3.1	Parcerias Público-Privadas (PPPs)	107
6.3.2	Pode Entrar: um PMCMV municipal	112
6.4	Plano Municipal pela Primeira Infância e seus desdobramentos na política habitacional e urbana	115

7	POLÍTICAS HABITACIONAIS EM BELO HORIZONTE: ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA HABITACIONAL PARTICIPATIVO E ORGANIZADO.....	121
7.1	Intervenção em assentamentos precários	130
7.1.1	Programa de Intervenção Integrada e Vila Viva	131
7.1.2	Políticas de remoção e reassentamento.....	136
7.2	Provisão habitacional.....	140
7.2.1	Atendimento provisório: Bolsa Moradia e Locação Social	141
7.2.2	Compra Compartilhada e produção de novas unidades.....	147
7.3	Parcerias com agências internacionais na política urbana e intervensões no entorno de escolas.....	150
7.3.1	Pro-Izidora	153
7.3.2	Processos de escuta infantil nas ocupações Rosa Leão e Helena Greco	156
7.4	Assistência e assessoria técnica para melhorias habitacionais participativas.....	159
7.5	Plano Municipal pela Primeira Infância e mobilização social pelas crianças	162
8	POLÍTICAS HABITACIONAIS E INFÂNCIAS: SÍNTESE COMPARATIVA E REFLEXÕES ESTRUTURAIS	164
8.1	Como a seleção da demanda é pensada e as implicações da família como unidade de atendimento	171
8.2	A política urbana como espaço de inovação e articulação e a complexidade da política habitacional	175
8.3	Governança multinível e intersetorialidade.....	179
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
	Referências.....	186

1 INTRODUÇÃO

Crianças e adolescentes morando em habitações precárias estão entre os grupos mais vulneráveis a desastres, mudanças climáticas, conflitos e pandemias – a qualidade da moradia ainda impacta em seu desenvolvimento, sua saúde e sua educação (SINGH et al., 2022, p. 5). Estima-se que, dentre um bilhão de pessoas que vivem em habitações inadequadas em áreas urbanas, 350 a 500 milhões (35 a 50%) sejam crianças e adolescentes (UNFPA, 2007). Esse grupo é afetado pela multidimensionalidade da pobreza, já que não tem acesso a alimentos, água limpa, saneamento, dentre vários outros direitos humanos, sendo exposto à exploração e à violência.

A situação de vulnerabilidade é reforçada por, pelo menos, dois fatores: o fato de que a pobreza lhes impacta de maneira multidimensional – em aspectos de desenvolvimento físico, cognitivo, socioemocional e educacional – e da dificuldade de autonomia para sobrevivência, dependendo de uma comunidade para que possa atender suas necessidades básicas e sociais (SINGH et al., 2022, p. 23). Quando a criança e seus familiares vivem em uma moradia precária, são submetidos a diversos constrangimentos físicos, sociais e psicológicos que podem comprometer seu desenvolvimento e possibilidade de mobilidade social. Sabe-se, por exemplo, que crianças que vivem em cortiços – habitações precárias e sobreadensadas, normalmente em regiões centrais das cidades – têm os piores desempenhos escolares e apresentam as maiores taxas de reprovação (KOHARA, 2009).

A moradia possui um impacto transformacional no desenvolvimento humano (nos aspectos de saúde, educação e renda), no desenvolvimento econômico (crescimento econômico e igualdade social) e no meio ambiente, que resulta mais resiliente e seguro. Aumentar o acesso à moradia pelas faixas etárias mais baixas combate a pobreza infantil, cria ambientes educacionais, reduz diferenças de gênero, aumenta a segurança alimentar, bem-estar, segurança física e é um fator crucial de sustentabilidade para as futuras gerações. A casa, entretanto, que deveria ser o espaço de segurança, acolhimento e descanso, quando precária, passa a reforçar as desigualdades e comprometer o desenvolvimento infantil, atuando na continuidade do ciclo de vulnerabilidade entre gerações.

Essa problemática ficou evidente durante a pandemia da Covid-19, pois o espaço da casa passou a concentrar todas as atividades infantis: virou o local de

estudos, do brincar, do descanso e do trabalho. Para agravar a situação, a educação formal ficou comprometida nos domicílios onde não havia conexão com a Internet, e estima-se que cerca de 1,6 bilhão de crianças e adolescentes foram impactados com o fechamento das escolas em 2020, e destas, pelo menos 31% não conseguiram acompanhá-las de forma online (SINGH et al., 2022, p. 18).

A precariedade habitacional normalmente ainda vem associada a outros problemas urbanos, como falta de acesso à infraestrutura e aos serviços de saneamento básico (coleta e destinação final de lixo, coleta e tratamento de esgoto, distribuição de água potável, drenagem de águas pluviais), aos equipamentos públicos de saúde, lazer, cultura e educação, e à rede de transportes. A privação de direitos das crianças ocorre, portanto, de maneira multidimensional, o que torna o seu atendimento mais complexo e desafiador.

Como a sua existência é dependente de outras pessoas, o desenvolvimento e proteção da criança passam a ser objetivos indiretos de políticas públicas e, com isso, acabam não sendo colocadas em foco nas iniciativas públicas de interesse social. Além disso, percepções adultocêntricas de que a infância é somente uma fase de preparo para a vida adulta, somente na qual se poderia exercer uma cidadania ativa, coloca-as sempre secundárias ao público adulto. Assim, se a política pública é pensada por e para adultos, ela dificilmente será avaliada quanto aos efeitos em outros grupos geracionais, desconsiderando-se os efeitos colaterais que os afetam (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007). Mas o que ocorre quando invertemos essa lógica e colocamos as crianças como um foco na mudança social? Ajustar a perspectiva para as infâncias dentro das políticas públicas gera um retorno que extrapola esse público, com externalidades positivas em diversas áreas: para cada 1 dólar investido em ações para o desenvolvimento infantil, até 12 dólares são devolvidos como retorno econômico à sociedade (HECKMAN et al., 2010). O retorno ocorre por meio de impactos no aumento de escolaridade, na maior empregabilidade dos participantes, redução do envolvimento com a criminalidade, redução da necessidade de auxílios governamentais e serviços públicos voltados ao bem-estar.

Para atender à complexidade que o atendimento das infâncias requer, fazem-se necessárias, portanto, soluções multidisciplinares e com governança multinível, de forma a integrar diferentes amplitudes e áreas de atuação. No campo das ciências, essa complexidade se demonstra na mobilização de diversos campos do conhecimento, consolidando o campo multidisciplinar que conhecemos como os

Estudos da Infância – que recebe contribuições da medicina, psicologia, sociologia, pedagogia, antropologia e geografia das infâncias.

O atendimento aos fatores do cuidado integral depende da rede direta de cuidadores, e de condições externas ao círculo familiar, como a segurança e o acolhimento no bairro e cidade, a disposição dos gestores públicos e a efetividade de sistemas de saúde e educação. Sendo, entretanto, a maior parte dos estímulos proveniente dos familiares e do contexto dentro de casa, é fundamental que para elaborar ações efetivas, se saiba como a habitação impacta a criança. Neste sentido, é importante manter a discussão sobre os cuidados infantis sempre associada àqueles que cuidam, devendo ser ambos priorizados juntos. Também reconhecendo que estes são, em sua grande maioria, mulheres, seja no contexto familiar ou no contexto educacional, discussões sobre as infâncias se entrecruzam com discussões de gênero. De fato, a luta pelos direitos das mulheres se entrelaça com a luta pelos direitos da criança, às vezes se apoiando mutuamente e, em outras, conflitando entre si (LLOBET, 2020 apud CARVALHO; SEIXAS; SEIXAS, 2023).

Um outro aspecto que precisa ser reconhecido quando falamos de infâncias é a multiplicidade que elas podem assumir. A cultura infantil é rica e varia de acordo com o espaço geográfico, a realidade social, o gênero, a idade, a raça e a etnia, e essa diversidade deve ser valorizada para que as crianças se reconheçam em suas próprias particularidades. Esse entendimento é importante pois nega este grupo como um mero consumidor de cultura, lugar que frequentemente assumem quando são colocados em padrões comportamentais apresentados em propostas comerciais e de consumo. Além disso, quando as crianças são colocadas dentro de um único perfil esperado, se tornam reféns de uma prática cerceadora, que é muito ruim numa fase em que a criatividade e a liberdade para explorar são tão cruciais para o desenvolvimento.

A pluralidade das infâncias também diz respeito sobre a forma que cada criança experiencia a vida urbana. Diferentes condições socioeconômicas, composições familiares, localidades, culturas e gêneros permitem que elas explorem mais ou menos a cidade onde vivem. Crianças de classes econômicas mais abastadas têm acesso a espaços de educação, cultura e lazer melhor preparados para elas, porém com muito menos autonomia de mobilidade e acabam sendo restritas a espaços fechados e insulados. No outro extremo, ficam os meninos, negros e pobres, que circulam pela cidade muitas vezes desacompanhados e se tornam as

vítimas mais frequentes de violência urbana e são constantemente criminalizados. Dentro das diversas infâncias existentes, as que serão tratadas aqui serão exatamente aquelas que se desenvolvem nas grandes cidades, sob os cuidados de suas famílias. Destas crianças que deixam seus lares desde cedo para trabalharem, sem tutela e/ou em situação de rua não serão consideradas no desenvolvimento do trabalho, por se encaixarem em grupos muito específicos de proteção integral e exigiriam estudos mais aprofundados.

Para a gestão pública, incorporar entendimentos mais aprofundados sobre as necessidades infantis evidentemente gera políticas públicas mais efetivas. Embora o campo de estudos das infâncias urbanas tenha ganhado cada vez mais corpo nessas últimas décadas, alguns aspectos das políticas urbanas ainda são pouco desenvolvidos para o público infantil, como as dimensões da própria moradia (CARVALHO; SEIXAS; SEIXAS, 2023). Assim, o campo de estudo desta pesquisa é o resultante da intersecção entre as infâncias urbanas e a habitação do ponto de vista das políticas públicas. O trabalho objetiva investigar se as políticas habitacionais estão aderentes às necessidades do público infantil, quando ele é um grupo atendido por elas. Serão consideradas as políticas habitacionais, com o adendo de que se entende que a casa se estende para além da edificação e do lote na qual se encontra, incorporando aspectos urbanos como acesso à serviços de diversas naturezas (educação, saúde, segurança, cultura etc.), infraestrutura básica, transportes etc. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a infância é a faixa etária que vai até os 12 anos, e a faixa que se inicia nesta idade e vai até os 18 contempla o grupo dos adolescentes. Além dessa divisão, a faixa etária infantil pode ter mais segmentações: a primeiríssima infância, que compreende o período gestacional e a faixa de 0 e 3 anos, e a primeira infância, que se estende do 0 aos 6 anos. Existem diferenças do ponto de vista do atendimento, das necessidades e das instituições envolvidas para cada recorte etário, mas estes não serão utilizados para este trabalho. Como ainda não há uma discussão muito ampla sobre o assunto dentro das políticas públicas habitacionais, será considerada para o trabalho toda a faixa etária abaixo dos 18 anos.

Um princípio que será incorporado na análise é o entendimento das crianças como um ator social e como cidadãos com direito à participação ativa na sociedade. Os estudos sociais das infâncias passaram a defender que a criança deixasse de ser vista como um “objeto” que necessitava somente de proteção e preparo para uma vida

ativa na idade adulta que estaria por vir, e passasse a ser entendida como um sujeito mobilizador de culturas, com opiniões e capaz de tomar decisões sobre as realidades que lhe circundam.

Como recorte territorial, serão consideradas as políticas públicas habitacionais das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. A escolha por estas duas localidades decorre de constituírem referências metropolitanas nacionais no que diz respeito a políticas urbanas, tanto em oferta de políticas públicas como de dados sobre população e condições habitacionais regionais. A escolha também considerou duas cidades, ao invés de somente uma, entendendo que isso permitiria uma análise expandida levando em conta os diferentes contextos urbanos, políticos e demográficos, cuja clareza só seria possível ao olhar para cada cidade de maneira mais distante e tendo uma segunda como referência comparativa.

O objetivo principal desta pesquisa é realizar uma análise das políticas públicas de habitação nos municípios de São Paulo e Belo Horizonte quanto ao seu atendimento, priorização e participação do público-alvo infantil na etapa de formulação das políticas. Para isso, entende-se como necessário alcançar objetivos secundários, listados a seguir, que se refletem no percurso desenvolvido na dissertação: (i) embasar a discussão da formulação das políticas públicas a partir da construção social das crianças e suas oportunidades de participação social; (ii) abordar e discutir a relação das infâncias com a cidade e a moradia; (iii) contextualizar as questões e políticas habitacionais no Brasil, em São Paulo e em Belo Horizonte; (iv) desenvolver um modelo de análise de políticas públicas de habitação quanto à priorização e à aderência delas ao público-alvo infantil; e (v) aplicar a proposta de análise a uma seleção de políticas públicas habitacionais nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte.

2 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos deste estudo, o percurso metodológico – fundamentalmente qualitativo – pode ser dividido em três etapas principais: uma revisão bibliográfica para a construção do arcabouço teórico, uma revisão documental junto às prefeituras focalizadas e entrevistas com técnicos dos órgãos municipais responsáveis pelas ações habitacionais para levantamento de políticas habitacionais vigentes e aplicação de um modelo de análise para avaliar a aderência das políticas às necessidades infantis. A seguir, cada uma dessas etapas será detalhada.

Os levantamentos bibliográficos foram organizados em três blocos temáticos. O primeiro aborda a construção social do público-alvo infantil e suas possibilidades de participação nas políticas públicas. O segundo trata da relação entre moradia e infância, explorando os impactos da habitação inadequada no desenvolvimento infantil. O terceiro examina o histórico das políticas habitacionais no Brasil, com ênfase nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Neste estudo, a habitação é entendida não apenas como o espaço físico da moradia, mas também considera seu entorno imediato e infraestrutura urbana, incluindo acesso a serviços essenciais como saúde, educação, transporte e áreas de lazer.

A escolha pela revisão bibliográfica de conveniência, em detrimento de uma revisão sistemática, foi definida tendo em vista que algumas tentativas desta segunda foram feitas e aportaram um volume muito expressivo de materiais, de modo que não seria possível revisá-lo com qualidade dentro do escopo deste projeto e em sua temporalidade. Tais esforços de levantamento bibliográfico preliminar foram realizados em plataformas de teses e artigos, 1 nacional e 3 internacionais (Scielo, Dedalus USP, Jstor, Elsevier), sob as chaves de pesquisa “políticas públicas de habitação”, “programas habitacionais”, acrescentadas das chaves “infâncias”, “crianças” e “participação infantil”. Dessa maneira, optou-se por explorar bibliografias recorrentemente citadas nos textos da área, tomando-as como referência. Além das plataformas já mencionadas, foi utilizado o Google Scholar e bancos de teses e dissertações de universidades brasileiras.

Dentro do tema referente à construção social do público-alvo infantil se exploram conceitos sobre essa temática em políticas públicas voltadas a ele e sobre protagonismo infantil. Foram realizadas leituras mais amplas sobre a construção social de um público-alvo, tomando como base trabalhos como Schneider; Ingram

(1993), e outros mais específicos sobre o público-alvo das crianças, como Rizzini (2018). Na temática da participação infantil, foram explorados trabalhos que se utilizam da lente dos Estudos Sociais da Infância, apoiando-se em linhas de trabalho de Sarmiento; Tomás; Soares (2004), Liebel; Saadi ([s.d.]), Gobbi (2017), De Gouvêa; Carvalho; De Oliveira E Silva (2021), Trevisan (2012), dentre outros. Ainda nesse tema, foram realizados esforços de revisão para trazer experiências e relatos de participação infantil nas políticas públicas, bem como em movimentos sociais, como apresentado por Silva et al. (2024), Gonçalves; Ferreira Pires (2022), Peroni; Uemori (2024), Bizzotto (2022), Freitas (2022).

Para a discussão sobre as implicações da moradia inadequada para as crianças, buscou-se seguir a lógica de compartimentalizar o que é uma “casa” em elementos menores, ou dimensões, de forma que fosse possível estabelecer uma relação de influência entre cada uma destas dimensões com o bem-estar e desenvolvimento das crianças. Agências internacionais defensoras dos direitos humanos, das crianças e adolescentes, e do direito à moradia – tais como UNICEF, ONU-Habitat, WHO, CEPAL e Habitat para a Humanidade – foram importantes referências por trazerem relatórios explicitando quais são os elementos que tornam uma casa digna e consolidando fontes de dados de escala mundial. Autores que trouxessem revisões bibliográficas e estudos amplos sobre o impacto da habitação adequada para as crianças também foram importantes para embasar o trabalho, como Gao et al. (2021), Leventhal; Newman (2010), Sandel; Wright (2006), Ceballos Ramos (2018). Também foram utilizados artigos mais específicos, relacionando um aspecto individual da moradia (qualidade física, adensamento domiciliar, localização etc.) com os desdobramentos para as crianças, como visto em Sclar et al. (2017), Fisk; Lei-Gomez; Mendell (2007), Wu; Takaro (2007), Vásquez-Vera et al. (2017), Kohara (2009) e muitos outros.

Por fim, para contextualizar as políticas públicas de habitação, envolvendo seu histórico e análises que já tenham sido realizadas sobre estas, a revisão bibliográfica embasou-se em autores como Paolinelli; Canettieri (2019), Bedê; Costa (2006), Pasternak (2003), Kohara (1999), D’Ottaviano (2014), Bonduki (2008), Guerreiro; Santoro; Rolnik (2022). Além dos relatórios das agências internacionais previamente citadas, um trabalho encontrado que se destaca na abordagem das questões habitacionais do ponto de vista do campo do urbanismo e que estabelece uma relação com os impactos para o público-alvo infantil é Kohara (2009), realizando

uma intersecção entre as crianças que vivem em moradias precárias com o seu desempenho escolar.

Os três temas de revisões bibliográficas originam e introduzem os três grandes blocos de conteúdo que estruturam o trabalho, a serem detalhados a seguir. O primeiro, relativo à construção social do público-alvo infantil e às possibilidades de protagonismo nas políticas públicas, visa movimentar o debate da participação e da priorização das crianças dentro do campo teórico da administração pública. Evidentemente, existem diversos grupos sociais que são considerados com prioridade nas ações de atendimento público – como idosos, pessoas em situações de vulnerabilidade social, mulheres em situação de violência doméstica, dentre outros – e a proposta do trabalho não é defender as crianças como o grupo mais prioritário dentro de um *ranking*. O que se objetiva com este capítulo é contribuir com a discussão no campo das públicas a partir de um dos recortes de prioridade, que é o das crianças, fundamentando-o de forma teórica e ilustrando-o com experiências já realizadas.

O segundo bloco de conteúdo, que parte do arcabouço referente às relações entre a casa e a criança, segundo tema de revisão teórica, visa a proposição de um modelo de análise. O trabalho mobilizará estas discussões teóricas, referentes às relações entre a casa e a criança, para consolidar um modelo de análise das políticas públicas habitacionais. Este modelo busca entender quais são as condições fundamentais que a moradia deve oferecer para que as crianças possam ter suas necessidades e direitos básicos atendidos, bem como lhes garantir um mínimo bem-estar, a partir das políticas públicas de habitação e urbanas. O modelo de análise das políticas públicas habitacionais será então utilizado para avaliar a aderência das políticas de São Paulo e Belo Horizonte às necessidades das crianças e adolescentes.

Para o levantamento das políticas públicas que estão atualmente previstas pelos municípios, foram utilizados canais de comunicação dos órgãos públicos e os documentos que regulam os programas – leis, decretos, portarias e projetos de lei, conforme a pertinência. O que interessa à pesquisa nestes materiais são essencialmente dois elementos: finalidades das políticas e seus públicos-alvo. A escolha pelos regulamentos justifica-se pelo fato de serem uma consolidação do processo de desenho de uma política, e por serem documentos que obrigatoriamente devem conter essas informações mencionadas. A lista completa de documentos utilizados para o entendimento das políticas está no Quadro 1.

Quadro 1 – Leis, decretos, resoluções e portarias utilizados para a análise dos programas habitacionais

	Identificação do regulamento	Ano	Resumo	
Brasil	Lei Nº 8.245	1991	Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes.	
	Decreto Nº 10.678	2021	Qualifica a política de fomento a parcerias com a iniciativa privada para alternativas habitacionais de locação social.	
	Lei Nº 14.620	2023	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.	
Município de Belo Horizonte	Lei Nº 6.508	1994	Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências.	
	Resolução Nº II do CMH	1994	Estabelece diretrizes para políticas habitacionais.	
	Lei Nº 7.597	1998	Dispõe sobre o assentamento de famílias no município e dá outras providências.	
	Lei Nº 8.566	2003	Altera a lei nº 7597/98 e cria a Bolsa-Moradia.	
	Decreto Nº 11.375	2003	Regulamenta o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no município.	
	Resolução Nº LII do CMH	2018	Inclui novas normativas no Caderno de Resoluções CMH 2024.	
	Lei Nº 11.166	2019	Modifica a legislação sobre assentamento de famílias no município.	
	Decreto Nº 17.150	2019	Regulamenta o Programa de Locação Social.	
	Decreto Nº 17.793	2021	Regulamenta o Programa de Compra Compartilhada de Imóvel na modalidade sem ônus.	
	Decreto Nº 17.872	2022	Regulamenta a Linha Programática Assistência e Assessoria Técnica.	
	Decreto Nº 18.840	2024	Cria o Programa de Qualificação das Centralidades e dá outras providências.	
	Município de São Paulo	Resolução SEHAB/CMH Nº 23	2002	Aprova o Programa de Locação Social no Município de São Paulo.
		Instrução Normativa SEHAB Nº 1	2003	Define os procedimentos operacionais para o Locação Social do Fundo Municipal de Habitação.
Resolução CMH Nº 04		2004	Aprova o Programa de Bolsa Aluguel.	
Lei Nº 13.770		2004	Determina medidas que priorizam mulheres em programas habitacionais de interesse social.	
Resolução SEHAB/CMH Nº 17		2006	Define diretrizes para seleção de demanda em atendimento habitacional financiado pelo FMH.	
Decreto Nº 51.653		2010	Regulamenta a forma de pagamento da verba no Programa "Ações de Habitação".	
Portaria SEHAB Nº 439		2010	Define critérios para elegibilidade e seleção dos beneficiários dos Programas Habitacionais da SEHAB.	
Portaria SEHAB Nº 131		2015	Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório e fixa valores e condições para sua concessão e manutenção.	
Portaria Intersecretarial SEHAB, SMADS, SMDHC Nº 3		2018	Define diretrizes intersecretariais sobre habitação, assistência social e direitos humanos.	
Lei Nº 17.320		2020	Dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica e dá outras providências.	
Decreto Nº 60.111		2021	Regulamenta a Lei 17.320/2020 sobre concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica.	
Lei Nº 17.638		2021	Define regras, mecanismos e instrumentos do programa Pode Entrar.	
Decreto Nº 61.282		2022	Estabelece critérios de elegibilidade e priorização da demanda habitacional.	
Resolução SEHAB/CMH Nº 183	2024	Autoriza a desvinculação do Conj. Residencial Olarias do Locação Social para titulação dos imóveis.		
Portaria SEHAB Nº 61	2024	Regulamenta medidas habitacionais atualizadas em 2024.		

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com dados de Brasil (1991, 2021, 2023), Município de Belo Horizonte (1994, 1998, 2003, 2019, 2021, 2022, 2024), Conselho Municipal de Habitação (Belo Horizonte) (1994, 2018), Município de São Paulo (2004, 2010, 2020, 2021, 2022), Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) (2002, 2003, 2006, 2010, 2015, 2018, 2024), Conselho Municipal de Habitação (CMH) (2004).

Para Belo Horizonte, o levantamento dos programas mostrou-se mais fácil, uma vez que a política habitacional foi estruturada de forma mais clara, transparecendo tal característica inclusive nas entrevistas com técnicos. Para São Paulo, essa tarefa foi mais desafiadora, pois a política apresenta uma organização menor, muito suscetível a mudanças nas gestões municipais, e é mais descentralizada no território, no qual Planos Regionais e subprefeituras ganham destaque nas intervenções, em detrimento dos programas municipais. Os programas de São Paulo abordados neste trabalho foram identificados a partir dos canais oficiais da prefeitura e das entrevistas realizadas com técnicos, que indicaram quais eram as ações em execução no momento.

Para complementar eventuais informações que não estivessem claras nos regulamentos, bem como para apoiar na própria contextualização, organização e seleção destes documentos, foram realizadas entrevistas com técnicos dos órgãos municipais responsáveis pelas ações habitacionais, estando a maioria em cargos de coordenadores e diretores. Os entrevistados foram selecionados com base em sua experiência e envolvimento direto na formulação e implementação das políticas habitacionais municipais. Elas foram realizadas no segundo semestre de 2024 e início de 2025.

Em Belo Horizonte, foram realizadas cinco entrevistas com técnicos da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU). Além deles, foi possível acompanhar reuniões do Conselho Municipal de Habitação, espaço de participação pública do qual foram retiradas muitas informações atualizadas a respeito das políticas vigentes. Em São Paulo, foram três entrevistados que eram servidores da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). De forma complementar, ao final do período de elaboração do trabalho, foram incluídas duas entrevistas com integrantes de uma organização da sociedade civil, chamada CoCriança, que atuaram em conjunto com órgãos públicos nas duas cidades, para buscar complementar e elucidar exemplos de projetos urbanos realizados com as crianças. Todas as entrevistadas, por coincidência, eram mulheres e tinham idades diversas. Ainda que não tenha feito parte do projeto das entrevistas a identificação familiar das entrevistadas, foi possível identificar que muitas eram mães e a experiência materna as sensibilizava no tema das infâncias. As entrevistadas serão identificadas a partir dos índices apresentados no quadro a seguir.

Quadro 2 – Relação de entrevistas por instituição

Instituição	Identificação da entrevistada
Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel)	E. BH1
	E. BH2
Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU)	E. BH3
	E. BH4
	E. BH5
Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)	E. SP6
	E. SP7
Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL)	E. SP8
OSC CoCriança	E. OSC1
	E. OSC2

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

As entrevistas com os técnicos dos órgãos públicos foram semiestruturadas e divididas em duas seções principais: a primeira focou no levantamento e caracterização das políticas vigentes, enquanto a segunda visou o entendimento da seleção de demanda das políticas, os critérios de atendimento, bem como eventuais detalhes sobre processos participativos com crianças no desenho das políticas. Por envolver entrevistas, o projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (CEP/FHEMIG), com nº do processo 82535024.2.0000.5119, e aprovado sem ressalvas em 05/09/2025.

A partir da revisão documental e entrevistas, foi possível obter um cenário atualizado das políticas públicas de interesse para o trabalho em cada cidade, situando-as em uma linha do tempo para melhor elucidação. O trabalho descritivo permitiu um entendimento da lógica que estrutura a seleção de beneficiários, e as características de critérios mínimos de atendimento, os públicos elegíveis e os critérios de priorização foram sistematizados, objetivando identificar se, quando e como as crianças aparecem dentro dessas descrições.

Para cada política pública estudada, foram listadas as suas devidas informações de públicos e critérios de atendimento, bem como as suas formas de atendimento habitacional, sobre as quais o modelo de análise pôde ser aplicado. As informações foram compiladas em um quadro de aplicação do modelo para cada política, de forma que ficasse próxima à sua descrição. Com a análise individual para cada política, buscou-se consolidar uma leitura geral para cada cidade, e posteriormente, uma leitura comparativa entre todas.

Com a análise das políticas das duas cidades, dentro de um quadro geral comparativo, foi possível desenhar um panorama mais amplo indicando se há

priorização infantil nesse atendimento e, se sim, como ele é viabilizado. Somado a isso, foi possível compreender em que medida as políticas habitacionais vigentes de fato consideram a presença e as necessidades do público infantil, permitindo ainda reflexões mais amplas sobre os desafios e as possibilidades da formulação de políticas habitacionais mais efetivas e inclusivas para as crianças.

Ainda sobre a metodologia escolhida para o trabalho, a seção a seguir aborda alguns dos desafios metodológicos específicos envolvendo o tema das infâncias.

2.1 Desafios metodológicos envolvendo os estudos sobre crianças

Um desafio durante a leitura dos estudos já promovidos sobre o tema diz respeito ao caráter das discussões quando o foco de estudo são as crianças. É um debate que não é trivial pois, a depender do campo de conhecimento do qual se origina, pode mobilizar conceitos bastante subjetivos. Isso acontece, por exemplo, em discussões da Sociologia por Sarmiento (2018), que trata sobre os processos de interação entre a criança e a cidade no que tange à formação da sua identidade, da sua autonomia, da compreensão e da apropriação do território.

As oportunidades das crianças de interagirem com os espaços públicos, seja na brincadeira em praças ou nos trajetos a pé da casa para a escola, são o que atribuem significado, criam memórias e somam sentido na sua forma de ver e viver a cidade (SARMENTO, 2018). As interações são muito únicas e individuais para cada criança, não sendo possível exercer um controle sobre tais relações e interpretações. Da mesma forma, o significado e valor da casa para uma criança podem ser muito distantes da visão adulta de como deveriam ser. Para uma criança que nasce em situação de rua e que, portanto, nunca tenha habitado uma casa de alvenaria, qual é a materialidade que um espaço precisa ter para ser chamado de “casa”?

Tais discussões no campo semântico da “casa” e do “habitar” não deixam de ser relevantes pois desafiam a produção habitacional que recorrentemente vem em forma de casas padronizadas, feitas dentro de uma lógica de produção massiva e impositiva nos padrões de consumo (SARMENTO; TOMÁS; SOARES, 2004). Também passam por cima de formas de viver diferentes das hegemônicas, como é o caso de comunidades indígenas e quilombolas, e que, inclusive, podem perceber a criança com especificidades culturais diferentes das que são tomadas pela visão dominante (OLIVEIRA, 2023).

Do ponto de vista da administração pública, o reconhecimento da pluralidade e da subjetividade que reside nas formas de habitar é, sem dúvidas, essencial para a garantia da representatividade e da preservação cultural de tantos grupos diversos. O que esse entendimento não pode fazer é imobilizar o poder público perante a provisão de necessidades básicas de habitação. Como então combinar fatores individuais com aspectos comuns a todos os tipos de casa quando se está elaborando uma política pública habitacional? E mais especificamente, como considerar – e quais são – os fatores de atendimento importantes para o grupo infantil nessas políticas? São essas questões que balizaram o desenvolvimento do trabalho.

Uma outra escolha metodológica que pode parecer controversa à defesa da participação infantil em assuntos que lhes dizem respeito é o fato de não ter existido um espaço de escuta com crianças no trabalho. Essa escolha foi feita devido ao tempo e recursos restritos para a elaboração, desenvolvimento e execução desse espaço de escuta. Também não havia um grupo de crianças e famílias com um vínculo prévio para a realização do trabalho, de forma que não seria cuidadoso nem adequado para este tipo de mobilização. Para apoiar, todavia, na sensibilização da autora em relação ao assunto, foi possível acompanhar as oficinas de escuta infantil realizadas na ocupação da Izidora em Belo Horizonte, a serem descritas mais adiante. Como esta participação não foi formalizada previamente como parte da metodologia da dissertação, ela foi incluída no trabalho por meio de relatos em entrevistas.

Por último, o trabalho desenvolvido evidenciou que a visão sobre um determinado grupo da sociedade implica também em como os estudos a respeito dele são feitos e estabelecem seus resultados. No início do percurso, a maioria dos trabalhos mobilizados era do Norte Global e dos estudos da medicina e neurociência, o que conferia ao arcabouço teórico a concepção de uma infância muito passiva, colocada no lugar de objeto de estudos e não como agentes ativos de sua própria realidade. Assim, a revisão bibliográfica passou por uma adequação para incorporar autores do Sul Global e de outras áreas do conhecimento, alinhando a pesquisa com uma visão mais condizente com a realidade brasileira e com a ideia de que a criança é ativa e presente nas mudanças do seu próprio contexto. Como esta ideia é importante para o trabalho em questão, o próximo capítulo coteja o conceito de construção social de um grupo específico e suas implicações para as políticas públicas.

3 CONSTRUÇÃO SOCIAL, PROTAGONISMO INFANTIL E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O período da infância, longe de ser uma categoria meramente biológica e universal, é um conceito historicamente construído e socialmente situado. Diferentes sociedades, contextos culturais e períodos históricos produzem representações distintas sobre quem são as crianças, quais são seus direitos e qual deve ser o seu papel nos espaços coletivos e públicos. Essa construção social da infância impacta diretamente a forma como as crianças são percebidas e incluídas (ou excluídas) dos processos políticos e decisórios. Este capítulo aborda essa dinâmica, discutindo como as concepções sobre a infância moldam o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos e como essas ideias se refletem nas políticas públicas. Para isso, o capítulo abordará brevemente o histórico da construção social das infâncias, do protagonismo infantil e do ativismo que é reconhecer as crianças como atores sociais, em contraponto à visão passiva que as associa exclusivamente à dependência dos adultos. O capítulo ainda tratará da participação infantil nas políticas públicas urbanas, destacando o aparato institucional que ampara esse direito e experiências concretas de escuta das crianças na formulação de políticas urbanas e habitacionais.

Este trabalho se propõe a olhar para a visibilidade dada às crianças, bem como à coerência de uma eventual priorização a elas na proposta de atendimento em si, a partir das evidências resultantes da fase de desenho das políticas públicas. Nesse estágio, são definidos o público-alvo e os critérios de atendimento, sendo então oportuno contextualizar a análise a partir da construção social deste público, que será (ou não) atendido.

De fato, a visão que a sociedade tem de um segmento da população, interfere muito na forma que as políticas públicas são direcionadas, elaboradas e implementadas para ele. Isso acontece, pois, a posição social do grupo em relação aos demais não só revela o quanto de poder político ela tem para influenciar seu ambiente, mas também faz com que a sociedade lhe apoie ou não. Ao transpor essa posição para as arenas das políticas públicas, o resultado não tem como ser diferente: grupos influentes ou/e estimados são capazes de mobilizar a sua força política e a dos demais para receberem ações públicas benéficas, enquanto os que são entendidos como fracos ou estigmatizados são mais penalizados pelas intervenções públicas (SCHNEIDER; INGRAM, 1993). Essa percepção de determinados grupos

sociais pela sociedade e pelos políticos é chamada de construção social. A construção social de um grupo social pode ser percebida em muitas ocasiões, no discurso da população e dos políticos, e também em regulamentos e legislações, tribunais, ações e possibilidades de exercício da cidadania (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2019).

Segundo Ingram e Schneider (1993), essas variações dependem de dois atributos dos grupos sociais: a construção social do grupo (positiva ou negativa) e o nível de poder que apresentam (fraco ou forte). Aqueles que estão na elaboração da política pública dimensionam os efeitos da mesma para um determinado grupo de acordo com essas variáveis, de forma que sejam condizentes com a visão da sociedade, e que conseqüentemente também lhe retornem apoio político (WILSON, 1986 apud SCHNEIDER; INGRAM, 1993). Quando conectamos esse entendimento com o grupo infantil, começamos a entender também que a pouca abertura para a sua escuta na elaboração de políticas públicas se fundamenta na ausência de um retorno no apoio aos políticos, uma vez que não votam em eleições.

Para além dos resultados da política pública sobre o público-alvo, a construção social também tem um papel fundamental na forma como este grupo se enxerga como um ator político. Grupos que são percebidos de forma muito positiva e que são influentes, como empresários, frequentemente têm mais voz na construção de políticas públicas, e isso reverbera no fortalecimento da sua própria autoimagem como um cidadão de direitos e sujeito político. No outro extremo, se encontrariam, por exemplo, pessoas usuárias de substâncias psicoativas e pessoas em conflito com a lei, que além de serem vistas de maneira negativa, não têm força política (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2019; SCHNEIDER; INGRAM, 1993).

Crianças e suas mães, por sua vez, estão em algo intermediário aos dois grupos citados anteriormente. Para Ingram e Schneider (1993), eles são vistos como dependentes – quando sua construção social é positiva, porém não têm força política – e são vistos como um grupo que necessita de cuidados alheios e que decisões sejam tomadas em seu lugar. Também não têm grande participação na construção das políticas, já que seriam vistos como incapazes ou sem potencial de mobilização política, fazendo com que as ações voltadas para eles recebam um orçamento baixo e pouca visibilidade. As autoras também afirmam que essa visão faz com que eles se enxerguem menos como cidadãos com uma voz ativa na atuação política e na reivindicação de direitos: *“policy designs shape the experience of target groups and send implicit messages about how important their problems are to government and*

whether their participation is likely to be effective”¹ (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2019, p. 96).

A concepção de crianças e jovens como indivíduos dependentes, sem autonomia para decidir sobre a realidade que os cerca, pode ser entendida como um produto da sociedade capitalista. Esse modelo social vincula o direito à cidadania à capacidade produtiva de cada indivíduo (TREVISAN, 2012). Assim, o exercício da cidadania torna-se acessível apenas àqueles que conseguem trabalhar e usufruir das riquezas acumuladas: os adultos. Nesse cenário, são os adultos também que assumem o exercício da cidadania em nome dos grupos que não se enquadram na lógica da população economicamente ativa, como as crianças e os idosos.

Como consequência do capitalismo, alguns autores afirmam que a construção social da infância predominante na atualidade tem origem ocidental e eurocêntrica. Isso ocorre porque o sistema de exploração colonial, sustentado por discursos civilizatórios e escravagistas, possibilitou a acumulação de riqueza nas metrópoles europeias, garantindo às suas crianças um status de proteção e cuidado (LIEBEL, 2019; OLIVEIRA, 2023).

Essa infância idealizada e caracterizada pelo caráter economicamente privilegiado, ao assumir uma posição hegemônica, acaba por subjugar e invisibilizar outras possibilidades de infâncias, que existem e sobrevivem no Sul Global. É também nas sociedades fora desse pensamento colonial e adultocêntrico que resistem comunidades que não excluem a criança da participação política e nem a tipificam como um sujeito em transição, que existe para ser trabalhado e moldado para a futura vida adulta (GOUVÊA; CARVALHO; SILVA, 2021). No caso das comunidades indígenas, por exemplo, a construção social da infância é tão divergente da visão hegemônica, que Oliveira (2023) propõe a inversão do termo “crianças indígenas” para “indígenas crianças”, como um dispositivo político-antropológico para enfatizar a identidade cultural e os direitos dessas crianças dentro de seus próprios povos.

É também por estas infâncias, diversas e muitas vezes subversivas, que a sua construção social é colocada em questionamento, em disputa e, muitas vezes, se altera. Ingram e Schneider (1993) destacam que a construção social de um grupo não é algo estático e varia ao longo do tempo. Assim, ainda que a sociedade

¹ Tradução nossa: “Os desenhos de políticas moldam a experiência dos grupos-alvo e enviam mensagens implícitas sobre a importância de seus problemas para o governo e sobre a probabilidade de sua participação ser eficaz”.

majoritariamente trate crianças e adolescentes como objetos de políticas públicas, e não sujeitos ativos no processo de produção da realidade, essa visão se coloca em disputa em muitos momentos e espaços.

No início da República e ascensão do trabalho assalariado no Brasil, a ociosidade torna-se um mal a ser combatido e as crianças – principalmente as de classes mais pobres – se tornam um alvo do discurso moralizante que coloca o trabalho como uma salvação. Difunde-se a ideia de proteger a infância dos vícios, ócio e da criminalidade, e uma missão coletiva de colocá-las no caminho certo que se esperava para a nação. As crianças se transformam em um objeto a ser moldado para sair de uma condição natural de “vadiagem” e assumir uma ideal que fosse produtiva, familiar e higienista (RIZZINI, 2018).

A partir desse momento e durante a maior parte do século XX, revela-se uma percepção social sobre as crianças e adolescentes diferente da de “dependentes” segundo a teoria da construção social dos públicos-alvo de Ingram e Schneider. Sua classificação nesta época pode ser considerada como “desviantes”, que seriam aqueles percebidos de forma negativa e sem acesso a recursos de poder. Os que se enquadram nesta categoria de construção social frequentemente recebem ações pautadas em métodos coercitivos, sanções e força, e se espera que recebam respostas de repressão e punição. Um grupo que ilustra muito bem esta visão são os chamados “adolescentes em conflito com a lei” ou “menores”, que eram tratados dentro da lógica coercitiva das Fundações Estaduais de Bem-estar do Menor (FEBEM), de 1964, e do Novo Código de Menores, de 1979.

No âmbito internacional, o movimento de “salvar a criança” (“*Save the Children*”, em inglês) foi gradualmente se fortalecendo e defendendo as crianças como um alvo de proteção e adequação a padrões esperados, em especial nos países protestantes da Europa e da América do Norte durante o período de 1830 e 1920 (CUNNINGHAM apud RIZZINI, 2018). Ascendem nesse momento organizações filantrópicas, que atuavam em defesa das populações mais vulneráveis, e que pressionavam o Estado para assumir a responsabilidade pela proteção das crianças a partir de políticas públicas.

O movimento internacional *Save the Children*, então ancorado na filantropia internacional, pauta a Declaração dos Direitos da Criança, datada de 1959, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A repercussão da Declaração culmina em 1990 na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, ratificada por 196

países, incluindo o Brasil. As discussões internacionais nesse período impactam nacionalmente artigos da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, que no âmbito nacional contaram com participação e pressão de movimentos sociais e de suas articulações. Os documentos e marcos legais referidos foram importantes no reconhecimento dos direitos e liberdades das crianças no Brasil, e se empenharam em substituir a doutrina da “situação irregular” que marcava o anterior Código de Menores (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

Faz-se essencial na discussão das conquistas nacionais o reconhecimento da agência e da participação infantil, exercidos em especial pelas infâncias menos privilegiadas. É comum em estudos sobre marcos legais reconhecer somente a concessão de direitos pelas elites dominantes e invisibilizar a luta exercida pelos grupos de resistência que reivindicam seus direitos e as colocam em posições de desconforto. No Brasil, a inclusão dos direitos das crianças e adolescentes em marcos legais foi também uma conquista de meninos e meninas que, ao se verem invisibilizados e suscetíveis a diversas violências sociais, saíram às ruas exigindo ao Estado a responsabilidade de protegê-los frente aos riscos que sofriam – muitas vezes, provenientes da própria polícia.

Em 1985, durante a votação no Congresso da Emenda Criança, que posteriormente originou os artigos 227 e 228 da Constituição – que definem um dever do Estado, da sociedade e da família a proteção da criança e a inimizabilidade penal para menores de 18 anos – aconteceu um episódio que ficou conhecido como a Ciranda da Constituinte. Nele, mais de 20 mil meninos e meninas fizeram uma ciranda em torno do Congresso Nacional, pedindo visibilidade para os seus direitos.

Um movimento social de intensa participação e destaque nesses espaços institucionalizados foi o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), nascido em 1982 por crianças e jovens em situação de rua, com apoio de ONGs, educadores e políticos. Eles integraram o Movimento Criança e Constituinte, também durante a elaboração da Constituição de 1988, e participaram diretamente da formulação do ECA (GOUVÊA; CARVALHO; SILVA, 2021). Este último reforçou o status das crianças como cidadãos, instituiu a doutrina da proteção integral, criou os Conselhos Tutelares, e determinou como direito fundamental a participação em diversas instâncias sociais – na vida familiar e comunitária, na vida política, e em organizações estudantis.

A mudança na construção social das infâncias se fundamenta no conceito da agência infantil, que é a afirmação de que as crianças têm capacidade de ação no mundo em detrimento de ter uma postura passiva e ser determinada pela estrutura social. O conceito ganhou força no final do século XX com o trabalho sociológico de Jens Qvortrup, Leena Alanen, Chris Jenks, Allison James, William Corsaro, Alan Prout (OSWELL, 2021), e foi utilizado para legitimar os discursos políticos contra as noções dominantes sobre a infância (OSWELL, 2013 apud FREITAS, 2022).

Freitas (2022) retoma reflexões de Spyrou (2018 apud FREITAS, 2022, p.54) que defende que, para além do reconhecimento da agência infantil, é importante compreender as relações sociais e estruturais que circunscrevem a criança, e como elas incentivam ou limitam a agência infantil, dentro de suas condições contextuais, históricas, políticas, sociais, econômicas e estruturais. Nesta discussão, autores dos estudos da infância com linhas de trabalho pós-coloniais se tornam relevantes, pois pesquisam as infâncias a partir de seus próprios contextos locais – principalmente a fim de diferenciar as discussões que se inserem no Sul Global e que nem sempre são aderentes com os ideais infantis compreendidos nos países desenvolvidos.

A discussão sobre a agência infantil leva naturalmente ao conceito de participação, ou ainda, protagonismo infantil nas mudanças sociais. A participação infantil ocorre quando as crianças exercem a sua voz frente aos assuntos que dizem respeito às suas vidas direta ou indiretamente. Ela pode ser considerada bem-sucedida quando de fato impacta a agenda pública (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007). Para medir o nível de participação infantil no contexto de uma ação coletiva, alguns modelos de análise foram propostos, sendo o mais famoso deles a escala de Roger Hart (1992), que propõe uma “escada de participação”. Cada degrau da escada representa um nível a mais ou a menos de engajamento da criança na decisão em análise, e define se uma experiência pode ser considerada participativa ou não. A escala, todavia, foi criticada, por generalizar processos complexos em uma sequência linear de ações, por não partir da análise de experiências concretas de participação ou por não conseguir considerar relações intergeracionais e de poder que são muito sutis e presentes nos processos participativos (FREITAS, 2022, p. 67)

As críticas à escala evidenciam, no final, críticas aos chamados processos participativos como um todo. Com a circulação das ideias de agência e protagonismo infantil, muitas instituições passaram a exercer supostas práticas de participação, de forma meramente cerimonial e sem efetivamente incorporar a escuta ativa das

crianças. Nota-se também práticas que tornam a participação algo superficial, e partem de pressupostos de incapacidade da criança, reduzindo sua contribuição a elementos recreativos e assumindo que estas não podem discursar sobre questões sociais graves que também lhe impactam, como a violência urbana.

Assim, a discussão sobre a participação infantil nas políticas públicas hoje levanta mais questionamentos do que oferece conceitos e metodologias consolidados. Esse debate exige um olhar atento e contextualizado para evitar simplificações ou a reprodução de dinâmicas adultocêntricas. Além disso, devido à persistência de relações intergeracionais hierarquizadas — nas quais os adultos ocupam a posição de poder —, as experiências de participação infantil nas políticas públicas ainda são relativamente novas e dispersas. Muitas das práticas que, de fato, promovem essa participação emergem em espaços de transgressão e luta, como os movimentos sociais, a serem abordadas mais adiante.

A crescente valorização da infância como uma fase fundamental para o desenvolvimento humano tem impulsionado e sido impulsionada por avanços institucionais e normativos voltados para a garantia dos direitos das crianças. Se, historicamente, a participação infantil nas políticas públicas foi limitada por concepções adultocêntricas e pela falta de mecanismos institucionais que legitimassem sua voz, nas últimas décadas tem se consolidado um arcabouço jurídico e institucional que busca estruturar ações mais integradas e intersectoriais para esse público. No Brasil, um dos principais marcos desse processo é o fortalecimento das políticas voltadas para a primeira infância, movimento impulsionado pelos estudos da neurociência. Ainda que seja focado na faixa etária de 0 a 6 anos, esse movimento representa um passo importante na consolidação dos direitos infantis e na promoção de políticas públicas que reconhecem as especificidades das infâncias como um todo. Esses avanços institucionais serão abordados a seguir.

3.1. Aparato institucional voltado para a primeira infância no país

Na última década, em especial, tem se configurado um arcabouço jurídico e marcos normativos que regulam e orientam as ações dentro do tema da Primeira Infância. Ainda que a faixa etária se restrinja às crianças de 0 a 6 anos, é um importante movimento para a estruturação das políticas voltadas para as infâncias no geral. Em 2016, foi instituído o Marco Legal da Primeira Infância, um conjunto de

diretrizes que estabelece princípios e ações para garantir os direitos das crianças de 0 a 6 anos no Brasil (BRASIL, 2016).

A lei define a primeira infância como uma fase prioritária para políticas públicas, reforçando a necessidade de ações que assegurem os direitos das crianças e o seu desenvolvimento integral, bem como o respeito à singularidade de cada criança. Entre seus principais avanços estão a obrigatoriedade de planos municipais e estaduais voltados ao desenvolvimento infantil, o fortalecimento da participação familiar e infantil na formulação dessas políticas, a responsabilização dos três níveis de governo na promoção das ações e a integração de políticas intersetoriais voltadas para este público (BRASIL, 2016).

A intersetorialidade é, de fato, uma das demandas que mais é apresentada – se não for a que mais é exigida – pelos movimentos em prol das políticas públicas para crianças. O próprio Marco Legal orienta a articulação entre as áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras (BRASIL, 2016). Em 2021, o governo federal publica o Decreto nº 10.770, que regulamenta dispositivos do Marco Legal da Primeira Infância, reforçando diretrizes para a formulação e execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento infantil no Brasil. O decreto estabelece a obrigatoriedade da intersetorialidade entre órgãos governamentais para garantir a implementação de ações integradas nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos, priorizando crianças de 0 a 6 anos (BRASIL, 2021b).

Além disso, o decreto apoia a formação de um ambiente jurídico e institucional mais robusto para a promoção das ações públicas voltadas para o desenvolvimento integral na primeira infância, instituindo mecanismos para o monitoramento e avaliação das políticas da primeira infância, para a provisão de orçamentos específicos para o público e para a promoção da participação das famílias e da sociedade civil no processo de tomada de decisões (BRASIL, 2021b).

De maneira complementar às legislações, o Brasil também possui um Plano Nacional pela Primeira Infância, que estabelece diretrizes e metas para a promoção do desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos pelas políticas públicas. O plano foi originalmente elaborado em 2010 pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), com a participação de diversos setores da sociedade, incluindo governo, sociedade civil, universidades e organismos internacionais, e atualizado em 2020, contemplando o período até 2030 (RNPI, 2020).

O PNPI aborda temas como educação infantil, saúde materno-infantil, nutrição, convivência familiar e comunitária, proteção contra a violência e direito ao brincar, reforçando, novamente, a necessidade de uma abordagem intersetorial para a primeira infância. Também enfatiza a importância do financiamento adequado, assegurando que os investimentos em primeira infância sejam contínuos e eficazes. Na seção voltada para se pensar as ações para a criança e o espaço, a moradia é elencada como um elemento essencial para o atendimento infantil, devendo ser qualificada, acessível e inserida em um território com infraestrutura e serviços básicos (RNPI, 2020).

Entre os objetivos do plano para a cidade e a moradia, estão a inclusão da primeira infância nos Planos Diretores dos municípios, garantindo a criação de espaços livres para as crianças na cidade e em novos loteamentos. Outra meta importante é a criação de rotas seguras para crianças, reduzindo a velocidade dos veículos e implementando intervenções lúdicas nas ruas para estimular a mobilidade ativa. O plano também incentiva a participação infantil no planejamento urbano, recomendando que os municípios instituem Comitês de Crianças, onde elas possam expressar suas opiniões e contribuir para a construção de cidades mais acolhedoras e inclusivas (RNPI, 2020).

O PNPI lista também algumas instituições e ferramentas que compõem a estrutura nacional de promoção dos direitos das crianças, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), os Fundos da Criança e do Adolescente, o Pacto Nacional pela Primeira Infância do Conselho Nacional de Justiça, e os planos pela primeira infância nos diferentes níveis federativos².

Em 2024, a RNPI lançou o Segundo Informe de Progresso de Políticas de Primeira Infância, que avalia os avanços e desafios na implementação das políticas voltadas à primeira infância no Brasil. O documento destaca a evolução do arcabouço institucional e legal, mas aponta também os desafios persistentes, como a falta de um sistema integrado de monitoramento do desenvolvimento infantil, a necessidade de maior coordenação intersetorial e a importância de fortalecer alianças entre governo, sociedade civil e setor privado. Apesar dos avanços, ainda há desafios estruturais para consolidar uma política nacional integrada para a primeira infância, especialmente no

² Para informações sobre cada elemento, ver PNPI (RNPI, 2020).

que diz respeito à equidade no acesso e ao financiamento contínuo dessas iniciativas (DIÁLOGO INTERAMERICANO, 2024).

Evidencia-se, com base neste cenário descrito, que há um conjunto nacional articulado de estruturas, políticas e mecanismos de financiamento que, ao menos em teoria, deveriam garantir condições mais adequadas para as crianças³. Cabe, portanto, entender como esse conjunto se desdobra nos municípios. Em 2023, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE, indicou que apenas 26,6% dos municípios brasileiros possuíam um Plano Municipal pela Primeira Infância (IBGE, 2024). Dentre os estados, o Ceará assumia uma posição de destaque, tendo sido o primeiro a concluir a elaboração do plano para todos os seus 184 municípios (RNPI, 2024b).

A existência de um Plano Municipal pela Primeira Infância representa um avanço significativo, mas, por si só, não garante a efetivação das políticas necessárias para esse público. O plano estabelece principalmente as diretrizes sob as quais as políticas do governo serão desenvolvidas, mas não necessariamente descreve as ações que serão executadas, tampouco assegura sua implementação de forma equitativa entre os municípios. Na prática, a efetivação dessas ações e políticas depende, em grande medida, da atuação de redes e organizações que promovem a integração entre planejamento urbano e infância.

Existe hoje uma rede de defesa, promoção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes muito ampla e estruturada internacionalmente, como a própria UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), que é um braço da ONU voltada para este público. Dentre elas, algumas organizações, redes e movimentos voltam-se especificamente para a promoção de políticas urbanas pelas e para as crianças, escopo deste trabalho. Podem ser citadas a *Urban95*, a *Città dei Bambini*, a *Cities for Play*, a *Growing Up Boulder* e a *Child Friendly Cities Initiative* (CFCI) da UNICEF.

Uma rede de alcance global importante é a *Città dei Bambini*, encabeçada pelo pedagogo, pesquisador e ativista italiano Francesco Tonucci, uma figura bastante presente no arcabouço teórico sobre o direito à cidade e à participação no

³ Novamente, é importante ressaltar que essas normativas devem se atentar à pluralidade que caracteriza as infâncias, de forma que garanta seus direitos sem desconsiderar especificidades das suas realidades culturais, como no caso de povos indígenas e quilombolas (OLIVEIRA, 2023). Este trabalho visa analisar as políticas públicas dentro das suas propostas definidas pelo arcabouço jurídico construído no campo da habitação, sendo necessários estudos mais aprofundados para adicionar uma camada analítica referente às especificidades culturais.

planejamento urbano pelas crianças. A rede *Città dei Bambini* no Brasil inclui a participação de algumas cidades paulistas, como Jundiaí, Mogi das Cruzes, Jarinu e Itupeva (LA CITTÀ DEI BAMBINI, [s.d.]). Tonucci é conhecido por radicalizar a lógica do planejamento urbano, repensando-a pela perspectiva da criança e colocando o seu direito ao brincar no centro das políticas urbanas, buscando uma cidade na qual a criança possa explorar, interagir e circular de maneira autônoma. Para alcançar essa cidade ideal para as crianças, coloca como fundamental a participação infantil no planejamento urbano. E como resultado desse processo, a população obtém não só uma cidade que é benéfica para todos – em especial para grupos mais vulneráveis como idosos e pessoas com deficiência – mas também, uma sociedade mais inclusiva e democrática (TONUCCI, 2020).

Na mesma linha de ideais, uma outra rede com impacto significativo nas experiências brasileiras é a *Urban95*. Ela é uma iniciativa internacional desenvolvida pela fundação holandesa Bernard van Leer, que propõe um novo olhar para o planejamento urbano a partir da perspectiva das crianças pequenas e de seus cuidadores. A premissa central da iniciativa é questionar como a cidade seria se fosse vista da altura de 95 cm, correspondente à estatura média de uma criança de três anos. A partir dessa abordagem, a Urban95 atua em parceria com governos municipais para desenvolver políticas e projetos que qualifiquem os espaços públicos, a mobilidade urbana e os serviços essenciais, garantindo que as cidades sejam mais acessíveis, seguras e estimulantes para a primeira infância (URBAN95, [s.d.]).

No Brasil, a rede é atualmente composta por 28 cidades, e inclui municípios como Fortaleza, Belo Horizonte, São Paulo, Boa Vista e Jundiaí. Além de possuir uma presença formal e estruturada no país, a Urban95 tem promovido parcerias institucionais com organizações do terceiro setor – como a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e o Instituto Alana, importantes referências na promoção de políticas públicas voltadas para o público infantil – e com prefeituras e secretarias municipais, fortalecendo o impacto nas ações públicas e nos territórios. A rede também apoia com recursos financeiros e assessoria técnica, preocupando-se ainda em integrar as ações com os programas nacionais, como o próprio PNPI (URBAN95, [s.d.]).

Além da articulação com o poder público e *advocacy*, algumas organizações se especializam na implementação das intervenções urbanas com as crianças e na escuta infantil em si. Uma delas será descrita em mais detalhes aqui, pois foi citada por alguns entrevistados (E. BH2, 2024; E. BH3, 2024; E. BH4, 2024; E. BH5, 2025),

sobretudo por conta da execução de atividades de escuta infantil em Belo Horizonte, que serão abordadas no capítulo dedicado a esta cidade. A organização mencionada se chama Cocriança, e é uma organização da sociedade civil (OSC) cuja missão é cocriar novas possibilidades de mundo que valorizem as infâncias, por meio do trabalho envolvendo o vínculo da criança com a cidade e com a comunidade. O grupo entende que com o “projetar” a partir dessa valorização dos processos e da participação infantil, alcança-se o usufruto e a apropriação dos espaços urbanos de forma livre e democrática (COCRIANÇA, [s.d.]).

A organização desenvolveu uma metodologia própria chamada “Percurso CoCriança”, que busca incluir crianças nos processos participativos e no desenho de espaços urbanos. A metodologia se baseia em seis partes principais: formar, reconhecer, cocriar, projetar, materializar e comunicar. As etapas de formação e comunicação são transversais às demais, e visam incluir a comunidade ao redor da criança nos projetos e aprofundá-la na cultura participativa. As demais etapas são as que dizem respeito à escuta, ao desenvolvimento de projetos e à sua materialização. São incluídas atividades como caminhadas no território, desenhos, construção de maquetes e elaboração de mapas afetivos para que as crianças expressem seus desejos e criem diretrizes para as mudanças que ocorrerão nos espaços em questão (E. OSC1, 2025; E. OSC2, 2025).

O CoCriança, assim como outras organizações do terceiro setor voltadas para a promoção dos direitos da infância, integra uma rede de iniciativas que fortalece a inclusão das crianças na apropriação e transformação dos espaços urbanos. Em diversas cidades, metodologias inovadoras de participação infantil têm sido incorporadas ao planejamento urbano, garantindo que as crianças participem nos diálogos e/ou sejam foco no projeto de intervenção em seus territórios. Municípios como Recife, Jundiá e Mogi das Cruzes vêm adotando práticas inspiradas no planejamento urbano centrado na infância, aplicando diretrizes que atendem às necessidades infantis e promovem a criação de ruas mais seguras, áreas de lazer adequadas e infraestruturas que favorecem o seu desenvolvimento. A seguir, serão apresentadas algumas dessas experiências e seus impactos na configuração das cidades.

3.2 Experiências de participação infantil nas intervenções urbanas pelo Estado e no contexto dos movimentos sociais

Uma das abordagens mais difundidas de intervenção no espaço urbano com as crianças é o urbanismo tático. É uma prática que aposta em intervenções pontuais e de baixo custo para transformar o espaço urbano, de maneira rápida e participativa. Além de proporcionar espaços para brincar e estimular a inventividade das crianças, materializa as intervenções, permitindo-lhes ver na prática uma cidade pensada por elas.

Uma cidade que pode ser citada como um destaque no Brasil no tema da inclusão das infâncias é Recife. Foi a primeira cidade a ser incluída na Rede Urban95 Brasil e tem apostado no investimento na primeira infância para combater a criminalidade e a desigualdade nos bairros mais vulneráveis (URBAN95, 2022). Dentro do contexto do Plano Municipal da Primeira Infância, crianças matriculadas nas escolas do município foram convidadas a desenhar “a cidade que queriam”. Suas ilustrações foram analisadas e os temas emergentes foram incorporados à pauta do plano municipal, garantindo que as “vozes” das crianças fossem consideradas no desenho das políticas urbanas (SILVA et al., 2024).

Além disso, a experiência do programa Mais Vida nos Morros se destaca por incluir ativamente as crianças no processo de transformação dos espaços públicos. Foram utilizadas metodologias como caminhadas lúdicas, mapeamentos afetivos e oficinas de desenho, permitindo que as crianças expressassem suas percepções e desejos para a comunidade. As iniciativas não apenas proporcionaram melhorias concretas nos espaços urbanos, mas também promoveram o engajamento e empoderamento das crianças como cidadãs ativas nos bairros (SILVA et al., 2024). A iniciativa do Mais Vida nos Morros foi inspirada em experiências da Colômbia, México e Venezuela que indicariam uma mudança no comportamento das pessoas a partir de intervenções urbanas e estéticas em áreas desfavorecidas (URBAN95, 2022).

Para além das intervenções estéticas, todavia, a diferença do programa estaria na integração com ações participativas e com a proposta de investir no território trabalhando a autoestima dos moradores locais, fortalecendo o sentimento de orgulho e pertencimento a um lugar, e promovendo o cuidado consigo mesmo e com a comunidade. Além disso, o programa parte de premissas sustentáveis,

estimulando por exemplo a redução de lixo que vai para os aterros, e se integra às demais políticas sociais para as regiões (URBAN95, 2022).

Jundiaí é outra cidade brasileira que tem se destacado na inclusão das crianças dentro das políticas urbanas. O projeto Cidade das Crianças se fundamenta na premissa de que a cidade deve ser pensada e projetada considerando as necessidades e direitos das crianças. O município começou a desenvolver essa iniciativa em 2017, com a criação da Política Municipal da Criança na Cidade, com o objetivo de

orientar o planejamento urbano, os projetos e as ações das diferentes áreas para o desenvolvimento saudável e seguro de crianças, favorecendo a ocupação dos espaços públicos com segurança, contato com a natureza, mobilidade, acessibilidade e entretenimento (PREFEITURA DE JUNDIAÍ, [s.d.])

A intervenção na cidade se inicia com a proposta de qualificar os trajetos entre a casa e a escola, escutando diretamente os estudantes de uma escola municipal e promovendo mudanças urbanas com base nessas contribuições (PERONI; UEMORI, 2024). No mesmo ano, foi firmada uma parceria com o Instituto Alana por meio do programa “Criança e Natureza”, estabelecendo o compromisso de criar condições favoráveis para as crianças crescerem e se desenvolverem em contato com a natureza (PREFEITURA DE JUNDIAÍ, [s.d.]).

Em 2018, Jundiaí passa a integrar a Rede Latino-americana - Cidade das Crianças, assumindo o compromisso de reorientar suas políticas urbanas para atender aos direitos das crianças e garantir sua participação ativa no planejamento da cidade (PERONI; UEMORI, 2024). Inicia o desenvolvimento de uma estrutura administrativa e participativa para desenhar políticas públicas voltadas para a primeira infância, instituindo o Comitê das Crianças de Jundiaí. O Comitê é composto por crianças de diferentes regiões da cidade para debater propostas e sugerir melhorias ao poder público. Esse grupo tem autonomia para definir seu cronograma e suas pautas. A cidade formalizou também o Grupo de Trabalho Intersetorial “Criança na Cidade”, que reúne diferentes setores da administração pública para garantir uma abordagem transversal e intersetorial nas políticas para a infância (PREFEITURA DE JUNDIAÍ, [s.d.]).

Peroni e Uemori (2024) relatam que, entre as principais iniciativas adotadas, destaca-se o Ruas de Brincar, programa instituído em 2019, que permite o fechamento

temporário de ruas para o uso exclusivo das crianças, promovendo o brincar livre no espaço urbano. A proposta parte do princípio de que a rua deve ser um espaço seguro de convivência e aprendizado, e não apenas um ambiente dominado pelos carros. Essa experiência se mostrou transformadora tanto para as crianças quanto para a comunidade, fortalecendo laços sociais e incentivando a participação ativa dos moradores. A iniciativa é acompanhada por ações complementares, como o projeto BrincAR LIVRE, que estimula o uso dos espaços públicos para brincadeiras e atividades ao ar livre, incentivando um contato maior com a natureza e ressignificando a ocupação da cidade.

A incorporação do olhar da criança na construção da cidade não apenas contribui para o desenvolvimento infantil, mas também transforma o espaço urbano em um local mais inclusivo e democrático. Em Jundiaí, essa abordagem foi institucionalizada, de forma pioneira, com a inclusão do capítulo “Da Política da Criança na Cidade” no Plano Diretor do município, assegurando que o direito ao brincar, à mobilidade segura e à participação sejam considerados na formulação de políticas públicas (PERONI; UEMORI, 2024):

Iniciativas como o Ruas de Brincar e o BrincAR LIVRE têm demonstrado o quanto o brincar pode ser transformador, não somente dos espaços urbanos, mas principalmente das relações: tanto gestores públicos e técnicos das diferentes áreas quanto famílias e sociedade em geral, ao garantir condições do direito ao brincar livre, passam a fazer escolhas tendo a criança como referência. Encontramos nela um fator que nos aproxima. (PERONI; UEMORI, 2024, p. 54)

Uma outra iniciativa que ganhou repercussão foi a construção do Mundo das Crianças, inaugurado em 2020 e motivado pelo pedido das crianças de “construir um parque público gratuito bem grande com brinquedos (inclusive aquáticos) para as crianças de todas as idades (sic)” (MUNDO DAS CRIANÇAS, [s.d.]). O parque totaliza uma extensão de 500 mil metros quadrados, com estações de brinquedos, paredes de escalada, quadras esportivas, pista de skate, áreas verdes para lazer, cultura e aprendizagem, fontes interativas e trilhas, prainha para banho de sol, cascata, pedalinhas, quiosques para piqueniques, estação de calistenia e espaço para *pets* (MUNDO DAS CRIANÇAS, [s.d.]).

Gonçalves e Ferreira Pires (2022) a partir de uma abordagem etnográfica, compreendem que a experiência de Jundiaí demonstra avanços na integração entre

gestão pública e demandas infantis, mas também revela desafios como a necessidade de garantir equidade no acesso a esses espaços e consolidar a participação infantil na tomada de decisões. As autoras sugerem que a efetivação desses direitos deve ir além da criação de equipamentos urbanos e considerar aspectos mais amplos, como segurança, educação e políticas sociais, para garantir que todas as crianças possam, de fato, usufruir dos benefícios da cidade. A despeito disso, a cidade tem se destacado nacional e internacionalmente como uma referência na formulação e execução de políticas voltadas para o público das crianças e adolescentes, formalizando não só instâncias de participação como provisões orçamentárias para implementá-las.

Também no estado de São Paulo, a cidade de Mogi das Cruzes tem abraçado o compromisso de fortalecer as ações com foco na primeira infância. A cidade lançou o Programa Mogi Cidade da Criança – uma política intersetorial com foco no desenvolvimento de uma cidade amigável à infância. Em entrevista com uma das organizações participantes, foi descrito um projeto piloto do programa, que envolveu um quarteirão em uma região periférica da cidade, onde estavam localizadas 4 escolas e uma UBS. O projeto objetivou criar uma forma de intervenção replicável, contextualizado e integrado ao poder público, partindo da escuta e dos desejos das crianças. Um grupo de crianças de cada escola participou de 4 oficinas de cocriação e 1 de construção para expressar o que buscavam para o entorno da escola, e foram realizados 3 encontros abertos a toda comunidade. As crianças e a comunidade também puderam participar de 2 mutirões para a realização do projeto, que foi idealizado em parceria com os arquitetos da prefeitura.

Um dos fatores que caracteriza a propensão da cidade a se aproximar dos processos de participação infantil foi a abertura do secretário de Urbanismo da prefeitura, que já demonstrava uma prévia sensibilização ao tema. Além de ter técnicos que se comprometem com o processo, percebeu-se que a pauta do atendimento infantil gera uma mobilização e validação política para os gestores municipais. Isso se mostra em consonância com o que Ingram e Schneider (1993) afirmam sobre a construção social do público: à medida em que um público-alvo é capaz de mobilizar apoio político, os benefícios voltados a ele também aumentam.

Do ponto de vista da estrutura administrativa, também é possível priorizar a pauta infantil. Fortaleza criou a Coordenadoria Especial da Primeira Infância (Cespi) em 2021, responsável por articular e coordenar políticas intersetoriais voltadas para crianças de 0 a 6 anos. A Cespi atua em parceria com diversas secretarias municipais,

organizações da sociedade civil e redes internacionais, como a própria Urban95, garantindo que a agenda da primeira infância seja prioritária dentro das políticas públicas da cidade. Além disso, a gestão municipal estruturou um Grupo Técnico Intersetorial, composto por representantes das áreas de saúde, educação e assistência social, que se reúne regularmente para planejar e monitorar as ações implementadas, buscando manter o princípio da intersetorialidade (COORDENADORIA ESPECIAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA; PREFEITURA DE FORTALEZA, 2024).

As conquistas da política de primeira infância em Fortaleza incluem a criação de 34 Centros de Educação Infantil (CEIs), a implementação de pátios escolarizados naturalizados, o fortalecimento da assistência à saúde materno-infantil com Núcleos de Desenvolvimento Infantil, a expansão do programa de visita domiciliar Cresça com Seu Filho e a criação do Orçamento Primeira Infância (OPI), que permite maior transparência e eficiência na alocação de recursos. Além disso, a cidade desenvolveu intervenções urbanas inovadoras, como os Microparques Urbanos, o Projeto Caminhos da Escola, que melhora a segurança viária para crianças, e a Rua das Infâncias, que promove espaços públicos mais acessíveis e estimulantes para as crianças (COORDENADORIA ESPECIAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA; PREFEITURA DE FORTALEZA, 2024).

As municipalidades aqui descritas não são as únicas existentes no Brasil, mas ajudam a ilustrar o que tem sido feito no país em prol das crianças no que tange às políticas urbanas. As iniciativas têm se restringido essencialmente aos espaços livres, aos trajetos entre locais de interesse das crianças e aos lugares de brincar. Os municípios têm feito pouco ou quase nada em relação à habitação em si com participação infantil, tanto é que não se encontram materiais a respeito do assunto na literatura da administração pública. No entanto, as crianças já têm desempenhado um papel ativo em movimentos sociais voltados para a moradia. Nos movimentos populares, elas não apenas acompanham os adultos, mas também constroem formas próprias de engajamento e reivindicação de direitos.

Um exemplo emblemático dessa dinâmica é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que, ao longo de três décadas, consolidou-se como um dos principais movimentos sociais do Brasil. Mais do que uma luta pela terra, o MST estruturou um modelo coletivo de vida nos assentamentos, no qual as crianças sempre tiveram participação ativa. Desde a origem do movimento, elas acompanham

as ocupações, integram ações políticas e contribuem para a construção de identidade coletiva. Com o tempo, foram desenvolvidos espaços e estratégias específicas voltadas para a infância, tanto para garantir direitos básicos, como a educação, quanto para fortalecer o sentimento de pertencimento das novas gerações à luta social (GOUVÊA et al., 2019).

Nesse contexto, um dos pilares da educação nos assentamentos é a Pedagogia do Movimento Sem Terra, que parte da própria vivência dos trabalhadores rurais para estruturar práticas educativas voltadas à realidade do campo. O MST desenvolveu também um conjunto de iniciativas que fortalecem a cultura infantil e a identidade dos seus integrantes mais jovens, como a criação de revistas, CDs, jornais e outros materiais voltados ao público infantil. Outra iniciativa central são as Cirandas Infantis, espaços não escolares que acompanham a dinâmica do movimento e permitem que as crianças participem das mobilizações, congressos e encontros sem ficarem deslocadas da luta coletiva (GOUVÊA et al., 2019).

Gouvêa et al (2019) ainda abordam os Encontros dos Sem Terrinha, realizados desde 1994, e cujo nome foi atribuído pelas próprias crianças. Os encontros têm um caráter tanto formativo quanto político, pois as crianças participam ativamente da elaboração de pautas e chegam a integrar negociações com o poder público, reforçando o papel da infância dentro da organização. O 1º Encontro Nacional das Crianças Sem Terrinha, realizado em Brasília, contou com a participação de 1.200 crianças de todas as regiões do país e incluiu debates sobre direitos da infância, acesso à educação no campo, alimentação saudável, agroecologia e questões de gênero.

Os autores ainda indicam que a condução e a construção de espaços no MST, nos quais as crianças são as protagonistas, não anulam relações de hierarquia geracional e outras dinâmicas adultocêntricas que possam ocorrer. No entanto, o MST, ao estruturar uma identidade coletiva para a infância dentro do movimento, fortalece a ideia de que o protagonismo infantil não é apenas um direito, mas uma estratégia para a continuidade da luta social e apresenta evidências reais dessa agência das crianças.

Em movimentos de ocupações urbanas também se vê muito da atuação das crianças, e sua presença se torna um dos argumentos para vociferar a luta por moradia digna. No próprio caso das ocupações da Izidora, em Belo Horizonte, uma ordem de despejo de 2014 foi revertida sob a justificativa de que a prefeitura não havia

realizado um Plano de Alocação Escolar para as crianças e adolescentes que seriam despejados (GOUVÊA et al., 2019).

Bizzotto et al. (2024), a partir de um estudo investigativo sobre as territorialidades infantis na ocupação Rosa Leão da região da Izidora, destacam como as crianças se apropriam do espaço urbano por meio do brincar, do deslocamento e da participação comunitária, revelando sua agência na construção do território. As crianças das ocupações urbanas crescem junto com o próprio desenvolvimento e construção do assentamento, a medida em que as mudanças e adaptações nas suas casas e na dos vizinhos vão ganhando robustez e materialidade para permanência no local.

Os autores contam, a partir da pesquisa de campo, que as crianças participam dos espaços e atividades coletivas, e que inclusive ganha o nome de “criança-coordenadora” aquela que assume o papel de apoiar na organização dos espaços e na mobilização dos moradores. A coletividade que caracteriza a ocupação também proporciona maior liberdade para as crianças circularem e brincarem pelo território, mesmo sem a presença de um adulto. Embora a liberdade para circular seja atravessada por questões de gênero, uma vez que meninos a experienciam em maior frequência que as meninas, a presença das crianças nas ruas e espaços livres da ocupação é também uma subversão, ao passo que desafiam a lógica adultocêntrica de uma infância vigiada (BIZZOTTO et al., 2024).

Gobbi e Anjos (2021) relatam a forma como as crianças ocupam e interagem com os edifícios ocupados na cidade de São Paulo, destacando que, apesar da precariedade e das dificuldades do ambiente, elas encontram maneiras criativas de brincar e produzir significados próprios dentro desse espaço. Em meio à luta por moradia, as crianças participam e constroem suas próprias narrativas e formas de existência, reinventando os limites impostos pela arquitetura que não foi planejada para elas.

A partir dos casos mencionados, é possível perceber que independentemente dos espaços de participação institucionalizados pelo Poder Público, as crianças já estão de alguma forma moldando e ocupando os lugares onde vivem – às vezes como um apoio para as manifestações lideradas pelos adultos, outras em espaços reservados para vocalizarem suas demandas, e muitas vezes até em disputa com eles, subvertendo significados e concepções adultocêntricas sobre as infâncias.

Desconstruir tais concepções, acolher as formas alternativas de ocupar o espaço e exercitar o diálogo com quem traz diferenças são fundamentais para um desvio da visão hegemônica de se desenhar o mundo – e no caso deste trabalho, as políticas públicas. Onde ficam, então, as crianças nas políticas urbanas e habitacionais? Como são atendidas por elas? Para responder tais perguntas, o próximo capítulo se debruçará sobre o que constitui uma casa adequada para o grupo infantil, reunindo diversos trabalhos teóricos e propondo um modelo de análise das políticas públicas.

4 CRIANÇA, CIDADE E MORADIA ADEQUADA

A relação entre moradia e infância é um campo fundamental de análise para garantir o atendimento das necessidades básicas de crianças e adolescentes e a efetivação de seus direitos. Este capítulo busca contribuir para essa discussão teórica ao examinar o conceito de moradia adequada sob a perspectiva infantil, estruturando os diferentes aspectos que a compõem e analisando, com base na literatura existente, os impactos da sua precariedade no bem-estar e nas oportunidades do grupo em foco.

A partir dessa sistematização, propõe-se um modelo de análise que permita avaliar políticas habitacionais, formulando perguntas norteadoras que auxiliem na identificação de sua aderência às necessidades infantis e dos possíveis déficits que possam comprometer o seu atendimento.

4.1 Dimensões da moradia adequada

Quando se fala em crianças e cidades, existe um arcabouço teórico bastante desenvolvido acerca de temas como arquitetura escolar e acesso infantil a espaços públicos e coletivos. Contudo, a discussão sobre a habitação e os efeitos que ela acarreta para as infâncias em contextos de precariedade é bastante incipiente, e se torna ainda mais escassa no âmbito das políticas públicas (CARVALHO; SEIXAS; SEIXAS, 2023). Assim como outros recortes de públicos-alvo recorrentemente abordados, como raciais, de gênero e de classe, o recorte etário apresenta especificidades em seu atendimento e o não conhecimento delas pode implicar em efeitos indesejados tanto na ausência quanto na presença de ações públicas mal planejadas.

Para uma análise mais abrangente sobre os impactos de uma moradia inadequada para as crianças, é recorrente a compartimentalização da moradia em si, indicando quais são as características atribuídas a ela e como cada uma delas afeta o contexto infantil, como será demonstrado nos parágrafos seguintes. A definição dessas características aborda não só aspectos físicos da casa e do seu entorno, como também aspectos sociais do arranjo familiar – destacando-se sobretudo o perfil materno, já que as mães costumam ser as figuras mais presentes nos cuidados infantis – e sociodemográficos da vizinhança onde se encontra.

Suglia et al (2011), a partir de um estudo longitudinal em 20 cidades dos Estados Unidos centrado em pares de mulheres e seus filhos, elencam como elementos da precariedade habitacional os seguintes aspectos: qualidade física (deterioração e desordem da habitação); instabilidade (mudanças de endereço frequentes); saúde mental das mães; e fatores sociais como ocorrência de violência doméstica por parte dos pais e dificuldades financeiras.

Em entrevista para a organização Habitat para a Humanidade, a pesquisadora médica Sandel resume os fatores essenciais da moradia como qualidade do lar, estabilidade, acessibilidade e localização (HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, [s.d.]). Sandel afirma que, cada vez mais, As instituições da Saúde se veem limitadas para solucionar casos de saúde somente com tratamentos médicos, e que o bem-estar das crianças passa incondicionalmente por uma moradia adequada.

Leventhal e Newman (2010), em uma revisão sistemática com publicações dos 25 anos anteriores, chegam em seis dimensões de adequação da moradia: a qualidade física, o adensamento domiciliar, a mobilidade residencial, a relação com a propriedade, particularidades da habitação pública subsidiada e a acessibilidade financeira, estabelecendo possíveis vínculos com a saúde e com o bem-estar infantil. A habitação pública subsidiada trata-se daquelas que são reguladas por políticas governamentais em termos de qualidade física e acessibilidade financeira. A habitação pública subsidiada não será uma dimensão levada em consideração para o modelo de análise por se tratar de uma condição específica das políticas públicas norte-americanas, que regulam casas em aspectos da qualidade física e da acessibilidade financeira.

Em um relatório realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Kaztman (2011), a partir de pesquisas latino-americanas, aponta para um modelo de análise da moradia que considera as seguintes características: nível de adensamento domiciliar, qualidade dos materiais de pisos, paredes e tetos, infraestrutura de saneamento e abastecimento de água. Além desses aspectos, incorporam indiretamente características da localização e do entorno, da composição familiar e padrões culturais. A mãe, novamente, aparece na análise como uma figura importante de influência dos cuidados infantis, e a sua renda e escolaridade entram como variáveis de controle.

Ramos (2018), em uma pesquisa focada nos assentamentos precários em Bogotá, reforça o adensamento da habitação como uma das condicionantes que mais

dificulta o bem-estar e desenvolvimento da criança, junto com a falta de acesso a sistemas de saneamento básico, água e espaços verdes.

As organizações UN-Habitat, Habitat for Humanity e UNICEF (SINGH et al., 2022) publicaram um relatório definindo que uma moradia adequada gera um impacto transformacional nas crianças quando atende critérios em diferentes níveis, ampliando e inserindo a casa dentro de outras escalas de discussão. No primeiro e menor nível, o da unidade habitacional, apresentam as dimensões essenciais da moradia adequada: ter bons materiais e boas condições físicas, estar conectada a serviços básicos, ter a posse assegurada e o amparo por direitos relacionados à propriedade/aluguel, proporcionar bem-estar mental e ser acessível financeiramente.

Já no segundo nível, do bairro e da comunidade local, a casa adequada é caracterizada pela sua localização e pelo acesso ao transporte público, a serviços, a oportunidades econômicas, a ações de planejamento urbano, à segurança e a oportunidades de educação. Por fim, no nível mais amplo, o da cidade e da região, deve proporcionar inclusão social, acesso a oportunidades financeiras e econômicas, segurança alimentar, respeito à identidade e gênero, e estar amparado por uma capacidade governamental.

A partir dos trabalhos mencionados acima, chegou-se em uma proposta de divisão da moradia em fatores de influência para crianças e adolescentes para serem incorporados ao modelo de análise das políticas públicas (Quadro 3). As dimensões da moradia são diferenciadas no modelo como fatores de influência **direta** e **indireta**, sendo os primeiros aqueles com as quais as crianças estabelecem uma interação direta, como o espaço físico, a estabilidade residencial e o número de pessoas que habitam o espaço com ela. Já os fatores indiretos são aqueles que também são associados à moradia e influenciam a criança, mas atuam sobre os fatores de influência direta, reduzindo ou aumentando seus efeitos negativos. Por exemplo, um imóvel com segurança de posse (fator de influência indireta) gera maior estabilidade residencial (fator de influência direta).

Essas características estão apresentadas no Quadro 3 a seguir, e são discutidas com maior profundidade a seguir, a partir de estudos teóricos e empíricos já realizados, levantados das bibliografias nacional e internacional disponíveis, que trazem relações entre uma característica de uma moradia – normalmente precária – com algum efeito na vida das crianças.

Quadro 3 – Quadro-síntese com as dimensões da moradia adequada e seus impactos para crianças e adolescentes

	Dimensão	Descrição da dimensão	Impactos para crianças e adolescentes
Fatores de influência direta	Qualidade física da casa	É a caracterização do nível de deterioração e desordem da moradia, representada pelas condições dos materiais de pisos, paredes e tetos, e definindo o padrão de habitabilidade da casa.	A precariedade dos materiais e da estrutura da moradia impacta diretamente a saúde das crianças, aumentando a incidência de doenças respiratórias, cardiovasculares e neurológicas, além de expô-las a riscos de incêndios, choques elétricos e intoxicações. A má ventilação e a iluminação inadequada comprometem o bem-estar e o desempenho escolar. O estigma social da moradia precária afeta a sociabilidade e autoestima. Espaços indignos geram estresse e conflitos familiares, prejudicando o desenvolvimento emocional e social.
	Estabilidade residencial	Indica a frequência com que a família é obrigada a se mudar de moradia, podendo ser motivada por diferentes razões, como despejos, inacessibilidade financeira, remoção por conta de obras públicas, remoção por conta de risco geológico etc.	Mudanças frequentes de moradia afetam o desempenho escolar, prejudicam a continuidade de vínculos sociais e podem comprometer o bem-estar emocional das crianças. A insegurança habitacional gera estresse familiar e instabilidade, impactando o desenvolvimento socioemocional. Em casos de remoções forçadas, pode haver descontinuidade no acesso à educação e aos serviços básicos.
	Adensamento domiciliar	Indica se a quantidade de pessoas que habita a mesma casa está muito alta para o espaço e funcionalidades disponíveis, gerando precariedade na ocupação. O sobreadensamento ocorre quando as despesas da moradia formal e unifamiliar são muito altas, levando à coabitação.	O excesso de pessoas em um mesmo espaço aumenta o risco de transmissão de doenças respiratórias e gastrointestinais, prejudicando a saúde infantil. A sobrelotação afeta negativamente o desempenho escolar e reduz a privacidade, impactando o bem-estar emocional. Além disso, ambientes superlotados intensificam conflitos familiares e aumentam o risco de exposição à violência e abusos.
	Acesso a infraestrutura e serviços básicos	Indica a presença na casa de inserção dentro da infraestrutura e serviços urbanos de saneamento básico, garantindo o acondicionamento e tratamento de esgoto, águas pluviais e resíduos sólidos, bem como garantindo o acesso à água potável.	A ausência de saneamento básico, energia elétrica e água potável aumenta o risco de doenças infecciosas e compromete a nutrição e o desenvolvimento cognitivo infantil. A falta de energia e internet limita o acesso à educação e reforça desigualdades, especialmente para meninas. Serviços precários tornam os bairros inseguros para a circulação das crianças, afetando sua mobilidade e bem-estar.
	Localização e oportunidades do território	A localização da moradia revela a sua inclusão dentro da malha de transportes, equipamentos públicos de saúde, educação, bem como a espaços verdes, de lazer, de cultura e de esportes. Além disso, uma localização adequada implica também em oportunidades sociais e econômicas para a criança e sua família.	A falta de acesso a transporte, serviços, áreas verdes e infraestrutura urbana limita as oportunidades de lazer, cultura e aprendizado. A distância de escolas e hospitais compromete a continuidade da educação e da saúde infantil. Regiões com questões de segurança pública aumentam os riscos de violência e reduzem a segurança para brincar e circular. A exclusão territorial reforça desigualdades e prejudica a mobilidade social das crianças.
Fatores de influência indireta	Segurança da posse	Indica se há proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças à permanência na casa.	A insegurança da posse gera medo do despejo e mudanças forçadas, afetando a saúde mental das crianças com estresse e ansiedade. A instabilidade habitacional impacta o desempenho escolar e a sociabilidade. A posse formalizada proporciona maior estabilidade, reduzindo a frequência de deslocamentos e favorecendo o acesso a serviços essenciais como matrícula escolar e oportunidades de trabalho para os responsáveis.
	Acessibilidade financeira da moradia	Indica se os custos de moradia estão adequados aos valores de renda dos moradores, de forma a não comprometer o atendimento a outros direitos básicos.	O alto custo da moradia reduz os recursos disponíveis para alimentação, saúde, educação e lazer das crianças, afetando seu desenvolvimento integral. Famílias que gastam uma grande parte da renda com aluguel podem enfrentar maior estresse, conflitos e instabilidade. Regiões mais caras podem oferecer melhores serviços, mas também reforçam desigualdades e tornam o acesso à moradia digna um desafio para famílias de baixa renda.

Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de estudos sobre moradia e infância (CEBALLOS RAMOS, 2018; HABITAT FOR HUMANITY, [s.d.]; HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, [s.d.]; KAZTMAN, 2011; LEVENTHAL; NEWMAN, 2010; SINGH et al., 2022; SUGLIA; DUARTE; SANDEL, 2011; entre outros).

4.1.1 Fatores de influência direta

O primeiro fator da moradia adequada de influência direta para crianças e adolescentes é a **qualidade física da casa**, uma característica que já foi amplamente discutida em estudos existentes (LEVENTHAL; NEWMAN, 2010, p.1168), principalmente aqueles provenientes do campo da medicina. Aqui é importante realçar que a qualidade se refere somente à adequação física do espaço às necessidades de salubridade, segurança física e proteção contra intempéries e desastres naturais. Não serão consideradas discussões referentes à qualidade da organização espacial e à arquitetura especializada no desenvolvimento motor e cognitivo da criança, como no caso da arquitetura montessoriana, que visa adaptar os espaços à escala da criança para que esta tenha autonomia de se movimentar e realizar atividades pelo ambiente sozinha.

Estudos indicam uma relação significativa entre problemas respiratórios em crianças, como asma, e a presença de mofo e infiltrações, geralmente causados por impermeabilização e vedação inadequadas dos ambientes (FISK; LEI-GOMEZ; MENDELL, 2007). Além disso, a presença de poluentes no ar, como alérgenos, insetos e ácaros, também contribui para esses problemas (SUGLIA; DUARTE; SANDEL, 2011; WU; TAKARO, 2007). A organização Habitat para a Humanidade estima que cerca de 40% dos casos de asma podem ser atribuídos a fatores domésticos como mofo, ratos e baratas ou exposição a componentes químicos em casa (HABITAT FOR HUMANITY, [s.d.]).

Os materiais de construção desempenham papel crucial, pois devem ser apropriados ao clima local para proporcionar abrigo e conforto térmico diante de chuvas, calor e outras condições climáticas. Deficiências nesse aspecto podem resultar em doenças, comprometendo a longevidade e a saúde das pessoas (KAZTMAN, 2011). A Organização Mundial da Saúde aponta que crianças e idosos são mais suscetíveis a problemas respiratórios e cardiovasculares quando expostos a temperaturas extremas (WHO, 2018). Essa proteção tem se mostrado ainda mais relevante diante das mudanças climáticas que o planeta vem enfrentando decorrente da ação humana predatória.

O ambiente doméstico e os materiais de construção presentes nas edificações também podem apresentar um risco às crianças, expondo-as a substâncias como o benzeno, o monóxido de carbono, o formaldeído e hidrocarbonetos policíclicos

aromáticos, que causam doenças respiratórias e cardiovasculares, ou no limite, podem levar a problemas letais (WHO, 2018). Adicionalmente, há evidências que relacionam o chumbo presente em tintas com danos neurológicos, e impactos que perduram ao longo da vida de diversos tipos, como dificuldades de aprendizagem, anemia e distúrbios em habilidades de coordenação, visual, espacial e de idioma (UNEP; IPEN, 2013).

O controle da concentração de chumbo presente nas tintas, neste caso, foge da análise de uma política de habitação, pois está vinculado à fiscalização de órgãos reguladores. Em 2015, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) realizou um programa de análise de chumbo em tintas de diferentes marcas, bem como notificou aquelas que apresentavam uma quantidade maior do que a definida em norma, alertando-as sobre os riscos de saúde para as crianças (INMETRO, 2015).

As ações públicas habitacionais, por sua vez, podem prezar pela conservação adequada das moradias, para que tenham uma boa vedação e não apresentem infiltrações ou patologias dessa natureza, contribuindo assim para a menor intoxicação de crianças por chumbo. A intoxicação normalmente acontece pela ingestão de tintas que estejam descascando das paredes e que podem ser levadas à boca por crianças pequenas (INMETRO, 2015). Outros materiais de construção, principalmente em condições ruins de conservação, podem se tornar nocivos à saúde, como o amianto (INCA, 2020).

Além das características citadas, existem outras que são importantes para a garantia da segurança física das crianças e de outras faixas etárias. Estas dizem respeito à adequação da casa a normativas técnicas, como as que regulam instalações elétricas, instalações de gás e as de segurança contra incêndios. Moradias precárias, muitas vezes autoconstruídas ou/e sem rotinas de manutenção, podem apresentar instalações que expõem seus moradores a riscos: fiações expostas e instalações elétricas antigas podem aumentar o risco de choques e princípios de incêndio, botijões de gás posicionados em locais fechados podem gerar explosões e/ou vazamentos etc. (CORPO DE BOMBEIROS DE SÃO PAULO, 2019).

Ventilação e iluminação adequadas também são fundamentais para a qualidade do ambiente doméstico. Espaços bem ventilados ajudam a regular a temperatura interna e a qualidade do ar, enquanto boa iluminação auxilia na redução de mofo e alérgenos prejudiciais. Essas características não só promovem saúde, mas

também criam um ambiente mais propício ao estudo e à concentração das crianças, diminuindo a incidência de doenças e aumentando a frequência escolar (SINGH et al., 2022).

Moradias precárias também impactam negativamente a sociabilidade das crianças, que muitas vezes evitam levar amigos para casa devido ao estigma social associado a esses espaços (KAZTMAN, 2011). Assim, a qualidade física da casa no modelo de análise proposto será considerada como um fator de influência direta para crianças, já que as suas características acarretam efeitos diretamente na criança, como é o caso de doenças respiratórias causadas pela presença de mofo ou pela ingestão de chumbo proveniente de tintas. A qualidade física também impacta indiretamente na vida das crianças, por meio dos efeitos nas relações familiares. Um espaço inadequado, disfuncional ou indigno dificulta a criação de um ambiente de cuidado saudável, aumentando o estresse psicológico e os conflitos familiares (SINGH et al., 2022).

A segunda dimensão de influência direta é a **estabilidade residencial**, característica que indica se os moradores estão propensos a serem despejados ou a se virem obrigados a se mudar de sua casa. Essas mudanças podem ocorrer por conta de aumentos no valor do aluguel, remoções decorrentes de obras públicas, remoções por risco de desastres naturais, ou até pela própria fragilidade da posse que se estabelece em relações informais de moradia, na qual os moradores ficam desprotegidos juridicamente e suscetíveis às decisões de proprietários e intermediários dessas habitações (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013). A estabilidade residencial é uma dimensão que normalmente aparece na literatura pela sua face oposta – a da mobilidade residencial –, porém, para padronização do modelo de análise, de forma que as características sejam tratadas como aquelas que são importantes de serem garantidas para as crianças, ela será definida pelo seu viés positivo.

A alta frequência de mudanças residenciais aparece muito na literatura associada a prejuízos no desempenho escolar de crianças e adolescentes, podendo levar a possíveis efeitos negativos a longo prazo como a redução da escolaridade (LEVENTHAL; NEWMAN, 2010). Além de impactar no desempenho escolar, as frequentes mudanças também afetam aspectos de sociabilidade, pois levariam a mais conflitos em relações familiares e entre amigos e teriam um efeito de declínio do

capital social das crianças e adolescentes, que passa por mudanças quando se perde o convívio cotidiano (PRIBESH; DOWNEY, 1999).

Importante ressaltar que a mudança residencial não determina necessariamente um prejuízo para a criança ou para o adolescente. As mudanças geram questões mais profundas quando acontecem mais de uma ou duas vezes. Também podem ser compensadas de maneira positiva se ocorrem para uma casa melhor e/ou em uma localização mais favorável para a família.

A mobilidade residencial será tratada aqui como um fator de influência direta, pois a alta ou baixa frequência de mudanças pode trazer consequências para as crianças.

A terceira dimensão de influência direta é o **adensamento domiciliar**. Leventhal e Newman, a partir de sua revisão sistemática, apontam que muitos dos estudos levantados dedicam-se a relacionar o sobreadensamento domiciliar com a saúde da criança (LEVENTHAL; NEWMAN, 2010, p.1169). Constatou-se que moradias nas quais vivem muitas pessoas aumentam as chances de transmissão de doenças respiratórias para as crianças (WHO, 2018) e o surgimento de problemas gastrointestinais a médio e longo prazos (GALPIN; WHITAKER; DUBIEL, 1992).

O maior número de pessoas em um mesmo ambiente aumenta esse risco de transmissão de doenças, na realidade, para qualquer faixa etária e, de fato, isso se confirmou durante a pandemia da COVID-19 em 2020. Os bairros de São Paulo com alta concentração de cortiços – imóveis normalmente precários onde várias famílias se veem obrigadas a dividir os espaços por falta de opções acessíveis – foram mais afetados pela doença (BARBOSA; AVANCI; KOHARA, 2020).

Na época, dados da Prefeitura de São Paulo indicaram que regiões com maior quantidade de favelas, cortiços e núcleos habitacionais coincidiam com maiores números de mortes pela COVID-19, chegando até a 10 vezes mais do que em bairros com melhores condições sociais (PORTAL DE NOTÍCIAS G1 SP, 2020). Ao colocar os cortiços em foco, é possível aferir que práticas de isolamento social para reduzir o risco de contaminação se tornavam muito mais difíceis de serem feitas, já que a circulação de pessoas fora do próprio círculo familiar também é maior.

Além da relação com a saúde, o aspecto habitacional do sobreadensamento para as crianças vem frequentemente associado a problemas na escola. Goux e Maurin (2005) observaram que há uma maior ocorrência de repetições no ensino fundamental e médio para crianças que vivem em casas sobrelotadas. Kohara (2009)

confirmou essa relação a partir de um estudo na Escola Municipal de Ensino Fundamental Duque de Caxias, localizada em uma região de alta concentração de cortiços de São Paulo. O pesquisador acompanhou e entrevistou alunos e professores, identificando que aqueles que viviam nos cortiços apresentavam as maiores taxas de reprovação. Analisando o nível de escolaridade de famílias vivendo em condições de sobreadensamento domiciliar, Conley (2001) encontrou menores chances de se completar os anos escolares até os 25 anos de idade para essas pessoas.

A sobrelotação das casas impacta negativamente as crianças por limitar o seu espaço pessoal, e intensifica o efeito por afetar os pais da mesma forma, aumentando os conflitos familiares e reduzindo a capacidade do grupo de oferecer um ambiente saudável para as crianças (KAZTMAN, 2011; LEVENTHAL; NEWMAN, 2010). A falta de privacidade também é prejudicial, pois, ao gerar demandas sociais externas em excesso, não permite que a criança tenha um espaço de reflexão, para construir as próprias ideias e questionar explicações (CEBALLOS RAMOS, 2018). Em situações mais graves, a exposição de crianças a espaços com difícil controle das pessoas que circulam e pouca privacidade aumenta os riscos de enfrentarem violências e abusos (CEBALLOS RAMOS, 2018; LEVENTHAL; NEWMAN, 2010; SINGH et al., 2022).

A quarta dimensão de influência direta para crianças e adolescentes é o **acesso à infraestrutura e serviços básicos**. A estrutura de uma casa, no meio urbano, está intrinsecamente conectada ao seu entorno. Para que seja considerada adequada, é necessário que tenha acesso a serviços essenciais, como energia, água potável e saneamento básico, incluindo coleta e tratamento de esgotos, limpeza urbana, coleta de lixo, drenagem e manejo da água das chuvas. Esses serviços, planejados e executados para áreas urbanas, são determinantes para as condições de habitabilidade. Quando não são realizados ou a infraestrutura não chega às residências, as condições habitacionais das famílias são comprometidas.

Assim, discutir habitação implica, necessariamente, considerar sua ligação com a infraestrutura urbana. Nos países periféricos, as desigualdades socioespaciais manifestam-se de diversas formas, sendo uma das mais evidentes a desigualdade na infraestrutura urbana e no acesso aos bens e serviços urbanos. O crescimento desordenado das cidades, combinado com processos históricos de segregação e de desigualdade econômica e socioespacial, resulta em espaços urbanos profundamente

fragmentados, onde determinadas regiões concentram investimentos públicos e privados, enquanto outras permanecem marginalizadas.

Nesta pesquisa, considera-se que o entorno imediato da moradia faz parte do conceito de habitação, pois é ele que viabiliza o acesso direto à infraestrutura e aos serviços de abastecimento e saneamento básico. Deficiências estruturais, como falta de encanamento e de acesso ao esgoto sanitário, levam a contaminação da água e disseminação de doenças, impactando as crianças no seu nível nutricional, na maior vulnerabilidade a doenças e no desenvolvimento cognitivo (KAZTMAN, 2011). Uma meta-análise de estudos realizados na Indonésia, Brasil, Paquistão e Índia, confirmou essa relação, indicando que residências com acesso ao saneamento domiciliar resultam em um melhor desenvolvimento da capacidade cognitiva das crianças (SCLAR et al., 2017). De maneira alarmante, a UNICEF apontou em 2021 que, em nível global, mais de 700 crianças com menos de 5 anos morriam diariamente devido a doenças diarreicas associadas ao saneamento precário (ONU NEWS, 2021).

O acesso à energia elétrica é outro elemento fundamental para garantir a qualidade de vida das crianças, permitindo que elas estudem em casa e que os bairros onde vivem sejam mais seguros para circulação. Além disso, a disponibilidade de energia tem um impacto direto na redução de desigualdades de gênero, uma vez que facilita que meninas – tradicionalmente mais envolvidas com tarefas domésticas ao longo do dia – possam se dedicar aos estudos à noite (SINGH et al., 2022).

Um outro serviço essencial hoje em dia para crianças e famílias é a conexão com a rede de internet. Durante a pandemia, em especial, esse serviço se mostrou mais necessário do que nunca, já que a comunicação com os amigos e as próprias aulas escolares passaram a acontecer no meio digital. O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação apontou que 93% e 95% das escolas públicas municipais e estaduais, respectivamente, relataram dificuldades para manter o ensino digital durante a pandemia por conta de falta de internet e dispositivos eletrônicos (PORTAL DE NOTÍCIAS G1, 2021).

A conexão com os serviços e infraestrutura são importantes e também estão intrinsicamente ligados à localização da moradia. O quinto e último fator de influência direta para crianças e adolescentes é **a localização e as oportunidades que o território oferece a elas**. A caracterização de uma moradia adequada insere-se dentro de um contexto mais amplo, que pode ser analisado em diferentes níveis – na escala do entorno direto, do bairro, da cidade e assim por diante. Do ponto de vista

de uma moradia que possui impacto positivo para as crianças, não se deve desassociar a análise da unidade habitacional daquela voltada para sua localização, pois é no território que as oportunidades e os acessos para a criança se concretizam.

Neste sentido, algumas características do território serão incluídas na proposição do modelo. Contudo, na aplicação desse modelo a políticas públicas, tais características são mais difíceis de identificar, já que frequentemente estão sob a responsabilidade de diferentes órgãos públicos. Na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, por exemplo, a política habitacional é executada pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), enquanto as ações de urbanização e planejamento urbano estão sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU). A Urbel, por sua vez, é uma autarquia municipal vinculada à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), o que apresenta um desafio adicional ao trabalho interdisciplinar e integrado com a política urbana.

As políticas públicas habitacionais, conforme serão aprofundadas nos Capítulos 5, 6 e 7, frequentemente se distanciam de critérios e proposições de impacto territorial, concentrando-se somente na escala da unidade habitacional. Isso significa que normalmente atuam "da porta para dentro" da unidade, seja promovendo melhorias físicas ou regularizando aspectos documentais, como a posse e propriedade do imóvel. Essa separação entre as "escalas" da moradia adequada resulta em um afastamento da promoção de habitações em territórios bem abastecidos e estruturados, agravando a segregação socioterritorial. Do ponto de vista da pesquisa, essa divisão exigirá a análise de políticas em dois âmbitos – o habitacional e o urbano.

O desenvolvimento físico e social das crianças estabelece uma relação com o bairro e a estrutura do entorno da sua casa, especialmente em relação às atividades externas que ela pode realizar e às funções que a casa sozinha não é capaz de suprir. O espaço para brincar, correr e se exercitar contribui para menos problemas ligados ao sedentarismo, diabetes, saúde mental ruim e questões cardiovasculares (WHO, 2018). Para isso, é fundamental que a casa esteja localizada em áreas providas de infraestrutura e equipamentos de lazer, esportes e cultura, além de áreas verdes limpas e seguras.

O acesso ao transporte público também é um fator importante, pois pode reduzir a exclusão social enfrentada por assentamentos precários, frequentemente localizados em regiões periféricas e distantes de serviços e infraestrutura. A qualidade

do transporte – caracterizada pelo preço, pela boa densidade de linhas e modais, pela confiabilidade, segurança e velocidade dos veículos – é também uma forma de melhorar a qualidade de vida e otimizar o uso do tempo dos adultos, o que pode fortalecer as interações com as crianças (SINGH et al., 2022).

Para as crianças, o transporte pode conectar as suas casas à escola, a serviços de saúde, entre outros, além de permitir que compreenda a inserção da sua comunidade dentro da cidade como um todo. A segurança desses sistemas de transporte, especialmente os viários, onde há circulação de carros e motos, bem como a disputa entre ruas e calçadas, é essencial para garantir que a criança possa usufruir da cidade de maneira segura. Segundo a Organização Mundial de Saúde, os acidentes viários são a maior causa de mortalidade de crianças e jovens adultos entre 5 e 29 anos (WHO, 2023).

Os níveis de criminalidade em um território também podem limitar as oportunidades de interações sociais e brincadeiras ao ar livre, além de colocar em risco a vida das crianças. A existência de uma estrutura de governança comunitária, seja pelo Estado ou por grupos locais como lideranças de bairro, permite a resolução de problemas coletivos. Territórios instáveis, marcados por despejos frequentes, desconfiança, crime organizado e violência, dificultam a tomada de decisões coletivas e prejudicam a coesão social (SINGH et al., 2022).

A educação de uma criança também é influenciada pelo território – pesquisas indicam que altos níveis de vulnerabilidade social no entorno das escolas reduzem a qualidade das oportunidades educacionais para as crianças. Essa desigualdade decorre de menores investimentos públicos e da alocação desigual de docentes qualificados. Assim, as escolas acabam sendo inseridas em uma lógica de mercado, na qual a liberdade de escolha dos pais estimula a competição entre unidades de ensino. Esse processo, longe de promover equidade, tende a reproduzir e até intensificar as desigualdades territoriais já existentes. Com isso, a educação, que deveria atuar como um instrumento de ruptura dos ciclos de pobreza, sofre com desigualdades estruturais que perpetuam disparidades no acesso à qualidade do ensino. Como consequência, mantém-se um sistema que reforça dinâmicas segregacionistas e racistas historicamente presentes na sociedade (GIROTTI; OLIVEIRA, 2021).

O território estabelece uma relação intrínseca com as condições de vida, os comportamentos e as oportunidades das pessoas que o habitam – essa relação,

conhecida como efeito-território, vai além dos limites escolares. Alguns autores, como Kaztman e Filgueira, entendem que quando há muita homogeneidade de uma comunidade em dado território, aumentam-se as dificuldades para a acumulação de capital social, pois as pessoas não são expostas a informações e oportunidades para mobilidade social que teriam em espaços mais heterogêneos (TEIXEIRA; LEONARDO; SILVEIRA, 2020).

Políticas públicas habitacionais desempenham um papel relevante na integração das populações à malha urbana existente, interagindo com os elementos descritos acima – serviços, transporte, educação e oportunidades de mobilidade social. Políticas voltadas para a construção de novas unidades residenciais, por exemplo, podem deslocar comunidades de seus territórios, dificultando o acesso a outros direitos fundamentais.

4.1.2 Fatores de influência indireta

Os fatores da moradia adequada que exercem uma influência indireta foram considerados como aqueles que antecedem os fatores de influência direta para crianças e adolescentes, mas não deixam de ser menos importantes. Eles antecedem os diretos porque os agravam ou amenizam, podendo afetar um ou mais fatores de influência direta. Esses fatores indiretos também podem estar em esferas de discussões um pouco mais distantes do cotidiano da criança, como as relações contratuais e a capacidade de geração de renda pela sua família.

O primeiro fator de influência indireta proposto no modelo é **a segurança da posse**. Quando há ocupação de terrenos e edificações sem que haja alguma documentação associando os moradores ao lote e à posse desses imóveis, a falta de proteção jurídica os expõe a situações de despejos e perda de investimentos colocados nesses espaços (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013). Ainda que as crianças não tenham uma interação direta com as relações legais com o lote onde vivem, pois o vínculo jurídico fica em nome de seus pais e/ou familiares, elas são impactadas pela frequência de mudanças decorrentes dessa insegurança.

Os efeitos negativos mostram-se mais graves para crianças de mães monoparentais (SINGH et al., 2022) que enfrentam mais desafios decorrentes de desigualdades de gênero em múltiplos aspectos, como a inserção e remuneração no

mercado de trabalho, e na ausência de reconhecimento pelos trabalhos de cuidados domésticos (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013). Por conta disso, e por serem as responsáveis pelos filhos na expressiva maioria das famílias, muitas políticas de habitação optam por atribuir a titularidade dos imóveis às mães, em detrimento aos pais.

A segurança da posse pode ser provida em diferentes relações jurídicas. Quando uma propriedade é adquirida, essa proteção é mais evidente e o proprietário possui respaldo jurídico nas instituições de compra/venda e registro de imóveis, além de ter em mãos a escritura e o registro de sua casa. Para imóveis alugados, um contrato de aluguel é protegido pela Lei do Inquilinato, e existem mecanismos jurídicos que defendem o morador, como um período mínimo de permanência no imóvel, estabelecimento de prioridade para o inquilino comprar o imóvel no caso de o proprietário decidir vendê-lo, bem como um prazo mínimo de 3 meses para que tenha que desocupar o lugar caso não exerça essa prioridade (BRASIL, 1991).

Ambas as situações de formalidade – propriedade e aluguel – envolvem altos custos, pois exigem o pagamento de taxas, impostos, serviços e/ou depósitos de garantia. Assim, sobram os riscos jurídicos para as opções alternativas informais de moradia, como favelas e cortiços, e que mesmo tendo preços mais baratos em valores absolutos, também não são tão baixos. Para o centro da cidade de São Paulo, os valores de aluguel dos cortiços são proporcionalmente os mais altos da cidade: a rentabilidade mensal para proprietários ou intermediários que exploram esses espaços é de cerca de 3,25% do valor do imóvel – muito mais do que a do mercado formal no momento do levantamento que era de 0,8% (KOHARA, 1999). Isso ocorre porque os quartos de cortiços são pequenos, fazendo com que os valores de aluguel relativos ao metro quadrado sejam muito mais elevados.

O grupo *Joint Center for Housing Studies* da Universidade de Harvard indicou que famílias vivendo em casas de sua propriedade possuíam um ambiente doméstico melhor em comparação com aquelas que viviam em imóveis alugados, estimulando melhores índices de desenvolvimento cognitivo, físico e emocional para crianças, além de promover um melhor desempenho escolar. As crianças, vivendo em casas de propriedade da família, apresentaram resultados até 9% melhores em matemática e 7% melhores em competências na leitura (HAURIN; PARCEL; HAURIN, 2001).

A literatura indica que deter a propriedade da casa poderia incentivar mais investimentos na manutenção e cuidados com o espaço, impactando positivamente a

sua qualidade física. Todavia, essa relação foi questionada posteriormente por não apresentar correlações necessariamente causais. Os efeitos positivos da casa própria para as crianças e suas famílias estariam mais relacionados com outros fatores, como a renda familiar, estabilidade da família e características culturais, e não diretamente com a escolha pela propriedade do imóvel (LEVENTHAL; NEWMAN, 2010). Mesmo assim, é lógico afirmar que a propriedade da casa diminui a frequência de mudanças (desejadas ou não), já que os recursos financeiros, a dificuldade e o tempo para se vender e adquirir um imóvel próprio são mais altos.

Para as crianças, a segurança da posse da moradia gera efeitos positivos, pois fortalece outras características que lhe afetam diretamente, como a estabilidade residencial, evitando que passe por despejos e mudanças indesejadas. O medo do despejo afeta principalmente a saúde mental da família e das crianças, relacionando-se com problemas de ansiedade, estresse psicológico, pressão alta e até suicídio (VÁSQUEZ-VERA et al., 2017).

Além disso, estar em uma casa cuja posse é garantida e formalizada tem utilidades práticas, pois viabiliza a obtenção de um comprovante formal de endereço, como contratos de aluguel e contas de consumo. Este documento pode ser exigido, por exemplo, no momento de se matricular uma criança na escola, e para os pais, na contratação em novos empregos.

Como a segurança da posse é uma característica que fica associada aos adultos, ela será considerada um fator de influência indireta, pois interfere em outros fatores, conforme visto anteriormente.

O outro fator de influência indireta para as crianças considerado no modelo é a **acessibilidade financeira da moradia**. Para imóveis alugados, o valor despendido com o aluguel não deve idealmente ultrapassar o percentual equivalente a 30% da renda da família – indicador que é inclusive utilizado no cálculo do déficit habitacional (SANTOS, 2022). Uma casa exige recursos financeiros não só para arcar com o valor da sua compra ou do seu aluguel, como também com outros custos: mobiliário, impostos, contas de consumo, gastos com manutenção e condomínio. Além destes custos, as famílias precisam destinar recursos para outros gastos essenciais, como alimentação e transporte. Portanto, quanto menor a renda dessas famílias, mais difícil será a alocação do dinheiro entre todas as necessidades e maiores serão as chances de não serem capazes de atendê-las.

Antes de se adentrar nos efeitos desta dimensão, abre-se aqui um breve comentário: em relação ao quesito financeiro, é possível analisar o acesso à moradia de dois pontos de vista – o da capacidade financeira da família de arcar com os custos de uma casa própria ou alugada, e o da adequação destes custos quando comparados com a renda da população local. A diferença entre ambos é que no primeiro, a responsabilidade de ser capaz de pagar as despesas é integralmente dos moradores, e no segundo, a responsabilidade passa a ser compartilhada com o mercado habitacional, que é quem determina quais são os preços de aluguel e venda na prática.

Na perspectiva da administração pública, essa diferença de visão resulta em diferentes ações. Na primeira lente, não se trata de uma questão habitacional, mas sim, de renda. Implicaria dizer que o acesso à casa deve ser tratado com ações de geração de renda e trabalho, ou então de facilidade no acesso ao crédito imobiliário. Na segunda lente, o alvo da política é o mercado de moradias em si, sobre o qual, por exemplo, poderiam ser aplicadas regulações urbanísticas para se frear o aumento do valor do aluguel ou oferecer subsídios para cobrir estes gastos.

Em um país onde existem 11,4 milhões de imóveis vagos (IBGE, 2022) e um déficit habitacional de 6,2 milhões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2024), é ilógico se afirmar que o aumento de renda das famílias será suficiente para que o acesso à moradia seja garantido. Sem regulação de preços de aluguel praticados, o atendimento habitacional dificilmente será uma prioridade do mercado. É por isso que a dimensão da moradia aqui tratada é relativa à acessibilidade financeira que a casa oferece, e não que a capacidade financeira da família.

Essa acessibilidade é considerada como um fator indireto de influência, uma vez que os valores que são dispendidos com aluguel e demais custos relacionados à casa, podem intensificar ou amenizar os outros fatores de influência direta. Se a casa custa menos para viver, a família terá um motivador de estresse psicológico a menos, assegurando assim à criança um ambiente familiar menos propenso a dinâmicas conflituosas. Da mesma forma, se a fatia de gastos com a casa é menor, maior será a disponibilidade de recursos para outras necessidades, reservando-os para investirem em uma melhor alimentação, uma atividade de lazer, um tratamento de saúde, entre outras.

Diferentemente do modelo aqui proposto, Leventhal e Newman (2010) trazem a acessibilidade financeira como um fator de impacto direto para as crianças. Na bibliografia analisada pela revisão sistemática, aparecem respostas controversas

entre si. Um dos estudos, promovido por Harkness e Newman (2005 apud LEVENTHAL; NEWMAN, 2010), com foco em crianças de 6 a 17 anos em famílias abaixo da linha da pobreza, identificou-se que houve associações positivas entre a habitação acessível e o bem-estar das crianças mais velhas, indicando um efeito cumulativo ao longo do tempo. Foram avaliados aspectos de saúde, problemas comportamentais e emocionais, segurança alimentar, engajamento escolar e saúde mental dos pais.

Um segundo estudo longitudinal de Harkness, Newman e Holupka (2009 apud LEVENTHAL; NEWMAN, 2010) apontou que, de maneira contrária ao senso comum, famílias morando em mercados de habitação inacessíveis (ou seja, localizações onde a sua renda seria insuficiente para arcar com os gastos de moradia), o bem-estar das crianças não era afetado. A conclusão à qual se chegou na pesquisa foi a de que estes mercados mais caros poderiam oferecer melhores escolas, mais segurança e outras comodidades que compensariam os custos mais altos para as crianças de famílias mais pobres. Todavia, não se avaliaram os efeitos adversos que essa assimetria gerava nos pais.

O que se entende, portanto, é que se trata de outros fatores sendo lidos ou sofrendo interferência da acessibilidade financeira da moradia. Essa visão fica mais clara pelo segundo estudo, no qual a moradia localizada em regiões melhor abastecidas oferece oportunidades no território que beneficiam a criança. Em ambos os estudos, negligencia-se a intermediação da família entre as dificuldades econômicas e os efeitos delas para as crianças.

4.1.3 Fatores externos à casa

A casa é um dos espaços que compõem a realidade de uma criança. Além dela, as crianças circulam entre outros espaços físicos e sociais que lhe influenciam e que são influenciados por elas, como a família, a escola e os amigos. Elas estabelecem trocas com o mundo ao seu redor, e configuram assim a sua personalidade a partir das experiências diversas que vivenciam. Assim, ainda que a adequação da casa seja muito relevante e que as crianças são a faixa etária que mais passam tempo dentro dela (SINGH et al., 2022), é impossível que a casa por si só seja capaz de determinar todos os aspectos da sua vida.

A elaboração de um modelo de análise, neste caso, é uma atividade bastante desafiadora, uma vez que trata de sujeitos multidimensionais e que são afetados por ambientes complexos, como é o caso da criança no contexto domiciliar e familiar. Por conta disso, serão abordados nesta seção alguns fatores externos à casa que também influenciam na qualidade de vida das crianças no ambiente urbano, para que a relação com a casa seja contextualizada dentro desta rede de interações. Nela, a família é um grande, se não o maior, elemento de influência na vida da criança, e que por sua vez é influenciada por condições socioeconômicas, culturais, educacionais, entre outras.

Quando a criança passa por interações negativas, a família funciona como um “amortecedor”, podendo intensificar ou reduzir os efeitos dessas situações. Mombelli et al. (2011) realizou um estudo em 2007 na cidade de Matelândia, no Paraná, com as crianças que frequentavam grupos terapêuticos integrantes do projeto "Família em ação", parte do Programa Saúde da Família (PSF), para estudar a relação do estresse infantil com o suporte familiar.

A partir da própria percepção das crianças, avaliou-se que o suporte familiar que elas recebiam – traduzido em coesão familiar, boa comunicação entre os membros, adaptabilidade da família a mudanças e bom vínculo emocional – era capaz de reduzir o aparecimento de distúrbios emocionais nelas. Crianças que perceberam um maior suporte familiar apresentavam menos sintomas de estresse, como medo, alteração de apetite, aflição, tristeza e dificuldade para dormir (MOMBELLI et al., 2011).

Um outro resultado importante foi mostrar que a estrutura familiar como é tradicionalmente conhecida, com a presença de uma mãe e um pai com funções familiares e econômicas definidas, não demonstrou relações diretamente associadas ao menor nível de estresse na criança, em detrimento de outras configurações familiares (MOMBELLI et al., 2011). Segundo Gomide (2003 apud MOMBELLI et al., 2011), uma das fontes de estresse para a criança são práticas educativas negativas que pais estressados podem utilizar.

Alguns estudos apontam que infâncias que são vividas em meio a muitas adversidades, que são geradoras de estresse, estão mais propensas a se desenvolver na adolescência e na vida adulta em outras questões psicológicas, como neuroses, instabilidades emocionais, falta de confiança, alterações cognitivas e psicopatologias. Quando o ambiente familiar é capaz de amparar a criança em meio às adversidades, ela pode fortalecer sua autoestima, encontrar espaço para buscar soluções e criar

repertório para navegar pelos problemas e conflitos – capacidade que levará e exercitará ao longo da vida.

A compreensão de que a família pode ser este amortecimento para as situações de estresse que as crianças viverão é importante para contextualizá-la dentro de um emaranhado de relações e elementos que circundam a temática da casa, como já mencionado. Entretanto, da mesma maneira que a família participa da relação da casa com a criança, a casa também impacta a própria família. Um espaço domiciliar bem cuidado, garantido e acessível contribui para uma dinâmica familiar mais saudável.

Se a família possui um baixo poder aquisitivo, enfrentará mais contrariedades no seu dia-a-dia: não poderá arcar com uma moradia formal e/ou em regiões bem abastecidas; o acesso, qualidade e tempo no sistema de transporte serão piores; os serviços e comércios da região terão menor diversidade, necessitando que as famílias busquem outros pontos de acesso; os equipamentos de lazer, cultura e esportes poderão ser mais escassos; e menos tempo e recursos poderão ser compartilhados com os filhos. Dessa forma, há um maior estresse familiar e que afetará as crianças.

Por outro lado, uma família com maior poder aquisitivo pode alugar ou adquirir um imóvel em regiões urbanas bem abastecidas de serviços e transportes, próximo ao local de trabalho dos adultos, com maiores índices de segurança pública e maior oferta de locais e oportunidades para a criança brincar e aprender. Uma renda maior também reserva uma fatia maior para gastos direcionados aos filhos - podendo ser destinados a roupas, alimentos, lazer e educação.

Este entendimento prévio é importante pois insere o objeto de estudo desta pesquisa – a casa – dentro de um universo com outros fatores de influência, como a família. Além desta, podem ser listados outros diversos, como aspectos culturais, o ambiente escolar e a vizinhança. Isso significa que a casa, isoladamente, representa uma dimensão da vida de uma criança, dimensão esta que afeta e é afetada por tantos outros fatores. Qualquer modelo de análise deve, portanto, ser utilizado com parcimônia, para que não crie conclusões generalizadas e simplistas de efeitos de causa e consequência.

No modelo de análise das políticas em questão, não serão avaliadas as características socioeconômicas das famílias nem o suporte social que elas são capazes de oferecer para as crianças, pois não há como ter um parecer sobre o tema dentro da perspectiva tratada. Para o modelo, ela estará presente somente como

ponto de observação, e como um elemento que impacta direta e indiretamente sobre a vida da criança e a sua relação com a moradia.

Outros fatores externos à casa a serem considerados são as próprias interações que a criança estabelece com a cidade e as suas características individuais. As características e dinâmicas familiares influenciam a realidade da criança, e, da mesma forma, as próprias características das crianças também lhe darão ferramentas para compreender e interferir no seu entorno. A Sociologia da Infância enumera alguns fenômenos sociais que são atribuídos às crianças e nas suas interações com o ambiente, e é a partir dessas que elas constituem a sua forma de observar e responder ao mundo ao seu redor. Essas interações podem ser potencializadoras para que a criança explore e se aproprie do espaço urbano, ou então podem limitá-la a ter uma experiência na cidade fragmentada, restritiva e permitida somente nos espaços institucionalizados (SARMENTO, 2018).

As crianças frequentemente atribuem um valor simbólico aos espaços, transformando-os em lugares com memórias e significado. Essas experiências e valores sentimentais estabelecem relações de afeto e desafeto com diferentes pontos da cidade, e assim são incluídos no plano biográfico, na personalidade e na identidade da criança (SARMENTO, 2018). As experiências no seu dia a dia também são criadas pelas possibilidades de interações com os lugares e objetos pelos quais as crianças se deparam pela cidade – como um banco, um corrimão ou uma fonte, que se tornam convidativos quando há liberdade para imaginarem o seu uso e suas formas de ocupá-los. Isso é possível em uma cidade amigável, acessível e segura para as crianças.

As experiências, os recursos e a personalidade da criança vão assim se fundindo para compor a sua identidade. Quanto mais vivenciam, mais repertório passam a ter para navegar pelas oportunidades e situações que a vida lhe coloca. Com isso, suas próprias características também serão um elemento de influência dentro da rede de fatores que o universo da casa possui. A criança toma decisões na sua própria realidade, e não depende somente das características da casa e da família para que tenha respostas positivas ou negativas diante da vida. Portanto, suas características também constarão no modelo de análise – não como um elemento a ser analisado, mas como um elemento a ser reconhecido como uma peça existente.

Como parte da sua identidade, ela ainda é atravessada por questões que lhes são intrínsecas à existência e à sociedade onde vive. As pressões sociais e a discriminação lhes são apresentadas de forma indissociada das suas experiências ao

longo dos anos, e advêm de diferenças de gênero, raça e classe, que dissidem daquelas que são consideradas hegemônicas pelos grupos de poder. Essas características que lhe são inatas vão agregando positiva ou negativamente nas situações, cobranças e riscos aos quais são submetidos dentro e fora de casa.

A compreensão de como as crianças vivenciam a cidade dão subsídios para aqueles que promovem o seu planejamento. A infância é um dos poucos fenômenos e experiências pelas quais todas as pessoas, sem exceções, passam e, ainda assim quando crescem, se torna muito difícil reproduzir conscientemente como pensavam nessa faixa etária. Percorrer essas discussões iniciais sobre como a casa é capaz de munir ou restringir a criança de ter uma infância plena, e reconhecer os contextos urbanos, sociais e familiares nos quais as crianças estão inseridas foi a primeira etapa para consolidar um modelo de análise de políticas públicas habitacionais.

Na seção seguinte, os elementos de influência que foram trabalhados até aqui serão organizados em um esquema de interações, esclarecendo os vínculos entre aqueles que foram classificados como diretos ou como indiretos.

4.2 Modelo de análise de políticas públicas de habitação

Ao longo das seções anteriores, foram discutidos os principais fatores que influenciam a relação entre a moradia adequada e os efeitos para a vida de crianças e adolescentes, com base em literatura especializada. Foram aprofundadas as dimensões da qualidade física da casa, estabilidade residencial, adensamento domiciliar, acesso a infraestrutura e serviços básicos, localização e oportunidades do território, segurança da posse e acessibilidade financeira da moradia, evidenciando seus impactos na saúde, educação, bem-estar e outras características da vida das crianças.

A família aparece como um “colchão amortecedor” entre o ambiente e a criança, conforme mencionado anteriormente, e a sua capacidade de promover dinâmicas familiares positivas também a coloca no centro do esquema, intermediando a casa e os outros agentes externos à família. Além das dinâmicas familiares, as próprias características e experiências da criança interferem em como ela se relaciona com o mundo ao seu redor.

Evidentemente, outros atores e diferentes contextos também exercem alguma influência para o grupo de interesse deste trabalho, como ambientes extrafamiliares,

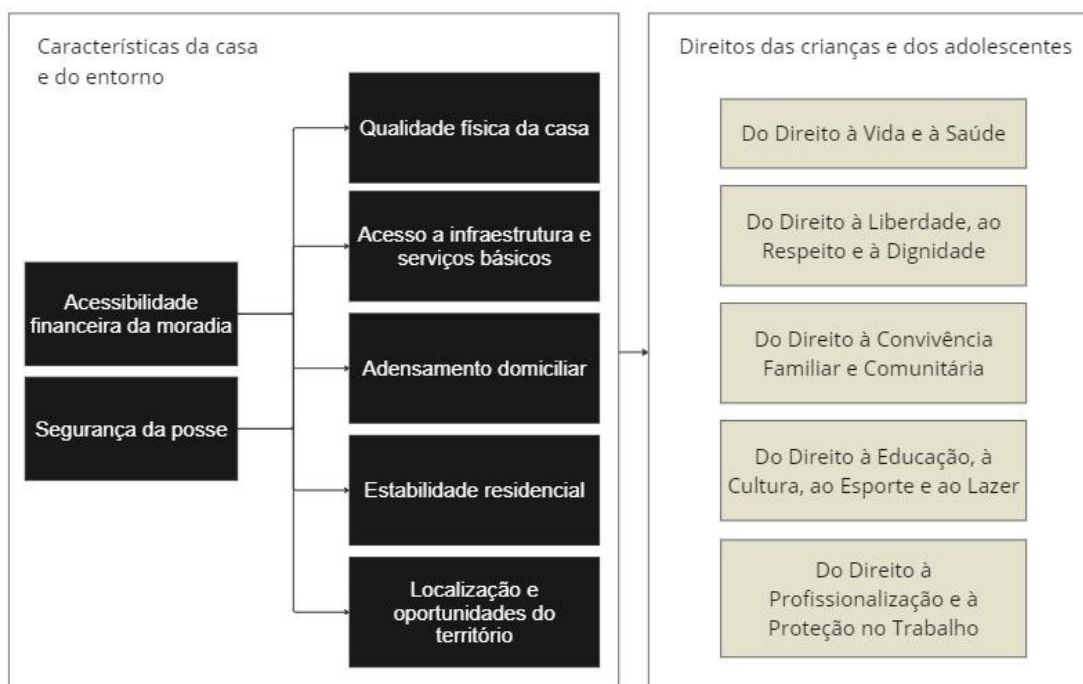
tais como vizinhos, professores e alunos das escolas, e outros círculos sociais como grupos de atividades de contraturno, igrejas etc. As questões históricas, sociais, culturais, econômicas e políticas do local onde vivem também interferem nas relações com a cidade e com a casa, como a já citada pandemia da Covid-19, que impactou todas as classes e setores econômicos, alterando as formas de circulação pela cidade e dentro das casas. Estes outros aspectos e atores, no entanto, não serão abordados aqui por fugirem ao objetivo do trabalho⁴.

O modelo de análise de políticas públicas de habitação desenvolvido nesta dissertação parte do reconhecimento de que a moradia adequada é fundamental para a promoção de uma infância segura, saudável e com oportunidades para crescer, interagir e explorar. A estruturação do modelo baseia-se nos referenciais nacionais e internacionais sobre direito à moradia, este que, por sua vez, reflete nos direitos fundamentais estabelecidos pelo ECA.

O ECA assegura às crianças e adolescentes o direito à vida e à saúde, à liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, cultura, esporte e lazer, à profissionalização e à proteção integral contra todas as formas de violência e negligência (BRASIL, 1990). Esses direitos, interdependentes e essenciais ao desenvolvimento pleno, dependem diretamente das condições materiais e simbólicas oferecidas pelo ambiente em que a criança vive. A moradia adequada, portanto, torna-se uma base estruturante para a efetivação desses direitos. Na Figura 1 a seguir, apresenta-se esquematicamente as dimensões da moradia e os direitos das crianças e adolescentes de maneira conjunta.

⁴ Sobre os demais fatores, ver Leventhal e Newman (2010). As autoras aprofundam também nas discussões referentes às dinâmicas familiares, explicitando autores e modelos que tratam sobre o assunto.

Figura 1 – Características da casa e do entorno e os direitos das crianças



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em BRASIL (1990).

As dimensões da moradia não devem ser entendidas de maneira isolada, mas interligadas, reconhecendo que, por exemplo, a qualidade física da moradia pode impactar tanto a saúde quanto a educação e o lazer das crianças. Ter ainda um ambiente saudável, seguro e estável para crescer também nutre o seu bem-estar e a sua autoestima, uma vez que a moradia precária é associada a um estigma social e pode envolver a criança em uma atmosfera de preconceito. A discriminação em locais de muita precariedade é um resultado de estruturas mais amplas de desigualdade social e o estigma associado a eles acaba sendo transmitida de geração para geração, o que também aprofunda as lacunas na coesão e inclusão social (SINGH et al., 2022).

O estigma da moradia precária vem normalmente da sua localização em regiões periféricas, que são associadas a locais inseguros e violentos – visão que desconsidera que, justamente nas áreas mais periféricas, as crianças muitas vezes têm maior liberdade para brincar nas ruas e desenvolver redes de sociabilidade locais. Contudo, essa visão faz com que os seus moradores evitem dizer onde moram, diminuindo as suas oportunidades sociais (RASHID et al., 2009). Crianças e adolescentes, por sua vez, podem não convidar amigos da escola para irem em suas casas, o que acaba restringindo o seu convívio com pessoas que vivem em outros locais e círculos. A UNICEF apresentou dados indicando que a exclusão social

vivenciada por crianças nas regiões urbanas pode ser maior do que as que vivem em regiões rurais (BEISE; LIAN; YOU, 2018).

Com casas e bairros melhores, adultos e crianças podem viver em condições mais dignas e seguras. Ter uma casa que é um lar é também ter uma casa da qual se quer cuidar bem – lógica que também pode ser estendida para um bairro e uma cidade. A relação de pertencimento passa em primeiro lugar por uma relação que proporciona bons momentos e preserva boas memórias, fazendo com que as crianças – e adultos – apropriem-se dos espaços e da cidade.

Pertencer a um lugar fortalece nas pessoas o senso de responsabilidade por ele, independente da faixa etária. É fundamental que possam opinar e participar das decisões que lhe dizem respeito, e esse direito deve ser exercido desde pequenos. É incompatível acreditar que a cidadania se inicia após a idade de iniciação no mercado de trabalho, pois é na realidade um processo que se inicia durante a formação identitária desde o momento em que nos entendemos como indivíduos parte de uma sociedade.

Para, enfim, que as condições das dimensões listadas possam ser identificadas nas ações promovidas pelas políticas públicas, apresentam-se algumas perguntas para subsidiar sua análise, derivadas da abordagem realizada, expostas no Quadro 4 a seguir. A depender do escopo da política a ser analisada, nem todas as perguntas serão pertinentes ou demandarão algum ajuste para fazerem sentido dentro do contexto.

Quadro 4 – Questões para análise das políticas públicas habitacionais

Dimensão da moradia adequada	Perguntas correspondentes na análise da política pública habitacional
Qualidade física da casa	A política oferece, regula ou/e fiscaliza a qualidade na unidade com relação às instalações prediais e materiais de construção? A política desloca ou incentiva o deslocamento das famílias para unidades sem qualidade nas instalações prediais e dos materiais de construção? Existe alguma preocupação específica em relação à segurança das crianças?
Adensamento domiciliar	A política leva em consideração o número de pessoas na família para pagar um valor de subsídio ou realizar a sua alocação em uma unidade cujo tamanho da planta seja adequado? A política desloca ou incentiva o deslocamento das famílias para unidades onde precisam dividir o espaço com outras pessoas e famílias?
Estabilidade residencial	A política promove o despejo de famílias? Se sim, é (possivelmente) para um local com piores condições de habitabilidade?
Acesso a infraestrutura e serviços básicos	A política atua sobre a infraestrutura e serviços básicos no entorno das unidades, de forma a abastecer e conectá-las? A política desloca ou incentiva o deslocamento das famílias para regiões em que não há infraestrutura e serviços básicos?
Localização e oportunidades do território	A política atua sobre o território no qual as famílias vivem em relação a segurança, oferta de transportes e serviços públicos de saúde, educação, assistência social, cultura, lazer etc? A política defende a permanência ou realoca as famílias em regiões seguras, bem abastecidas de transportes e serviços públicos de educação, assistência social, cultura, lazer etc?
Acessibilidade financeira da moradia	A política regula ou/e fiscaliza os valores de aluguel e demais despesas de moradia praticados nas unidades onde vivem as famílias atendidas? A política apoia as famílias via pagamento de subsídios destinados aos gastos de moradia?
Segurança da posse	A política atua sobre a segurança da posse para as famílias atendidas? A titularidade do imóvel é atribuída ao responsável pelas crianças, garantindo-lhe maior segurança de permanência no imóvel?

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Nos capítulos seguintes, será realizado um levantamento das políticas habitacionais e urbanas das cidades de Belo Horizonte e São Paulo, e para cada uma será feito o esforço de identificar quais são os critérios de atendimento, públicos elegíveis e os critérios de priorização; e aplicar o modelo de análise quanto ao atendimento aderente às necessidades básicas das crianças.

5 POLÍTICA DE HABITAÇÃO: CONCEITOS E HISTÓRICO NO BRASIL

Este capítulo visa apresentar um breve panorama de como a política nacional de habitação foi estruturada ao longo das décadas, compreendendo sua estrutura administrativa e legal, bem como e as propostas de ações pelo governo federal. São abordadas as políticas habitacionais mais relevantes em âmbito federal atualmente, analisando como essas diretrizes são transferidas para as esferas municipais e contribuem com a atuação das prefeituras na implementação dos programas habitacionais.

Neste capítulo e nos subsequentes, referentes aos municípios de São Paulo e Belo Horizonte, as políticas são examinadas a partir de seus regulamentos oficiais, incluindo leis, decretos, portarias e documentos complementares disponibilizados pelo poder público. A abordagem das políticas em foco apoia-se também nelas informações coletadas nas entrevistas. A análise segue uma estrutura que contempla a descrição da política e seu histórico, a identificação dos critérios de atendimento, públicos elegíveis e prioridades, e a aplicação do modelo de análise da moradia sob a perspectiva infantil. Embora esse estudo se baseie no que foi normativamente estabelecido, é importante considerar que a implementação das políticas pode não refletir integralmente o desenho original, pois sua efetivação depende da gestão pública e da atuação dos burocratas de rua, que interpretam e aplicam as regras no cotidiano administrativo. No entanto, como o foco da análise são os regulamentos oficiais, as diretrizes ali presentes representam o que foi estabelecido e consolidado do processo de formulação das políticas em questão.

Na aplicação do modelo, será apresentado um quadro com as dimensões da moradia adequada e as respectivas análises da sua aderência às necessidades infantis. Será aplicada a classificação “aderente”, “não aderente” e “parcialmente aderente” para indicar se a dimensão da moradia em questão beneficia as crianças atendidas segundo o modelo. A caracterização intermediária, representada pelo “parcialmente aderente”, será utilizada para casos em que o programa indica um atendimento positivo em relação a uma dimensão da moradia, mas não demonstra como haverá garantia desse atendimento positivo ou apresenta alguma fragilidade na concepção. Quando não for possível avaliar se o atendimento pela dimensão é adequado ou não, será indicado como “não especificado”.

Ainda, muitas das políticas incluem a remoção de famílias do território, sobretudo as que exigem a desocupação para construção de unidades habitacionais ou obras de infraestrutura. Para elas, existe a preocupação de que a classificação não gere uma falsa percepção de impacto completamente positivo, pois só apresentariam efeitos positivos para as famílias que de fato são contempladas, podendo agravar ainda mais a situação de precariedade habitacional para as que ficam de fora do atendimento. Nesses casos, a classificação será complementada com a categoria “excludente”. Ao final da seção, um quadro-síntese com todas as políticas será apresentado.

5.1 Breve panorama histórico da política habitacional no Brasil

O processo de urbanização brasileiro aconteceu essencialmente durante o século XX, sem que isso significasse um rompimento das lógicas coloniais de concentração de terras, poder e riqueza (MARICATO, 2003). Durante o período colonial, as cidades tinham sua relevância como centros de comercialização dos produtos agrícolas, mas é somente após a década de 1930, que “a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade (MARICATO, 2003, p.2).

Maricato (2003) ainda aponta que a segregação territorial é tanto uma consequência como um elemento promotor da desigualdade social, pois dificulta o acesso às oportunidades e serviços que trazem qualidade ao cotidiano, e aumentam a exposição a violências e discriminações. Para agravar e, ao mesmo tempo, comprovar a visão de que a segregação espacial é uma consequência de um projeto de cidade, a legislação urbana surge para estruturar o mercado imobiliário urbano, reservando áreas ao capital imobiliário e expulsando populações trabalhadoras destes locais.

Com a intensificação da urbanização e a chegada de grandes contingentes populacionais às cidades, as formas de acesso à moradia se transformaram. Até a década de 1930, a principal forma de obtenção de moradia era o aluguel, um modelo dominante nas cidades brasileiras. Com a intervenção estatal, por meio da Lei do Inquilinato e suas sucessivas revisões, estabeleceu-se o congelamento de aluguéis,

que prejudicou o lucro arrecadado por parte dos proprietários, e estimulou-se uma nova dinâmica imobiliária de venda dessas propriedades. Nesse momento a casa entra na lógica capitalista de comercialização e produção, e se fortalece o desejo da casa própria, tão presente até hoje no imaginário brasileiro quando o assunto é moradia (VIA PÚBLICA; LABHAB-FUPAM; LOGOS ENGENHARIA, 2007).

Entretanto, a provisão habitacional pelo Estado foi extremamente limitada, incapaz de atender à crescente demanda por moradia, o que resultou na consolidação de uma cidade marcada pela informalidade, soluções improvisadas e déficits de inclusividade. Para aqueles excluídos do mercado formal de habitação, alternativas como cortiços, favelas e ocupações tornaram-se a única opção viável. Nos centros urbanos, os cortiços se consolidaram como uma solução acessível devido à proximidade com oportunidades de emprego, redes de apoio e infraestrutura. No entanto, esses imóveis – assim como as demais formas de moradia informal – são frequentemente caracterizados por precariedade extrema, insalubridade e sobrelotação, agravadas pela falta de manutenção e pela ausência de regulamentação adequada.

No final do século XIX, assim, a questão habitacional emergiu como um problema a ser solucionado do ponto de vista sanitário, no qual essas moradias mais precárias e centrais eram lidas como espaços de disseminação de doenças. Por serem espaços “patológicos”, o Estado não entendia como necessário a discussão sobre beneficiários e suas necessidades. Além de serem vistos como vetores de doenças contagiosas, os cortiços eram associados à ideia de promiscuidade e desvio moral, tornando-se um alvo de combate durante a ditadura Vargas. Como contraposto ao cortiço, o Estado decidiu promover a produção de moradia popular como casa própria, instituindo o núcleo unifamiliar como o ideal (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Já no início da ditadura militar, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado em 1964 como uma resposta para aproximar as classes populares, que enfrentavam muitos problemas de moradia precária, e aquecer o setor da construção civil. A estratégia do BNH foi eficiente no aspecto econômico, dinamizando a economia nacional, gerando empregos e fortalecendo o setor da construção (BONDUKI, 2008). Esta política, representada pelo Sistema Brasileiro de Habitação (SNH), era alimentada pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A política viabilizou 4,3 milhões de unidades novas para o setor popular, 1,9 milhões de unidades para a classe média, e expandido as redes de água e esgoto para mais de 90% da população urbana (BONDUKI, 2008), mas falhou em apresentar alternativas de solução além da aquisição da casa própria, levando à uma intensificação dos processos de urbanização informal, marcados pela autoconstrução pela população que não era contemplada pelas ações governamentais e se viu obrigada a ocupar regiões distantes das áreas urbanizadas.

Quando o BNH se encerrou em 1986, ele levou consigo uma estrutura administrativa e uma experiência consolidada do que representava à época a execução de uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2008). Com a derrocada do regime militar, a década de 1980 representou um período de negociação e lutas pela democratização, culminando na década de 1990 com a consolidação dos movimentos em redes de abrangência nacional na luta pela participação nas decisões das políticas (PAZ, 1996 apud CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Do ponto de vista do protagonismo dos entes federativos, o vazio na política nacional que sucede a extinção do BNH passa a ser ocupado pelos outros entes federativos – os Municípios e os Estados – e só é retomado em 2003 com a criação do Ministério das Cidades.

A Constituição de 1988 teve um papel essencial em promover, consolidar e ampliar essas mudanças na transição entre as décadas de 1980 e 1990. Embora os estados e os municípios já atuassem na provisão habitacional antes dessa descentralização, o engajamento na política habitacional intensificou-se nesse contexto (BONDUKI, 2008; PEREIRA; PALLADINI, 2018). Em meio à pressão pela participação dos movimentos populares, a Constituição incube a todas as esferas a responsabilidade de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

A descentralização e fortalecimento dos municípios nas questões habitacionais não foram capazes de suprir o déficit habitacional, entretanto, Cymbalista e Moreira (2006, p. 42) identificam elementos bem-sucedidos dentre as inovações desta fase: “sua diversificação, sua articulação com a política fundiária e talvez principalmente a participação e corresponsabilização dos atores sociais na realização da política”.

A Constituição inclui um capítulo específico para a Política Urbana, e pauta as questões urbanas em três fundamentos: a função social da propriedade e da cidade, a gestão democrática da cidade, e o direito à cidade e à cidadania (BRASIL, 1988) e

foi elaborada sob preceitos de participação social – contando com movimentos de luta por moradia, ONGs, representantes dos setores profissionais, universitários e técnicos do poder público. Ao longo da década seguinte, ela se desdobrou em outros marcos regulatórios importantes para as políticas sociais, como a aprovação da Lei do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para a política urbana, uma normativa relevante foi o Estatuto das Cidades, aprovada pela Lei 10.257 de 2001 com pressão e negociações com os setores populares (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). O Estatuto da Cidade tramitou por 13 anos e forneceu um conjunto de ferramentas fundamentais para a política habitacional e tratamento da moradia de forma a cumprir a sua função social, e não ser apenas tratada como mercadoria. Para isso, estabelece mecanismos que permitem ao poder público intervir na especulação imobiliária, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, viabilizando o uso de áreas ociosas para habitação de interesse social. Também cria instrumentos voltados à regularização fundiária, como a Usucapião Especial Urbana e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, buscando assegurar estabilidade para famílias em assentamentos informais. Além disso, determina que municípios de população acima de 20 mil habitantes elaborem Planos Diretores que incluam diretrizes habitacionais, permitindo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como forma de garantir moradia popular em áreas bem localizadas. Outro ponto central da lei é a gestão democrática da política urbana, exigindo que a política habitacional seja formulada com participação da sociedade civil, por meio de conselhos, audiências públicas e gestão participativa do orçamento, dentre outros (BRASIL, 2001).

Ficou incumbido à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 2001) e quase 20 anos após a extinção do BNH, a política habitacional voltou a ser acomodada novamente em um órgão especializado: o Ministério das Cidades, criado em 2003. Com o novo Ministério, foi possível consolidar a Política Nacional de Habitação, que se fundamentou em três eixos – a política fundiária, a política financeira e a estrutura. O novo sistema de habitação se dividiu em duas frentes, sendo uma voltada para a Habitação de Mercado e a outra para a Habitação de Interesse Social – já que, naquele momento, acreditava-se ser necessário oferecer opções pelo mercado

privado para as classes médias e opções pelo poder público para as classes de renda mais baixa (até 5 salários-mínimos), de forma que as primeiras não pudessem canibalizar as segundas (MARICATO, 2006).

Em 2005, é criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que tem como objetivo estruturar e coordenar ações voltadas à moradia para a população de baixa renda no Brasil. A lei estabeleceu diretrizes para a formulação de políticas habitacionais, promovendo a articulação entre União, estados e municípios, e viabilizando o acesso pelos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O SNHIS ainda institui ferramentas para planejamento, execução e gestão da política habitacional, como Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e Conselhos Gestores do FNHIS com participação social, alinhados às diretrizes da política habitacional federal (BRASIL, 2005).

Em 2009, ano de lançamento do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), foi lançado também o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV veio a se tornar o principal programa habitacional das últimas duas décadas, e muito mais do que equacionar questões de moradia, ele pretendia reduzir os impactos da crise econômica alavancando o setor da construção civil, da mesma forma que a política proposta pelo BNH (PEREIRA; PALLADINI, 2018). De acordo com o PlanHab, previam-se cerca de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias, fundamentados no “potencial de geração de emprego e oportunidades de negócio, e na expansão de atendimento ao mercado popular no país” (MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010). Disponibilizou-se um amplo volume de recursos para famílias de baixa renda, boas taxas de juros e custos para a classe baixa e média, um fundo de garantia para cobrir até 36 prestações mensais em caso de perda de renda ou emprego – tudo visando estabelecer um ambiente econômico para estimular o mercado de habitação e crédito, bem como a geração de empregos.

Apesar da grandiosidade do programa, ele está longe de se isentar de problemas – o PMCMV produziu enormes conjuntos habitacionais homogêneos e distantes das regiões abastecidas de infraestrutura, aprofundando a segregação territorial e transferindo grandes volumes de subsídio público para o mercado (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013).

Paralelamente, o Governo Federal implementou um conjunto de iniciativas voltadas ao desenvolvimento da infraestrutura urbana, com impactos diretos na política habitacional. Entre essas iniciativas, destacou-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, que articulava investimentos em urbanização, saneamento e mobilidade urbana, tornando-se um dos principais instrumentos para a requalificação de assentamentos precários e a promoção de melhorias habitacionais em áreas vulneráveis (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Embora o PMCMV e o PAC tenham sido concebidos com objetivos complementares, a implementação de ambos nem sempre ocorreu de forma integrada, gerando desafios na articulação das políticas públicas voltadas à moradia e ao desenvolvimento urbano. O PAC, em especial, representou uma tentativa de promover uma urbanização mais ampla, indo além da simples provisão habitacional para abordar aspectos estruturais da cidade, como infraestrutura viária, redes de saneamento e qualificação de espaços urbanos. No entanto, sua operacionalização enfrentou dificuldades, e sua sobreposição com o PMCMV em algumas frentes gerou conflitos na implementação de projetos habitacionais.

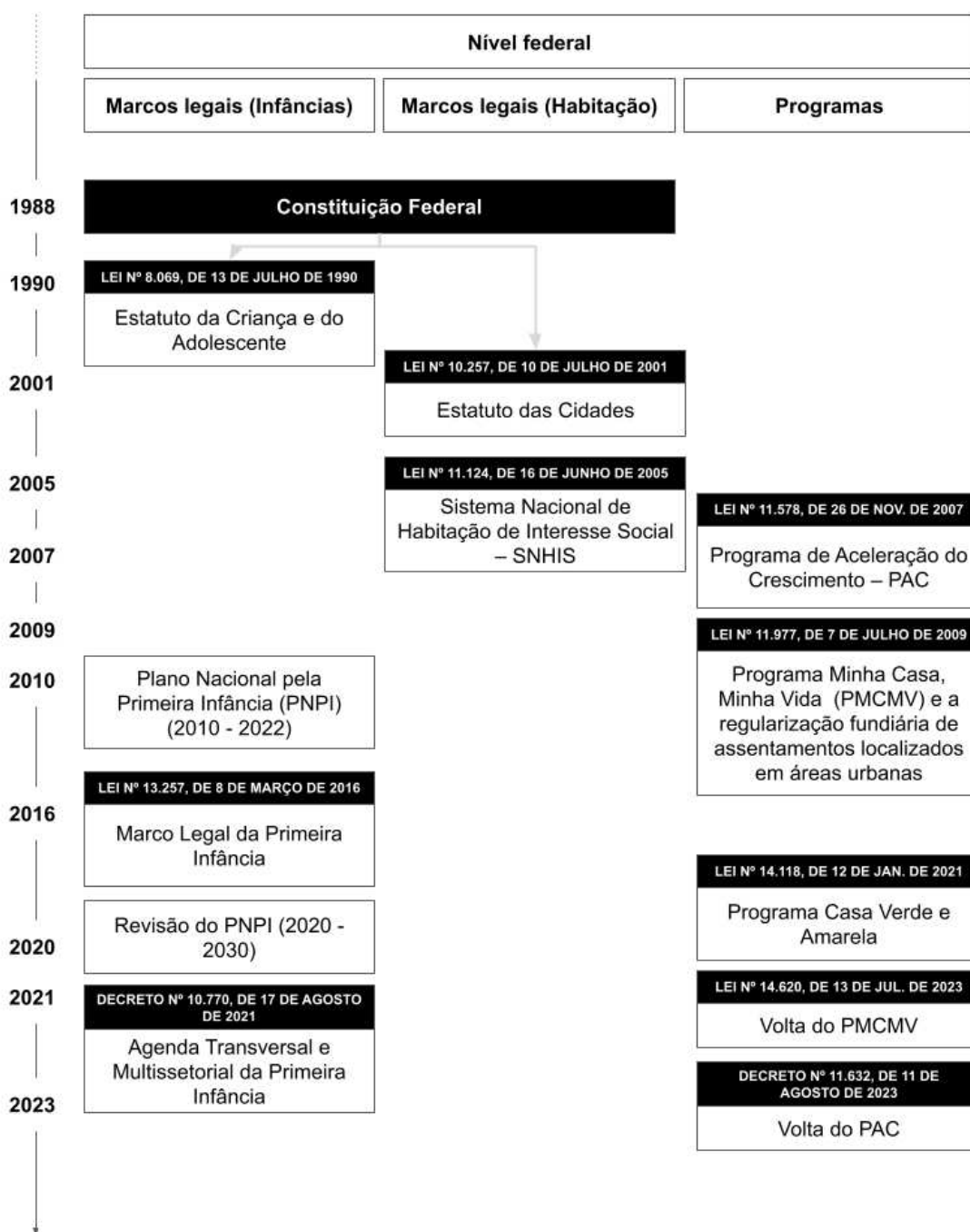
Com a crise fiscal que se instaurou no Brasil a partir de 2014, culminando no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, e diante da necessidade de revisão do PMCMV, os recursos para o programa foram gradualmente cessando e o programa foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), pela Medida Provisória nº 996/2020 (posteriormente convertida na Lei nº 14.118/2021) (CÂMARA, 2023). A transição de um programa para o outro significou uma ampliação da centralidade do setor privado na política, uma exclusão ainda maior da população de menores faixas de renda, a maior exigência financeira e susceptibilidade dos beneficiários ao endividamento (GUERREIRO; SANTORO; ROLNIK, 2022; NASCIMENTO NETO; ULTRAMARI, 2022).

Em 2023, com a reeleição do atual presidente Luís Inácio Lula da Silva, o PMCMV é retomado, com alterações em relação à sua primeira versão. O detalhamento desta política será desenvolvido em uma seção própria, uma vez que se encontra vigente atualmente e incide sobre as cidades aqui analisadas.

Na Figura 2 está apresentada uma linha do tempo com os marcos legais de relevância para a consolidação das políticas habitacionais atuais a partir da Constituição de 1988, conforme descritas ao longo desta seção. Também estão apresentados os marcos legais importantes para as crianças, mencionados no

capítulo anterior. Os marcos legais e os programas terão repercussão para os municípios, para os quais os temas são aprofundados mais adiante do trabalho.

Figura 2 – Linha do tempo com marcos legais e programas habitacionais federais relevantes para a discussão



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

5.2 Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa Minha Vida

Dois programas habitacionais ganham destaque no âmbito nacional: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O primeiro foi um plano lançado pelo Governo Federal, em 2007, para realizar investimentos em infraestrutura, visando o desenvolvimento econômico do país e tornando o ambiente favorável para o recebimento de investimentos privados. O programa contemplava ações de urbanização integrada, incluindo o tratamento do

déficit ou inadequação (por meio da produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; acesso a equipamentos e serviços públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação de situações de risco. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 27).

O PAC foi o maior programa habitacional voltado à urbanização de favelas do país, e delegava aos Estados e Municípios a definição dos projetos de intervenção e a gestão das obras. O PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Bolsa Família, juntos, compuseram um pacote de políticas muito redistributivas. Nos municípios, os recursos do PAC foram utilizados principalmente para dar andamento a projetos de urbanização que já estavam em curso – no caso de São Paulo, os aportes permitiram a continuidade do Programa Mananciais, e no caso de Belo Horizonte, do Programa Vila Viva, ambos descritos em mais detalhes adiante (CARDOSO, DENALDI, 2018).

Do ponto de vista operacional, um dos motivos que levou à perda de importância gradativa do programa refere-se aos problemas relacionados ao andamento das obras. Houve paralisação de várias obras decorrente de problemas como a necessidade de reprogramação e adequação de contratos, problemas com as empresas executoras, problemas financeiros dos proponentes etc.

As obras do PAC, em relação ao atendimento habitacional, são controversas, provocando uma situação muito comum a intervenções de urbanização no geral, que são as remoções necessárias para realização do projeto. Cardoso e Denaldi (2018) indicam que no período estudado para São Paulo, por exemplo, foram produzidas cerca de 14 mil unidades para reposição de moradia, mas outras 10 mil famílias que haviam sido removidas ficaram sem uma alternativa de moradia definitiva.

Nesse sentido, os autores ainda indicam que o PAC não foi bem articulado com o PMCMV, já que a produção de unidades habitacionais em regiões de favelas estava prevista nos dois programas, e suas diretrizes acabam conflitandose ou competindo pelos mesmos projetos – o que gerava um desalinhamento entre as regras e cronogramas. Por exemplo, a “produção de novas moradias para remoção de famílias é muitas vezes condição para execução de obras como abertura e pavimentação de vias, redes de saneamento, canalização de cursos d’água e contenção geotécnica” (CARDOSO, DENALDI, 2018).

O modelo de análise desenvolvido por este trabalho não será aplicado ao PAC, pois o programa não tem como objetivo central o desenho da política habitacional, mas sim um conjunto de investimentos em infraestrutura urbana, saneamento, mobilidade e habitação. Diferente de programas estritamente habitacionais, como o PMCMV, ele envolve a transferência de recursos para estados e municípios em diversas áreas, sem um modelo de atendimento habitacional único. Mesmo assim, embora o PAC não tenha o escopo da habitação como um foco central, ele pode ter um impacto significativo na qualidade de vida das crianças. Ao longo das seções específicas para cada cidade, a seguir, o PAC aparecerá como um importante promotor de políticas de urbanização de assentamentos informais.

Já o PMCMV, por sua vez, foi relançado pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023 e propõe-se, em alguma medida, a trazer respostas aos problemas que a primeira edição apresentou. No que diz respeito às características de atendimento, o novo PMCMV conta com duas frentes, a urbana e a rural, ambas para as quais aplicam-se critérios de renda. Para a urbana, escopo deste trabalho, os beneficiários devem apresentar renda mensal de até oito mil reais, e se dividem em três categorias: Faixa Urbano 1 (renda mensal de até 2.640 reais), Faixa Urbano 2 (renda mensal de 2.640 a 4.400 reais) e Faixa Urbano 3 (renda mensal de 4.400 a 8.000 reais).

Estabelece-se também critérios de priorização no atendimento, apresentados no Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Critérios de seleção de demanda para o PMCMV

Critérios de prioridade	<p>I - que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar;</p> <p>II- de que façam parte:</p> <p>a) pessoas com deficiência, conforme o disposto na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), inclusive aquelas com transtorno do espectro autista, conforme a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados à deficiência apresentada;</p> <p>b) pessoas idosas, conforme o disposto na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados às suas condições físicas;</p> <p>c) crianças ou adolescentes, conforme o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);</p> <p>d) pessoas com câncer ou doença rara crônica e degenerativa;</p> <p>III - em situação de vulnerabilidade ou risco social, conforme a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social);</p> <p>IV - que tenham perdido a moradia em razão de desastres naturais em localidade em que tenha sido decretada situação de emergência ou estado de calamidade pública;</p> <p>V - em deslocamento involuntário em razão de obras públicas federais;</p> <p>VI - em situação de rua;</p> <p>VII - que tenham mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, conforme o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);</p> <p>VIII - residentes em área de risco;</p> <p>IX - integrantes de povos tradicionais e quilombolas.</p>
-------------------------	---

Fonte: BRASIL, 2023

A Lei ainda define que o nome que fica vinculado ao imóvel deve ser prioritariamente o da mulher, e em caso de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título do imóvel deve ser registrado ou transferido para o nome da mulher, independentemente do regime de bens aplicável. O único contexto que altera a prioridade para o homem em casos de casais heteroafetivos é quando existem filhos e estes estão sob guarda do pai (BRASIL, 2023). Subentende-se que, no caso de casais homoafetivos, o imóvel fica vinculado àquele que possui a guarda dos filhos.

Em relação aos novos pontos que agrega em relação à primeira edição, o novo PMCPV traz diretrizes como o incentivo à requalificação e *retrofit* de prédios em regiões centrais, que estejam degradados, não utilizados ou subutilizados, e a implementação da locação social (BRASIL, 2023). O PMCMV ainda incorpora a possibilidade de atuação por meio de melhorias habitacionais, compra de imóveis usados, regularização fundiária, estratégias que atuam sobre a irregularidade de assentamentos precários. As novas diretrizes são importantes para a diversificação das soluções, e sobretudo, para o cumprimento da função social das unidades que já estão construídas e inseridas na malha urbana, buscando a redução do alto número de unidades que se encontram ociosas ou/e precárias.

Além de estimular a intervenção e ocupação no tecido urbano já construído, a linha da locação social ainda atua sobre o ônus com o aluguel, um dos componentes

do déficit habitacional. A inserção da locação como modalidade, entretanto, precisa ser tratada com cautela, conforme alertam Guerreiro, Rolnik e Santoro (2023) e pode aparecer de três formas: em parque público, em unidades privadas ou como PPPs. A execução de um programa de locação em parque público necessita de uma capacidade estatal de se fazer a gestão predial, condominial e social das unidades – ou então de fazê-la a partir de parcerias com quem possa fazê-los. Por outro lado, se é realizado em unidades privadas, por meio do pagamento de auxílios aos beneficiários, o programa passa a injetar os recursos públicos sem necessariamente atuar sobre o problema da moradia. Há ainda a possibilidade de se implementar PPPs de locação, nas quais a empresa fica responsável por construir e gerir, e que podem após um período de carência, inclusive integralizar a propriedade que antes era pública (GUERREIRO; ROLNIK; SANTORO, 2023).

Até o momento de desenvolvimento do trabalho, o Ministério das Cidades informou por meio de uma solicitação aberta pela Lei de Acesso à Informação, que existiam algumas iniciativas piloto de Locação Social sendo executadas como PPPs. De acordo com a devolutiva, as experiências pilotos foram viabilizadas pelo Fundo de Apoio à estruturação de Projetos de Concessões e PPP (FEP), permitidas após a publicação do Decreto nº 10.678, de 16 de abril de 2021 (BRASIL, 2021a), que qualificou a política de fomento a parcerias com a iniciativa privada para estudar alternativas habitacionais destinadas à locação social no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI.

Ainda, de acordo com o Ministério das Cidades, o FEP permite a estruturação de projetos-piloto para avaliar a viabilidade e atratividade da realização de parcerias em setores inovadores, e em conjunto com a Secretaria Especial para o Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI), selecionam e acompanham os casos dos projetos de locação social. Os recursos são alocados para o assessoramento e consultoria para a realização dos estudos de viabilidade (estudos técnicos de engenharia, econômico-financeiro, jurídico e socioambiental necessários à modelagem da parceria público-privada) até o desenvolvimento dos documentos necessários para a licitação e a contratação da PPP.

Atualmente, existem dois projetos-piloto de Locação Social em andamento, nos municípios de Recife/PE, Campo Grande/MS, e outros três aprovados, em São José dos Campos/SP, Santo André/SP e Maceió/AL, com a perspectiva de mais 7 propostas subnacionais a serem selecionadas e apoiadas. Ainda que sejam projetos-piloto,

todos os projetos devem atender aos preceitos do PMCMV, e a expectativa é de que permitam testar as modelagens para subsidiar uma política de locação social em nível federal, garantindo moradia digna em regiões centrais, em imóveis adequados e com boa manutenção ao longo do tempo.

Considerando as diretrizes apontadas pela lei do novo PMCMV, pode ser aplicado ao programa o modelo de análise proposto na seção anterior, com foco no atendimento infantil, conforme o Quadro 6.

Quadro 6 – Aplicação do modelo de análise para o PMCMV

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Aderente	O programa prevê a provisão de unidades habitacionais novas e requalificação de imóveis degradados, garantindo padrões mínimos de habitabilidade.
Adensamento domiciliar	Não aderente	O programa não impõe um limite explícito de ocupação por unidade. Como há subsídios diferenciados por faixa de renda, famílias maiores podem enfrentar desafios para acessar unidades compatíveis com sua composição familiar.
Estabilidade residencial	Aderente	O programa visa uma solução habitacional definitiva, de forma que as famílias não precisem se mudar por falta de alternativas de moradia.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente	O programa prevê que os empreendimentos sejam entregues com infraestrutura de saneamento, abastecimento de água, energia e acesso a equipamentos públicos essenciais, garantindo melhores condições de vida para as crianças.
Localização e oportunidades no território	Parcialmente aderente	O PMCMV inclui subsídios para localização estratégica dos empreendimentos, mas não há garantia explícita de que todas as unidades serão bem localizadas. Regiões mais valorizadas podem ter menos oferta de unidades habitacionais subsidiadas.
Segurança da posse	Aderente	O programa garante que a titularidade do imóvel seja preferencialmente da mulher e protege famílias contra despejos forçados. Essa medida favorece a estabilidade das crianças.
Acessibilidade financeira da moradia	Aderente	A lei prevê subsídios diretos, financiamento facilitado e descontos habitacionais, tornando a moradia mais acessível para famílias de baixa renda. Além disso, há suporte para mitigar inadimplência temporária, o que reduz riscos de perda da moradia.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Bernardi, Kalbusch e Henning (2024) demonstram que até 2023, os estados que mais apresentaram unidades habitacionais contratadas para a Faixa 1 foram São Paulo e Minas Gerais – distribuição coerente uma vez que são os estados que também possuem o maior contingente populacional – São Paulo com 44,4 milhões de pessoas e Minas Gerais com 20,5 milhões (IBGE, 2022) – e ocupam o topo da lista de maiores déficits habitacionais. São Paulo lidera entre os estados com um déficit de 1,2 milhão de moradias e Minas Gerais com 556 mil moradias (FJP, 2024).

Ao analisar as regiões metropolitanas, a região metropolitana de São Paulo assume as piores posições em relação aos aspectos do déficit quantitativo de

unidades com ônus excessivo com aluguel (com 447.742 moradias) e coabitação indesejada (157.225 moradias), bem como no déficit quantitativo total (638.916 moradias). Somente em relação ao número de habitações precárias (33.950 moradias), a região metropolitana de São Paulo é superada pela do Rio de Janeiro. Belo Horizonte, por sua vez, apresenta um déficit habitacional total de 101.746 moradias. Dentre os componentes desse déficit, destaca-se o número de moradias com ônus excessivo de aluguel (75.487 moradias), seguido pela coabitação indesejada (22.700 moradias) e pelo número relativamente menor de habitações precárias (3.559 moradias) (FJP, 2024).

Nas próximas seções, serão aprofundadas as políticas habitacionais para cada cidade, às quais se aplicará o modelo de análise, visando entender, a partir das abordagens em relação às questões habitacionais, como se insere a discussão do público infantil.

6 POLÍTICAS HABITACIONAIS EM SÃO PAULO: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS ATUAIS

São Paulo, como a maior cidade da América Latina, concentra muitas oportunidades de trabalho e riqueza e atrai muitas pessoas, sem garantir que estas terão boas condições de vida. A população do município é de aproximadamente 11,9 milhões de pessoas⁵, distribuídas em uma extensão de 1.523 km². A cidade se fundamentou em um desenho radial-perimetral, ainda que apoiasse “a expansão ilimitada da área urbanizada, da ocupação vertical e dos usos terciários em anéis sempre ampliados”, levando a um crescimento que orbitasse em torno de um único polo e dificultasse a descentralização e criação de outros polos de atração (NAKANO; CAMPOS; ROLNIK, 2004).

O espraiamento do centro, dentro da sua lógica regulamentada, formal e atendendo aos interesses das classes dominantes aconteceu na direção do vetor sudoeste – regiões que até hoje são marcadas pela forte concentração de renda e oportunidades de trabalho (NAKANO; CAMPOS; ROLNIK, 2004; ROLNIK, 1997). O deslocamento da atenção das elites e a chegada do metrô na região central levam a uma ocupação do centro pelas camadas mais populares (TSUKUMO, 2007).

Assim, de maneira bem ampla, consolidou-se a divisão da cidade formal, entendida pelo planejamento urbano como a “ideal” e a cidade informal, de magnitude considerável, marcada pelas tipologias e ocupações que precisariam de alguma forma ser remediadas pela administração municipal (ROLNIK, 1999). É nessa segunda cidade que ficam as formas de habitação que são alvo das políticas públicas até hoje – os assentamentos precários, favelas, cortiços, edifícios ociosos ocupados, além da enorme parcela da população que sequer possui um local edificado para viver.

Para a cidade de São Paulo, um dos primeiros e ainda existentes desafios habitacionais são os cortiços nas áreas urbanizadas. Eles são em geral caracterizados por serem edificações muito antigas e sobrelotadas, por serem ocupadas por diversas famílias. Há compartilhamento de espaços como banheiros e lavanderias, e cada família paga para ocupar um cômodo, tendo este que cumprir todas as funções que uma casa precisa ter – às vezes, tornando-se inclusive espaços de trabalho (LUI; CYMBALISTA, 2020).

⁵ Dados de população estimada para o ano de 2024 a partir dos dados do Censo de 2022.

Na lógica da cidade ideal versus a cidade a ser erradicada, eles foram proibidos e esperava-se que dessem lugar às vilas operárias em São Paulo. A estratégia não funcionou, e acabou se incorporando não só como uma forma de moradia, mas como uma “grande alternativa de investimento para um capital rentista e de possibilidade segura – embora não sem sacrifícios – de ascensão social” (ROLNIK, 1997). São imóveis que recebem poucos investimentos em manutenção e conservação, fato que quando é combinado com valores de aluguel que não são baixos, levam a valores de rentabilidade mensal para proprietários ou intermediários que exploram esses espaços de cerca de 3,25% do valor do imóvel – muito mais do que o 0,8% do mercado formal (KOHARA, 1999).

Os cortiços representavam cerca de um terço das habitações de São Paulo no ano de 1904 (LABORATÓRIO DE ENSINO E MATERIAL DIDÁTICO DA USP (LEMAD), [s.d.]; ROLNIK, 1997). Duzentos anos depois, ainda são pauta das intervenções urbanas e apresentam um crescimento contínuo – em fevereiro de 2024, o censo de cortiços de São Paulo indicou um crescimento de 24% durante os três anos anteriores (PORTAL DE NOTÍCIAS SP1, 2024).

Enquanto os cortiços se tornaram um negócio econômico nas regiões centrais da cidade, as favelas e outros tipos de assentamentos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares (nos quais se incorpora a comercialização da terra) passaram por um enorme crescimento nas periferias de São Paulo, nos moldes da autoconstrução e com ausência de infraestrutura urbana. Assim como os cortiços, as favelas eram vistas como espaços a serem erradicados, pois acreditava-se que concentravam todas as mazelas sociais, como doenças infecciosas, desorganização e criminalidade. É na base nesta visão que se consolidam as primeiras políticas públicas habitacionais, de cunho higienista e pautado em muitos estigmas sociais (PASTERNAK, 2003; FERNANDES, 1998 apud MAIA; 2019).

A organização da política habitacional e urbana passa por estratégias radicais de desfavelamento, removendo as populações que residiam nessas áreas para regiões mais distantes, o que acabava elevando muito seus gastos com transportes ou dificultando a participação de membros da família na sua renda, como mulheres que também se responsabilizavam por atividades domésticas. As ações higienistas não foram bem-sucedidas e levaram muitos grupos removidos a voltar para as favelas (PASTERNAK, 2003).

Em São Paulo, foram também construídas nas próprias favelas, alguns alojamentos provisórios chamados Vilas de Habitação Provisória (VHP), onde os moradores acessavam um intenso serviço social que se acreditava que, após um ano, seria capaz de promover a integração das pessoas no mercado de trabalho e o alcance do “próximo estágio” de moradia (PASTERNAK, 2003).

Avançam políticas de urbanização, regularização fundiária e melhorias habitacionais, em um meio político bastante polarizado entre os movimentos sociais e os grupos conservadores das classes médias. Em São Paulo, após episódios de remoção de favelas localizadas em áreas nobres da cidade para beneficiar a iniciativa privada, é eleita em 1989 a prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, que coloca no centro da política urbana a participação dos movimentos sociais e o reconhecimento dos espaços informais de moradia como uma opção para as classes mais baixas. Há desburocratização das normas de construção, promovidas regularizações de moradia e terras e incentivadas a construção com cogestão dos moradores (PASTERNAK, 2003).

Uma novidade nesse momento foi uma mudança em relação a forma de se intervir nos cortiços em São Paulo. É criada a Lei Moura, lei municipal de Nº 10.928 de 1991, que regulamenta os cortiços e estabelece critérios mínimos de habitabilidade, bem como sanções aos proprietários que não realizarem as intervenções necessárias para atendê-los (SÃO PAULO, 1991). É uma lei bastante inovadora nesse sentido, pois oferece parâmetros muito objetivos e uma proposta muito pragmática de intervenção, para que se pudesse alcançar condições minimamente salubres (ainda que bastante incipientes) para esses espaços.

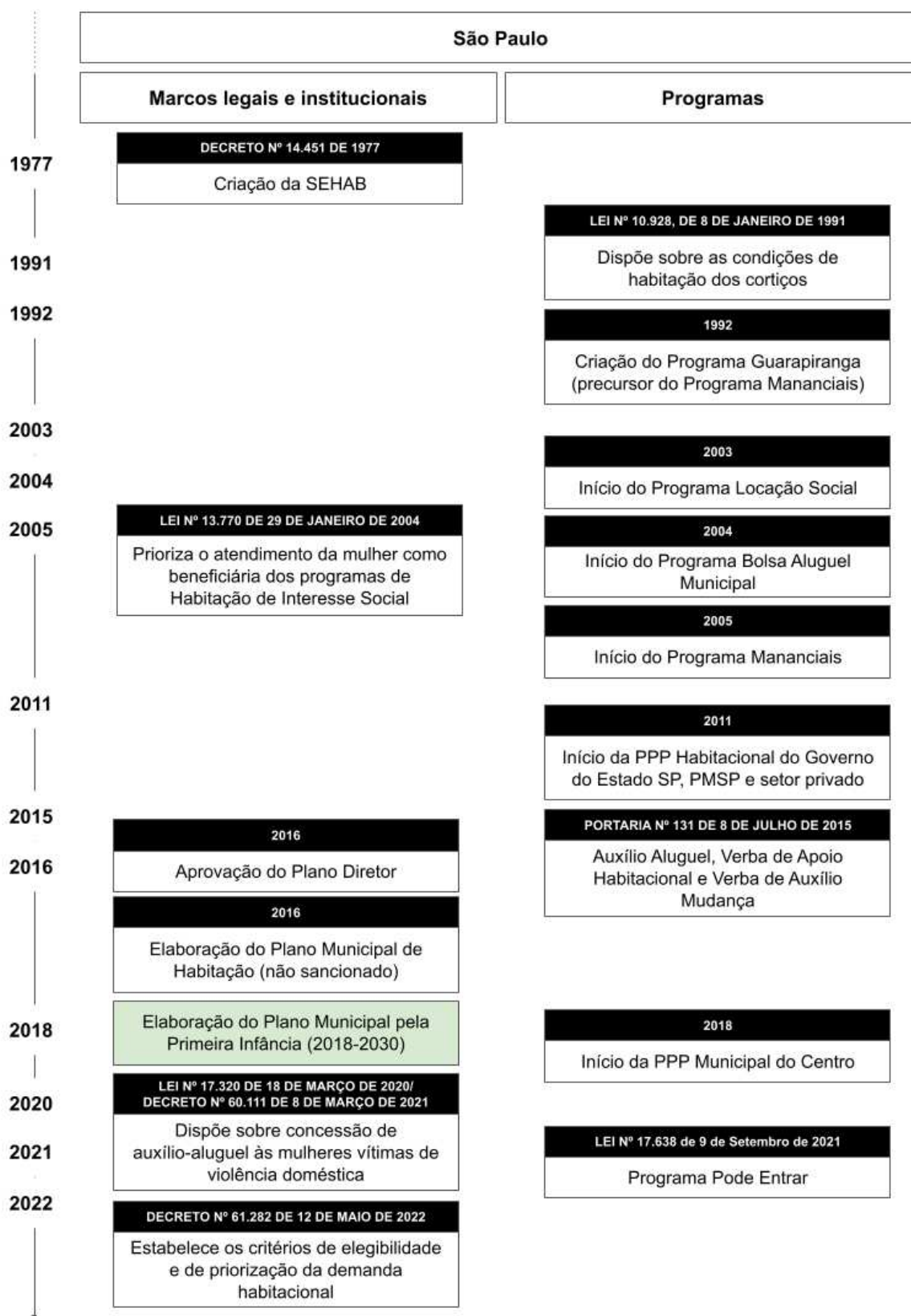
Em São Paulo, a política habitacional também se tornou mais ampla e diversificada, frente a um aumento do déficit habitacional constante e crescente, já que as políticas anteriores foram em sua maioria incipientes. As favelas passam a receber “intervenções abrangentes, que considerem a qualificação urbana, a regularização fundiária, o acesso a serviços e equipamentos públicos e áreas verdes, juntamente com programas sociais” (PASTERNAK, 2003, p.114). As desigualdades também se acentuam, e enquanto são providenciados abrigos para a crescente população em situação de rua, são também identificados diversos imóveis vazios no centro da cidade. Com isso, a política urbana coloca-se ainda como uma agente de mudança nas dinâmicas urbanas, incentivando a reocupação do centro da cidade.

É ainda no centro que movimentos organizados começam a ocupar os edifícios vazios, aquecendo o debate da função social da propriedade e pressionando a administração pública a implementar políticas urbanas e habitacionais mais efetivas. A grande concentração da propriedade, que é uma raiz tão profunda do problema da falta de acesso à moradia, faz com que muitos imóveis e, no caso do centro de São Paulo, edifícios inteiros desocupados não sejam interessantes suficientemente por parte de seus proprietários para serem destinados a algum fim. Na ausência dessa ação, movimentos sociais de moradia os ocupam e pressionam o Poder Público a tomar providências sobre os vazios que os interesses (e desinteresses) imobiliários deixam pela cidade (D'OTTAVIANO; OTERO, 2023).

Em 2018, um edifício ocupado no centro sofreu um incêndio que desalojou cerca de 150 famílias que viviam ali (PORTAL DE NOTÍCIAS G1, 2018). O edifício, chamado Wilton Paes de Almeida, era considerado patrimônio desde 1992 e pertencia à União, e havia sido sede da Polícia Federal e do INSS. O incêndio foi decorrente das más condições das instalações elétricas, e o episódio foi o estopim para cobrar do Poder Público ações que fossem direcionadas à segurança dos ocupantes dos edifícios ociosos na cidade (ENDO et al., 2021).

Ao longo do capítulo serão abordados os principais programas de habitação e urbanização consolidados em São Paulo, incluindo um breve histórico da política e sua descrição obtida a partir de regulamentos e outros documentos complementares publicizados pelos órgãos públicos. A seguir, uma síntese das políticas abordadas no trabalho está apresentada em forma de uma linha do tempo, seguindo-se a abordagem dos programas habitacionais indicados.

Figura 3 – Linha do tempo com marcos legais e programas habitacionais de São Paulo



Fonte: elaborado pela autora (2025)

6.1 O Programa Mananciais

A política habitacional da cidade de São Paulo é composta nas últimas décadas por um conjunto de programas que atendem diferentes necessidades da população. Alguns deles acumulam mais de 30 anos de operação, enquanto outros foram criados mais recentemente. Entre os mais antigos está o Programa Mananciais, que surgiu como resposta à degradação ambiental causada pela ocupação irregular nas regiões de mananciais. A expansão urbana desordenada nessas áreas compromete a qualidade da água, pois muitas moradias não possuem tratamento de efluentes, o que gera poluição, aumenta os custos de despoluição e eleva os índices de doenças de veiculação hídrica (OTOMO et al., 2015).

O Programa Mananciais é um conjunto de ações voltadas para a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários localizados na região da bacia hidrográfica de Guarapiranga e da bacia Billings, ambas localizadas na região sul de São Paulo e que são corpos d'água utilizados para o abastecimento local. O programa contempla ainda o atendimento habitacional (provisório e definitivo) das famílias reassentadas de áreas de risco ou de áreas em obras, a implantação de equipamentos públicos e áreas de lazer, atendimento às condições mínimas de infraestrutura viária, drenagem e saneamento, provisão de serviços regulares de limpeza de ruas, coleta de esgotos e de resíduos sólidos (OTOMO et al., 2015). A abordagem do programa combina ações habitacionais e ambientais, priorizando a despoluição das águas, a proteção dos mananciais e a conscientização ambiental da população (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2023)

Em adição à complexidade de assuntos que caracterizam a relação com as represas, as bacias ainda contemplam uma extensão que ultrapassa a região do município de São Paulo, estendendo-se para outros 11 municípios vizinhos. Em cada uma das represas, vivem mais de 1 milhão de habitantes, sendo na Guarapiranga cerca de 345 mil vivem em assentamentos precários e na Billings, esse número é de 441 mil. Mais da metade da população das duas bacias que vivem na porção paulistana pertencem a grupos de média a alta vulnerabilidade social (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2023).

O programa recebe recursos das três esferas de governo, incluindo outras municipalidades, uma vez que os mananciais ultrapassam o território de São Paulo, e recebe ainda recursos do BIRD. Um estudo promovido pelo INCT/Observatório das

Metrópoles e o Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos da Universidade Federal do ABC (LEPUR/UFABC), a partir de dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, foram analisadas as ações de urbanização em quarenta favelas localizadas no Município de São Paulo que tiveram aporte de recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desde 2007. Cerca de 43,5% dos recursos nesta primeira década do PAC foram empregados no Programa Mananciais (CARDOSO; DENALDI, 2018).

É um programa bastante completo do ponto de vista da análise proposta neste trabalho, já que engloba todos os aspectos habitacionais de uma intervenção territorial tradicional – ações de urbanização, regularização fundiária, provisão habitacional, qualificação ambiental etc. Um exemplo de intervenção urbanística realizada foi a construção do parque Cantinho do Céu⁶, pelo escritório de arquitetura Boldarini, contemplando uma extensão de 7km às margens da represa Billings e oferecendo à população um espaço livre para a prática de esportes, lazer e que valorizasse a relação com a natureza (BOLDARINI ARQUITETOS ASSOCIADOS, [s.d.]).

No que diz respeito ao entorno das moradias, o Programa Mananciais tem um impacto importante na vida das crianças. Por um lado, o acesso a infraestrutura básica e saneamento melhora diretamente a saúde infantil, reduzindo o risco de doenças relacionadas à água contaminada. Além disso, a urbanização das áreas e a criação de espaços públicos, como o Parque Cantinho do Céu, oferecem locais seguros para o lazer e o desenvolvimento social das crianças. Por outro lado, há desafios importantes já que nem que todas as famílias que são removidas são de fato atendidas e realocadas. Estudos indicam que, ainda que o projeto se comprometesse a pagar quantias de 5 a 8 mil reais para as famílias removidas, ele promovia ocupações irregulares em outros locais, já que o apoio não era suficiente para garantir uma nova moradia adequada (OTOMO et al., 2015).

Então, apesar dos avanços, Santoro et. al (2009) avaliam que a ocupação irregular continua sendo um problema crítico devido à dificuldade de fiscalização, falta de alternativas habitacionais acessíveis e baixa efetividade na aplicação das leis

⁶ O projeto Cantinho do Céu chegou a ser premiado no Congresso Mundial de Arquitetos na União Internacional de Arquitetos, para fazer parte do Guia da UIA para a Agenda 2030 (SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA MANANCIAIS, 2025). O Programa Mananciais tem sido muito premiado nacional e internacionalmente, tendo recebido reconhecimento do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/SP, da Bienal Panamericana de Arquitetura de Quito, do Prêmio Periferia Viva 2024, no World Urban Forum em Cairo, dentre outros (SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA MANANCIAIS, 2025).

ambientais. Como solução, recomenda-se um planejamento urbano mais integrado, combinando políticas habitacionais e ambientais para conter novas invasões e promover o uso sustentável dos mananciais.

A análise do programa em relação às infâncias, encontra-se a seguir.

Quadro 7 – Aplicação do modelo de análise para o programa Mananciais

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Parcialmente aderente	As unidades habitacionais que são construídas pela prefeitura devem apresentar um padrão de qualidade superior às habitações informais. Não foram indicadas, todavia, ações voltadas à assessoria e assistência técnica para execução de melhorias habitacionais às unidades existentes.
Adensamento domiciliar	Não aderente	Não foram identificadas diretrizes nem intervenções voltadas para a redução no adensamento domiciliar.
Estabilidade residencial	Aderente / Excludente	O programa prevê reassentamento para algumas famílias na mesma região, mas ainda há risco de remoções sem garantia de nova moradia definitiva, o que pode gerar instabilidade para crianças.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente / Excludente	O programa inclui melhorias de saneamento, mobilidade e provisão de demais serviços básicos. Esta provisão visa não só o atendimento da população local, como a preservação ambiental das águas e do entorno dos mananciais, utilizados para abastecimento. Para as famílias que são removidas e não reassentadas, esta dimensão é prejudicada, pois acabam ocupando territórios ainda mais periféricos.
Localização e oportunidades no território	Aderente / Excludente	Como desenvolvimento local, o programa é bom pois viabiliza equipamentos, infraestrutura e serviços para a região. Para as famílias que são removidas e não reassentadas, esta dimensão é prejudicada, pois acabam ocupando territórios ainda mais periféricos.
Segurança da posse	Aderente / Excludente	O programa prevê ações de regularização fundiária, o que aumenta o nível de segurança da posse. Porém, novamente, para aqueles que são removidos sem o reassentamento, ela é prejudicada.
Acessibilidade financeira da moradia	Parcialmente aderente	O programa prevê a construção de unidades habitacionais, portanto para as famílias que as acessam, a acessibilidade é positiva, pois provavelmente passam a ter facilidade financeira em seu acesso. Para as famílias que são removidas sem reassentamento, há indícios de que algumas recebem um auxílio financeiro, entretanto se mostram insuficientes para a garantia da moradia adequada.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

O Programa Mananciais apresenta pontos positivos com a urbanização e regularização fundiária das áreas de mananciais, promovendo infraestrutura essencial e preservação ambiental. No entanto, limitações estruturais, principalmente no que se refere à estabilidade habitacional e ao reassentamento das famílias removidas. A ausência de um suporte mais robusto para aqueles que não são reassentados compromete a segurança da posse, a continuidade no acesso à infraestrutura e a qualidade de vida infantil, gerando novos ciclos de vulnerabilidade. Além disso, o programa não contempla estratégias para a qualificação das moradias já existentes e não atua sobre adensamento domiciliar, o que impacta diretamente o bem-estar das crianças que permanecem nesses territórios. Assim, embora o programa traga benefícios em termos de melhoria urbana e ambiental, ele ainda demanda políticas complementares que assegurem o direito à cidade para todos, especialmente para as famílias mais vulneráveis. A análise a seguir detalha esses impactos por meio da aplicação do modelo de avaliação sobre as condições habitacionais na infância.

6.2 Alternativas à construção de novas unidades

Os anos 2000 representaram uma diversificação das políticas habitacionais em São Paulo, sobretudo durante a gestão municipal de Marta Suplicy. A sua gestão, de 2001 a 2004, superou todos os seus antecessores em relação à quantidade de espaços de participação social e, ainda que existam críticas sobre a efetividade destes espaços (TATAGIBA, 2008), ela significou um avanço em relação às políticas sociais de moradia na cidade.

Pela primeira vez, a ocupação da moradia na região central tornou-se uma pauta prioritária da prefeitura, consolidando o programa Morar no Centro. Tratava-se de um conjunto de ações combinadas e diversificadas, prevendo a provisão de novas unidades ou qualificação das existentes, a intervenção nos cortiços, ao pagamento de subsídios temporários para famílias removidas cobrir gastos com aluguel, a oferta de um serviço de moradia para famílias com rendas de até 3 salários mínimos e a regulação das ZEIS (SANTORO et al., 2007).

Nesta seção, são exploradas as principais alternativas habitacionais desenvolvidas na cidade de São Paulo que não envolvem a construção de novas moradias, sendo elas o programa de Locação Social, que estabelece um serviço de moradia pública para famílias de baixa renda e pessoas em situação de

vulnerabilidade; e o atendimento provisório pelos auxílios financeiros, como o Auxílio Aluguel, a famílias removidas de assentamentos ou que enfrentam emergências habitacionais.

Também será abordada a prioridade que foi atribuída no atendimento provisório para mulheres, medida implementada para assegurar maior proteção a mulheres chefes de família, vítimas de violência doméstica ou responsáveis por crianças.

6.2.1 Locação Social: um serviço de moradia público

O programa Locação Social foi, em especial, um importante passo no âmbito das políticas públicas habitacionais de São Paulo, pois propôs uma alternativa para as famílias que não conseguem adquirir uma casa própria, com especial atenção à população em situação de rua, as que não têm interesse em adquirir uma, e as que já vivem de locação ou sublocação em imóveis precários como cortiços (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2002). Como programa público, era uma modalidade de atendimento completamente diferente, pois vinculava ao poder público um serviço de moradia, e não mais a provisão de unidades ou de auxílios que seriam adquiridos e/ou geridos pelos próprios beneficiários.

Ainda que receba o mesmo nome, é diferente do programa de Locação Social de Belo Horizonte, que será adiante abordado. Enquanto em Belo Horizonte, trata-se de uma política de pagamento de um auxílio financeiro para despesas com moradia, combinado com uma estratégia de regulação dos aluguéis praticados no mercado, em São Paulo trata-se de um parque público de unidades habitacionais que são alugadas por um valor acessível. A gestão das unidades é feita pela própria Prefeitura, em todos os seus âmbitos: a predial, a social, a condominial e a administrativa. São no total 937 unidades habitacionais distribuídas entre 7 empreendimentos, todos localizados em áreas próximas à região central da cidade (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2019). Esses empreendimentos atendem diferentes perfis de público:

Quadro 8 – Descrição dos empreendimentos do Programa Locação Social de São Paulo

Empreendimento	Ano de inauguração	Nº de unidades	Particularidade de atendimento
Parque do Gato	2004	486	Criado para abrigar famílias removidas da Favela do Gato após um incêndio
Olarias	2004	137	Voltado para famílias vulneráveis indicadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)
Vila dos Idosos	2007	145	Exclusivo para pessoas com mais de 60 anos
Senador Feijó	2009	45	Voltado para famílias indicadas por movimentos de moradia
Asdrúbal do Nascimento	2009	40	Criado para famílias indicadas por movimentos de moradia
Palacete dos Artistas	2014	50	Exclusivo para pessoas com mais de 60 anos
Asdrúbal do Nascimento II	2019	34	Voltado para o atendimento de população com trajetória de vida nas ruas

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2019

Os critérios de atendimento e públicos prioritários do Programa como um todo estão no Quadro 9 abaixo.

Quadro 9 – Critérios de seleção de demanda para o Programa Locação Social (São Paulo)

Critérios de atendimento	Pessoas só e famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos
Públicos prioritários	Pessoas acima de 60 anos
	Pessoas em situação de rua, abrangendo aquelas que se encontram em albergues, abrigos, alojamentos provisórios, hotéis, pensões e moradias transitórias;
	Pessoas portadoras de direitos especiais
	Moradores em áreas de risco e de insalubridade, compreendendo pessoas provenientes de cortiços e favelas e aquelas que estão sendo atendidas pelo Programa de Locação Provisória (Resolução CFMH nº 26)

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2003

Ainda na seção sobre a seleção da demanda da Resolução da SEHAB que aprova o programa, prevê-se além das condições financeiras e renda da família, a sua composição familiar para análise do valor do subsídio a ser concedido (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2003). Essa consideração sugere que há um maior ou menor subsídio a depender do número de pessoas – o que é positivo para a análise aqui proposta, já que o valor variaria na presença de mais crianças na composição

familiar. Não foram identificadas, todavia, maiores explicações de como essa característica seria aplicada na prática.

Dentro do Locação Social, como cada imóvel é destinado a um público-alvo específico, nem todos consideram o atendimento familiar, como a Vila dos Idosos, destinada exclusivamente a idosos. Um deles, chamado de Asdrúbal do Nascimento II, foi estabelecido pela Portaria Intersecretarial Nº 03/2018, entre a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Ele foi o projeto piloto voltado para população em situação de rua dentro do programa, e incluiu critérios de atendimento e priorização específicos, dispostos no Quadro 10 abaixo.

Quadro 10 – Critérios de seleção de demanda para o Edifício Asdrúbal do Nascimento II, dentro do Programa Locação Social (São Paulo)

Critérios de Atendimento	<ul style="list-style-type: none"> - Ser população em situação de rua, cadastrada no CADÚNICO e SISA. - Renda familiar de até 3 salários mínimos. - Comprometimento máximo de 10% a 15% da renda para aluguel. - Subsídio máximo de 90% do valor do aluguel. - Ter autonomia para moradia, ou seja, não ser usuário de Residência Terapêutica, Residência Inclusiva, ILPI ou CAE Convalescentes. - Ter composição familiar compatível com as tipologias habitacionais do empreendimento (entre 1 e 4 pessoas por unidade).
Públicos Elegíveis	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoas e famílias oriundas da rede socioassistencial da Proteção Social Especial. - Pessoas com histórico de longa permanência na rua. - Indivíduos e famílias com perfil identificado a partir do cruzamento CADÚNICO/SISA.
Critérios de Priorização	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoa com Deficiência (PCD). - Pessoa Idosa. - Presença de criança ou adolescente na composição familiar. - Vulnerabilidade de gênero, incluindo Mulheres chefes de família, mulheres vítimas de violência, travestis e transexuais.
Divisão das Unidades	<ul style="list-style-type: none"> - Grupo 1 (35% das unidades): Pessoas com deficiência (PCD) e idosos. - Grupo 2 (35% das unidades): Pessoas com vulnerabilidade de gênero e/ou famílias com crianças/adolescentes. - Grupo 3 (30% das unidades): Pessoas em situação de rua sem vulnerabilidades sobrepostas.
Critérios de desempate	<ul style="list-style-type: none"> Maior tempo de rua. - Maior idade do titular da inscrição. - Maior pontuação no critério presença de criança/adolescente (somente para o Grupo 2). - Mulheres vítimas de violência.

Fonte: (SEHAB; SMADS; SMDHC, 2018)

Nota-se, dentre os critérios, uma clara priorização para famílias com crianças e adolescentes presentes na sua composição familiar, inclusive atribuindo essa presença como critério de desempate. O modelo de análise pode ser aplicado ao programa, a fim de que cada dimensão da moradia seja analisada no atendimento prestado. Esta avaliação está apresentada no quadro a seguir.

Quadro 11 – Aplicação do modelo de análise para o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II do programa de Locação Social (São Paulo)

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Aderente	O programa constrói as unidades habitacionais para aluguel social, portanto precisa atender padrões mínimos de qualidade estrutural, ventilação e segurança da edificação. Deve haver, todavia, um cuidado com a gestão predial após a ocupação, para que essas características sejam mantidas.
Adensamento domiciliar	Parcialmente aderente	O programa estabelece um limite de 4 pessoas por unidade, com 1 ou 2 cômodos. Isso cria um critério claro para evitar o sobreadensamento extremo, embora o espaço ainda possa ser reduzido. Não fica claro como é o atendimento para famílias com mais de 4 pessoas.
Estabilidade residencial	Parcialmente aderente	A moradia é garantida enquanto as famílias atendem aos critérios do programa. Porém, como se trata de locação, há o risco de desligamento caso a renda aumente ou haja inadimplência.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente	As unidades são entregues com infraestrutura urbana adequada, incluindo água, saneamento e eletricidade, garantindo melhores condições do que em habitações informais. Também se inserem na malha urbana já construída, em regiões mais centrais, o que assegura esse atendimento.
Localização e oportunidades no território	Aderente	As unidades estão localizadas em regiões centrais e/ou próximas às áreas de origem das famílias, garantindo acesso a transporte, escolas e serviços essenciais.
Segurança da posse	Aderente	Como se trata de um programa de locação social público, as famílias estabelecem um vínculo formal com a posse do imóvel. Esse vínculo fica comprometido caso a família deixe de atender aos critérios do programa ou se torne inadimplente.
Acessibilidade financeira da moradia	Aderente	O programa prevê subsídio de até 90% do custo do aluguel para famílias de baixa renda, o que reduz significativamente a carga financeira da habitação. Isso torna a moradia acessível para os grupos mais vulneráveis.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

O programa de Locação Social, ofertado em parque público, mostra-se muito interessante do ponto de vista do atendimento dos beneficiários – principalmente por serem grupos que costumam se encontrar marginalizados em relação às políticas de

habitação, que priorizam a aquisição da casa própria. Pelo quadro, também vemos que o seu desenho se apresenta de forma positiva no atendimento das crianças, principalmente por garantir um serviço de moradia público para famílias em condições muito precárias e prevendo subsídios consideráveis para elas.

O maior desafio na implementação de programas como o Locação Social é certamente por parte de quem o executa: o poder público. Garantir que as unidades se mantenham bem cuidadas, que não se estruture um mercado informal de habitação dentro dos empreendimentos, e que as famílias alcancem autonomia para encontrar formas de moradia não provisórias – uma vez que o programa impõe limites de renda máxima – não é um trabalho fácil para a administração pública. Além disso, programas que possuem um caráter de atendimento provisório, como é o caso da locação social, são de baixa popularidade, pois não garantem a propriedade do imóvel para a família.

Por estes motivos, em 2024, a SEHAB autorizou a desvinculação do Conjunto Residencial Olarias do Programa de Locação Social, viabilizando a titulação definitiva dos imóveis (SEHAB; CMH, 2024). A decisão responde a um pleito antigo da população local, que buscava a regularização definitiva das unidades, encerrando a condição de moradia transitória. A resolução ainda justifica a medida pelos altos custos de manutenção do empreendimento ao longo dos anos, o que dificulta novos investimentos habitacionais na cidade. Além disso, destaca que empreendimentos de menor porte possibilitam uma gestão mais eficiente e econômica.

Do ponto de vista da população atendida, a transferência da titularidade pode ser entendida como uma conquista, pois de fato lhe tiraria a condição da provisoriedade da moradia, garantindo mais estabilidade e segurança. Do ponto de vista da política pública, entretanto, há certa controvérsia: a propriedade, que se destinava a um serviço público, passa a ser transferida para o mercado, possibilitando a sua comercialização posterior. A manutenção de alto custo também, que inclusive foi uma das justificativas para a transferência do empreendimento para os moradores, passa a ser de responsabilidade dos mesmos. Caso eles não a realizem, o ciclo de precariedade habitacional pode voltar a caracterizar a condição de vida das famílias e crianças que vivem ali.

Durante a realização de entrevistas, identificou-se um trabalho de escuta infantil para as crianças moradoras do edifício Asdrúbal do Nascimento II, realizado pela organização da sociedade civil Cocriança, já apresentada anteriormente. Ainda que não tenha partido de uma diretriz dos órgãos gestores do programa, a iniciativa será

descrita na seção a seguir, pois revela uma experiência interessante de intervenção no ambiente da casa a partir das demandas infantis. Além disso, o grupo aparece em experiências posteriores em Belo Horizonte, a serem descritas mais adiante.

O trabalho do CoCriança foi realizar uma intervenção em uma área do empreendimento que estava ociosa a partir de um projeto desenvolvido com as crianças do prédio. O edifício, assim como os demais dentro do programa de Locação Social, por serem realizados em propriedades públicas, necessitam de uma gestão pós-ocupação contínua. Esse trabalho é executado por 4 órgãos públicos (a SEHAB, a COHAB, a SMADS e a SMDHC) e um privado, a Diagonal, responsáveis por executar a gestão social dos empreendimentos e o acompanhamento das demandas surgidas ali.

Conforme relato obtido em entrevista com o CoCriança (E. OSC2, 2025), a Diagonal Ihe foi apresentada a partir de uma rede em comum de técnicos da SMDHC anteriormente à oportunidade de desenvolver o projeto. O contato foi retomado a partir da necessidade de ocupar um espaço da garagem do Asdrúbal II, que estava subutilizado e que, inclusive, geravam uma sensação de medo nas crianças. A parceria para o projeto, vinculada ao SMDHC e que também contou com a participação de uma outra OSC, foi viabilizada graças a recursos de uma emenda parlamentar do deputado Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores. Cabe destacar aqui que as emendas parlamentares, como ocorre neste caso, são veículos relevantes para a promoção do direito à moradia e dos direitos das crianças.

O projeto, chamado “Quando Estamos em Casa”, foi gradualmente envolvendo a comunidade de crianças e mães da ocupação, ao longo de uma série de oficinas de projeto e mutirões para realizar as intervenções no espaço, compostas por instalações que uniram pinturas e mobiliários de madeira, feitos pelos próprios moradores. As oficinas, que no início encontraram certo desinteresse pelas próprias famílias do edifício, se tornaram parte da rotina e terminaram por mobilizar toda a sua comunidade.

O CoCriança ressalta que trabalham justamente na relação entre os três elementos: as crianças, o espaço e a comunidade. A atuação com as crianças visa empoderá-las e muni-las de um ferramental analítico para intervir no mundo ao seu redor; o espaço, por sua vez, é trabalhado de forma a ser melhor para as crianças, e conseqüentemente, a todos; e a comunidade é envolvida para que passe por uma sensibilização às infâncias, entendendo que é importante que haja um esforço coletivo

para viabilizar o brincar, a apropriação da cidade, o contato com a natureza e ocuparem seu lugar como cidadãos de direito.

Após 1 ano de conclusão do trabalho com as crianças do Asdrúbal, o CoCriança retornou ao edifício e constatou que o espaço permanecia bem cuidado e era utilizado não só pelas crianças, mas pela própria comunidade de adultos e técnicos da prefeitura para a realização de reuniões e outras atividades coletivas. O envolvimento dos moradores na elaboração do projeto e na intervenção no espaço pode resultar em maiores cuidados com ele, reduzindo possivelmente a necessidade de manutenção posterior. Para fortalecer esta inferência, mais investigações a respeito do tema seriam necessárias.

Além do Locação Social, existem outras formas de provisão habitacional, provisórias e definitivas, que foram além da produção imobiliária e oferta de crédito para famílias de baixa renda. Elas serão detalhadas nas seções a seguir.

6.2.2 Atendimento provisório por auxílios financeiros

Além da Locação Social, a cidade de São Paulo implementou políticas de atendimento habitacional provisório, voltadas principalmente para famílias removidas de áreas de risco ou de intervenções urbanas. Esses auxílios financeiros foram desenvolvidos para cobrir despesas com aluguel enquanto as famílias aguardam atendimento definitivo.

Em 2004, uma adição feita ao portfólio de ações de moradia pela Prefeitura, foi o programa Bolsa Aluguel, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação. A Bolsa Aluguel Municipal era destinada a famílias com renda familiar de 1 a 10 salários-mínimos (cujo valor era de 260 reais na época), e definia um atendimento prioritário às famílias com renda de 1 a 6 salários mínimos e aos moradores de áreas sob intervenção de programas da Política Municipal de Habitação (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SP), 2004).

No Bolsa Aluguel Municipal, o beneficiário recebia um valor mensal entre 200 e 300 reais, indicava o imóvel a ser alugado, e comprometia-se a apresentar o comprovante de pagamento mensalmente, muito similar ao programa Bolsa Moradia de Belo Horizonte. Os imóveis eram particulares, deveriam ser unifamiliares, apresentar condições de habitabilidade adequadas, e ter um tamanho apropriado ao

número de pessoas da família (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SP), 2004).

Cabem inúmeras críticas ao modelo, principalmente por esta política se associar a práticas de remoções pelo poder público sem uma provisão habitacional definitiva, além de não ser possível arcar com as despesas da moradia com os valores que são repassados às famílias (SILVA, 2020). Entretanto, a não dependência da construção e da aprovação do financiamento de novas unidades foi, de certa forma, uma conquista para a diversificação das políticas de moradia na cidade e também se constituía como uma resposta à ocupação da cidade que já estava construída e que também poderia ser acessada pelo aluguel.

Ao longo dos anos, o Bolsa Aluguel transformou-se no Auxílio Aluguel, que se acrescentou ainda com outras formas de atendimento provisório. “Provisório” porque a política assume que o pagamento do auxílio não é uma medida suficiente para a garantia da moradia, mas na prática e conforme o próprio tempo mostrou, o Auxílio Aluguel se tornou um programa no qual as pessoas entravam e não saíam mais (GUERREIRO, 2019; SILVA, 2020).

Em 2015, a SEHAB consolidou na Portaria N° 131 as alternativas de atendimento habitacional provisório e os seus valores limites, definindo assim três formas de auxílios, conforme Secretaria Municipal de Habitação (2015):

- o Auxílio Aluguel, no valor de 400,00 reais por mês, temporário ou continuado, e é concedido a cada família para complementar a renda familiar no pagamento de aluguel de moradia;
- a Verba de Apoio Habitacional, no valor de 2.400 reais, concedido uma única vez a cada família, para auxiliá-la no deslocamento devido à situação emergencial ou a decisão judicial para cobrir despesas com moradia;
- e a Verba de Auxílio mudança, no valor único de 900 reais, para auxiliar as famílias com as despesas de transporte de seus pertences

Quadro 12 – Critérios de seleção de demanda para os auxílios financeiros

Auxílio Aluguel	Critérios de Atendimento	Famílias removidas por obras públicas de infraestrutura ou urbanização Remoção preventiva de áreas de risco. Situações de emergência habitacional (desabamentos, inundações, incêndios).
	Públicos Elegíveis	Famílias de favelas, assentamentos precários ou cortiços. Pessoas em situação de vulnerabilidade habitacional.
	Critérios de Priorização	Mulheres chefes de família. Famílias com crianças na primeira infância (0 a 6 anos). Pessoas com deficiência (PCD). Idosos. Famílias que já recebem o benefício há mais tempo. Famílias de áreas ocupadas há mais de 10 anos.
Verba de Apoio Habitacional	Critérios de Atendimento	Famílias removidas por intervenções públicas ou projetos de regularização fundiária. Remoção de áreas de risco geológico ou ambiental. Necessidade de deslocamento imediato devido a desastres naturais ou remoções emergenciais.
	Públicos Elegíveis	Moradores removidos de favelas ou assentamentos informais. Famílias desalojadas por obras ou calamidades públicas.
	Critérios de Priorização	Mulheres chefes de família. Pessoas idosas ou com deficiência. Famílias com cinco ou mais membros. Famílias de áreas ocupadas há mais tempo.
Verba de Auxílio Mudança	Critérios de Atendimento	Remoção de moradores de áreas de risco. Famílias que precisam de auxílio para realizar a mudança de endereço após reassentamento.
	Públicos Elegíveis	Famílias desalojadas por obras públicas ou calamidades. Pessoas removidas por necessidade de reassentamento.
	Critérios de Priorização	Mulheres chefes de família. Famílias com crianças pequenas. Pessoas idosas e com deficiência. Famílias que permaneceram por mais tempo na área removida.

Fonte: (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2015)

A política é voltada essencialmente para famílias removidas, e aparece como um critério de priorização a presença de crianças na primeira infância na composição familiar. Mulheres que sejam chefes de família também são um fator de prioridade no atendimento. Contudo, não se identifica nenhum outro benefício além dessas menções. A aplicação do modelo de análise se encontra a seguir.

Quadro 13 – Aplicação do modelo de análise para o Auxílio Aluguel

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Não aderente	O Auxílio Aluguel não regula diretamente a qualidade dos imóveis alugados pelo mercado privado, cabendo às famílias encontrarem habitações acessíveis. Não há exigências de padrões mínimos estruturais para as moradias financiadas e tampouco se acompanha se os recursos estão sendo destinados à habitação.
Adensamento domiciliar	Não aderente	Não há controle sobre o tamanho da moradia e o número de habitantes por unidade. Não se considera o número de pessoas na família para cálculo do valor subsidiado. Muitas famílias compartilham moradias devido aos baixos valores do auxílio, levando ao sobreadensamento.
Estabilidade residencial	Não aderente	O Auxílio Aluguel é temporário e depende da renovação anual. Muitas famílias permanecem por anos sem conseguir moradia definitiva, criando insegurança habitacional. As demais formas de auxílio financeiro tampouco garantem uma solução permanente.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Não aderente	O programa não vincula a escolha da moradia a áreas com infraestrutura urbana completa.
Localização e oportunidades no território	Não aderente	Pelo valor insuficiente para cobrir despesas com moradia e a falta de comprovação de que os recursos são destinados a este fim, as famílias podem ser empurradas para áreas periféricas, sem estrutura adequada para crianças, ou outras formas de moradia precária.
Segurança da posse	Não aderente	O programa não garante posse ou estabilidade jurídica para as famílias atendidas, e como não se pede a comprovação de pagamento de aluguel com o auxílio, também não exige a formalização do vínculo com o imóvel entre o beneficiário e o proprietário.
Acessibilidade financeira da moradia	Parcialmente aderente	O pagamento de um auxílio financeiro é positivo no sentido de apoiar a família com os custos de uma moradia. Contudo, como não há exigência de comprovação de uso do auxílio com moradia, os recursos podem ser utilizados com outras necessidades (como alimentação, transporte etc), não tendo um impacto no custo da moradia. Assim, ainda que seja um apoio financeiro, é muito frágil em relação ao objetivo da política.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Pela análise, avalia-se que, embora a política priorize o atendimento de famílias com crianças, ela não a beneficia em praticamente nenhuma dimensão da moradia adequada. Agrava a situação o fato de se tratar de uma política voltada para famílias que são removidas ou se encontram em condições de vulnerabilidade, ou seja, as famílias são retiradas de condições de moradia inadequadas e assim se mantêm –

tendo que enfrentar ainda todos os desafios de se encontrar um novo espaço para viver. O pagamento de um auxílio financeiro é decerto alguma forma de suporte, mas como política habitacional e como atendimento infantil, como se mostrou, é muito insuficiente.

Outra regulamentação importante de 2004 foi a Lei Municipal Nº 13.770. Não se trata de um programa de habitação, mas dispõe sobre medidas para a priorização do atendimento da mulher nos programas do município. Essas medidas se referem desde a ações de capacitação de mão-de-obra feminina, inserção em processos de autogestão e organização comunitária, mutirões, atividades profissionalizantes, até a prioridade no atendimento em empreendimentos e financiamentos habitacionais (SÃO PAULO, 2004). Não há menção específica sobre maior prioridade a mulheres que sejam mães de crianças, mas menciona-se os seus “dependentes”, subentendendo-se que estes devem ser considerados no atendimento.

A lei prevê que todos os contratos de financiamento ou concessão de moradia sejam firmados em nome da mulher, independentemente de estado civil ou participação na renda. A regra se aplica tanto à provisão habitacional definitiva quanto à Locação Social, garantindo maior estabilidade às mulheres e seus filhos, principalmente em casos de separação ou abandono.

A priorização feminina também se estendeu ao Auxílio Aluguel, que passou a contemplar mulheres vítimas de violência doméstica. A inclusão desse grupo ocorreu em 2020, com a aprovação da Lei Nº 17.320/2020, regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 60.111/2021. O decreto criou um grau de prioridade adicional para mães com filhos de 0 a 5 anos, evidenciando a conexão entre moradia e proteção infantil.

O reconhecimento da mulher como uma prioridade é justificado pelo fato de que na luta por moradia digna, as mulheres constituírem grande parte deste corpo e serem responsáveis pelas suas famílias, no cuidado e no sustento. Na própria justificativa anexa ao Projeto de Lei Nº 890/2003, indica-se que:

“A implantação de projetos sociais em diferentes áreas vem demonstrando que a titularidade dos projetos para as mulheres contribui à estabilidade e para a manutenção do espaço coletivo para o grupo familiar, principalmente porque é com as mulheres que permanecem os membros mais frágeis do grupo, as crianças e os idosos, em casos de abandono ou separação. É indispensável que o poder público atue sobre a realidade que hoje prevalece de maior responsabilização social das mulheres sobre os filhos e idosos do grupo familiar, havendo a necessidade de fortalecer o grau de responsabilidade dos homens pela paternidade. Considerando essa realidade, a União dos Movimentos de Moradia, a Rede Mulher e Habitat e

outras entidades feministas, discutem há alguns anos a necessidade do município promover políticas públicas favoráveis às mulheres, assegurando o direito à titularidade da moradia e projetos correlatos em seu nome, aumentando assim, tanto o grau de segurança de todo o núcleo familiar como melhores condições de negociação sobre a segurança habitacional dessa mesma mulher.” (BONDUKI, 2003)

Assim, a priorização das mulheres nas políticas habitacionais está intrinsecamente relacionada aos cuidados com as crianças. Da perspectiva de atendimento habitacional, o reconhecimento e a vinculação das questões de desigualdades de gênero e do cuidado infantil são muito relevantes para a análise aqui proposta. Entretanto, cabe reforçar que a priorização não é suficiente se as diretrizes de atendimento não são coerentes com as necessidades dos beneficiários e das crianças.

6.3 A atuação do setor privado na provisão habitacional

A provisão habitacional no município de São Paulo tem sido conduzida predominantemente por duas grandes frentes: as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e o Programa Pode Entrar. Essas estratégias foram estruturadas para expandir a oferta de unidades habitacionais por meio de parcerias com o setor privado, reservando muitas críticas às políticas por terceirizarem ao mercado a intenção de se reduzir o déficit habitacional.

Enquanto as PPPs estabelecem parcerias de longo prazo com empresas privadas, concedendo terrenos públicos para o desenvolvimento de habitações em troca de investimentos do setor privado, o Pode Entrar atua por meio de subsídios diretos e aquisição de unidades habitacionais, permitindo tanto a produção de novos empreendimentos como a requalificação de imóveis urbanos. Nesta seção, serão tratadas as duas frentes de atuação. A análise dessas duas frentes permite compreender os desafios e impactos dessas políticas, especialmente no atendimento à população mais vulnerável e no acesso das famílias com crianças às novas moradias

6.3.1 Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Como mencionado, é uma tendência dentro da ação estatal no município de São Paulo o apoio sobre a contratação de serviços privados. Não se trata de algo recente, já que desde o século XIX o município já o fazia para o desenvolvimento urbano, realizando concessões monopolistas para companhias privadas fazerem a provisão da infraestrutura e dos serviços de abastecimento de água e esgoto, eletricidade, transportes urbanos e telefonia (ROLNIK, 1999). Além das políticas que priorizam a produção habitacional por meio de licitações com grandes construtoras e empreiteiras, a prefeitura tem firmado parcerias público-privadas com o setor privado e com outras esferas de governo.

A execução de PPPs para provisão habitacional também não é uma exclusividade de São Paulo, pois também aparece em outros contextos como os projetos pilotos de Locação Social do PMCMV mencionados anteriormente. Contudo, tornam-se um problema por terem assumido um papel central na provisão de moradia da cidade (ALMEIDA et al., 2020). A falta de transparência sobre os valores públicos investidos, bem como a ausência de um plano de reassentamento claro para comunidades removidas, levanta questionamentos sobre o alinhamento do modelo com o direito à moradia (FRANÇA, [s.d.]). A estruturação dos editais demonstra que o modelo favorece a rentabilidade dos investidores privados, frequentemente em detrimento da necessidade habitacional da população mais vulnerável.

Existem hoje duas principais PPPs voltadas para a provisão habitacional em São Paulo: a PPP Casa Paulista, promovida pelo governo do Estado de São Paulo desde 2012 e a PPP Casa da Família, promovida pelo governo municipal desde 2018 (ALMEIDA et al., 2020). A primeira PPP mencionada, entre a Prefeitura, o Governo e a iniciativa privada foi estabelecida para a provisão de 14 mil unidades habitacionais de interesse social e de mercado popular no centro da cidade, bem como o acompanhamento do trabalho social, condominial, financeiro e predial. A renda familiar mensal bruta do público atendido é dividida em seis faixas de renda e podem chegar até 10 salários mínimos (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, [s.d.]

O público-alvo da política são pessoas que tenham relação com a região central, sendo 80% das unidades destinadas àquelas que vivem nas periferias e trabalham no centro, e as demais unidades para aquelas que moram e trabalham no

centro. A Prefeitura de São Paulo entrou na parceria com recursos financeiros e terrenos, e o governo estadual com a frente de construção dos empreendimentos (PORTAL HABITASAMPA, [s.d.]). O primeiro contrato da PPP foi assinado em 2014, estimado em 1,86 bilhões de reais, para a construção de 3,6 mil unidades e para a execução dos serviços de pré e pós ocupação por 20 anos.

A PPP da habitação no centro de São Paulo foi o primeiro projeto do estado de São Paulo a estabelecer uma parceria do tipo para a provisão de moradia popular, e ampliou a participação do setor privado não só na construção das unidades, como no próprio desenho da política habitacional e na sua forma de financiamento, que repaga as empresas ao longo de 20 anos (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, [s.d.]). Abriu-se assim à iniciativa privada a responsabilidade do projeto dos empreendimentos habitacionais, o planejamento e execução da gestão social, administrativa e condominial, bem como o financiamento de todo o conjunto de produtos e serviços envolvidos.

Do ponto de vista econômico, a PPP pode resultar em um custo para o Poder Público maior do que se executasse diretamente, pois precisa incorporar o custo do capital privado na conta dentro de um horizonte de 20 anos (PEREIRA; PALLADINI, 2018), além de favorecer o processo de “destravamento” de terras urbanas públicas, oferecidas como garantias às empresas, já que estas passam a compor o estoque de unidades do mercado privado (SANTORO; UNGARETTI; MENDONÇA, 2018). Não há, ainda, nenhuma diretriz que exija ou evidência de que tenha ocorrido a inclusão de instâncias de participação popular na elaboração da política por parte do projeto apresentado pelas empresas (PEREIRA; PALLADINI, 2018).

Em relação aos critérios de seleção da demanda social, encontrou-se uma grande dificuldade de identificar as informações de atendimento, não ficando claro quais seriam os públicos elegíveis e os critérios de priorização, para além da capacidade de pagamento e do vínculo territorial. Dessa maneira, não será incorporada na análise o quadro de critérios de seleção.

A segunda PPP é a Casa da Família, estabelecida entre a Prefeitura de São Paulo e o setor privado, para buscar o financiamento para viabilizar empreendimentos de habitação de interesse social e equipamentos públicos com incentivos fiscais durante a fase de produção e encargos diluídos em até 20 anos (PORTAL HABITASAMPA, [s.d.]).

A PPP lançou dois editais – um em 2018 e um em 2020 – e contempla cerca de 25 mil unidades em diversas regiões da cidade, somando cerca de 4,4 bilhões de reais nos contratos assinados. São 12 lotes (perímetros de atuação) que compreendem as regiões do Ipiranga, Mooca, Vila Maria, Vila Guilherme, Lapa, Santo Amaro, Guaianases, Vila Leopoldina, Casa Verde e Cachoeirinha. Cerca de 18 mil das unidades seriam destinadas a habitação de interesse social (renda de até 6 salários mínimos). As faixas de renda familiar dos públicos-alvo variam de 1 a 20 salários mínimos.

A PPP atua em regiões urbanizadas, muitas das quais já estão ocupadas por comunidades estabelecidas há mais de 40 anos, como é o caso das comunidades Aurora e Violão, na região da Vila Maria e Vila Guilherme. Em alguns lotes, o número de remoções supera o número de unidades construídas, como no Lote 12, no qual serão 3 mil unidades contrapostas a 6 mil famílias removidas (LABCIDADE, 2021). Como o acesso das unidades construídas é por meio do financiamento para aquisição, muitas das famílias removidas – que não apresentam renda mensal de 1 salário mínimo ou capacidade de pagamento aprovado pelos entes financeiros – dificilmente poderão ser contempladas pelos novos empreendimentos.

Da mesma forma que a PPP com o Governo do Estado, também está incluído à concessionária a prestação de serviços de trabalho social de pré e pós-ocupação, gestão condominial e predial dos empreendimentos (PORTAL HABITASAMPA, [s.d.]). De acordo com a plataforma da Prefeitura, há grupos de priorização no atendimento, conforme o Quadro 14.

Quadro 14 – Critérios de seleção de demanda para as PPP com o Governo do Estado

Critérios de atendimento	Ter renda familiar bruta entre um e dez salários mínimos, admitindo atendimento parcial para famílias com renda entre dez e vinte salários mínimos;
	Não ser proprietária, compromissada compradora e nem ter financiamento de imóvel residencial
	Não ter sido contemplada anteriormente por programas habitacionais
	E ter cadastro nos programas habitacionais do Município.
Grupos de seleção/priorização	Grupo I: como atendimento prioritário, estão as famílias que residem nas áreas de intervenção da Comunidade do Violão, Comunidade Joaquim da Costa Miranda e da Comunidade do Bispo;
	Grupo II: as famílias que residem ou trabalham na região ou regiões próximas do empreendimento também serão prioritárias (50% das unidades do local);
	Grupos III, IV e V: serão destinados para pessoas inscritas na COHAB-SP ⁷ , sendo:
	Grupo III: as famílias que se enquadrem em três critérios da COHAB-SP (25% das unidades do local);
	Grupo IV: as famílias que se enquadrem em dois critérios COHAB-SP (15% das unidades do local);
	Grupo V: as famílias que se enquadrem em um critério COHAB-SP (10% das unidades do local).
	39% das moradias são destinadas à lista de candidatos selecionados pela CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, atendendo aos mesmos critérios de seleção.
Critérios de priorização	Famílias chefiadas por mulheres;
	Famílias com ônus excessivo de aluguel (que comprometa 30% do salário ou mais);
	Famílias que tenham cadastro habitacional há mais de 10 anos (tempo de cadastro).

Fonte: (PORTAL HABITASAMPA, [s.d.])

Além dos públicos e critérios de priorização, os empreendimentos respeitam a reserva de unidades para atendimento de demandas específicas, sendo eles: 3% (três por cento) para famílias com pessoa com deficiência; 3% (três por cento) para famílias com pessoa idosa; **3% (três por cento) para famílias com criança na primeira infância (0 a 6 anos)** (PORTAL HABITASAMPA, [s.d.])

Para ambas PPPs, muito similares em sua estruturação, pode ser feita a mesma análise do modelo com enfoque no atendimento infantil, apresentada no Quadro 15.

⁷ A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) é uma empresa pública que planeja e executa políticas habitacionais para a população de baixa renda, atuando em parceria com a Secretaria Municipal de Habitação. Seu principal programa atualmente é o Pode Entrar.

Quadro 15 – Aplicação do modelo de análise para as PPPs habitacionais

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Aderente / Excludente	O projeto prevê a construção de novas unidades habitacionais sob regulamentação pública, garantindo um padrão mínimo de habitabilidade. Entretanto, para as famílias que são removidas para dar lugar à construção dos empreendimentos, a moradia se mantém precarizada.
Adensamento domiciliar	Não aderente	O modelo de financiamento e a restrição de renda podem levar famílias a optarem por moradias menores do que o necessário para acomodação adequada. Também não há indicações de que se leva em consideração o número de pessoas na composição familiar para cálculo do atendimento/subsídio.
Estabilidade residencial	Aderente / Excludente	Para quem acessa o programa, garante-se estabilidade residencial desde que tenha capacidade financeira de arcar com os custos de financiamento do imóvel. No entanto, para as famílias que são removidas para dar espaço à construção dos empreendimentos, não há nenhuma garantia de permanência, pois precisam comprovar a renda para acessar o programa.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente / Excludente	As PPPs são voltadas para áreas centrais e/ou urbanizadas, e de interesse do mercado, o que facilitaria o acesso infraestrutura básica e serviços. Para aqueles que conseguem acessar o programa, é positiva, todavia, para os que são removidos e não conseguem acessá-lo, podem ser deslocados para regiões periféricas com piores condições.
Localização e oportunidades no território	Aderente / Excludente	As PPPs são voltadas para áreas centrais e/ou urbanizadas, e de interesse do mercado, o que indica a boa localização, com oportunidades sociais, econômicas, culturais etc., no território para as famílias e crianças. Para aqueles que conseguem acessar o programa, é positiva, todavia, para os que são removidos e não conseguem acessá-lo, podem ser deslocados para regiões periféricas com piores condições.
Segurança da posse	Aderente / Excludente	A análise é similar à da estabilidade residencial. Para quem consegue acessar o programa, há benefícios para a segurança da posse. Porém, para a parcela que não o acessa, mantém-se a insegurança da posse.
Acessibilidade financeira da moradia	Não aderente	A política exige comprovação de renda e financiamento bancário, o que exclui muitas famílias de baixa renda. Há uma pequena reserva de unidades para famílias de baixa renda, mas sem mecanismos que garantam o acesso efetivo.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

No que se refere ao atendimento das crianças, observa-se que há reservas mínimas de unidades para famílias com crianças na primeira infância (0 a 6 anos), mas esse critério não se traduz em garantia de acesso à moradia adequada para essas famílias – além de ser uma reserva de somente 3% das unidades no caso da PPP municipal. Na prática, a exigência de comprovação de renda e a oferta limitada de unidades para as faixas de renda mais baixas criam barreiras significativas para

que as famílias com crianças consigam ser atendidas, além de remover muitas das quais estavam nos territórios para a construção dos empreendimentos.

6.3.2 Pode Entrar: um PMCMV municipal

Em 2021, foi criado um novo programa para provisão habitacional em São Paulo: o Programa Pode Entrar. Ele foi criado no âmbito da Prefeitura de São Paulo pela lei nº 17.638/2021 para facilitar a aquisição da casa própria como uma substituição do Programa Minha Casa, Minha Vida, que havia sido extinto nesse momento. Ele tinha como objetivo viabilizar 10 mil unidades habitacionais na modalidade “Entidades” e 4 mil na modalidade “Mercado”. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2024).

O Pode Entrar permite a aquisição dos imóveis pela população oferecendo uma carta de crédito subsidiando a “entrada” da propriedade, facilita o acesso ao crédito bancário, permite que a própria prefeitura compre imóveis para realizar habitação de interesse social e regulamenta um projeto de Locação Social para públicos específicos.

O programa tem quatro modalidades de empreendimentos, sendo elas: empreendimentos para beneficiados cadastrados no Município como destinatários de programas habitacionais da SEHAB e COHAB-SP (cujos critérios de atendimento e prioridade estão no Quadro 16); empreendimentos destinados ao atendimento de famílias removidas involuntariamente por intervenções de obras públicas; empreendimentos em parceria com associações e cooperativas habitacionais habilitadas pela SEHAB ou COHAB-SP, implantados em imóveis públicos ou privados; empreendimentos ou unidades habitacionais implantados em imóveis privados (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2024).

Definem-se dois grupos de atendimento de acordo com a faixa de renda, sendo o Grupo 1 o de maior interesse para o tema de interesse social. Ambos estão caracterizados no Quadro 16 a seguir.

Quadro 16 – Critérios de seleção de demanda do Programa Pode Entrar

Critérios de atendimento gerais		Famílias ou pessoas sós com renda compatível com o Grupo 1 ou 2;
		Ficam excluídas as famílias que já foram contemplados por qualquer tipo de atendimento habitacional definitivo no território nacional;
		Não se aplica limite de renda nos casos de famílias removidas involuntariamente por obras públicas
		Não ser proprietária, promitente compradora, possuidora a qualquer título ou concessionária de outro imóvel;
Grupo 1	Faixa de renda	Famílias com renda bruta de até 3 salários mínimos, sendo o comprometimento da renda de até 15% para o valor da prestação;
		Demandas Prioritárias (Cotas)
	Reserva de 5% das unidades para famílias de que façam parte pessoa(s) idosa(s)	
	Reserva de 5% das unidades para famílias de que façam parte mulheres atendida por medida protetiva prevista na Lei 11.340 de 07 de Agosto 2006 (Lei Maria da Penha)	
	Não havendo famílias no percentual estabelecido para cota reserva, as unidades serão disponibilizadas para seleção de famílias pelos demais critérios.	
	Critérios específicos / I - Seleção pela SEHAB	Para as famílias provenientes de assentamento(s) irregular(es), em razão de estarem em área de risco, de terem sido desabrigadas, ou por motivos justificados em projetos de regularização fundiária e obras que tenham motivado seu deslocamento involuntário e que estejam contidas no raio de até 5 km da localização do empreendimento, serão observados os seguintes critérios de priorização e hierarquização:
		a. Ser possuidor de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM (somente nos casos em que tiveram suas moradias removidas);
		b. Ser possuidor de Termo de Compromisso de Atendimento Habitacional Definitivo;
		c. Tempo de remoção;
		d. Tempo de recebimento de auxílio aluguel;
		e. Tempo de instituição do domicílio na área.
	Critérios específicos / II - Seleção pela COHAB	Dentre os inscritos com cadastro atualizado junto à COHAB-SP, será realizado sorteio, aplicando-se de 01 (um) ponto adicional para cada uma das situações abaixo:
		- Família com mulheres responsáveis pela unidade familiar - comprovar com autodeclaração;
		- Família residente ou que trabalhe no distrito de influência ou limítrofes ao do empreendimento - apresentar comprovação;
- Famílias com ônus excessivo de aluguel, que comprometa 30% do salário ou mais - comprovar com contrato de locação ou recibo de pagamento do aluguel e declaração de renda;		
- Famílias com crianças na primeira infância		
Dentre os inscritos junto à COHAB-SP, além da pontuação acima, também será concedido 1 (um) ponto adicional para cada período de 5 (cinco) anos completos de tempo de inscrição.		
Grupo 2	Faixa de renda	Famílias ou pessoas sós com renda familiar bruta de até 6 (seis) salários mínimos, que poderão ser atendidas no âmbito do Programa por meio de concessão de aporte complementar de recursos financeiros sob forma de subsídio, com vistas a ampliar o poder de compra e facilitar o acesso ao Crédito Imobiliário - Carta de Crédito.

Fonte: SÃO PAULO, 2021

Para a seleção que é realizada pela COHAB, ganham pontos de prioridade famílias que tenham crianças na primeira infância. A lei ainda prevê em seu artigo 11 que o contrato e os registros vinculados ao imóvel devem ficar em nome da mulher, quando a família for composta de um casal heteroafetivo, mesmo em situações de dissolução da união estável, divórcio ou separação. Além de ser um recurso para redução de desigualdades de gênero, a medida também visa o amparo das crianças, e as protege nesses casos de separação, pois normalmente os filhos ficam sob a guarda das mães. Nos casos em que os filhos fiquem sob a guarda dos pais, o título do imóvel deve ser registrado ou transferido ao pai (SÃO PAULO, 2021). Não há regulamentações nos casos de casais homoafetivos, mas pressupõe-se que a prioridade é para o responsável pelas crianças.

Com relação à aplicação do modelo de análise, tem-se o quadro a seguir.

Quadro 17 – Aplicação do modelo de análise para o programa Pode Entrar

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Aderente	Igualmente à lógica aplicada aos programas anteriores de construção de moradia, essa dimensão é atendida por se tratarem de novas unidades habitacionais construídas, devendo portanto atender a requisitos mínimos de condições de habitabilidade.
Adensamento domiciliar	Não aderente	O modelo permite aquisição e locação de unidades, mas não define diretrizes para evitar sobreadensamento. O número de pessoas na família não é levado em consideração para qualificar o atendimento. Famílias de baixa renda podem acabar em espaços reduzidos devido à limitação do subsídio.
Estabilidade residencial	Parcialm. aderente	O programa oferece modalidades de financiamento e locação subsidiada, sem garantia de permanência para famílias de baixa renda. A comprovação de renda pode dificultar o acesso e provocar deslocamentos para regiões periféricas. Atribui-se a titulação do imóvel para a mãe, salvo a exceção na qual, na presença de crianças, a sua guarda é do pai.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente	O programa prioriza a viabilização de imóveis em regiões com oferta de infraestrutura, como transporte público, serviços de saúde e educação. Além da aquisição, o programa também inclui iniciativas para requalificar prédios ocupados na região central, transformando-os em moradias.
Localização e oportunidades no território	Aderente	O programa prioriza a viabilização de imóveis em boas localizações.
Segurança da posse	Parcialm. aderente	O programa prevê aquisição e locação subsidiada, mas a posse definitiva só é garantida com a adimplência e quitação do financiamento. Atribui-se a titulação do imóvel para a mãe, salvo a exceção na qual, na presença de crianças, a sua guarda é do pai.

Acessibilidade financeira da moradia	Aderente / Excludente	Há subsídios para cada faixa de renda atendida, mas todos exigem a comprovação de capacidade de pagamento, o que exclui as famílias que não possuem renda fixa e não conseguem acessar financiamentos.
--------------------------------------	-----------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Assim, tal qual as PPPs, a lógica do Pode Entrar é positiva para aquelas famílias que conseguem acessar o programa. A legislação prevê que os subsídios sejam prioritariamente destinados ao Grupo 1 (faixa de renda de até 3 salários mínimos), o que priorizaria também um atendimento aos grupos mais desfavorecidos. Cabem análises mais profundas a respeito da implementação do programa para avaliar como tem ocorrido este atendimento na prática.

Para as crianças, desde que a família consiga acessar e manter a adimplência dentro do programa, o atendimento parece ser positivo no geral. Há uma previsão de prioridade dada a famílias com crianças e prioriza-se a sua estabilidade neste imóvel em casos de separações e divórcios.

6.4 Plano Municipal pela Primeira Infância e seus desdobramentos na política habitacional e urbana

Hoje, as pastas da habitação e do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo são geridas pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e seus programas são pulverizados em diferentes regulamentos. Houve em 2016, a elaboração de um plano para a política, amplamente discutido a partir de muitos processos participativos (SÃO PAULO, 2016) cuja tramitação, no entanto, não foi adiante na Câmara Municipal, conforme o relato de técnicos da SEHAB.

A não aprovação do projeto de lei do Plano Municipal de Habitação em lei implica em uma fragilidade para a administração pública no cumprimento das estratégias pactuadas com a população, já que não é possível recorrer ao Poder Judiciário sem que o projeto de lei seja sancionado. A situação se agrava ao saber que a duração do plano seria de dezesseis anos, iniciando-se em 2016 – pois decorreram-se quase dez anos desde a sua elaboração, tempo o qual a cidade permaneceu sem este instrumento jurídico.

Na prática, todavia, percebe-se que a mobilização e o trabalho para elaboração do projeto de lei deixaram resultados. O portal Habitasampa da prefeitura (PORTAL

HABITASAMPA, [s.d.]), que reúne as ações de habitação, cita o próprio projeto de lei como um documento estruturante da política e aparece como uma referência em algumas ocasiões, inclusive na definição dos critérios de atendimento nos programas de habitação.

Para orientação da política, técnicos da SEHAB relataram nas entrevistas que utilizam o conjunto de regulamentos existentes, ainda que alguns encontrem-se defasados como é o caso da Lei Moura para melhorias habitacionais em cortiços (SÃO PAULO, 1991). Foi mencionado ainda que o documento que tem orientado o desenho da política habitacional nos últimos anos foi o Programa de Metas da gestão do ex-prefeito Bruno Covas (do PSDB), falecido em 2021, e sucedido por seu vice Ricardo Nunes, que se reelegeu em 2024. O Programa de Metas é instituído visando um período de quatro anos de mandato, e deve ser elaborado com instâncias de participação social. Foi uma conquista do diálogo da sociedade civil com o poder público e regulamentado pela Emenda Nº 30 de 26 de fevereiro de 2008 à Lei Orgânica do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 2008).

Dentre as diretrizes e metas definidas pelo Plano de Metas para o mandato, foram identificadas aquelas dentro dos objetivos para a habitação e o desenvolvimento urbano, envolvendo a SEHAB e a SMUL. Nos planos de metas das gestões anteriores, as crianças apareciam exclusivamente dentro dos eixos da Saúde, da Educação e da Proteção Social, com foco à proteção nos casos de violência doméstica (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2012, 2016, 2020).

No Plano de Metas de 2021 a 2024, pela primeira vez, a SEHAB recebeu uma atribuição direta que contemplasse o público-alvo infantil entre suas ações. A meta era parte do objetivo estratégico que visava “garantir a proteção integral e o pleno desenvolvimento para crianças de 0 a 6 anos de idade” (SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL, 2021), e atribuía a seis secretarias municipais – e dentre elas a de Habitação – o dever de implantar protocolos integrados de atendimento para a primeira infância.

A inclusão desta meta é potencialmente um desdobramento direto da elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI), que surgiu da necessidade de consolidar políticas públicas voltadas para crianças de zero a seis anos, garantindo a implementação de ações integradas para esse público. A iniciativa foi motivada pelo Marco Legal da Primeira Infância que estabelece diretrizes para a proteção e o desenvolvimento infantil (BRASIL, 2016). Além disso, organizações como

a Fundação Bernard van Leer, por meio do programa Urban95, desempenharam um papel fundamental ao apoiar municípios na construção de políticas que priorizem as infâncias no planejamento urbano e na oferta de serviços essenciais.

Em São Paulo, a formulação do PMPI envolveu o apoio técnico da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e 15 secretarias municipais diferentes, bem como diversas organizações da sociedade civil comprometidas com a garantia de direitos das crianças pequenas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

O PMPI de São Paulo é estruturado com base em princípios de priorização das crianças em situação de vulnerabilidade, articulação intersetorial e desenvolvimento de políticas públicas focadas na redução das desigualdades territoriais. Foi realizado um diagnóstico territorial que mostra que as crianças em situação de maior risco social estão concentradas nas periferias da cidade, onde o acesso a serviços essenciais como saúde, educação e infraestrutura urbana é mais precário. O plano estabelece metas e estratégias específicas para garantir a melhoria das condições de vida da primeira infância, incluindo a criação de Comitês Gestores Regionais para coordenar serviços prestados às gestantes, crianças e suas famílias, garantindo a deliberação conjunta sobre encaminhamentos e o levantamento sistemático de dados para monitoramento das ações (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

Para garantir sua efetividade, o PMPI prevê um processo contínuo de monitoramento e avaliação, conduzido por um Comitê Gestor Intersetorial e uma Comissão de Avaliação, composta por representantes do poder público e da sociedade civil. A proposta é que o acompanhamento seja realizado periodicamente, garantindo transparência na implementação e ajustes necessários conforme os desafios identificados. A escuta ativa da sociedade, incluindo audiências públicas e oficinas participativas com crianças, é uma inovação metodológica do plano, garantindo que as ações sejam construídas a partir das necessidades reais das famílias e do olhar das próprias crianças sobre a cidade. Essa abordagem reforça a importância da integração das políticas urbanas e sociais, consolidando o PMPI como um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento infantil na cidade de São Paulo.

A elaboração do PMPI representa um avanço na valorização da infância como prioridade na formulação das políticas públicas municipais. O processo participativo e a escuta ativa de crianças e adultos reforçam o compromisso com a construção de cidades mais inclusivas e preparadas para garantir um desenvolvimento infantil pleno.

No entanto, o sucesso desse plano depende da efetivação de suas diretrizes, do acompanhamento contínuo e da incorporação do olhar das infâncias nas futuras decisões do município, assegurando que os direitos das crianças sejam respeitados e promovidos de forma transversal em todas as áreas de gestão pública.

Um potencial desdobramento no PMPI pode ser identificado em 2022, quando é publicado um novo decreto municipal que consolidou os critérios de atendimento e priorização para as políticas de provisão habitacional. Ele se torna uma substituição à portaria da SEHAB, de Nº 439 e datada de 17 de novembro de 2010, e à Resolução SEHAB/CMH Nº 17, de 22 de fevereiro de 2006, que traziam critérios de seleção de demanda de forma muito tímida, definindo por exemplo prioridade a famílias com idosos, com mobilidade reduzida e em áreas de risco. Não se mencionava prioridade a famílias com crianças nos documentos de 2006 (SEHAB, 2010; SEHAB; CMH, 2006).

A seleção da demanda para os programas de provisão habitacional passa a ser regulada então pelo Decreto Municipal Nº 61.282 de 12 de maio de 2022. Ele é relevante para a discussão aqui proposta pois consolidou os critérios de elegibilidade para concessão de atendimento habitacional definitivo e de priorização nos programas de Provisão Habitacional do município de São Paulo, reunindo diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor e pela lei que disciplina o Programa Pode Entrar. Os critérios não incidem sobre outros programas que tenham sido firmados com outros entes federativos ou internacionais (SÃO PAULO, 2022).

O Decreto define diretrizes comuns a todos, como a exigência de que os grupos atendidos pelas políticas não possam obrigatoriamente ser proprietários, promitentes compradores, possuidores a qualquer título ou concessionários de outro imóvel, nem terem sido beneficiados por atendimento habitacional definitivo em programa habitacional de interesse social no território nacional. E sobretudo, determina como uma prioridade o atendimento de famílias com crianças na primeira infância, passando a ser um critério comum para a política habitacional.

Além do próprio Decreto, algumas ações dentro da política urbana também foram potencialmente decorrentes do PMPI. A SMUL, na cidade de São Paulo, desenvolveu a iniciativa Territórios Educadores para melhorar a segurança e a qualidade do trajeto de crianças entre casa e escola. A proposta envolve intervenções em dez distritos da cidade, elencados como os mais vulneráveis e, portanto, mais prioritários, com foco na melhoria da mobilidade ativa, principalmente para crianças

Quadro 18 – Critérios de seleção de demanda para os programas de provisão habitacional do município de São Paulo

Tipos de demanda	Descrição	Critérios de priorização/ pontuação
Demanda aberta	Famílias que desejam adquirir ou locar unidades habitacionais de interesse social subvencionadas pelo poder público, mediante inscrição no cadastro de demanda habitacional operado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP;	<p>I – família com mulheres responsáveis pelo sustento da unidade familiar, cuja comprovação se dará por meio de autodeclaração;</p> <p>II – família residente ou que trabalhe no distrito de influência ou limítrofes ao do empreendimento, com apresentação dos respectivos comprovantes;</p> <p>III – famílias beneficiárias de atendimento habitacional provisório no âmbito da sehab (auxílio-aluguel);</p> <p>IV – famílias que apresentem ônus excessivo de aluguel, que comprometa 30% (trinta por cento) do salário ou mais, cuja comprovação se dará por meio da apresentação do contrato de locação ou recibo de pagamento do aluguel e por declaração de renda;</p> <p>V – famílias com crianças na primeira infância (0 a 6 anos).</p> <p>§ 1º no processo de seleção de demanda deve ser considerada a compatibilidade entre as tipologias das unidades habitacionais do empreendimento habitacional e o número de integrantes das famílias selecionadas.</p>
Demanda Fechada ou Demanda por Reassentamento	Famílias de baixa renda, cadastradas no sistema de informações da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, que foram realocadas dos seus locais de moradia em razão da necessidade de recuperação e proteção ambiental, da existência de riscos geológicos e hidrológicos ou da execução de obras públicas;	<p>I - as famílias serão ranqueadas em ordem decrescente do tempo decorrido desde o primeiro pagamento de atendimento provisório (daquela que passou mais tempo desde que recebeu seu primeiro pagamento até aquela que passou menos tempo);</p> <p>II - as famílias que não recebem atendimento provisório serão inseridas na sequência, ranqueadas pelo tempo decorrido desde a remoção (daquela que foi removida há mais tempo até aquela que foi removida há menos tempo);</p> <p>III - como critério de desempate, serão consideradas as seguintes situações, priorizando-se assim famílias com vulnerabilidades sobrepostas:</p> <p>A) famílias com mulher responsável pelo sustento da unidade familiar;</p> <p>B) famílias com pessoa com deficiência;</p> <p>C) famílias com 5 (cinco) ou mais integrantes;</p> <p>D) famílias com crianças na primeira infância (0 a 6 anos);</p> <p>E) famílias com pessoa idosa;</p> <p>F) famílias com mulher em situação de violência doméstica.</p> <p>§ 2º No processo de seleção de demanda, deve ser considerada a compatibilidade entre as tipologias das unidades habitacionais do empreendimento habitacional e o número de integrantes das famílias selecionadas.</p>
Demanda de Associações ou Cooperativas	Famílias de baixa renda selecionadas pelas associações ou cooperativas habitacionais habilitadas pela SEHAB ou COHAB-SP;	§ 2º Para os fins do disposto no “caput” deste decreto, compete às associações e cooperativas habitacionais a seleção das famílias a serem beneficiadas com a concessão da unidade habitacional, atendendo ao disposto neste decreto, em especial aos artigos 4º e 5º, bem como a publicização dos critérios de seleção dos participantes do empreendimento
Demanda de Locação Social	Famílias de baixa renda selecionadas pela SEHAB conforme critérios específicos definidos nos normativos do Programa Locação Social.	<p>I - famílias com pessoa idosa;</p> <p>II - famílias com pessoa oriunda de situação de rua, abrangendo aquelas assistidas pelos programas de assistência social;</p> <p>III - famílias com pessoa com deficiência;</p> <p>IV - famílias com mulher em situação de violência doméstica;</p> <p>V - famílias da Demanda Fechada ou Demanda por Reassentamento.</p>

Fonte: SÃO PAULO, 2022

de 0 a 6 anos. Os projetos buscam promover segurança viária, qualificar os espaços públicos e incentivar o uso de equipamentos educacionais, como escolas e Centros Educacionais Unificados (CEUs). A primeira experiência foi realizada em 2018 no Campo Limpo, e agora o projeto será expandido para áreas com alta vulnerabilidade social, com foco em acessibilidade e qualidade de vida. A meta, prevista no Plano de Metas e que é um desdobramento do PMPI, inclui também quatro projetos de urbanismo social para promover o desenvolvimento local em áreas de alta vulnerabilidade, com a participação da sociedade civil. Ao todo, esses projetos beneficiarão cerca de 2,2 milhões de pessoas, com muitas crianças matriculadas em creches e pré-escolas (SMUL, 2023).

Novamente, o poder público atua em parceria com entidades do terceiro setor. A WRI Brasil atua em conjunto com a prefeitura no Territórios Educadores, e é um instituto de pesquisa que apoia o desenvolvimento de estudos e implementação de soluções urbanas sustentáveis e que tornam as comunidades mais resilientes. Além da WRI Brasil, em alguns territórios específicos, outras organizações fortalecem as intervenções, como a Fundação Tide Setubal na região do Jardim Lapena (OLIVEIRA et al., 2024).

O Territórios Educadores, conforme entrevista, faz parte das ações de Urbanismo Social da SMUL, nas quais a equipe da mobilização e articulação social levanta as demandas sociais com a população local de quais são os equipamentos públicos necessários, quais são as demandas habitacionais, avalia a mobilidade ativa etc. Nas intervenções que são voltadas para as crianças, a SMUL reserva espaços para participação infantil, para que elas participem dos diagnósticos e projetos urbanos.

7 POLÍTICAS HABITACIONAIS EM BELO HORIZONTE: ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA HABITACIONAL PARTICIPATIVO E ORGANIZADO

No contexto da inauguração de Belo Horizonte como a nova capital de Minas Gerais, com o início do notório plano urbanístico que compreende a área delimitada pela Avenida do Contorno, já se identificava a formação das favelas periféricas na região. O projeto, de cunho positivista, privilegiou as elites dominantes da época e não previu áreas para as classes trabalhadoras nem para as populações originárias, que se viram obrigadas a ocupar regiões mais periféricas (RAMOS, 2015 apud MAIA, 2019, p.91).

Assim como em São Paulo, a carência habitacional na cidade, o aumento do preço dos terrenos e a imigração intensificada na cidade geraram intensos processos de favelização e de produção de loteamentos populares e irregulares na periferia ao longo das décadas de 1960 e 1970. As intervenções pelos governos municipais, quando incluíram alguma provisão alternativa habitacional, envolveram a construção de espaços ainda segregados, em forma de bairros populares e vilas operárias para poder receber as famílias que seriam desalojadas. Em Belo Horizonte, essas famílias eram, em grande medida, necessárias para a continuidade da construção da cidade, e foram alojadas para bairros como, por exemplo, Barro Preto, datado de 1902, Calafate, de 1913, e Lagoinha, de 1919 (SANTIAGO, 2007).

O processo de remoção de favelas, que muitas vezes assumiu um caráter violento, foi muito criticado, tendo levado muitas famílias a apresentar queda da renda familiar (por aumento dos gastos com transportes e habitação), elevação dos níveis de desemprego, desestruturação dos laços de sociabilidade e vizinhança, e resultando em uma desestruturação das condições de vida (VALLADARES, 1980).

A partir de organização comunitária, levantamento de informações sobre os moradores e de sucessivas ações de desfavelamento malsucedidas, as favelas passam a ser reconhecidas como parte da cidade, e não mais uma condição provisória. A década de 1980 é caracterizada por um contexto político de intenso fortalecimento de movimentos sociais organizados em nível nacional, em meio à elaboração e aprovação da Constituição de 1988. Belo Horizonte, que já vinha de uma trajetória muito marcada pela capacidade de mobilização dos moradores periféricos para pressionar políticas públicas habitacionais para o território, enfrenta um período

agravado por episódios de fortes chuvas na cidade que comprometem ainda mais a segurança das periferias (CONTI, 2004; FERNANDES, 1998 apud MAIA, 2019).

A mobilização social conquistada em Belo Horizonte, antes mesmo da Constituição de 1988, o reconhecimento dos territórios das favelas como parte da cidade, consolidando uma estrutura administrativa, uma legislação e uma política municipal precursoras de urbanização e regularização de favelas (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019). É criado o programa Profavela, em 1983 e, com ele, surge ainda o aparato institucional dentro da administração municipal voltada para este fim – a Urbel –, com um enorme apoio dos movimentos populares que colocaram a moradia como um tema central na gestão. Dentro do contexto do programa, as favelas foram reconhecidas como Áreas Especiais de Interesse Social – pela primeira vez no Brasil, ao lado de Recife – e estabelecia-se como princípio de projeto a elaboração e implantação das intervenções pelos próprios moradores e suas associações, com o apoio da assistência técnica e financeira do Estado (NAVARRO, 1993).

Com a descentralização da política habitacional da esfera federal, e a ascensão de administrações mais progressistas no município, em especial para a Frente BH Popular em 1993 em Belo Horizonte, as ações em prol da luta por moradia passaram a tomar uma forma mais potente na cidade (BEDÊ; COSTA, 2006). Criou-se o Sistema Municipal de Habitação, composto por três elementos:

o Fundo Municipal de Habitação Popular, cujos recursos se destinam a financiar a implementação de programas, projetos e ações da Política Municipal de Habitação Popular para população de renda familiar mensal de até cinco salários mínimos; a URBEL, como órgão proponente e executor da Política Municipal de Habitação e gestor do Fundo Municipal de Habitação Popular; o Conselho Municipal de Habitação, como instância participativa de caráter deliberativo no que diz respeito a questões afetas à Política Municipal de Habitação e curador do Fundo Municipal de Habitação Popular. (Bedê, 2005, p. 93)

A estrutura do sistema de habitação foi pensada com ampla participação social, e ainda que tenha sofrido reduções deste princípio nas formalizações em lei, a presença e a pressão dos setores populares continuaram caracterizando a política (BEDÊ; COSTA, 2006). Os próprios critérios de atendimento da política proposta pela Urbel se mostram muito fundamentados na participação social uma vez que se reconhecem os movimentos sociais como uma das principais portas de acesso aos programas. Um dos principais instrumentos para esse exercício é o Orçamento Participativo de Habitação (OPH), específico para habitação social, como

desdobramento do Orçamento Participativo (OP).. Ele foi criado dentro do âmbito do planejamento urbano, no qual a população das vilas e favelas decidem por meio de votações quais são as obras prioritárias a serem realizadas na sua comunidade (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024e). A PBH afirmou que, até 2024, que 471 empreendimentos haviam sido decididos pelos Orçamentos Participativos de Habitação (2024d).

Além do Orçamento Participativo, um espaço muito importante para o desenvolvimento da política municipal de habitação e fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) é o Conselho Municipal de Habitação (CMH), instituído em 1994 pela Lei Municipal nº 6.508 (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024a). Compõem o CMH os movimentos sociais pela moradia popular, gestores, técnicos e especialistas em habitação, de forma que é possível formular as diretrizes da política habitacional com mais participação da sociedade. O Conselho se reúne uma vez por mês e é aberto para participação externa.

A política municipal de habitação da cidade, desenhada dentro do espaço do CMH, foi desde o seu início pensada de maneira bastante clara e organizada, explicitando “conceitos, diretrizes, critérios e principais linhas de atuação que se desdobravam em programas nos quais se distribuíam, por sua vez, as ações” (BEDÊ; COSTA, 2006, p. 13). Tal clareza se destacava das práticas recorrentes, inclusive a de São Paulo, nas quais os programas eram definidos de forma pontual. As ações da política, consolidadas na Resolução Nº II do CMH de 1994, se enquadravam essencialmente em duas linhas de atuação – uma voltada para intervenções em assentamentos habitacionais existentes e na produção de novos assentamentos habitacionais especialmente para a população de baixa renda. Os assentamentos precários existentes eram, em essência, as favelas e conjuntos habitacionais construídos por gestões anteriores e se encontravam bastante degradados (BEDÊ; COSTA, 2006).

Analisando a política habitacional atual, regida pela Resolução Nº LII do Conselho Municipal de Habitação, pouco mudou em relação à sua estruturação. Na linha programática de intervenção em assentamentos precários de 1993, já previam-se planos de intervenção globais e pontuais, com ações de urbanização para implantação de sistemas viários, redes de abastecimento de água, esgoto, drenagem, eletrificação, melhorias habitacionais, parcelamento do solo e consolidações

geotécnicas, regularização fundiária, bem como a produção de novas unidades e conjuntos habitacionais, subsídios e oferecimento de assessoria técnica – ou seja, já contemplava um leque de ações bastante amplo (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 1993).

Em 1996 são aprovados o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, como desdobramentos do Estatuto da Cidade que estava em discussão na mesma época; a criação do Conselho Municipal de Política Urbana, para monitoramento dos instrumentos de política urbana e para a realização da Conferência Municipal de Política Urbana. Eles se somam às instâncias participativas já existentes – o Orçamento Participativo, o Conselho Municipal de Habitação e as Conferências de Habitação – exaltando ainda mais o caráter participativo com a população (BRASIL et al., 2020).

Após a estruturação inicial do sistema habitacional do município, as gestões que seguiram a da Frente BH Popular seguiram a tendência neoliberal de atender às demandas do setor privado, deixando para as grandes construtoras a produção do espaço e resultando em maiores barreiras para a população de menor renda a garantia da moradia. Ao mesmo tempo, o lançamento do PMCMV no âmbito nacional enfraqueceu ainda mais a política local. Nesse contexto, os movimentos de luta por moradia dividiram-se em frentes de reivindicação mais diversas e, no entanto, mais dispersas (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019).

Embora o engajamento político dos movimentos seja uma característica marcante no desenvolvimento das ações públicas habitacionais de Belo Horizonte, Paolinelli e Canettieri (2019) afirmam que a insuficiência da política habitacional da gestão municipal de atender às demandas por moradia, a radicalidade e a articulação dos ativismos resultaram em uma ação direta pelas organizações populares que incluem novos atores coletivos, a partir dos anos 1990 e mais notadamente a partir de 2009, com novas ocupações urbanas em edifícios verticalizados e em assentamentos horizontais que não raro contam com planejamento e assessorias técnicas populares.

A passagem para os anos 2000 gera mudanças na estrutura administrativa e nas prioridades do governo, ainda que representasse uma continuidade dos partidos da Frente BH Popular: inicia-se uma busca por investimentos e grandes obras urbanas, que resultam na remoção de muitas famílias; reduzem-se os recursos da política habitacional; constroem-se formas de produção participativas, ampliando-se a produção terceirizada e seguindo os princípios de produção de tipologias

padronizadas do mercado (os “predinhos”), a contragosto dos movimentos de moradia (BITTENCOURT; 2016 apud BRASIL et al., 2020).

A gestão municipal de Marcio Lacerda, do PSB, a partir de 2009, embarca nos investimentos federais aportados dentro do PMCMV e do PAC, dando palco para a execução de Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consorciadas, esvaziando assim a política de habitação social. Como um desdobramento da lógica neoliberal, na qual as políticas urbanas e habitacionais passam a ser leiloadas às empresas e grandes construtoras, as instâncias participativas deixam de ter relevância nos processos decisórios (BRASIL et al., 2020; PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019).

O clima de perdas e desconstruções na política habitacional é intensificado por ações impopulares e repressoras pela gestão municipal, como a proibição da realização de eventos na praça da Estação – ponto de manifestações populares da cidade –, pelas obras da Copa de 2014, pelos editais de privatização dos parques municipais, e pela entrega da cidade nas mãos do empresariado. Os movimentos populares voltam, assim, a se fortalecer e consolidam uma rede de apoio com a academia, partidos políticos e a sociedade civil, organizando novas ocupações na cidade (PAOLINELLI, 2019).

A continuidade e o fortalecimento sucessivo das ações pelos movimentos, que não deixaram de encontrar reações por parte do poder público, levaram à participação popular expressiva na IV Conferência Municipal de Política Urbana, ocorrida entre 2013 e 2014, com a pauta da revisão do Plano Diretor – o que resultou na aprovação de várias demandas populares no projeto de lei resultante⁸ (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019).

Nesse contexto, a região da Izidora consolidou-se como uma ocupação emblemática, tendo passado por diversos confrontos com o poder público e objeto de uma campanha que mobilizou uma ampla rede de apoiadores, chamada “Resiste Izidora”. Tornou-se, assim, objeto de barganha política – Alexandre Kalil, prefeito eleito em 2016, realizou uma série de visitas à ocupação e prometeu espaços de negociação com a comunidade local. Mais além, os movimentos sociais e suas redes também conquistaram espaços na Câmara Municipal, tendo eleito as vereadoras Áurea Carolina e Cida Falabella (BRASIL et al., 2020; PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019).

⁸ O projeto de lei foi sancionado somente em 2019, resultando na Lei Municipal nº 11.181/19.

A gestão de Kalil, ainda que controversa do ponto de vista do respeito às instâncias participativas⁹, representou um pequeno avanço em relação às gestões anteriores na política habitacional. A Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) e a Urbel mostraram ações mais progressistas, também conquistadas após uma onda de greves dos próprios técnicos da Urbel em 2015 – culminando na reformulação da política habitacional, discutida em seminários e consolidada na Resolução Nº LII do CMH (PAOLINELLI, 2019).

Paolinelli (2019) descreve o processo de revisão da política municipal de habitação, ao longo dos anos de 2017 e 2018. Dos seminários foram obtidos uma proposta de revisão consolidada pelo Coletivo Habite a Política – grupo formado por técnicos ativistas da Urbel, sindicatos, entidades profissionais, acadêmicos e movimentos de luta por moradia – que apresentava uma série de inovações, como: a incorporação de novas tipologias de assentamentos, como os cortiços, as comunidades tradicionais e as ocupações organizadas; maior ênfase na população em situação de rua, e a incorporação de mulheres em situação de violência; a assistência e assessoria técnica com status de linha programática; a complexificação e diversificação nas formas de gestão, incluindo a diferença entre autogestão e gestão por organizações da sociedade civil; a possibilidade de requalificação de unidades existentes, sobretudo em áreas bem localizadas e já providas de infraestrutura; a introdução do atendimento contínuo (a partir da locação social), somado ao atendimento emergencial e temporário (com o Bolsa Moradia) e ao atendimento definitivo (transferência de propriedade e concessão de uso); a necessidade de implantar formas outras de domínio do imóvel para além da propriedade privada e de combinar a provisão habitacional aos mecanismos de indução da função social da propriedade (PAOLINELLI, 2019, p. 20).

A característica da organização e clareza da política formulada desde os anos 1990 se mantém até hoje, sendo a Resolução Nº LII do Conselho Municipal de Habitação o documento que rege a política municipal e todas as suas ações programadas. Ela dispõe sobre a estrutura geral da política, definindo diretrizes, formas de gestão, fontes de recursos financeiros, linhas programáticas, ações

⁹ A prefeitura nesse período enviava projetos de lei sem passar pelo Conselho Municipal de Habitação, decidindo como alocar os recursos do Fundo Municipal de Habitação e até reduzindo as origens de recursos do fundo (PAOLINELLI, 2019).

transversais e programas (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2024).

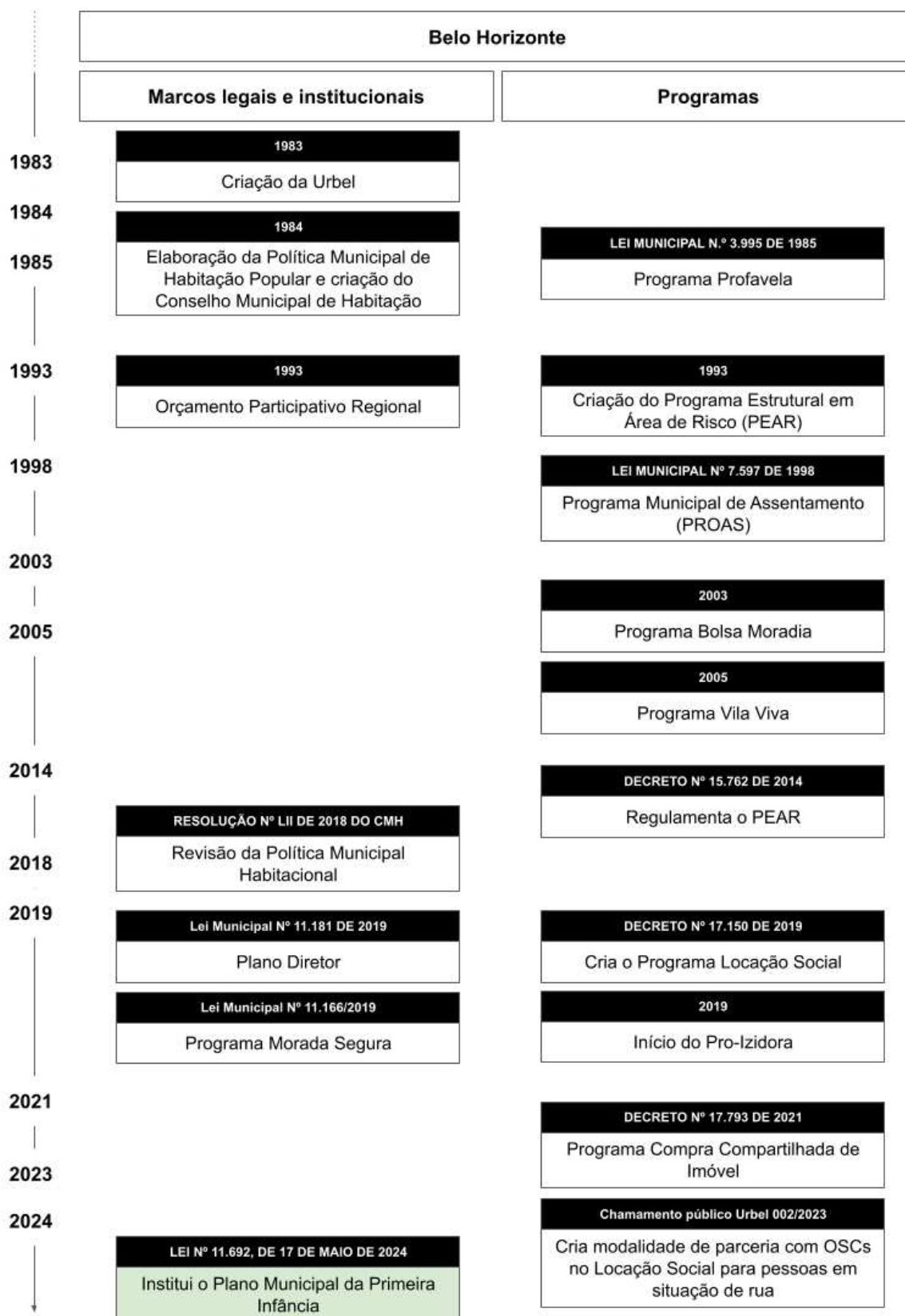
A Resolução do CMH define três linhas programáticas: a de Provisão Habitacional; a de Intervenção em Assentamentos de Interesse Social; e a de Assistência e Assessoria Técnica. As ações de cada linha programática têm em comum o enfrentamento de determinadas necessidades habitacionais e, para cada uma, existem objetivos e diretrizes, bem como critérios que definem famílias elegíveis ao atendimento. No Quadro 19 a seguir, estão listados os programas inseridos dentro de cada linha programática, que serão detalhadas e analisadas nas seções seguintes. As políticas estão organizadas em uma linha do tempo, analogamente à que foi realizada para São Paulo.

Quadro 19 – Linhas programáticas da política habitacional de Belo Horizonte

Linha programática	Programas	Descrição
Provisão habitacional	I - Programa de Produção Habitacional;	Prevê a construção de novas unidades, a requalificação de unidades existentes e a produção de lotes urbanizados.
	II - Programa de Aquisição de Imóveis;	Promoção de atendimento definitivo em unidades habitacionais no mercado imobiliário por meio de aquisição monitorada através de benefício financeiro em complementação à indenização por imóvel removido ou financiamento para aquisição de unidades.
	III - Programa de Locação Social;	Atendimento temporário ou contínuo por meio da locação a preços acessíveis de unidades privadas ou públicas. Possui decreto específico.
	IV - Programa Bolsa Moradia	Atendimento emergencial ou temporário pelo fornecimento de auxílios financeiros para pagamento de aluguel em imóvel residencial ou/e fins de moradia.
Intervenção em assentamentos de interesse social	I - Programa de Intervenção Integrada (Estrutural, Pontual e Apoio à Gestão do Programa de Intervenção Integrada);	Promoção de intervenções urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais num determinado assentamento de interesse social visando a urbanização, regularização fundiária e desenvolvimento sócio-organizativo.
	II - Programa de Regularização Fundiária e Edilícia;	Promove a regularização fundiária em diversas formas de moradia – vilas, favelas, conjuntos habitacionais, loteamentos privados irregulares, cortiços, ocupações organizadas, e povos e comunidades tradicionais; e a regularização edilícia.
	III - Programa Estrutural de Áreas de Risco - PEAR;	Ações preventivas, estruturantes e emergenciais para proteção de moradores de áreas de risco ambiental e minimização de situações de risco por meio de assistência técnica, física e social.
	IV - Programa de Remoção e Reassentamento.	Ações e alternativas para famílias que foram removidas por obras públicas ou risco ambiental, bem como famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.
Assistência e assessoria técnica	I – Programa de Assistência e Assessoria Técnica Individual;	Promoção de serviços de assistência e assessoria técnica visando ao atendimento individual de demandas habitacionais, pelo apoio à produção de novas moradias, por melhorias habitacionais, pela regularização fundiária e edilícia; e mitigação/erradicação de risco geológico-geotécnico e/ou construtivo.
	II – Programa de Assistência e Assessoria Técnica Coletiva;	Promoção do atendimento coletivo das necessidades habitacionais de movimentos por moradia, comunidades de assentamentos de interesse social ou da população em situação de rua, por meio de produção de conjuntos habitacionais, regularização fundiária, urbanização, apoio ao planejamento de ações e da organização social.
	III – Programa de Financiamento de Material de Construção e Mão-de-Obra.	Promover o financiamento de mão-de-obra e/ou material de construção para complementar os atendimentos previstos nos demais programas desta linha programática.

Fonte: CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2018

Figura 4 – Linha do tempo com marcos legais e programas habitacionais de Belo Horizonte



Fonte: elaborada pela autora (2025).

7.1 Intervenção em assentamentos precários

Em Belo Horizonte, assim como em todo o território nacional, as primeiras práticas de intervenção estatal nas condições habitacionais e urbanas – com um teor de regularização e provisão de serviços, e não de erradicação – foram as regiões de favelas, conforme descrito anteriormente. Essa linha de atuação se consolidou como uma das principais diretrizes da política habitacional municipal, buscando articular ações de urbanização, regularização fundiária, mitigação de riscos e reassentamento de famílias. Essas iniciativas são fundamentais para garantir a melhoria das condições de vida da população que habita vilas, favelas e outras ocupações, muitas vezes localizadas em áreas de risco ou sem infraestrutura adequada.

Essa linha programática marca a política habitacional de Belo Horizonte desde meados da década de 1980, e se tornou referência para o desenvolvimento da política nacional posteriormente. O Profavela, já mencionado anteriormente, foi pioneiro no país na previsão de ações de regularização fundiária e urbanística das vilas e favelas. Adiante, a partir de 1993, as ações de manutenção e intervenção urbana eram decididas pelo Orçamento Participativo, gerando um volume expressivo de obras de pequeno porte pela cidade, sobrecarregando a estrutura administrativa municipal sem realmente solucionar os problemas no território de salubridade, segurança e acessibilidade (BEDÊ, 2005).

Bedê (2005) relata que, com esse cenário, a municipalidade foi capaz de incluir, em 1994, um importante instrumento aliado às estruturas já existentes de participação social: o Plano Global. Ele consolidava o conjunto de ações necessárias para cada território, tornando-se um potente instrumento de negociação, de conscientização da própria comunidade sobre a problemática urbana, de redução do clientelismo da distribuição de intervenções pela cidade e, sobretudo, de alinhamento das intervenções com a política habitacional como um todo.

Esta seção será estruturada em torno dos programas inseridos nessa linha de atuação, detalhando suas diretrizes, formas de atendimento e impactos para as famílias beneficiadas. Serão abordados o Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR), voltado para a identificação e mitigação de riscos geológicos e ambientais; o Programa de Regularização Fundiária e Edilícia, que busca garantir a segurança da posse para os moradores; o Programa de Intervenção Integrada, responsável pela urbanização de assentamentos e fortalecimento comunitário; e o Programa de

Remoção e Reassentamento (PROAS), destinado às famílias removidas por risco ambiental, obras públicas ou situação de vulnerabilidade. Dentro desses programas, algumas iniciativas receberam nomes específicos, como o Programa Vila Viva, voltado para urbanização integrada de favelas, e o Pro-Izidora, que tem foco na urbanização sustentável e regularização de um dos maiores territórios ocupados da cidade e de grande importância política.

Cabe mencionar também que a ação de regularização fundiária, embora essencial para garantir a segurança da posse e a permanência dos moradores nos territórios, funciona como um instrumento complementar às demais ações de urbanização e reassentamento, não existindo um programa específico de grande porte voltado exclusivamente para essa finalidade. O Programa de Regularização Fundiária é executado pela Diretoria de Regularização e Habitação, e atua nas áreas de vilas e favelas, e conjuntos habitacionais populares, denominados na legislação urbanística como Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS-1) e 2 (ZEIS-2) (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024a). Elas podem ocorrer em áreas de Vilas/Favelas e Loteamentos implantados pelo Poder Público, em Conjuntos Habitacionais implantados pelo Poder Público; em Loteamentos Privados Irregulares; em outras tipologias de assentamentos de interesse social, tais como Cortiços, Ocupações Organizadas e Povos e Comunidades Tradicionais; e sobre edificações construídas (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2018).

7.1.1 Programa de Intervenção Integrada e Vila Viva

A linha programática de intervenção integrada – a mais emblemática dentro da política habitacional de Belo Horizonte, principalmente pelo seu caráter precursor no cenário nacional – é descrita, dentro da Resolução Nº LII do Conselho Municipal de Habitação, como a linha que

promove intervenções urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais num determinado assentamento de interesse social, por meio de processos de planejamento e execução integrados e participativos, visando à urbanização, à regularização fundiária e ao desenvolvimento sócio-organizativo do assentamento atendido até o nível da titulação de seus moradores (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2018)

Por se tratar de um programa integrado e que realiza intervenções em contextos territoriais que podem ser muito diferentes entre si, a Resolução do CMH contempla três formatos de instrumentos de planejamento para esta linha: o Plano Global Específico (PGE), que teve um papel fundamental na estruturação da metodologia de planejamento e intervenção pela prefeitura; o Plano de Regularização Urbanística (PRU); e o Estudo Urbanístico Simplificado. O PGE é o instrumento aplicado para áreas de Vilas/Favelas, Loteamentos implantados pelo Poder Público. O PRU, por sua vez, é voltado para Áreas de Especial Interesse Social 2 (AEIS-2), que abrangem os Loteamentos Privados Irregulares. O Estudo Urbanístico Simplificado, conforme o nome sugere, é para intervenção em áreas de menor complexidade.

Do ponto de vista da política de intervenção urbana, os PGEs e PRUs mantêm a proposta inicial do Plano Global e se configuram como instrumentos de planejamentos globais para um dado contexto, evitando formas de intervenções pontuais que historicamente se tornaram práticas clientelistas ou incipientes em favelas como, por exemplo, obras de contenção, e obras após desabamentos e enchentes. Por sua vez, o desafio encontrado pelo planejamento integral é a necessidade de quantias maiores de recursos e a sobrevivência dos planos ao longo de diferentes gestões municipais (CARDOSO, 2012).

O financiamento das intervenções conta com recursos municipais, incluindo dotações do Orçamento Participativo, além de possíveis aportes de fontes externas. De acordo com a Resolução Nº LII do CMH, a governança das intervenções deve garantir um processo participativo e contínuo, por meio do fortalecimento do Grupo de Referência de cada assentamento e da articulação institucional, assegurando que as soluções habitacionais sejam construídas de forma integrada com a população beneficiada (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2018).

Um dos programas de intervenção em assentamentos precários mais famosos de Belo Horizonte, que segue a metodologia desenvolvida pela Urbel mas aumenta a sua escala de impacto, é o Vila Viva. Trata-se de um conjunto de ações integradas coordenadas pela Urbel e implementadas a partir de 2005, incorporando políticas de inclusão social, desenvolvimento de infraestrutura urbana, regularização fundiária, construção de moradias, equipamentos de lazer e esporte, erradicação de

áreas de risco e reassentamento de famílias (SILVEIRA; CARMO; LUZ, 2019). Concomitantemente com as obras de infraestrutura e melhorias habitacionais, também é executado o trabalho social que apoia com ações de desenvolvimento comunitário, geração de trabalho e renda, educação sanitária e ambiental (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024d).

O Vila Viva foi executado em 12 assentamentos de Belo Horizonte. As primeiras intervenções se iniciaram em 2005 e foram contempladas as seguintes áreas: Aglomerado da Serra, Aglomerado Morro das Pedras, Pedreira Prado Lopes, São Tomás/Aeroporto, Cemig/Vila das Antenas, Taquaril, Califórnia, São José, Belém, Santa Terezinha e Várzea da Palma. Algumas das obras foram realizadas pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024d). O programa conta com recursos federais provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e da Caixa Econômica, dentro do PAC.

Para cada ZEIS foi elaborado um Plano Global Específico (PGE), dentro dos quais foi incorporado o princípio da participação comunitária (SILVEIRA; CARMO; LUZ, 2019), na qual levantou-se com a população de cada região as demandas de intervenção que julgavam importantes para o local.

Quadro 20 – Aplicação do modelo de análise para o programa Vila Viva

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Aderente / Excludente	O programa substitui moradias precárias por unidades habitacionais construídas pela prefeitura, garantindo melhores condições estruturais, saneamento e segurança contra riscos ambientais. No entanto, muitas famílias removidas não foram reassentadas, aprofundando situações de precariedade habitacional.
Adensamento domiciliar	Não especificado	Não há uma diretriz clara sobre a limitação do número de moradores por unidade nem o atendimento adaptado para famílias maiores.
Estabilidade residencial	Aderente / Excludente	O programa busca reassentar as famílias dentro do próprio território, minimizando deslocamentos e garantindo que as crianças possam permanecer próximas às suas escolas e redes de apoio. No entanto, muitas famílias que foram removidas não foram reassentadas, o que gera efeitos colaterais negativos para aquelas que foram excluídas do atendimento.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente / Excludente	O Vila Viva inclui saneamento básico, pavimentação, drenagem, iluminação pública e acesso ampliado ao transporte, garantindo melhores condições de vida para crianças e famílias. No entanto, muitas famílias que foram removidas não foram reassentadas, o que gera efeitos colaterais negativos para aquelas que foram excluídas do atendimento.
Localização e oportunidades no território	Aderente / Excludente	O programa prevê a inclusão de equipamentos públicos, de lazer, educação etc, o que melhora as oportunidades no território para as crianças. No entanto, muitas famílias que foram removidas não foram reassentadas, o que gera efeitos colaterais negativos para aquelas que foram excluídas do atendimento.
Segurança da posse	Parcialmente aderente / Excludente	O Vila Viva prevê a regularização fundiária das áreas urbanizadas, garantindo segurança jurídica às famílias. Porém, a posse depende da adimplência das famílias, que pode fragilizar essa segurança. Além disso, muitas famílias foram removidas e não reassentadas, o que mantém a sua insegurança habitacional.
Acessibilidade financeira da moradia	Parcialmente aderente / Excludente	O programa prevê moradias subsidiadas para famílias de baixa renda, evitando custos excessivos e garantindo acesso a uma habitação digna sem comprometer o orçamento familiar. Porém, nem todas as famílias removidas foram atendidas e as indenizações recebidas não seriam suficientes para arcar com as despesas da moradia.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Alguns autores, no entanto, apontam muitos problemas nos processos participativos e resultados colaterais das ações do Vila Viva, que geraram ruptura de vínculos comunitários, remoção de muitas famílias sem reassentamento e

precarização das condições de moradia (SANTOS et al., 2015). Ainda apontam que para famílias que foram removidas, o valor das indenizações foi insuficiente para garantir moradias em áreas estruturadas, precarizando ainda mais a sua condição habitacional.

Todas as políticas que envolvem remoção forçada, mesmo quando acompanhadas de projetos de reassentamento ou melhorias habitacionais, apresentam caráter excludente, pois sempre existe o risco de que parte das famílias removidas não seja reassentada de forma adequada. A remoção, ainda que necessária em contextos de risco ou de urbanização de assentamentos precários, expõe as famílias a novas vulnerabilidades habitacionais e territoriais. Por essa razão, na análise do Programa Vila Viva e das demais políticas de urbanização que envolvem deslocamentos populacionais, será adotada a classificação de "excludente" para as dimensões impactadas pela remoção.

Santos et. al (2015) afirmam também que a padronização das moradias reassentadas não considerou os modos de vida das comunidades removidas, adensando as regiões com apartamentos verticais que alteraram e dificultaram a capacidade de adaptação das famílias aos novos espaços. Obras atrasaram e a falta de acompanhamento por parte do poder público gerou deterioração da infraestrutura, acúmulo de entulho e insegurança no entorno das vilas. Esta análise é corroborada por Rodrigues et. al (2019), que a partir de pesquisa em campo com moradores, identificaram que o programa reproduziu lógicas de desfavelização.

Embora o Programa Vila Viva tenha promovido urbanização e infraestrutura em assentamentos precários, sua implementação levanta desafios relacionados à estabilidade residencial e à adaptação das famílias reassentadas. Como o trabalho em questão visa a análise sobre as diretrizes das políticas, e não nos resultados da sua implementação, caberiam estudos adicionais para analisar as divergências entre o desenho e a prática.

No contexto da atuação conjunta com a SMPU, novas iniciativas foram incorporadas à política habitacional da cidade, buscando inovar na forma como as intervenções urbanas são planejadas e executadas, e inclusive realizando ações de escuta infantil para serem adicionados aos planos de intervenção, detalhadas mais adiante.

7.1.2 Políticas de remoção e reassentamento

Belo Horizonte é uma cidade marcada por um território com predisposição à ocorrência de deslizamentos, erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha e inundações (URBEL, [s.d.]). Assim, um dos primeiros programas a ser consolidado, e que continua em execução atualmente, foi o Programa Estrutural em Área de Risco, ou PEAR, criado na década de 90 com o objetivo de identificar residentes em potenciais áreas de risco geológico e inundação, a partir de vistorias, obras de manutenção e outras atividades de prevenção (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024c).

Por meio de vistorias técnicas, a Urbel monitora essas áreas de risco, que podem ou receber obras de contenção ou promover a remoção de famílias, quando as obras não são possíveis. Na operação atual, quando a família é removida, ela é encaminhada para o Abrigo Municipal Granja de Freitas ou é vinculada ao programa Bolsa Moradia até que seja reassentada. Além de remoções e obras, a Urbel prevê também a doação de materiais de construção e fornecimento de assistência técnica a moradores, que ficam a cargo da mão-de-obra para intervenções preventivas de acidentes, como muros de contenção, canaletas de drenagem, lajes impermeabilizantes, pavimentação etc. A prefeitura ainda mobiliza grupos de moradores para passarem por capacitações e ações comunitárias, visando orientação da população em caso de chuvas fortes e na organização de ações preventivas nas áreas de risco (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024c).

A Resolução Nº LII do CMH (2018) determina que o atendimento das famílias removidas seria, preferencialmente, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, em empreendimentos da Faixa I, que estivessem concluídos ou com data de conclusão prevista para no máximo 12 meses. A Resolução ainda prevê a recusa justificada nos casos em que a unidade habitacional ofertada não atende à composição familiar.

Dentro da atuação do PEAR, existem os Núcleos de Defesa Civil (NUDEC), que também são uma instância de participação social. Os núcleos são formados por cidadãos da comunidade que apoiam em ações preventivas nas áreas de risco e são preparados para orientar e prestar socorro mais imediato em situações de calamidade e emergência (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2019). A capacitação desses grupos é realizada pela Urbel, e envolve

visitas às áreas de risco de deslizamento, onde são instruídos a identificar os tipos de risco geológico e os agentes (lixo, corte inadequado de barrancos, lançamento de água servida em encostas, e outros), oficinas para implantação de hortas comunitárias em áreas remanescentes, além de treinamentos de formação e reciclagem ministradas pelo Corpo de Bombeiros. Também aprendem como agir e orientar os moradores nos períodos de chuvas intensas e prolongadas, sobre os indícios de trincas nas moradias, movimentação de terreno e elevação do nível das águas de córregos e ribeirões. (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2019)

De acordo com o site da Defesa Civil, a PBH conta com cerca de 460 cidadãos voluntários, divididos em 55 núcleos. Além dos núcleos, em entrevista a Urbel, identificou-se também a formação de NUDECs mirins, voltado para o envolvimento das crianças nas ações. A participação das crianças nas formações e ações de conscientização da população possuem um caráter educativo. Não foram encontradas mais informações a respeito dessa ação.

Um outro programa previsto na linha de intervenção em assentamentos precários é o Programa Municipal de Assentamento (PROAS), que foi instituído pela Lei Municipal Nº 7597/1998, com o objetivo de atender famílias que fossem removidas por conta de diversos motivos – risco geológico, obra pública, vítimas de calamidade etc. Os critérios de atendimento e públicos elegíveis estão apresentados no quadro a seguir (BELO HORIZONTE, 1998).

Quadro 21 – Critérios de seleção de demanda para o PROAS

Critérios de atendimento	I - possuir renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos;
	II - não possuir outro imóvel em nome próprio, nem do cônjuge ou companheiro, no Município ou região metropolitana de Belo Horizonte;
	III - renunciar expressamente ao direito de pleitear, judicial ou administrativamente, eventual indenização pertinente a realização de benfeitorias na área pública a ser desocupada, conforme legislação em vigor;
	IV - não ter sido beneficiado por este ou outro programa de assentamento municipal;
	V - ser ocupante da área pública pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses;
	VI - ser proprietário da benfeitoria;
	VII - estar dentro dos parâmetros definidos pelo Conselho Municipal de Habitação.
Públicos elegíveis	I - família removida em decorrência da execução de obra pública; (Redação dada pela Lei nº 8566/2003)
	II - família que, vítima de calamidade, tenha sido removida de área sem condições de retorno, comprovadas por laudo técnico do órgão municipal competente; (Redação dada pela Lei nº 8566/2003)
	III - família que resida em habitação precária, situada em área de risco, em ocupação clandestina ou irregular; (Redação dada pela Lei nº 8566/2003)
	IV - família sem casa, que habite rua e viaduto do Município. (Redação dada pela Lei nº 8566/2003)

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. (Redação acrescida pela Lei nº 11.166/2019)

Fonte: BELO HORIZONTE, 1998

A Lei do PROAS determina de que forma as famílias removidas serão atendidas, prevendo a alocação imediata em um imóvel adequado (podendo ser substituído pelo recebimento de auxílio financeiro via programas existentes), o recebimento de apoio material, assistencial e jurídico para a desocupação da área pública e para o assentamento, e a garantia do direito de transferência e vaga em pré-escola, em escola pública e em creche conveniada às crianças e adolescentes atingidos (BELO HORIZONTE, 1998). A criança, neste caso, entra como um fator determinante no atendimento, pois determina-se que o Conselho Tutelar avalie como se dará o acesso à escola em relação ao local de moradia anterior.

Durante a revisão da resolução do Conselho Municipal de Habitação que rege a política habitacional, os movimentos de moradia e coletivo de ativistas tentaram retirar o status do PROAS como um programa da política. A ideia era que ele se tornasse se uma ação transversal quando a remoção fosse necessária, uma vez que uma das diretrizes da política era justamente evitar as remoções em assentamentos de interesse social (PAOLINELLI, 2019).

O PROAS é um compromisso do poder público com o assentamento de famílias removidas ou em situação de vulnerabilidade. Ele sugere o assentamento imediato em um imóvel adequado, porém não há especificação sobre por qual meio ocorre essa ocupação (locação, cessão, etc.) e possibilita o atendimento pelo auxílio financeiro provisório pelo programa Bolsa Moradia ou pelo recebimento de suporte assistencial e jurídico.

Caberia, portanto, maiores investigações na implementação deste programa, para a compreensão de como e em quanto tempo este atendimento ocorre na prática. A partir do que está indicado na lei, é possível obter a análise apresentada no quadro a seguir.

Quadro 22 – Aplicação do modelo de análise para o PROAS

Critério	Avaliação	Análise
Qualidade física	Aderente	O PROAS prioriza a inclusão de imóveis que passam por uma avaliação técnica de condições de habitabilidade e salubridade, conforme mencionado no decreto. Isso envolve verificar se os imóveis atendem a padrões específicos que garantem que sejam seguros e apropriados para moradia familiar.
Adensamento domiciliar	Parcialmente aderente	Não há regras sobre o tamanho das moradias ou número de moradores por unidade, mas indica que o imóvel deve ser adequado para a família que o ocupará.
Estabilidade residencial	Parcialmente aderente	A lei prevê o assentamento imediato das famílias e permite a inclusão no Bolsa-Moradia como alternativa (art. 3º, § 3º). No entanto, o Bolsa-Moradia pode significar que as famílias fiquem sujeitas a mudanças constantes, já que se trata de uma solução temporária e depende da renovação do benefício. A falta de um mecanismo que garanta moradia definitiva pode impactar a estabilidade residencial das crianças.
Localização e oportunidades no território	Parcialmente aderente	A lei não especifica a localização dos imóveis onde as famílias serão assentadas, nem critérios de proximidade com equipamentos públicos, áreas de lazer ou infraestrutura urbana. No entanto, o art. 3º, inciso III assegura que as crianças tenham direito de transferência e vaga em escolas e creches conveniadas, o que pode mitigar parcialmente o impacto da mudança de endereço.
Acessibilidade financeira	Parcialmente aderente	A lei permite o uso de recursos públicos para viabilizar o reassentamento das famílias (art. 6º), incluindo subsídios via Bolsa-Moradia. Isso ajuda a reduzir o peso financeiro da moradia sobre as famílias e uma provável inferência é que o atendimento definitivo também é facilitado. Este atendimento, entretanto, não é detalhado.
Acesso a infraestrutura e serviços básicos	Parcialmente aderente	A lei menciona que os imóveis devem ter condições de habitabilidade (art. 3º, I), mas não detalha quais padrões mínimos de infraestrutura (saneamento, transporte, eletricidade, etc.) devem ser garantidos. Se os assentamentos forem feitos em áreas mal estruturadas, as crianças podem ser prejudicadas.
Segurança da posse	Parcialmente aderente	Ainda que o programa não fale sobre a garantia da propriedade para os beneficiários, ele não pode assentar uma família sem formalizar o seu vínculo com o imóvel. Quando é atendida pelo Bolsa Moradia, ela deve possuir um contrato de aluguel, o que também lhe traz mais segurança da posse. Todavia, se não há o atendimento imediato, essa segurança fica fragilizada.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

7.2 Provisão habitacional

A Linha Programática de Provisão Habitacional é um dos eixos centrais da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, operacionalizada por meio de diferentes programas voltados à ampliação da oferta de moradia para famílias de baixa renda. Seu objetivo principal é garantir o direito à moradia digna, promovendo acesso a unidades habitacionais por meio da produção de novas moradias, aquisição de imóveis e mecanismos de locação social, além de prever atendimento emergencial para famílias em situação de vulnerabilidade habitacional (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2018).

Os programas dessa linha foram concebidos para atender diferentes perfis e necessidades habitacionais, variando desde a produção direta de novas unidades até a viabilização de moradias no mercado imobiliário formal, seja por meio da compra assistida, da locação social ou de subsídios habitacionais. A diversificação dos instrumentos reflete a tentativa da política municipal de ampliar as opções de acesso à moradia, reconhecendo que as condições habitacionais precárias em Belo Horizonte não se limitam à falta de moradia, mas também envolvem questões de custo, segurança da posse e adequação da infraestrutura.

Dentro da Linha Programática de Provisão Habitacional, preveem-se quatro programas: Programa de Produção Habitacional; Programa de Aquisição de Imóveis; Programa de Locação Social; e o Programa Bolsa Moradia. Eles se caracterizam dentro de diferentes formas de atendimento: emergencial, temporário, contínuo ou definitivo. Estes, são definidos da seguinte maneira:

- I – Emergencial: provisão de moradia por duração definida, sem a perspectiva de atendimento definitivo posterior;
- II – Temporário: provisão de moradia por duração definida, com a perspectiva de atendimento definitivo posterior;
- III – Contínuo: provisão de moradia por duração indefinida;
- IV – Definitivo: provisão de moradia com a transferência de propriedade ou de posse por meio da concessão do direito real de uso ou outros, nas formas individual ou coletiva. (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2018)

O detalhamento a seguir apresentará os programas que compõem essa linha programática, analisando suas diretrizes, mecanismos de implementação e os impactos esperados na promoção do direito à moradia e na melhoria das condições habitacionais da população beneficiada.

7.2.1 Atendimento provisório: Bolsa Moradia e Locação Social

O Programa Bolsa Moradia se insere na Linha Programática de Provisão Habitacional da PMH de Belo Horizonte e é regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 11.375 de 2003. Ele prevê o atendimento habitacional de caráter emergencial ou temporário, e é um auxílio financeiro utilizado para o pagamento de aluguel residencial. O auxílio é de 500 reais, podendo chegar a 650 para famílias que forem removidas por conta de obras públicas e tiverem sua unidade em um empreendimento atrasado (BELO HORIZONTE, 2003).

O Bolsa Moradia, ao que indica a LEI Nº 8566 de 14 de maio de 2003, surge como uma forma de atendimento às famílias que foram removidas de alguma área e passam a compor o público beneficiário do PROAS. Na ausência ou demora de atendimento de reassentamento definitivo, o pagamento do Bolsa Moradia torna-se uma forma de apoio emergencial. Como há o acompanhamento do pagamento de aluguel, existem recursos para acompanhar onde estão estas famílias, conforme indicado na entrevista realizada com a Urbel.

Os critérios de atendimento, bem como os públicos atendidos estão listados na Quadro 23 a seguir.

Quadro 23 – Critérios de seleção de demanda do programa Bolsa Moradia

Critérios de atendimento	I - ser morador do Município de Belo Horizonte, há 02 (dois) anos no mínimo;
	II - encontrar-se desabrigado ou ser morador de áreas definidas como "de risco", conforme laudo técnico emitido pela URBEL indicando remoção definitiva;
	III - encontrar-se em situação de risco social que justifique a inclusão no Programa, conforme laudos emitidos pelas SMAS e URBEL;
	IV - ter aprovada pelo órgão executor a concessão da bolsa com a confirmação da existência de recurso financeiro específico.
Públicos específicos	Ocupante de imóvel situado em áreas de risco que não disponha de meios materiais para adquirir ou alugar moradia, de acordo com os critérios da Política Municipal de Habitação.
	Pessoas com trajetória de rua que atendam aos critérios da Política Municipal de Assistência Social.
	Famílias beneficiárias tenham sido removidas em função de obra pública;
	Grupos desabrigados pelas chuvas do mês de janeiro de 2003

Fonte: BELO HORIZONTE, 2003

As crianças não estão claramente citadas como público de priorização no decreto. Entretanto, na Resolução Nº LII do Conselho Municipal de Habitação, há a

definição para pessoas ou/e famílias em vulnerabilidade ou risco social em seu Art. 1º:

XV – Vulnerabilidade e/ou risco social: famílias ou indivíduos expostos a situações de privação extrema de renda e/ou de seus direitos individuais ou sociais, impactando suas capacidades de gerar, de forma autônoma, seu bem-estar físico, familiar e social, incluindo, entre outros, população em situação de rua, mulheres vítimas de violência doméstica e/ou familiar, indivíduos vítimas de discriminação de gênero, raça ou cor, ou famílias com menores de idade expostos a situações de pobreza extrema e/ou violência; (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2018)

Sendo assim, existe uma priorização das crianças e adolescentes quando há a caracterização de vulnerabilidade ou/e risco social.

Quadro 24 – Aplicação do modelo de análise para o programa Bolsa Moradia

Critério	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Parcialmente aderente	Como o programa não disponibiliza moradias diretamente, a qualidade da habitação depende da oferta do mercado imobiliário acessível à renda somada ao valor do benefício. A Urbrel relata realizar vistorias para avaliar a aprovar a entrada no imóvel, mas não prevê vistorias para acompanhar o bom estado ao longo da ocupação.
Adensamento domiciliar	Não aderente	O valor do Bolsa Moradia pode não ser suficiente para cobrir o aluguel de imóveis adequados para famílias numerosas. Também não prevê um valor de benefício maior para famílias maiores, que necessitariam de um espaço maior para evitar o sobreadensamento.
Estabilidade residencial	Não aderente	O benefício é temporário e pode ser suspenso caso a família não cumpra as exigências do programa, como apresentar comprovantes de aluguel regularmente.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Não especificado	Como o programa não define critérios específicos de localização das moradias alugadas, a infraestrutura disponível para as crianças varia conforme a região em que a família encontra um imóvel acessível ao valor do benefício.
Localização e oportunidades no território	Não aderente	O programa não garante que as famílias consigam alugar imóveis em áreas bem localizadas, próximas a escolas, transporte e serviços. Em muitos casos, o valor do benefício pode limitar as opções de moradia a regiões periféricas com menor oferta de equipamentos públicos.
Segurança da posse	Parcialmente aderente	O programa exige a comprovação do vínculo locatício, o que lhe garante a segurança da posse formal. Porém, o recebimento do auxílio e a segurança do vínculo locatício depende da capacidade de pagamento contínua. Caso a família não consiga manter a adimplência, a segurança é perdida.
Acessibilidade financeira da moradia	Parcialmente aderente	O auxílio reduz os custos da moradia para famílias de baixa renda, ainda que não represente um valor suficiente para garantia deste acesso.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Embora cumpra um papel fundamental na prevenção do desabrigo, o Bolsa Moradia não garante estabilidade a longo prazo e apresenta questões relacionadas à disponibilidade de imóveis acessíveis ao valor do benefício e não assegura controle sobre a qualidade das moradias alugadas. Diante dessas limitações, o município estruturou o Programa de Locação Social, sugerindo uma evolução do programa como uma política habitacional.

Regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 17.150, de 31 de julho de 2019, o Locação Social objetiva promover habitação subsidiada por meio da locação de unidades privadas ou públicas previamente autorizadas. As unidades participantes precisam atender critérios de habitabilidade e de valores de aluguel permitidos, enquanto as famílias beneficiárias recebem um auxílio mensal de até 500 reais, mediante apresentação de comprovante de pagamento do aluguel. Nesse caso, a Urbel manteria um banco de imóveis autorizados a receberem moradores indicados pelo programa, formando o Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (BIPLOS), que segue uma lista criteriosa de pontuação e condições de habitabilidade para avaliação dos imóveis (BELO HORIZONTE, 2019a).

Do ponto da política habitacional, o Locação Social também pode ser considerado um avanço, pois se propõe a regular os valores praticados no mercado de aluguel, buscando mitigar os efeitos da especulação imobiliária e garantir que a população de baixa renda tenha acesso a moradias bem localizadas a preços acessíveis (BELO HORIZONTE, 2019b).

O público-alvo atendido precisa atender os critérios apresentados no quadro a seguir.

Quadro 25 – Critérios de seleção de demanda do programa Locação Social (Belo Horizonte)

Critérios de atendimento	Ser residente em Belo Horizonte há mais de dois anos;	
	Ter renda familiar de até 05 salários mínimos;	
	Possuir renda familiar mensal igual ou superior a um salário mínimo e renda familiar per capita mensal igual ou superior a 25% do salário mínimo (exceção: famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social);	
	Não ser posseira ou proprietária de imóvel;	
	Não ter sido contemplada, em caráter definitivo, por programa habitacional público	
Públicos elegíveis	Famílias que compõem o déficit habitacional, preferencialmente integrantes de movimentos por moradia cadastrados na Urbel;	I – famílias com menor renda per capita; II – idosos sozinhos ou casal de idosos; III – idoso chefe de família; IV – existência de pessoa com deficiência na família, conforme normativa específica; V – famílias uniparentais preferencialmente chefiadas por mulheres; VI – famílias participantes de movimentos por moradia.
	Famílias removidas em decorrência de conflitos fundiários urbanos	§ 2º – Terão atendimento prioritário famílias com benefício conquistado em discussões públicas do Orçamento Participativo da Habitação.
	Famílias removidas devido a obras públicas ou risco ambiental;	I – idosos sozinhos ou casal de idosos; II – incompatibilidade da composição familiar com a unidade habitacional definitiva ofertada; III – existência na família de pessoa com deficiência física, sofrimento mental, histórico de conflitos sociais e problemas de adaptação que impeçam ou dificultem a convivência em condomínio; IV – situação de risco social que impeça a família de residir em determinado empreendimento; V – impossibilidade de reassentamento em condomínio vertical diante da natureza da atividade principal de renda ou de sobrevivência desenvolvida pela família; VI – inquilinos de imóveis removidos em função de obra ou risco.
	Famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social;	Art. 10 – Para o público elegível do inciso III do art. 4º serão utilizados os critérios de priorização, de pontuação e renda definidos pelos órgãos responsáveis pelas Políticas Públicas Municipais de Assistência Social e de Habitação

Fonte: BELO HORIZONTE, 2019b; URBEL, [s.d.]

Dentre os públicos elegíveis, são mencionadas as famílias uniparentais, principalmente chefiadas por mulheres. Ainda que não sejam citadas diretamente a priorização para crianças, uma família uniparental implica a presença de filhos. Dessa maneira, pode ser considerado que há priorização para mães ou pais que possuam filhos sob sua guarda. Também há a prioridade “indireta” no atendimento a famílias em vulnerabilidade social, conforme o item XV do Art 1º, explicitado anteriormente.

Há ainda uma cartilha na página virtual da Urbel indicando que a seleção do imóvel leva em consideração a composição familiar dos beneficiários que viverão na unidade (URBEL, [s.d.]). Durante uma reunião do Conselho Municipal de Habitação em setembro de 2024, os técnicos da Urbel explicaram que na avaliação do imóvel

também se busca atender aos requisitos de segurança das crianças, recomendando-se adaptações como instalação de guarda-corpo. Em entrevista com uma das diretoras da Urbel, confirmou-se que, ainda que não haja um material consolidando quais são os critérios de aprovação dos imóveis, leva-se em consideração a família que irá morar em cada local. Por este motivo, a avaliação dos imóveis é feita caso-a-caso.

De qualquer maneira, a avaliação do programa leva em conta o que está previsto em decreto e demais regulamentos formais. A análise está apresentada no quadro a seguir.

Quadro 26 – Aplicação do modelo de análise para o programa Locação Social (Belo Horizonte)

Critério	Avaliação	Análise
Qualidade física	Parcialm. aderente	Como os imóveis são cadastrados no BIPLOS, há um critério de seleção que garante um padrão mínimo de qualidade, reduzindo o risco de moradias precárias. No entanto não há previsão de avaliações periódicas, não assegurando que esta qualidade inicial se manterá durante a ocupação no imóvel.
Adensamento domiciliar	Parcialm. aderente	O programa não especifica um limite de ocupação por unidade. Todavia, o valor do subsídio é referente à renda per capita, implicando em uma influência do número de pessoas na família neste cálculo. Como o valor de subsídio não é muito alto, ainda se exige uma contrapartida das famílias, que podem recorrer à coabitação, aumentando o adensamento domiciliar.
Estabilidade residencial	Não aderente	O programa proporciona uma opção habitacional acessível, reduzindo o risco de despejo imediato. No entanto, a estabilidade depende da capacidade da família de arcar com a contrapartida do aluguel e do cumprimento das regras do programa, o que pode gerar instabilidade. Não há mecanismos previstos para apoiar o programa neste sentido.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente	Como a aprovação do imóvel é vinculada a uma vistoria realizada pela Urbel, exige-se que o imóvel apresente condições mínimas de habitabilidade, o que significa ter acesso a infraestrutura básica e serviços básicos.
Localização e oportunidades no território	Aderente	A diretriz do programa busca garantir que as famílias permaneçam em áreas estratégicas e valorizadas.
Segurança da posse	Parcialm. aderente	O programa exige a comprovação do vínculo locatício, o que lhe garante a segurança da posse formal. Porém, o recebimento do auxílio e a segurança do vínculo locatício depende da capacidade de pagamento contínua. Caso a família não consiga manter a adimplência, a segurança é perdida.
Acessibilidade financeira da moradia	Parcialm. aderente	O auxílio reduz os custos da moradia para famílias de baixa renda, ainda que não represente um valor suficiente para garantia deste acesso.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

A análise do Locação Social demonstra que a política representou um avanço em relação ao Bolsa Moradia no que diz respeito ao atendimento das crianças, por se fortalecer como uma política habitacional, e não somente, uma política de auxílio financeiro para despesas com a moradia. A exigência de aprovação inicial do imóvel com critérios de habitabilidade, da boa localização na cidade, do cálculo do valor de acordo com a renda per capita compõem um conjunto de diretrizes importantes.

Como um incremento adicional à política, ainda que não seja diretamente relacionada ao tema das crianças, o Locação Social também inovou ao prever três modalidades de propriedade em seu regulamento: a privada, a pública e a de responsabilidade de organizações da sociedade civil (OSCs). Em agosto de 2023, a Urbel realizou um chamamento público de nº 002/2023 para que OSCs cadastrassem imóveis no programa, que pudessem ser alugados a famílias em situação de vulnerabilidade social com trajetória de vida nas ruas, e recebessem o apoio na gestão dos imóveis pelas próprias organizações sociais.

Em outubro de 2024, a Urbel informou que o programa estava atendendo 201 famílias, das quais 147 eram indicadas por núcleos de moradia popular, 9 eram atendidas pelo Programa Morada Segura (mulheres vítimas de violência) e 45 estavam sendo atendidas dentro um convênio com a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2021).

Para garantir maior segurança e autonomia no acesso à moradia, a política habitacional de Belo Horizonte também tem buscado ampliar os mecanismos de atendimento definitivo, incluindo iniciativas voltadas a grupos em situação de vulnerabilidade específica. Nesse sentido, uma das frentes desenvolvidas foi a criação do Programa Morada Segura, que estabelece um recorte prioritário para mulheres em situação de violência doméstica, reconhecendo a moradia como um fator essencial para sua proteção e autonomia.

O Programa Morada Segura foi disposto pela Lei Municipal Nº 11.166/2019, e ainda que não crie um programa diferente dos que já estavam em execução, estabelece um recorte de atendimento que dá prioridade a mulheres em situação de violência doméstica. O Morada Segura altera a Lei Municipal Nº 7597/1998, que cria o Programa Municipal de Assentamento (PROAS), incluindo mulheres nessa condição como parte do público atendido e permitindo o recebimento do Bolsa Moradia ou do Locação Social (BELO HORIZONTE, 2019a). A ampliação dos critérios de

atendimento habitacional para incluir mulheres em situação de vulnerabilidade representa um avanço na articulação entre as políticas de habitação e assistência social.

7.2.2 Compra Compartilhada e produção de novas unidades

O Programa de Compra Compartilhada de Imóvel, implementada pelo Decreto Municipal Nº 17.793 e publicado no Diário Oficial no dia 3 de dezembro de 2021, possibilita às famílias de baixa renda vinculadas à Política Municipal de Habitação o acesso a financiamentos habitacionais disponíveis em programas públicos de habitação de interesse social (BELO HORIZONTE, 2021). Os imóveis podem ser indicados pelo órgão gestor, mediante chamamentos públicos, ou pelos próprios beneficiários, desde que sejam aprovados e que o seu financiamento não comprometa mais do que 30% da renda mensal.

A seleção das famílias beneficiárias ocorre com a participação dos movimentos sociais de luta por moradia, seguindo as diretrizes da Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação. Os imóveis adquiridos pelo programa podem ser novos ou usados. Quando inseridos em novos empreendimentos, os imóveis são selecionados por meio de chamamento público, garantindo transparência e igualdade de condições entre os interessados. Entre as diretrizes gerais do programa, destaca-se a intenção de reduzir o déficit habitacional quantitativo e ampliar o acesso das famílias de baixa renda a financiamentos habitacionais subsidiados. Para isso, o programa prevê a concessão de subvenção econômica para apoiar as famílias na obtenção de crédito, reduzindo o impacto das prestações mensais e oferecendo suporte financeiro em situações de instabilidade econômica temporária, evitando a perda da moradia por inadimplência.

Os beneficiários do programa devem atender os critérios apresentados na Quadro 27 a seguir.

Quadro 27 – Critérios de seleção de demanda do programa Compra Compartilhada

Critérios de atendimento	I – ser residente no Município há mais de dois anos;
	II – possuir renda familiar mensal de até 2,5 (dois vírgula cinco) salários-mínimos;
	III – não possuir propriedade ou posse de imóvel;
	IV – não ter sido contemplada, em caráter definitivo, por programas habitacionais públicos. Famílias que perderam ou devolveram imóvel de programa habitacional podem ser atendidas se o imóvel retornou ao Município e houver comprovação do direito ao benefício
Públicos elegíveis	Constituem população beneficiária do Programa de Compra Compartilhada de Imóvel as famílias que compõem o déficit habitacional, preferencialmente integrantes de movimentos por moradia cadastrados junto ao órgão executor e, prioritariamente, aquelas já contempladas pelo Orçamento Participativo da Habitação – OPH –, até que sejam integralmente atendidas.
	Famílias beneficiárias de outros programas habitacionais públicos somente são atendidas se tiverem perdido a posse ou devolvido o imóvel financiado junto aos demais programas.
Critérios de Priorização	- Prioridade para famílias já contempladas pelo Orçamento Participativo da Habitação (OPH), até que todas sejam atendidas - Se houver mais famílias interessadas do que unidades disponíveis, a seleção será feita por sorteio

Fonte: BELO HORIZONTE, 2021; PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024b

Não há no Decreto nenhuma referência à composição familiar, sendo o principal critério de aprovação a renda familiar e a capacidade de adimplência, interferindo também na definição do valor de subvenção a ser aprovado para a família. Novamente, não se menciona a priorização a famílias com crianças e adolescentes diretamente, mas aparece o conceito de vulnerabilidade e/ou risco social, indicando uma priorização indireta a essas famílias.

Quadro 28 – Aplicação do modelo de análise para o programa Compra Compartilhada

Critério	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Parcialmente aderente	O programa permite a compra de unidades novas ou já existentes, intermediadas por movimentos de moradia, pressupondo-se que as unidades incluídas no programa sejam qualificadas. No entanto, não há especificações a respeito.
Adensamento domiciliar	Não especificado	O programa não menciona especificamente limites de adensamento, mas como trabalha com a aquisição de moradias, pode ser tanto positivo quanto negativo para as crianças. Pode ser positivo na escolha de um imóvel (novo ou usado) feito pela família, que comporte adequadamente a sua composição familiar. Porém, caso o valor do subsídio não seja suficiente para arcar com um imóvel de tamanho adequado ou caso a escolha da unidade seja feita dentro de opções de empreendimentos com unidades pequenas, a provisão pode não ajudar a mitigar situações de alta densidade.
Estabilidade residencial	Aderente	O programa fornece suporte financeiro para a aquisição de imóveis, promovendo a estabilidade residencial ao diminuir o ônus do financiamento habitacional, além de oferecer garantias contra instabilidades financeiras temporárias.
Localização e oportunidades no território	Não aderente	O programa não especifica critérios de localização para os imóveis além de estar ligados a financiamento habitacional público. O acesso a serviços e infraestrutura dependerá da localização dos imóveis disponíveis no mercado. Como imóveis em regiões bem abastecidas são mais caros, esta característica provavelmente não é bem atendida.
Acesso a infraestrutura e serviços básicos	Não especificado	Como o programa utiliza o mercado imobiliário existente, o acesso a infraestrutura e serviços dependerá da localização dos imóveis escolhidos pelas famílias.
Acessibilidade financeira	Aderente	Oferece subvenções de até R\$42.000 e garantias para mitigar o impacto do financiamento habitacional, tornando a moradia mais acessível financeiramente.
Segurança da posse	Aderente	O programa oferece um mecanismo de subvenção e garantia, que provavelmente contribuirá para a segurança da posse ao reduzir o risco de inadimplência e possíveis execuções de hipotecas.

. Fonte: elaborado pela autora (2025)

O Programa de Compra Compartilhada de possibilita que famílias de baixa renda adquiram moradias com apoio financeiro, promovendo maior estabilidade residencial e segurança da posse. No entanto, sua efetividade depende da oferta de imóveis acessíveis no mercado e a aderência no atendimento para as crianças não é tão clara.

Enquanto esse programa busca ampliar o acesso à moradia definitiva por meio da aquisição no mercado formal, a política habitacional de Belo Horizonte

também atua diretamente nos territórios de assentamentos precários, promovendo urbanização, regularização fundiária e melhorias na infraestrutura urbana. Essas ações são fundamentais para garantir que as famílias permaneçam em seus territórios de origem com condições dignas de habitação, reduzindo remoções e fortalecendo o direito à cidade. A seguir, são apresentadas as estratégias voltadas para a urbanização de assentamentos precários, seus desafios e impactos para as famílias beneficiadas.

7.3 Parcerias com agências internacionais na política urbana e intervenções no entorno de escolas

No escopo da política urbana, a SMPU representa um importante ponto focal de inovações no que diz respeito à participação infantil e desenvolvimento de planos de urbanização integrados e sustentáveis. Embora o seu foco não seja a questão habitacional, o órgão atua em conjunto com a Urbel para a promoção de melhorias no entorno urbano, essencial para a qualificação dos espaços públicos, provisão de infraestrutura e serviços públicos.

Para identificar as ações em curso na SMPU e de interesse para essa pesquisa, foram realizadas entrevistas com os técnicos do órgão. Como desdobramentos do Plano Diretor, estão em execução hoje o Programa de Qualificação das Centralidades e os Planos Diretores Regionais, além de planos específicos, como o Programa de Desenvolvimento Estratégico para a Região do Jatobá e da Izidora. Embora a Urbel seja responsável por ações de urbanização desde a sua criação, quando elas assumem uma proporção de escala e relevância política maiores, a atuação ocorre em conjunto com a SMPU, conforme relatado pelos técnicos.

A atuação geral da SMPU nos territórios onde haverá intervenção também ocorrem sobre diretrizes participativas, contando com grupos de referência da comunidade, mapeamento de lideranças, informativos para os moradores dos bairros, além das próprias Conferências Municipais da Política Urbana, para discussão do debate com a população em torno das mudanças urbanas e outros temas, como as alterações climáticas, a gestão de resíduos, a implementação de soluções baseadas na natureza etc.

Em entrevista com a SMPU, foram relatadas algumas experiências com a participação das crianças moradoras nos territórios em diferentes escalas – apresentando uma evolução da prática ao longo dos anos. No Programa de Desenvolvimento Estratégico para a Região do Jatobá, em 2018, as oficinas para discussão e escuta da comunidade contou com uma contratação específica de espaços de acolhimento para crianças pequenas, de forma que este serviço permitisse a participação efetiva das mulheres mães do bairro. Apesar da medida não significar uma participação das crianças na elaboração do plano urbanístico, ela dá um primeiro passo ao possibilitar a sua presença, bem como a de seus responsáveis, nos espaços de escuta.

Houve um maior movimento durante a execução do Programa de Qualificação das Centralidades, ou só “Centralidades”, como é conhecido. O programa em si reconhece a importância para regiões bem localizadas próximas a grandes avenidas e com concentração de serviços, comércios, lazer e equipamentos públicos distribuídas pela cidade. São no total 2.075 logradouros públicos que recebem a destinação de recursos para investimento em melhorias. O programa de Centralidades recebeu um decreto municipal de 11 de outubro de 2024, nos quais são estabelecidos seus eixos temáticos e estrutura de grupos de trabalho, e defende-se como um eixo a

inclusão social, gênero e diversidade, contemplando medidas relativas à promoção do acesso inclusivo à cidade para mulheres, idosos, jovens, crianças, pessoas negras, povos e comunidades tradicionais, comunidade LGBTQIAPN+ e grupos de pessoas com deficiência (BELO HORIZONTE, 2024)

Uma diretriz prática do programa é que a população dessas regiões possa realizar qualquer tipo de atividade a 15 minutos de casa, visando o seu bem-estar e o desenvolvimento local. Para as crianças e suas famílias, essa é uma diretriz importante de desenho urbano, pois lhes permite a circulação no território a pé para a realização de suas atividades, e significa que o entorno de suas casas está bem servido.

Importante dizer que o programa é desenvolvido em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), e envolve ações de fortalecimento do comércio local, estímulo ao crescimento imobiliário e a criação de espaços mais acessíveis e conectados, contribuindo para a redução dos deslocamentos da população. A parceria com o UNOPS prevê a aplicação de 135

milhões de reais ao longo de quatro anos, oriundos da outorga onerosa implementada no Plano Diretor (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2024).

O interesse da SMPU na temática do planejamento com participação infantil por parte do corpo técnico levou ainda à formalização por meio de um acordo de compromisso com o movimento Urban95. A parceria com a Urban95 permitiu que o programa Centralidades aprofundasse o foco com as crianças, valorizando o caminhar, a segurança e as possibilidades de lazer nos bairros. É relevante destacar que o envolvimento da SMPU no tema parte de algumas pessoas em particular, com posições de influência, que buscam formações e criam oportunidades para intervir na cidade com a criança como diretriz de projeto.

Dentro do acordo, foram realizadas oficinas de escuta infantil em intervenções no entorno direto de escolas, com ações de urbanismo tátil. Em 2023, a SMPU e a BHTrans realizaram a ação no entorno da EMEI Itamarati, na região de Venda Nova. A oficina desenvolveu o projeto com as crianças da EMEI, e contou com dois dias de mutirão para a pintura de calçadas, vias e muros, e uma festa de ativação posterior (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2023). Em 2024, a ação foi repetida no bairro São Gabriel: oficinas mobilizaram cerca de 300 crianças, divididas em grupos de 4 a 6 anos das Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis São Gabriel e Cavalinho de Pau), e de 6 e 7 anos da Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef Oswaldo França Júnior) (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024c).

As ações de urbanismo tático são de fácil implementação, e podem consistir em pintura de ruas e calçadas, além de implantação de mobiliários urbanos de simples construção. É uma forma tornar os lugares mais agradáveis e sensíveis à vivência dos moradores, promovendo mudanças de usos e a qualificação dos espaços urbanos, a partir do diálogo com a comunidade que utiliza o espaço (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024c). Essas experiências demonstram que, embora a participação infantil no planejamento urbano ainda seja um campo em construção, Belo Horizonte vem avançando aos poucos nos últimos anos na incorporação de metodologias que valorizam o olhar das crianças sobre a cidade. O Pro-Izidora, a ser descrito a seguir, representa mais um passo nessa direção, possibilitando o impacto na escala do bairro, e não só do quarteirão.

7.3.1 Pro-Izidora

A ocupação da Izidora consolidou-se como uma importante mobilização popular em prol de melhorias urbanas e habitacionais para a região, tendo resistido a tentativas mal sucedidas de remoção por parte do Poder Público. Ao longo da última década, com uma reorganização dos movimentos sociais, a pressão popular e o alinhamento com eventuais campanhas políticas – como a da gestão do ex-prefeito Alexandre Kalil – a região da Izidora tornou-se um importante território de ações voltadas para a sua urbanização (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019).

Em 2019, a Urbel e a SMPU lançaram o Pró-Izidora, um trabalho movido junto com a população da região da Izidora para a promoção de melhorias urbanas e proteção das áreas de preservação ambiental na ocupação, onde existem remanescentes de mata atlântica e cerrado (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024g). Além dos órgãos municipais, o programa se fundamenta em uma parceria com a Agência Brasileira de Cooperação, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS) e o Ministério das Relações Exteriores. Além dos órgãos públicos já mencionados, o grupo da PBH que atua na região do Izidora ainda conta com membros da Educação, Meio Ambiente e Assistência Social e Cidadania, além da Guarda Civil Municipal.

A região da Izidora abriga quatro grandes ocupações: Helena Greco, Rosa Leão, Esperança e Vitória, formadas a partir de 2013 (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2017). Esses territórios enfrentam graves problemas de infraestrutura, como a falta de saneamento básico, precariedade no abastecimento de água e energia elétrica, ausência de drenagem urbana e riscos geotécnicos. Além disso, é uma região que sofre com questões ambientais. Residem na ocupação cerca de 5 mil famílias com níveis de precariedade consideráveis, em uma região de cerca de 1,5 km² (sendo na extensão total cerca de 9,5 km²), com a presença de cursos d'água importantes para o abastecimento da cidade e que ainda é passível de uma expansão.

A iniciativa busca enfrentar os desafios ambientais, sociais e urbanos presentes na área, que se consolidou como um dos maiores assentamentos precários do Brasil. O programa inclui a implementação de infraestrutura essencial, regularização das

moradias e preservação ambiental, garantindo melhores condições de vida para os moradores (URBEL et al., 2022, [s.d.]).

O Plano de Ação do PRO-IZIDORA está estruturado em cinco diretrizes principais. A primeira é o diagnóstico técnico e levantamento de dados, realizado a partir de um mapeamento detalhado do território. Esse processo considera aspectos ambientais, morfológicos e sociais, além da identificação de áreas de risco geológico e suscetíveis a enchentes. A segunda diretriz é a regularização fundiária, que busca viabilizar a titulação das moradias para as famílias. O plano prioriza aquelas que já estavam na ocupação de origem e propõe modelos habitacionais adaptáveis à topografia e às necessidades sociais das ocupações. A terceira diretriz abrange as intervenções urbanas para garantir infraestrutura e serviços básicos. O plano prevê a implementação de saneamento básico, abastecimento de água e energia elétrica, além da construção de vias estruturantes, soluções de drenagem e contenção de encostas. A quarta diretriz foca no desenvolvimento comunitário e participação popular. Para isso, está prevista a criação do Centro de Referência Urbana (CREURB), que promove a escuta ativa da comunidade e o acompanhamento das obras. Além disso, serão realizadas oficinas periódicas com os moradores e incentivadas práticas sustentáveis de geração de renda, como agricultura urbana e cooperativas de reciclagem. Por fim, a preservação ambiental e a sustentabilidade constituem a quinta diretriz do plano. O programa busca proteger as Áreas de Preservação Permanente (APPs), conter o avanço da ocupação sobre nascentes e áreas sensíveis e implementar soluções baseadas na natureza para drenagem e controle de impactos ambientais. Também estão previstas ações de reflorestamento e recuperação ambiental, garantindo a sustentabilidade da urbanização da região (URBEL et al., [s.d.]).

A iniciativa pode ser considerada um avanço na política habitacional de Belo Horizonte ao articular soluções de urbanização e preservação ambiental, com um olhar voltado para a sustentabilidade, inclusão e desenvolvimento social. O Pró-Izidora se baseia em um Plano de Urbanização Sustentável que incorporou soluções baseadas na natureza e planejamento preventivo, assimilando estratégias de gestão local e controle da expansão nos territórios (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2023). O plano trouxe muitas experiências novas para a Administração Pública, como uma estratégia de monitoramento contínuo da região com *drones* e visitas, de forma a controlar a expansão da ocupação nos seus limites e vazios urbanos. Também foi

um plano que deu grande importância à resiliência da comunidade diante das mudanças climáticas, que afetam de maneira mais intensa os assentamentos precários, propondo um catálogo de soluções em diferentes escalas – do lote ao bairro – e que poderiam, portanto, ser replicadas pelo Poder Público, outras organizações e pela própria população (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE; ONU-HABITAT; UNOPS, 2023)

O trabalho em conjunto com a população também levou em consideração o número de remoções que seriam necessários, buscando-se reduzir esse número e colocar em votação os planos de urbanização com os moradores locais. A construção de novas unidades habitacionais no plano de urbanização segue ainda a diretriz de considerar uma diversidade de tipologias, de forma a oferecer diferentes tamanhos e implantações no território visando acomodar diferentes conformações de famílias (BASTOS et al., 2023).

Levando em consideração os documentos disponibilizados pela prefeitura e pelas agências internacionais envolvidas no trabalho, bem como entrevistas com os técnicos, obteve-se a seguinte aplicação do modelo de análise.

Quadro 29 – Aplicação do modelo de análise para o programa Pro-izidora

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Aderente	O programa busca substituir moradias precárias por unidades habitacionais seguras e adaptáveis à realidade local. Isso representa uma melhoria significativa para famílias e crianças que antes viviam em habitações improvisadas, muitas vezes sem condições adequadas de salubridade e segurança.
Adensamento domiciliar	Aderente	O Pró-Izidora prevê a criação de modelos habitacionais adaptáveis e diversificados, o que pode ajudar a evitar superlotação, garantindo que as famílias tenham acesso a moradias compatíveis com suas necessidades.
Estabilidade residencial	Aderente	A regularização fundiária garantida pelo programa e as propostas de soluções habitacionais aderentes às dinâmicas da população local fortalecem a permanência das famílias no território e reduz a vulnerabilidade a remoções futuras.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Aderente	O plano inclui saneamento, abastecimento de água e energia elétrica, além de vias estruturantes e soluções de drenagem. A garantia desses serviços melhora diretamente a saúde e o bem-estar infantil, reduzindo a incidência de doenças ligadas à precariedade sanitária e à falta de infraestrutura.
Localização e oportunidades no território	Aderente	O programa busca ações de desenvolvimento local em aspectos socioeconômicos, além de buscar a conservação ambiental das áreas verdes e águas da região. As ações de urbanização também incluem a provisão de espaços livres, equipamentos e serviços públicos.
Segurança da posse	Aderente	O programa prevê a titulação definitiva das moradias, garantindo segurança jurídica para as famílias.
Acessibilidade financeira da moradia	Aderente	O programa busca soluções habitacionais acessíveis para famílias de baixa renda, garantindo que os custos habitacionais não comprometam o orçamento familiar. Isso contribui para que as crianças tenham suas necessidades básicas atendidas sem que a moradia se torne um fator de vulnerabilidade econômica.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Embora todas as avaliações constem como positivas, é importante avaliar que, como o programa está em fase de elaboração, não ficou claro quantas famílias serão removidas e se haverá a mesma quantidade de reassentamentos para a quantidade remoções previstas, nem quando este reassentamento será realizado. O que foi possível identificar é que os projetos de urbanização, inclusive o número de remoções de famílias, estão sendo discutidos com a população local, e é esta que escolhe o projeto final.

7.3.2 Processos de escuta infantil nas ocupações Rosa Leão e Helena Greco

Do ponto de vista da inserção da criança no desenho da política urbana, o Pró-Izidora é um projeto interessante. Além das organizações já mencionadas

anteriormente, uma organização da sociedade civil criada para inserir e facilitar processos de escuta infantil, o CoCriança (já mencionada), foi adicionada para incluir as crianças das ocupações no desenvolvimento do projeto de intervenção urbana. A seleção da organização que faria a escuta infantil foi realizada pela UNOPS, a partir de um edital no qual os critérios para escolha da entidade foram o menor valor e a qualificação técnica. Foram realizados dois processos de escuta das crianças moradoras da região, sendo um específico para a Ocupação Rosa Leão e um para a Ocupação Helena Greco. Técnicos relataram que após a realização da primeira oficina na Rosa Leão, a própria comunidade da Helena Greco tomou a iniciativa de pedir à prefeitura que uma oficina também fosse realizada com as crianças dali.

De acordo com os editais lançados pela UNOPS, descritos pelos Termos de Referência BRPC/SHOP/2023/47 e BRPC/SHOP/2024/21, referente às oficinas nas Ocupações Rosa Leão e Helena Greco, o serviço contratado tinha como objetivo a execução de um serviço de facilitação de atividades para crianças entre 6 a 14 anos para construir percepção das possibilidades de usos dos espaços públicos da região. O produto acordado, ao final do processo, deveria sistematizar as demandas das crianças, perguntas, comentários e seria incorporado nos projetos para os espaços públicos da ocupação.

O CoCriança realizou o trabalho de escuta infantil e consolidação das diretrizes apresentadas pelas crianças, adaptou a sua metodologia para a oficina. Como já descrito¹⁰, o grupo trabalha dentro de uma temporalidade que permita, a partir de uma série de oficinas, realizar um trabalho de escuta que seja sensível e aprofundado. Além disso, essa abordagem contempla também a sensibilização da comunidade na qual a criança está inserida, fortalecendo o diálogo e a participação coletiva.

Para cada uma das duas ocupações mencionadas, foi solicitada uma única oficina de, pelo menos, 4 horas de duração. As oficinas foram divididas de forma a contemplar as solicitações da prefeitura e do UNOPS, e a considerar as melhores formas de dinâmica com as crianças. Como participaram crianças de diferentes faixas etárias (entre 6 e 14 anos), elas foram divididas em grupos por idade para que as atividades e linguagem fossem melhor adaptadas a cada um.

As oficinas se iniciaram com o credenciamento, solicitado pela prefeitura, buscando o registro das crianças que participaram. Essa etapa apresentou alguns

¹⁰ Ver seção 3.1. Aparato institucional voltada para a primeira infância no país

desafios, pois muitas crianças da ocupação – que estão habituadas a circular pelo espaço sozinhas – não compareceram com um responsável para assinar o termo de autorização. A inscrição também tinha como objetivo coletar dados sociodemográficos, como raça, gênero e idade, bem como informações para contato com responsáveis. Como muitas crianças chegaram sozinhas, essas informações não foram tão simples de serem coletadas. Situações como essas demonstram como é necessário um entendimento profundo das dinâmicas que ocorrem no território para que os processos administrativos também façam sentido ali.

Para aguçar a percepção crítica das crianças sobre o território, foi proposta uma caminhada exploratória por uma via de relevância em cada ocupação. Durante o percurso, foram estimuladas a refletir sobre aspectos a serem preservados e melhorados na urbanização para, na sequência, imaginarem o que gostariam que as intervenções a serem executadas ali trouxessem para a ocupação. Também fizeram um mapeamento afetivo da ocupação, sinalizando os espaços que frequentavam, onde brincavam, onde moravam e os espaços que evitavam circular – e explicavam verbalmente qual era o significado e motivo para estarem ou não em cada um dos pontos de interesse. Para as crianças mais novas, a atividade buscou atingir o objetivo por meio da contação de uma história que falasse sobre transformações, estimulando-os a pensar em símbolos e memórias que desejavam preservar ali. A concretização dos sonhos e desejos tomou muitas formas, por meio de desenhos e outras representações materiais, da forma que cada um se sentiu mais à vontade. Cada grupo de crianças apresentou as suas criações, compartilhando suas visões para o futuro da ocupação.

As oficinas foram finalizadas com uma dinâmica avaliativa, onde as crianças registraram o quanto se sentiram ouvidas no processo. Durante todo o andamento da oficina, elas foram informadas sobre o objetivo daquele trabalho dentro do contexto do plano de urbanização do território. O CoCriança avaliou a relevância das oficinas, que ainda que tenham sido versões mais curtas da metodologia que utilizam normalmente, apresentava uma possibilidade de impacto territorial maior – principalmente em comparação com as atividades que estavam habituadas a realizar, na escala de um pátio de escola ou de um quarteirão (E. OSC1, 2025).

7.4 Assistência e assessoria técnica para melhorias habitacionais participativas

A Linha Programática de Assistência e Assessoria Técnica representa a mais recente frente da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, sendo a última a ser regulamentada dentro da estrutura definida pela Resolução Nº LII do Conselho Municipal de Habitação, pelo decreto municipal, de Nº 17.872 e datado de 15 de fevereiro de 2022. Enquanto grande parte das iniciativas habitacionais esteve historicamente voltada para a produção de novas moradias ou para o atendimento emergencial, essa linha se destaca por atuar diretamente na qualificação das moradias existentes, promovendo melhorias habitacionais e regularização edilícia — um campo pouco abordado na política municipal.

Pelo decreto, a linha programática é segmentada em três modalidades. A primeira, voltada para a assistência individual, objetiva a promoção de serviços multidisciplinares de assistência e assessoria técnica, para atendimento de demandas habitacionais individuais ou coletivas, visando melhorias habitacionais, a regularização fundiária e edilícia, a produção de novas unidades e a mitigação do risco geológico ou construtivo. A segunda, voltada para o atendimento coletivo, visa a produção de conjuntos habitacionais, a regularização fundiária e urbanização dos assentamentos, e o apoio ao planejamento de ações e à organização social. Por fim, a terceira propõe o financiamento de material de construção ou da mão de obra para a promoção das melhorias habitacionais.

No corpo do decreto, a população aparece como protagonista no desenvolvimento das intervenções, fortalece-se a participação popular, a organização comunitária, processos autogestionários e o apoio no desenvolvimento local no âmbito urbano e econômico.

Os critérios de atendimento e seleção estão apresentados a seguir.

Quadro 30 – Critérios de seleção de demanda para o programa de assistência e assessoria técnica

Critérios de atendimento	ser residente no Município há mais de dois anos (obrigatório a todos)		
	o responsável pela família não deve possuir mais de um imóvel em nome próprio, nem do cônjuge ou companheiro, devendo seu único imóvel: I - destinar-se à moradia da família, podendo ser de uso misto; II - estar localizado em área consolidada ou consolidável, segundo os instrumentos de planejamento, ordenamento e gestão territorial do Município. (obrigatório a todos)		
	I - que residam em Assentamentos de Interesse Social		
	II - que possuam baixa renda (rendimento mensal de até cinco salários-mínimos)		
	III - que se encontrem com alto grau de vulnerabilidade socioeconômica (aquelas com renda per capita abaixo de 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo, definidas e encaminhadas mediante critérios do órgão municipal responsável pela política pública de assistência social, que já estejam inseridas em serviços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS)		
Critérios de prioridade	Modalidade de apoio à melhoria habitacional e mitigação de risco geológico ou construtivo	I - insegurança estrutural;	
		II - comprometimento da habitabilidade da edificação (falta ou o comprometimento de espaços ou instalações para higiene pessoal, limpeza e preparação de alimento, falta ou comprometimento de cômodo para permanência prolongada, falta de estanqueidade, ventilação, iluminação e existência de sinais aparentes de infiltração, bolor ou mau cheiro no sistema construtivo);	
		III - adensamento domiciliar (mais de três moradores para cada cômodo utilizado como dormitório)	
	Modalidades de apoio à produção de novas moradias individuais e coletivas	famílias com benefício conquistado em discussões públicas do Orçamento Participativo da Habitação - OPH	
	Modalidade de apoio à produção de novas moradias individuais	I - família com menor renda per capita;	
		II - perfil socioeconômico de família com alto grau de vulnerabilidade e risco social;	
		III - família com mulher em situação de violência;	
		IV - família uniparental com criança na primeira infância;	
		V - família com idosos sozinhos ou casal de idosos;	
		VI - família chefiada por mulher ou por pessoa idosa;	
		VII - família com pessoa com deficiência;	
		VIII - família com pessoa com mobilidade reduzida;	
IX - família com pessoa autodeclarada preta;			
X - povos e Comunidades Tradicionais;			
XI - família organizada em movimento por moradia;			
XII - tempo de moradia da família em assentamento de interesse social.			
Nas áreas públicas estabilizadas/ remanescentes de intervenções, destinadas à produção de un. hab. pelo PAAT Individual ou à produção de conjuntos hab. pelo PAAT Coletiva, devem ser prioritariamente atendidas:	I - famílias removidas de seu local de moradia devido a obras públicas ou ao risco ambiental;		
	II - famílias que compõem o déficit habitacional, prioritariamente beneficiárias do OPH.		

Fonte: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2022

Em entrevista concedida ao trabalho, uma diretora da Urbel indicou que a priorização no atendimento pela assistência e assessoria técnica segue a lógica de atender primeiro a quem terá mais dificuldade de garantir a segurança e qualidade da sua moradia, mitigando assim os riscos associados a ela. Essa dificuldade pode ser decorrente de alguma situação de vulnerabilidade, por ser responsável pelo cuidado de outros indivíduos que precisam de atenção contínua – como crianças pequenas e, no geral, por apresentar desvantagens perante outros grupos que possam ter mais autonomia e capacidade de intervir no próprio espaço.

Quadro 31 – Aplicação do modelo de análise para o programa de assistência e assessoria técnica

Fator	Avaliação	Análise
Qualidade física da casa	Aderente	O programa busca promover reformas e melhorias habitacionais, buscando reduzir problemas estruturais como infiltrações, falta de ventilação e precariedade construtiva, e identificar situações de risco, garantindo condições mais seguras e salubres para as famílias
Adensamento domiciliar	Parcialmente aderente	O programa permite reformas e ampliações, possibilitando melhor distribuição dos espaços internos e reduzindo o impacto da superlotação. Entretanto, a efetividade dependerá da quantidade de famílias atendidas e do suporte financeiro disponível para execuções mais amplas.
Estabilidade residencial	Aderente	Ao possibilitar melhorias habitacionais sem necessidade de deslocamento, o programa contribui para a permanência das famílias em suas comunidades de origem, garantindo maior estabilidade para as crianças.
Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	Não aderente	O programa não atua sobre a provisão de infraestrutura básica e serviços básicos.
Localização e oportunidades no território	Parcialmente aderente	O programa não atua diretamente sobre melhorias no entorno, estimulando o desenvolvimento local e oportunidades econômicas, de lazer e educacionais para as famílias e as crianças. No entanto, as melhorias habitacionais podem resultar em uma valorização do tecido urbano como um todo, trazendo efeitos positivos para a localização.
Segurança da posse	Aderente	O programa inclui apoio à regularização fundiária, promovendo segurança jurídica às famílias e reduzindo o risco de remoções.
Acessibilidade financeira da moradia	Aderente	A assistência técnica é gratuita para famílias de baixa renda, garantindo que melhorias habitacionais sejam realizadas sem comprometer o orçamento familiar. Além disso, há previsão de financiamento subsidiado para materiais de construção e mão de obra, permitindo que as famílias realizem intervenções mesmo com recursos limitados.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

A Linha Programática de Assistência e Assessoria Técnica representa um avanço significativo na política habitacional de Belo Horizonte ao introduzir a qualificação das moradias existentes como um eixo central de intervenção. Seu impacto na vida das crianças é majoritariamente positivo, pois promove segurança habitacional, estabilidade residencial e acesso gratuito ou a baixo custo a serviços técnicos para apoiar a execução de melhorias habitacionais –dentro uma lógica de intervenção na cidade construída, sem se pautar em lógicas de remoções e reassentamentos.

No entanto, a falta de atuação sobre a provisão de infraestrutura e desenvolvimento urbano no entorno limita seu alcance na promoção de oportunidades educacionais, econômicas e de lazer para as famílias. Para ampliar seus impactos, seria importante articular o programa com políticas voltadas ao desenvolvimento do território e provisão de infraestrutura, garantindo que as melhorias habitacionais sejam acompanhadas de avanços urbanos mais amplos, beneficiando não apenas as famílias, mas também a cidade como um todo.

7.5 Plano Municipal pela Primeira Infância e mobilização social pelas crianças

O Plano Municipal da Primeira Infância de Belo Horizonte (PMPIBH), instituído pela Lei nº 11.692, de 17 de maio de 2024, estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para crianças de até seis anos. Com base no Marco Legal da Primeira Infância e na Lei Orgânica do Município, o plano propõe uma abordagem intersetorial e integrada, coordenada pelo Poder Executivo, para garantir o respeito à diversidade infantil, fortalecendo vínculos familiares e comunitários. Entre seus princípios estão a priorização do desenvolvimento integral das crianças, a capacitação dos profissionais envolvidos e a garantia de investimento público na justiça social e equidade. O PMPIBH será revisado a cada dez anos, com monitoramento contínuo para avaliar seu impacto e assegurar o cumprimento de suas metas (BELO HORIZONTE, 2024).

O projeto de lei que deu origem à lei do PMPIBH data de maio de 2023, momento no qual somente duas cidades de Minas Gerais possuíam o Plano aprovado – Alfenas e Jequitinhonha. O estado do Ceará, por sua vez, já havia homologado neste mesmo momento todos os 184 planos municipais pela primeira infância (BELO HORIZONTE, 2023). Para mobilizar as cidades de Minas Gerais, foi criada em

novembro de 2022 uma rede chamada 50 Planos Municipais pela Primeira Infância de Minas Gerais, constituindo-se como um foro de articulação aberto à participação de organizações e pessoas que atuam na promoção, defesa, proteção e garantia dos direitos das crianças na primeira infância (RNPI, 2024).

Confluindo com a elaboração do PMPIBH, em 2024, a prefeitura de Belo Horizonte ainda instituiu a Política Municipal do Cuidado (PMC), voltada para garantir o direito ao cuidado, promover apoio aos cuidadores e fortalecer as relações sociais e comunitárias associadas a esse trabalho. Cuidado fica conceituado como o trabalho cotidiano que objetiva o “atendimento das necessidades materiais, psicológicas e sociais básicas da vida diária, compreendido como meio de sustentação, reprodução e manutenção da vida humana e de garantia do bem-estar” (BELO HORIZONTE, 2024b). Dentre os destinatários da PMC estão as crianças na fase da primeira infância, bem como cuidadores (remunerados ou não).

Dentro do movimento da promoção da escuta e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a PBH, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) lançaram um diagnóstico sobre a situação dos direitos desse grupo na capital, visando fornecer dados para orientar políticas públicas e ações sociais voltadas a esse público. O diagnóstico foi organizado em temas considerados centrais, como saúde, educação, segurança, assistência social, trabalho, emprego e renda, mobilidade, o sistema de garantia de direitos, os impactos da pandemia e a invisibilidade de crianças.

8 POLÍTICAS HABITACIONAIS E INFÂNCIAS: SÍNTESE COMPARATIVA E REFLEXÕES ESTRUTURAIS

Ao longo deste trabalho, foram analisadas as políticas habitacionais de São Paulo e Belo Horizonte sob a perspectiva das infâncias, buscando compreender como essas políticas consideram – ou negligenciam – a presença e as necessidades específicas das crianças. A partir da revisão das regulamentações, da aplicação do modelo de análise e da investigação sobre participação infantil, identificaram-se avanços, desafios e lacunas na formulação e implementação das políticas habitacionais nos dois municípios.

Esta seção final sintetiza os principais achados da pesquisa, comparando as abordagens adotadas em cada cidade e destacando os impactos das políticas habitacionais na segurança, estabilidade e qualidade de vida das crianças. Além disso, são discutidas as implicações estruturais da priorização infantil e da família como unidade de atendimento, a relação entre política urbana e inovação, e a necessidade de um modelo habitacional mais integrado e intersetorial. Por fim, são apresentados desafios e possibilidades para ampliar a inclusão da infância no planejamento habitacional, garantindo que as políticas públicas reconheçam e atendam de forma mais eficaz às necessidades das crianças.

Como visto no início do trabalho, a construção social das infâncias influencia diretamente a forma como as políticas públicas são formuladas e implementadas, determinando o grau de prioridade que crianças recebem nas decisões urbanas e habitacionais. Historicamente vistas como dependentes e sem poder político, as crianças são frequentemente excluídas da participação ativa na construção das cidades em que vivem. Algumas recentes experiências, entretanto, demonstram que, quando envolvidas no planejamento urbano, elas contribuem para cidades mais inclusivas e acessíveis. Municípios como Recife e Jundiáí, bem como experiências fora do setor público, como o que ocorre em movimentos sociais e no terceiro setor, vêm incorporando metodologias que promovem o protagonismo infantil e evidenciam que considerar as crianças como sujeitos de direitos e agentes de transformação social não apenas fortalece suas trajetórias individuais, mas também gera impactos positivos para a comunidade, promovendo maior coesão comunitária, justiça social e qualidade de vida.

A relação entre a criança, a cidade e a moradia adequada é fundamental para garantir a efetivação de direitos básicos a este grupo, como saúde, educação, segurança, bem-estar, oportunidades de lazer etc. A precariedade habitacional impacta diretamente as condições de vida das crianças, afetando sua saúde física e mental, sua socialização e suas oportunidades presentes e futuras. A moradia adequada deve ser compreendida para além da existência de uma edificação, considerando fatores como qualidade física da casa, adensamento domiciliar, acesso a infraestrutura e serviços básicos, localização e oportunidades do território, estabilidade residencial, acessibilidade financeira, e segurança da posse. Essas características, quando bem atendidas, contribuem para a saúde física, mental, educação, segurança e sociabilidade da criança, o que, por sua vez, reforçam impactos e interações positivas para o seu desenvolvimento cognitivo, físico e socioemocional, sua identidade e autoestima, sua apropriação da cidade e seu exercício como cidadã. A partir das relações estabelecidas, foi elaborado um modelo de análise no estudo para servir como um lente às políticas habitacionais atuais.

A aplicação do modelo de análise às políticas públicas habitacionais de São Paulo e Belo Horizonte, bem como ao PMCMV no âmbito federal, permitiu a visão geral das ações quanto à priorização infantil e à aderência em relação às suas necessidades básicas, apresentada no Quadro 32 – Quadro-síntese da aplicação do modelo de análise de todos os programas habitacionais

Hoje, praticamente todos os programas analisados preveem alguma priorização para famílias com crianças. Em São Paulo, essa priorização é provavelmente decorrente da implementação do PMPI e pelo decreto municipal que incide sobre os critérios de seleção de demanda para programas habitacionais, nos quais a garantia da moradia para crianças na primeira infância passa a ser uma diretriz municipal (SÃO PAULO, 2022). Antes da elaboração do decreto, somente o programa de Locação Social apresentava uma priorização para famílias com crianças e adolescentes.

Já em Belo Horizonte, cuja lei que institui o PMPI é bastante sucinta, conta com uma política habitacional cujos critérios de atendimento, comuns aos programas, inclui o conceito de risco social, que engloba as famílias com menores de idade expostos a situações de pobreza extrema e/ou violência (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2018). Com isso, a priorização do grupo

Quadro 32 – Quadro-síntese da aplicação do modelo de análise de todos os programas habitacionais

		Programas habitacionais e urbanos abordados													
		Novo PMCMV (Gov. Federal)	São Paulo					Bolsa Moradia	Belo Horizonte						
			Programa Mananciais	Locação Social	Auxílio Aluguel	PPPs habitacionais	Pode Entrar		Locação Social	Compra Compartilhada	Programa Estrutural em Área de Risco	Programa de Remoção e Reassentamento	Vila Viva	Pro-Izidora	Assistência e assessoria técnica
Priorização infantil		E	NE	E	E	E	E	I	I	NP	I	I	NE	NE	E
Aderência às necessidades infantis	Qualidade física da casa	A	P	A	N	A / E	A	P	P	P	A	A	A / E	A	A
	Adensamento domiciliar	N	N	P	N	N	N	N	P	NE	P	P	NE	A	P
	Estabilidade residencial	A	A / E	P	N	A / E	P	N	N	A	P	P	A / E	A	A
	Acesso a infraestrutura básica e serviços básicos	A	A / E	A	N	A / E	A	NE	A	N	P	P	A / E	A	N
	Localização e oportunidades no território	P	A / E	A	N	A / E	A	N	A	NE	P	P	A / E	A	P
	Segurança da posse	A	A / E	A	N	A / E	P	P	P	A	P	P	P / E	A	A
	Acessibilidade financeira da moradia	A	P	A	P	N	A / E	P	P	A	P	P	P / E	A	A

Legenda:

E = prioriza explicitamente / I = prioriza indiretamente / NP = não prioriza o atendimento infantil**A = é aderente / N = não é aderente / P = é parcialmente aderente** às necessidades infantis conforme o modelo de análise**NE = não específica / NP = não prioriza****A / E = é aderente, mas é excludente / P / E = é parcialmente aderente e é excludente**

Fonte: elaborado pela autora (2025)

existe de forma indireta, pelo atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade social ou/e risco.

O único programa que, dentre os critérios de seleção de demanda explícitos, não menciona nem possibilita a pressuposição de atendimento de famílias com crianças é o programa Compra Compartilhada de Imóvel, que é dirigido para famílias que compõem o déficit habitacional, preferencialmente integrantes de movimentos por moradia cadastrados e já contempladas pelo Orçamento Participativo da Habitação (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2024b).

Para os programas de intervenção urbana, houve uma dificuldade metodológica para se encontrar os critérios de atendimento a partir das regulamentações, portanto, foi considerado que não há especificação sobre a priorização das crianças. No entanto, elas estão presentes nas famílias que ocupam o território e, nesse caso, as políticas – a menos que sejam voltadas para a remoção da comunidade que ocupa o local – inevitavelmente trabalham com o atendimento às famílias que já vivem ali. Seriam necessárias maiores investigações a respeito dessas políticas para dizer se o desenho considera claramente uma priorização infantil.

Uma outra forma de priorização indireta das crianças nas políticas habitacionais ocorre por meio dos mecanismos de priorização para mulheres – reconhecendo que estas têm um papel central na organização e sustento familiar, mas que são mais prejudicadas pela insegurança habitacional quando constituem uma família monoparental. As dinâmicas sociais provenientes das desigualdades de gênero se relacionam com o desamparo infantil uma vez que os cuidados pelas crianças são atribuídos às mães e demais mulheres da família. Assim, as medidas que visam promover a segurança habitacional nas políticas habitacionais para mulheres têm efeitos importantes no atendimento infantil, sobretudo garantindo para crianças maior estabilidade residencial.

Entre as estratégias mais comuns que dialogam com as medidas de redução de desigualdades de gênero estão o atendimento emergencial para mulheres em situação de violência doméstica, a titularidade da posse para mulheres e a prioridade para mães solo e mulheres chefes de família. No caso do atendimento de mulheres em situação de violência doméstica, a priorização se dá pelo risco que é imposto às suas vidas, necessitando combinar as ações de proteção e assistência¹¹, com o

¹¹ Conforme previstas na Lei Maria da Penha, de nº 11.340 de 2006.

atendimento habitacional. Diversos decretos municipais e programas habitacionais analisados reconhecem a necessidade de oferecer alternativas seguras para mulheres que precisam sair de seus lares devido a agressões ou/e apoiá-las com recursos financeiros para este fim. Isso ocorre porque, em muitos casos, a dependência financeira e habitacional das mulheres em relação aos agressores dificulta a denúncia e a ruptura do ciclo de violência.

A inclusão dessa prioridade nas políticas habitacionais protege tanto as mulheres quanto as crianças, que são frequentemente expostas a ambientes inseguros e instáveis. O impacto da violência doméstica na infância é profundo, e garantir uma moradia segura para essas mães é um passo fundamental para a reconstrução da vida familiar e para o desenvolvimento saudável das crianças.

Em São Paulo, como visto, a priorização de mulheres em situação de violência doméstica aparece como critério de priorização em algumas políticas. O Auxílio-Aluguel é uma das principais iniciativas, garantindo um benefício mensal para que mulheres sob medidas protetivas possam sair de situações de risco. Além disso, o Programa Pode Entrar e as PPPs reservam unidades habitacionais para mulheres vítimas de violência. No programa de Locação Social, algumas unidades habitacionais priorizam esse público, especialmente nas moradias destinadas a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Em Belo Horizonte, a proteção habitacional para mulheres vítimas de violência doméstica também está presente em diferentes programas habitacionais. O Plano Municipal de Habitação incorpora diretrizes que estabelecem proteção habitacional para mulheres em situação de risco, reforçando a importância desse atendimento nos processos de reassentamento e regularização fundiária. O Bolsa Moradia e o Locação Social também adotam essa prioridade, sendo que o segundo possibilita inclusive subsídios diferenciados para aluguel a mulheres que precisam de proteção e estabilidade.

Outro ponto central na priorização das mulheres em políticas habitacionais é a titularidade da posse e da moradia. Programas voltados à regularização fundiária e à provisão habitacional frequentemente estabelecem a titularidade feminina como regra prioritária, baseando-se novamente no entendimento de que mulheres têm maior comprometimento com a permanência e a estabilidade da família. Isso é visto nos programas PMVMC e no Pode Entrar, por exemplo. Esses programas também estabelecem que a titularidade do imóvel deve ser registrada no nome da mulher,

garantindo que, mesmo em situações de separação ou dissolução da união estável, a moradia permaneça com a mãe e seus filhos.

No entanto, como já observado, embora exista a priorização das mulheres e das mães, muitas políticas ainda não contabilizam a presença da criança como um fator relevante na estrutura do atendimento. Importante ressaltar que a priorização das mulheres, embora fundamental, não substitui a necessidade de um olhar específico para as condições habitacionais das crianças. Isso significa que políticas habitacionais devem avançar para considerar as necessidades específicas da infância, como o tamanho adequado da moradia, acesso a serviços públicos e infraestrutura de lazer e transporte.

Em relação ao atendimento às necessidades básicas do público-alvo infantil, a dimensão da casa que se mostra mais prejudicada pelos programas habitacionais é o adensamento domiciliar. No geral, as políticas contemplam as unidades familiares com pouca margem para atender à sua diversidade, seja na provisão de unidades habitacionais pequenas ou no pagamento de um auxílio financeiro de valor único, independente da composição familiar.

Para alguns programas, no entanto, avaliou-se que apresentam um atendimento parcial, já que preveem alguma estratégia de adequação a essa característica, ainda que não tenham sido amplamente detalhadas. O Pro-Izidora, por exemplo, prevê diferentes tipologias de unidades habitacionais, de forma a atender diferentes composições e necessidades familiares (ainda que não tenha sido especificado quais seriam as tipologias). O PEAR também considera essa adequação à composição familiar, mas não especifica como nem parâmetros. O Locação Social de São Paulo menciona uma adequação da escolha da unidade com o tamanho da família, mas limita essa adequação a famílias de 4 pessoas, sem explicitar casos com uma composição familiar maior. O Locação Social de Belo Horizonte prevê um auxílio baseado na renda per capita, o que consideraria algum auxílio maior para famílias maiores.

Os outros aspectos do modelo de análise apresentam avaliações mistas, a depender dos programas. A segurança da posse é um aspecto que é parcialmente atendida em boa parte dos programas, ainda que a formalização do vínculo com o imóvel sempre seja exigida, pois a sua manutenção após a entrada costuma ficar associada à capacidade financeira de pagar parcelas de financiamento ou aluguel. Isso afeta, por conseguinte, a estabilidade residencial para as crianças pois, pelo

desenho dos programas, fica incerto dizer que o programa lhes atenderá por um período longo. Seriam necessárias maiores investigações a respeito da sua implementação.

Também se alerta para alguns programas que, a despeito da aderência no atendimento, apresentam um atendimento com barreiras de entrada que podem aumentar a situação de vulnerabilidade das famílias que não são efetivamente atendidas. É o caso dos programas de urbanização, nos quais é comum a remoção das famílias para dar lugar às obras, e os de financiamento habitacional, no qual há um limite de renda.

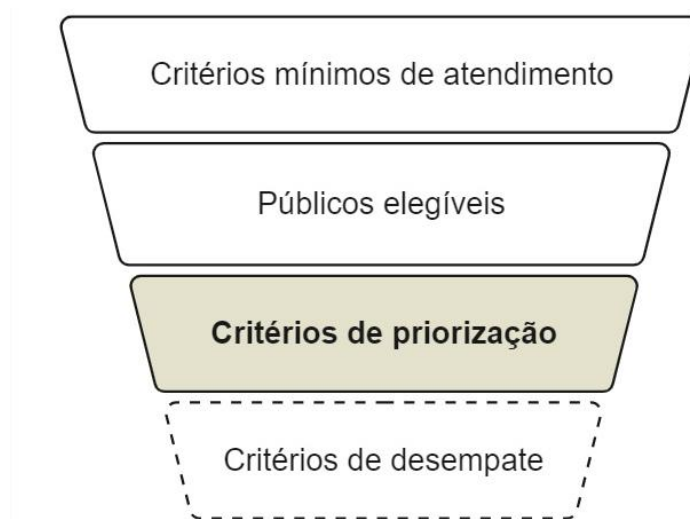
O Auxílio Aluguel em São Paulo se demonstrou o pior dos programas em relação ao modelo de análise, ainda que especifique a priorização das crianças no seu atendimento. Com exceção à acessibilidade financeira da moradia, por se tratar de um auxílio financeiro, todos os outros aspectos foram avaliados negativamente, pois a política não endereça nenhum critério de qualidade e localização do imóvel, nem de formalização do vínculo dos moradores a ele, sendo meramente um complemento financeiro na renda familiar. O Bolsa Moradia e o Locação Social, em Belo Horizonte, que também são políticas de auxílio financeiro para o pagamento de aluguel, revelam progressivos avanços neste tipo de programa, ao incorporarem vistorias de aprovação e adequação dos imóveis à qualidade física, localização, ajustes à composição familiar, vinculação com o efetivo pagamento e formalização do aluguel. O Locação Social de Belo Horizonte ainda inclui a proposta de regular preços de aluguel do mercado em seu desenho, evitando que o pagamento do auxílio público gere dinâmicas colaterais de aumento nos alugueis praticados pelo mercado.

Destacam-se, por outro lado, os programas que se propõem a ser menos generalistas e mais cuidadosos com os impactos que podem deixar no território. O PMCMV, que ficou conhecido por construir conjuntos habitacionais distantes das áreas abastecidas de infraestrutura e serviços em sua primeira edição, demonstra avanços em sua nova fase em relação aos critérios de localização e inserção na malha urbana já construída. O Locação Social de São Paulo também se mostra muito oportuno como proposta de política habitacional com foco nas crianças, uma vez que oferece um serviço de moradia acessível e mais abrangente do que outros. Por fim, também cabe um destaque especial para o Pro-Izidora em Belo Horizonte, que indica um desenho de intervenção urbana e provisão habitacional muito enraizado no território e com importantes espaços de participação social.

8.1 Como a seleção da demanda é pensada e as implicações da família como unidade de atendimento

A revisão das políticas públicas de São Paulo e Belo Horizonte permitiu um entendimento prévio de como a seleção de demanda é estruturada. O que se nota é que, no geral, existe um funil de características que permite o atendimento e inclusão a determinado grupo, conforme representado na Figura 5.

Figura 5 – Funil de características para seleção de demanda social



Fonte: elaborado pela autora (2025)

Os indivíduos com interesse no atendimento habitacional passam por alguma forma de cadastro, que pode ser junto a movimentos sociais de luta por moradia ou órgãos públicos normalmente ligados à Habitação ou à Assistência Social. Quando se configura a possibilidade de atendimento, eles precisam necessariamente atender a critérios mínimos, que se relacionam em geral a características de renda, tempo como residentes no município, e à exigência de não vinculação a outros programas habitacionais ou a posse/propriedade de outros imóveis.

Além de atenderem aos critérios mínimos, os requisitantes precisam pertencer a grupos que estão previstos no atendimento, denominados na maioria dos documentos como “públicos elegíveis”. A classificação dos públicos pode ser proveniente, por exemplo, de um recorte territorial (como no caso de grupos removidos por obras públicas ou áreas de risco), de uma situação de vulnerabilidade

e/ou risco social (como mulheres em situação de violência doméstica ou pessoas em situação de rua), dentre outras origens de demanda.

Dentre os públicos elegíveis, a maioria das políticas ainda definem critérios de priorização dos indivíduos, levando em consideração, por exemplo, a composição familiar e o tempo de espera nas filas de atendimento das políticas habitacionais – e é aqui também que normalmente se encontram critérios de priorização da família quando há presença de crianças. Beneficiários podem ter critérios de prioridade sobrepostos, o que pode aumentar a urgência no seu atendimento, ou então passar por critérios de desempate.

No que diz respeito à unidade de atendimento das políticas, as famílias aparecem em todos os programas habitacionais como este elemento – mas afinal, como é entendida a “família” e o que ela representa em termos de avanços e desafios como a unidade de atendimento a partir da análise realizada?

Pela Constituição, a família é considerada como a base da sociedade, devendo receber a proteção do Estado (BRASIL, 1988, Art. 226). É também a Constituição que estabelece que é um dever de todos – família, sociedade e Estado:

assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, art. 227)

Na sequência, o Estatuto da Criança e do Adolescente enfatiza o papel da família na proteção e desenvolvimento deste público (BRASIL, 1990), e com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, a família passa a ser a unidade de atendimento central das políticas sociais brasileiras (BRASIL, 1993). Essas mudanças colocam a família como uma responsável e como foco das políticas, defendendo que o atendimento dos indivíduos não seria suficiente para a garantia do seu bem-estar.

A família se estende, assim, como unidade de atendimento para as políticas de habitação, e ainda que seja essencial para o contexto das crianças e dos adolescentes e para a garantia dos seus direitos, ela apresenta limites dentro dos programas habitacionais, conforme o modelo de análise revela. A sua própria definição é incerta, variando de acordo com o contexto e programa. Para enquadramento, por exemplo, quanto a critérios de elegibilidade no atendimento habitacional por faixa de renda, “família” é entendida pela SEHAB como a

unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio (SEHAB, 2024)

Já para a Urbel, a família pode ser descrita como:

XVI – Família: núcleo afetivo vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;
XVII - Família unipessoal: família formada por pessoa solteira, sem filhos, e que não esteja vinculada a outro núcleo familiar (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2018)

Tomando como referência somente as duas definições, percebe-se que a coesão da unidade familiar gira em torno das relações afetivas, das obrigações, das dinâmicas financeiras e, também, das relações geracionais. É uma definição bastante maleável, que tenta buscar contornos para um conjunto que não é simples de descrever. Além de não ter limites claros, eles também podem se alterar de maneira dinâmica, com pessoas passando a participar ou a deixar um núcleo familiar.

No caso das crianças, esse dinamismo é afetado também pelo tempo, pois com o passar dos anos, ela vai gradualmente deixando de ser uma criança e tornando-se adulta. No contexto de programas habitacionais, isso é um fator relevante a ser considerado, pois sobretudo naqueles que envolvem obras e remoções, é necessário um maior tempo para conclusão das intervenções voltadas para a provisão habitacional e reassentamentos. O processo de participação e priorização infantil é, assim, um processo de transparência, agilidade e comprometimento, de maneira que as crianças possam ser ouvidas, atendidas e continuamente comunicadas, para que não se configurem como ações pontuais e gerem impressões de uma escuta que não foi efetiva.

Ainda, se a família representa uma camada de proteção e uma das responsáveis pelo desenvolvimento infantil, é contraditório que a presença de crianças e adolescentes não seja mais explícita como um fator de contabilização, prioridade e influência no atendimento habitacional. Talvez, o problema não esteja tanto na tomada da família como unidade de atendimento, mas sim, na ausência de critérios que incorporem as suas características nessa inclusão – sobretudo a característica da composição familiar. Quanto mais crianças uma família possui em sua composição, mais penalizada ela é.

O critério pautado na renda, por exemplo, já indica muitas vezes um espaço de invisibilidade da criança, a depender de como é calculada. A renda pode tanto ser classificada como renda bruta familiar, considerada como o valor total que a família arrecada, ou como a renda per capita, que seria a renda total dividida pelo número de pessoas na composição familiar. Quando a renda é considerada como o valor integral, independentemente do número de pessoas que necessitam dela, já há uma desconsideração das crianças e dos adolescentes, que dependem de outras pessoas para essa provisão.

Uma família com renda de 3 salários mínimos (equivalente a 4.554 reais em 2025), e que é composta, por exemplo, por dois adultos e duas crianças, apresenta uma renda per capita de 1.138 reais por pessoa. A título de comparação, em janeiro de 2025, o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) estimou que o salário mínimo necessário para atender as necessidades básicas dessa mesma composição familiar¹² deveria ser de 7.156 reais, equivalendo a 1.789 reais por pessoa (DIEESE, 2025). A comparação indica que o salário mínimo oficial para essa composição familiar representa na prática 64% do que é efetivamente necessário receber para arcar com os preços dos alimentos no mercado.

Ao se considerar uma composição familiar para uma família que possui não duas, mas oito crianças, por exemplo, a situação se torna muito mais precária. A renda per capita para a mesma família que possui renda bruta de 3 salários mínimos passa a ser de 455 reais, muito aquém dos 1.789 reais calculados como referência.

Dentro da mesma lógica, quando uma política consiste no pagamento de um auxílio financeiro para arcar com custos de moradia, como o Bolsa Moradia em Belo Horizonte e o Auxílio Aluguel em São Paulo, o número de pessoas na família deveria influenciar no cálculo desse valor, já que quanto maior a composição familiar, maiores serão as despesas da família. O número de pessoas na família também deveria interferir em outras características do atendimento, como o tamanho das unidades habitacionais, sendo maiores quando a família tiver mais pessoas. Foram poucas as

¹² O salário mínimo necessário, conforme o Artigo 7º da Constituição, deve ser suficiente para suprir a alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência social (BRASIL, 1988). O DIEESE acompanha mensalmente o preço da cesta básica de alimentos em 17 capitais do Brasil, e a partir do valor de cesta mais caro entre elas, calcula-se o salário mínimo. O Decreto-Lei nº 399/1938 indica que gastos com alimentação devem corresponder a 35% do salário mínimo.

políticas encontradas que mencionam algo em seus regulamentos sobre adequação da unidade à composição familiar, como o programa de Locação Social em São Paulo, que estabelece um limite de pessoas na família para não gerar um adensamento domiciliar.

No entanto, mesmo quando há algo referente à adequação em relação ao número de pessoas, ficam muitas lacunas em como ela foi pensada pelo desenho da política, sobrando muitos desafios à sua implementação. A Urbel, em Belo Horizonte, afirma que a adaptação é feita no “caso a caso”, já que o desenho dos programas não consegue contemplar a diversidade de situações que a realidade apresenta.

Essa é uma discussão que necessita de maior profundidade nos estudos sobre a política habitacional, objetivando refletir sobre como a ausência de diretrizes, inclusive sobre o reconhecimento da diversidade de situações, pode isentar a responsabilidade de se olhar para quem está sempre invisibilizado pelo atendimento. Como visto afinal ao longo do trabalho, haver uma priorização das crianças no atendimento dos programas habitacionais está bastante distante de reconhecer a sua presença ali.

8.2 A política urbana como espaço de inovação e articulação e a complexidade da política habitacional

A partir das experiências identificadas pelas entrevistadas, das ações levantadas na literatura, dos documentos e das plataformas de comunicação dos órgãos públicos, nota-se que, sobretudo nos programas de intervenção urbana, existem esforços voltados para a inclusão das crianças no desenho das propostas a serem implementadas. Os espaços de escuta infantil, no entanto, restringem-se a espaços livres e principalmente nos entornos escolares, locais onde se atribui uma maior predominância da presença das crianças.

É possível perceber o movimento dos municípios estudados, ainda tímido, de uma repetição dos espaços de escuta infantil, como no caso do programa de Centralidades da prefeitura de Belo Horizonte. Importante dizer que a timidez da diretriz de planejamento com crianças ganha confiança à medida em que outras instituições com legitimidade no assunto vão sendo introduzidas na rede de atuação, como foi o caso da parceria com a Urban95 no programa de Centralidades.

Pode-se apontar ainda para uma possível relação entre a inclusão da agenda da escuta infantil nas políticas urbanas e a presença de burocratas ativistas, que pautam e subsidiam o desenvolvimento de ações deste tipo, buscando ativamente por formações no tema e articulações com outras organizações. Além da própria burocracia ativista, nota-se uma maior propensão da política urbana estabelecer um diálogo com agências internacionais e organizações da sociedade civil do que a política habitacional.

A sociedade civil organizada, incluindo organizações do terceiro setor e movimentos sociais, desempenham um papel essencial no desenvolvimento de metodologias inovadoras e na capacitação de técnicos do setor público na política urbana, e na promoção dos direitos das crianças e adolescentes nas políticas públicas em geral. Parcerias com instituições como a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que assessora o PMPI de São Paulo, e a ONU-Habitat, que colabora com a Prefeitura de Belo Horizonte no desenvolvimento do projeto da região da Izidora, exemplificam essa atuação. Por meio de oficinas, formações e intervenções urbanas, as organizações do terceiro setor ajudam a sensibilizar e instrumentalizar gestores e técnicos, permitindo que os aprendizados adquiridos sejam incorporados às políticas públicas locais. Essa dinâmica fortalece um modelo de governança colaborativa que amplia a capacidade do Estado em garantir cidades e moradias mais adequadas, acessíveis e seguras.

A lógica de elaboração da política urbana talvez dê pistas do porquê ela seja mais propensa à participação infantil. As intervenções são intrinsecamente ligadas a uma leitura territorial e, por conseguinte, estão associadas a uma população que habita o território de intervenção. Quando a política está fundamentada em instituições e ferramentas de participação, a elaboração dos projetos de intervenção passa pela população, facilitando a aproximação com outras experiências de escuta.

Já as políticas de habitação, por outro lado, normalmente seguem um caminho oposto: elas não partem de um desenho atrelado a um bairro ou a uma comunidade e são desenhadas de forma a contemplar a cidade e a população como um todo. Em uma das entrevistas, foi respondido que os setores responsáveis pelo desenho da política habitacional não poderiam trabalhar com grupos específicos, pois a política precisa ser pensada para todos. Mas quem seriam “todos” e por que não caberiam diretrizes mais específicas nele?

Como Tonucci defende, o projeto da cidade a partir da criança não é uma forma de exclusão das demais faixas etárias – muito pelo contrário, é uma filosofia urbanística voltada para a inclusão de todos, pois uma cidade que é boa para a criança, é boa para qualquer pessoa (TONUCCI, 2020). O exercício de projetar a cidade para e com as crianças é defender uma cidade acessível, igualmente abastecida e acolhedora não só para quem deve ser cuidado, mas para quem cuida também. É ensinar a dialogar com a diferença, a dividir suas opiniões e a argumentar contra aquelas que lhes silenciem. É exercer sua cidadania, se apropriar da cidade e, essencialmente, ir contra a lógica da cidade que é feita para carros e para adultos, feita para o trabalho e para o padrão de vida onde tempo é dinheiro. Olhar para as infâncias é, sobretudo, colocar em foco uma discussão sobre o rompimento com os ciclos de pobreza que são passados de geração para geração, pois a fase é muito importante para estabelecer condições para que essa criança tenha suas oportunidades educacionais, sociais e econômicas para se instrumentalizar perante a vida e os desafios que lhe encontrarão.

A política urbana, que tem cada vez mais incorporado esta leitura da inclusão das crianças como diretriz de projeto e prática, leva então ao questionamento do porquê de a política habitacional ainda ser tão apática e resistente ao olhar voltado para a criança. Ela historicamente prioriza adultos e núcleos familiares sob uma ótica produtivista, focada na oferta de moradias a partir de métricas de custo-benefício e não necessariamente na adequação da moradia às necessidades da infância. A respeito disso, algumas considerações podem ser feitas aqui, estimuladas pelo levantamento e pela análise das cidades estudadas.

A primeira é que há um alto custo da especificidade na política pública, evidenciada ainda mais quando ela envolve a propriedade e os imóveis urbanos – normalmente sendo estes os bens mais caros e almejados pela população. No setor público, tornar a política habitacional mais específica para crianças significa incorporar critérios de qualidade urbana e espacial que vão além da simples entrega de unidades habitacionais. Isso inclui incorporar ao projeto, a existência de unidades de tamanhos diversos – não se limitando a unidades de no máximo 2 cômodos, o planejamento de áreas comuns seguras e adequadas para o brincar; a proximidade com serviços essenciais, como creches, escolas, postos de saúde e espaços de lazer; a garantia de infraestrutura que favoreça o desenvolvimento infantil, como calçadas seguras, espaços de convivência e acesso a transporte público adequado.

Esses elementos elevam os custos e a complexidade dos projetos e programas, uma vez que exigem a articulação entre diferentes setores e, sobretudo, o confronto com o setor privado, que disputa as regiões bem abastecidas. Além disso, a habitação social costuma ser pautada por uma lógica de maximização de unidades construídas com o menor custo possível, inclusive sendo este planejamento delegado muitas vezes ao próprio setor privado, cujos interesses centrais não estão e jamais estarão no atendimento das crianças e suas famílias, a menos que assim lhe ditem o desenho das políticas de habitação.

Além das limitações financeiras, há um fator cultural e político que contribui para essa invisibilização: as crianças não são reconhecidas como sujeitos com força e relevância nas políticas de habitação, sendo vistas como acompanhantes ou extensão dos pais. Conforme já enunciado neste trabalho, a visão adultocêntrica faz com que políticas habitacionais raramente considerem aspectos fundamentais para a qualidade de vida infantil.

O fato, ainda, de a infância ser uma fase transitória e finita adiciona mais uma camada de complexidade à sua invisibilização nas políticas habitacionais. Diferente de outras populações em situações de vulnerabilidade, como idosos ou pessoas com deficiência, cuja condição de necessidade tende a ser permanente, as crianças crescem e deixam de se enquadrar como público prioritário ao longo do tempo. Isso faz com que os investimentos em infraestrutura e atendimento especializado possam ser entendidos como custos temporários, dificultando sua priorização em políticas públicas de longo prazo e que exigem um tempo para viabilização, como é caso de programas de provisão habitacional.

Uma família, por exemplo, composta por um casal e 8 filhos abaixo de 18 anos não será mais um núcleo familiar de 10 pessoas quando estes filhos crescerem, pois estes configurarão as suas próprias famílias. Assim, uma unidade adaptada para comportar as 10 pessoas inicialmente não faria mais sentido, tornando o desenho de uma política mais complexa. A complexidade, no entanto, não deve aprofundar a apatia da administração pública em buscar soluções também complexas. Conforme visto, inclusive, são os programas mais complexos e detalhados que melhor se aderem ao atendimento infantil. A lógica da padronização de soluções simplistas desconsidera também que novas gerações sempre virão, e que espaços adaptados para crianças não servem apenas para o presente, mas são um investimento no bem-estar contínuo das comunidades.

A transitoriedade das infâncias também pode ser um obstáculo à participação infantil nos programas de habitação e de intervenção urbana, pois como muitos demandam um longo período de elaboração e execução, os esforços voltados para a escuta das crianças podem ser entendidos como em vão, já que muitas só serão beneficiadas quando já não forem mais crianças. O ato de participar e exercer ativamente um papel de transformação na sociedade pode e deve ser, entretanto, contínuo na vida de uma pessoa, independente da sua idade. Exercitar a escuta infantil é ensinar não só para os adultos que elas têm opinião e influência no mundo ao seu redor, como também ensinar as crianças na prática que elas têm direito a impor a sua voz na sociedade, independente da sua idade.

8.3 Governança multinível e intersectorialidade

A análise das políticas habitacionais a partir do enfoque das infâncias revela um cenário de alta complexidade, no qual a ausência de um planejamento de longo prazo, o conflito com outros atores, e de certa forma, a falta de conhecimento sobre o assunto e a falta de relevância dada para as crianças nas discussões habitacionais comprometem a efetividade das ações neste campo. O contexto das crianças que vivem em moradias urbanas precárias vem normalmente caracterizado por inúmeras condições de vulnerabilidade, para além da moradia, como riscos à saúde, insegurança alimentar, situações de violência e trabalho infantil, dificuldade no acesso à educação e lazer, entre outras. O atendimento integral das necessidades das infâncias, que contemple a moradia adequada, pode ser caracterizado então como um problema complexo, também conhecido como *wicked problem*, uma vez que envolve múltiplos atores da sociedade e muitos setores da administração pública, apresenta interdependências estruturais e não possui uma solução única ou definitiva (BRONZO, 2023).

A falta de moradia adequada impacta diretamente o desenvolvimento infantil, a saúde e o acesso à educação, demonstrando que não basta apenas construir unidades habitacionais, mas sim garantir que essas habitações estejam inseridas em um ambiente urbano abastecido, tenha um tamanho e custos adequados etc. Esse contexto reforça a necessidade de um planejamento habitacional que considere o atendimento de forma completa e integrada com outros setores. De fato, Bronzo (2023) afirma que os problemas complexos exigem abordagens que transcendam a

lógica linear e setorial, pois esses desafios enfrentarão muito mais dificuldades de serem resolvidos isoladamente por um único setor ou nível de governo.

Assim, um aspecto fundamental para enfrentar essa complexidade é então a intersectorialidade, que se apresenta como um mecanismo indispensável para superar a fragmentação das políticas públicas para as infâncias, que são afetadas em múltiplas frentes de vulnerabilidade. A intersectorialidade, inclusive, é determinada como um princípio essencial para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância, destacando a necessidade de coordenação entre diferentes setores da administração pública e promovendo a articulação entre educação, saúde, assistência social, habitação, cultura e outros setores para garantir o desenvolvimento integral da criança (RNPI, 2020).

Além dos múltiplos setores públicos a serem integrados, também é necessária uma cooperação entre as esferas administrativas e outros atores da sociedade, compartilhando as responsabilidades de se construir uma realidade mais acolhedora, segura e saudável para as crianças. Nesse sentido, a governança multinível e a governança colaborativa surgem como estratégias fundamentais na formulação e implementação de políticas públicas (BRONZO, 2023). A governança multinível permite a descentralização da tomada de decisões e a adaptação das políticas às realidades locais, o que pode ser muito interessante para garantir que as diretrizes nacionais de atendimento sejam ajustadas às especificidades dos territórios e das famílias atendidas. E de forma conjunta, a governança colaborativa enfatiza a cooperação entre Estado, sociedade civil e setor privado, reconhecendo que a complexidade dos problemas urbanos demanda a construção de soluções coletivas. A experiência de cidades como São Paulo e Belo Horizonte mostra que quando há articulação entre diferentes níveis de governo e a participação da sociedade civil na política habitacional, as soluções tendem a ser, ainda que mais difíceis, melhores.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A invisibilização da criança na política habitacional pode ser compreendida a partir da forma como a infância é socialmente construída. Historicamente, as crianças foram vistas como extensões dos adultos responsáveis por elas, sem agência própria e sem reconhecimento como sujeitos independentes de direitos. Essa visão ainda persiste em muitos contextos, incluindo as políticas públicas, onde a infância é considerada dentro da unidade familiar, mas raramente é contabilizada de forma específica. Na política habitacional, isso se manifesta na priorização de famílias em situação de vulnerabilidade, muitas das quais são ainda mais priorizadas se possuem crianças e adolescentes, sem que haja um olhar direto para as condições específicas das infâncias.

O entendimento da família como unidade de atendimento é fundamental para garantir suporte às crianças, pois elas são, de fato, dependentes dos adultos para a provisão de suas necessidades básicas. No entanto, essa abordagem acaba por diluir a presença da criança no planejamento e na execução das políticas, tratando-a apenas como um apêndice dos pais ou responsáveis, sem considerar as suas necessidades particulares de moradia adequada, estabilidade residencial, adensamento domiciliar, acesso serviços e infraestruturas básicas, e demais componentes da moradia digna, essenciais para o seu desenvolvimento, segurança e bem-estar. A política habitacional – que é parte de uma agenda política muito cara ao Estado no que diz respeito às suas relações com o setor privado – perpetua a lógica de invisibilidade que caracteriza a construção social das infâncias, reforçando a ideia de que a moradia é um direito mediado apenas pelos adultos e não uma necessidade essencial da criança enquanto sujeito de direitos.

A participação infantil é, nesse cenário, um mecanismo fundamental para inverter a lógica da invisibilidade das crianças nas políticas habitacionais, garantindo que suas vozes sejam reconhecidas e incorporadas no planejamento da sua cidade e de onde vão morar. Quando as crianças são ativamente envolvidas na construção das cidades e na formulação de políticas que afetam suas vidas, há um deslocamento da visão adultocêntrica que tradicionalmente marca a elaboração das políticas. A política urbana tem aberto suas portas para processos de escuta infantil, considerando, por exemplo, a necessidade de espaços para brincar e trajetos acessíveis. A política

habitacional, por sua vez, tem menos ações nesse sentido, ainda que as poucas que tenham sido identificadas, tenham, sim, o seu valor.

Além disso, incluir a criança como interlocutora das políticas públicas fortalece a noção de cidadania desde cedo, estimulando o aprendizado sobre direitos, deveres e participação democrática. No caso da política habitacional, isso significa não apenas garantir moradias adequadas para famílias com crianças, mas também criar canais institucionais para que suas percepções e demandas sejam ouvidas e atendidas, assegurando que as soluções propostas realmente reflitam suas necessidades e contribuam para uma infância digna, saudável e, em primeiro lugar, vista.

Do ponto de vista do atendimento das políticas habitacionais, a análise realizada evidencia que, embora haja um avanço na priorização das crianças, ela ainda é feita de forma indireta e insuficiente. A análise também demonstra uma ênfase na prioridade dada à primeira infância, mas não tanto à faixa etária que a segue. Há ainda uma centralidade da família como unidade de atendimento, que é fundamental, mas acaba escondendo a presença das crianças na sua composição. Essa ausência de diretrizes claras para contabilizar a presença infantil nos programas habitacionais compromete a efetividade das políticas e perpetua desigualdades estruturais.

É essencial, então, que os programas habitacionais evoluam para incorporar a diversidade das composições familiares e garantir que o atendimento habitacional reflita melhor as necessidades infantis. Isso implica reforçar os critérios de elegibilidade e priorização com esse foco, definir diretrizes claras para a adequação das unidades ou dos auxílios financeiros ao tamanho das famílias, criar mecanismos de estabilidade residencial de longo prazo, vincular a habitação com os demais serviços públicos e localizações importantes para as famílias. Além disso, a política habitacional deve avançar na articulação com outras áreas, como assistência social, saúde, educação e urbanismo, promovendo um atendimento mais completo e integrado às crianças e às suas famílias.

O desafio da priorização e do atendimento infantil na política habitacional vai além da ampliação do acesso à moradia: trata-se de garantir que esse acesso ocorra de forma digna, segura e estruturada, considerando as condições que possibilitam o pleno desenvolvimento infantil e o real atendimento. A transição para uma abordagem mais sensível à infância requer um compromisso político, metodológico e orçamentário, mas é um passo essencial para a construção de um futuro mais equitativo e justo para as novas gerações.

Do ponto de vista do trabalho proposto, algumas limitações podem ser apontadas. Uma delas é a inclusão de alguns programas de intervenção urbana em detrimento de outros, como as ações que são elaboradas e executadas pelas subprefeituras ou regionais dentro dos municípios. Não foi possível incluir no levantamento das políticas aquelas que não estivessem centralizadas nos órgãos responsáveis pela política municipal, por conta da pulverização no território. Um exemplo disso são as ações que ocorrem nas fases de pré e pós-ocupação de empreendimentos habitacionais de interesse social, na qual a interlocução e o engajamento dos moradores são essenciais e podem contar com a participação das crianças.

Um outro ponto foi a impossibilidade de incluir mais ações habitacionais dispersas pela sociedade civil, movimentos sociais, universidade e outros atores sociais, que pudessem ter realizado espaços de escuta infantil em interlocução com o poder público. Os estudos das infâncias muito se beneficiam das experiências práticas e este levantamento de iniciativas, ainda que não tenha sido contemplado no trabalho por limites de tempo, seria uma contribuição importante para o campo.

A análise das políticas por parte do arcabouço legal pode apresentar divergências ou lacunas, principalmente como é o caso da política de São Paulo, que se torna muito suscetível a mudanças com a troca de gestão municipal. A presença de um regulamento não necessariamente significa que a política prevista está em execução, podendo levar a um entendimento tendenciosamente negativo ou positivo. A ausência de diretrizes na seleção da demanda social e no atendimento também pode gerar lacunas na análise que, muitas vezes, podem ser supridas (ou agravadas) com ações e escolhas tomadas pelos técnicos que as executarão na ponta.

Tornou-se também evidente que as análises não podem ser descoladas da temporalidade das políticas: programas como o Pro-Izidora, por exemplo, ainda estão em fase inicial de implementação, o que implica que os seus efetivos resultados sejam mais negativos na prática do que a análise feita a partir do seu desenho. Políticas mais antigas tendem a revelar de forma mais clara seus efeitos, enquanto programas recentes podem apresentar uma impressão excessivamente positiva pela falta de dados consolidados sobre os desafios que se apresentarem durante a implementação. Optou-se, neste trabalho, por considerar alguns efeitos conhecidos dos programas já implantados, que revelaram as falhas no próprio desenho, aproveitando a disponibilidade dessas informações para enriquecer a análise, mas

chama-se atenção para a necessidade de uma leitura mais parcimoniosa e crítica das políticas ainda na etapa de desenho e/ou início da implementação.

Por fim, não foi possível também buscar junto aos órgãos municipais dados mais quantitativos a respeito dos beneficiários das políticas públicas, de forma que seria possível ter mais clareza sobre um aspecto crucial dos programas, que é o seu alcance. Algumas políticas podem apresentar um desenho aderente e efetivo ao atendimento das crianças, e inclusive priorizá-las, mas na prática reservar um número muito restrito de beneficiários.

Como desdobramento ou aprofundamento deste trabalho, novas investigações poderiam segui-lo no que toca a implementação das políticas, de forma a responder a alguns dos limites listados acima. O diálogo com a Urbel, em Belo Horizonte, indica que a priorização e a adequação das unidades habitacionais levam em consideração as necessidades, segurança e características das crianças e da sua família como um todo, ainda que elas não se destaquem claramente nos regulamentos.

Outro ponto relevante é a necessidade de ampliar a discussão para a articulação entre políticas habitacionais e políticas urbanas mais amplas. A garantia do direito à cidade para crianças envolve não apenas moradias adequadas, mas também territórios seguros, acessíveis e dotados de infraestrutura urbana de qualidade. Instrumentos e políticas que regulam e abastecem o território e o seu acesso têm impacto direto sobre o êxito ou fracasso da integração entre habitação e o atendimento às necessidades infantis.

Reconhecendo essas limitações e atravessamentos, algumas recomendações para o aperfeiçoamento das políticas habitacionais podem ser sugeridas:

- Refinar os critérios de elegibilidade e priorização para garantir atendimento qualificado às famílias com crianças;
- Definir diretrizes claras para a localização das moradias, priorizando o acesso à educação, saúde, cultura, áreas de lazer, contato com a natureza etc.;
- Ampliar os mecanismos de estabilidade residencial de longo prazo, como a titularidade segura e estratégias para lidar com a inadimplência;
- Promover integração intersetorial, articulando habitação, educação, assistência social, saúde, segurança pública, urbanismo, dentre outros setores;

- Incluir a participação social infantil de maneira concreta na elaboração de programas habitacionais, garantindo escuta ativa e a incorporação das perspectivas das crianças;
- Reconhecer a diversidade sociocultural das infâncias urbanas, rurais e tradicionais na concepção de projetos de moradia.

A análise realizada indica que o modelo de análise desenvolvido pode ser um instrumento norteador para a elaboração e avaliação de políticas públicas habitacionais mais completas. Contudo, para aplicações futuras, seria importante expandi-lo às especificidades de contextos rurais e de povos tradicionais, incorporando uma camada de adequação cultural que reconheça modos de vida diversos e distintas relações com o habitat. Isso implica reconhecer, por exemplo, as especificidades de territórios quilombolas e indígenas no Brasil, onde a moradia não pode ser dissociada dos laços comunitários, das práticas culturais e dos modos tradicionais de uso da terra.

Uma maior visibilidade e mapeamento das iniciativas de habitação que estabelecem interlocução com a garantia dos direitos das crianças, como ocorrem nos movimentos sociais e OSCs, seriam relevantes para a linha de estudo, revelando os impactos e aprendizados a partir da prática – que é uma característica fundamental para a consolidação do campo das políticas para e com as infâncias. Ainda que esta pesquisa estabeleça também uma discussão com muitos movimentos de origem do norte global, como a própria Urban95 (uma vez que são estas redes que costumam realizar parcerias com o setor público), seria interessante aprofundar como o protagonismo infantil já ocorre em experiências nacionais. Partindo do entendimento de que a infância na qual a criança possui um papel passivo diante das decisões adultas é uma construção social, dar visibilidade às comunidades que subvertem essa lógica, como o MST, é elucidar e recuperar outras formas de ouvir e apoiar as crianças.

Reconhecer a infância como centralidade nas políticas habitacionais e urbanas não é apenas uma estratégia de inclusão social, mas uma aposta no futuro coletivo. Políticas que considerem a diversidade, a proteção e o protagonismo infantil têm o potencial de transformar não apenas a vida das crianças, mas também a qualidade da democracia e a dinâmica das cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, I. M. DE et al. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. Em: **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares / Observatório de Remoções - Relatório bianual (2019-2020)**. São Paulo: [s.n.].

AMARAL, T.; DUQUE BRASIL, F. DE P. Narrativas sobre a experiência de morar em três conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 19, p. 1–24, 3 abr. 2024.

BARBOSA, B. R.; AVANCI, J. L.; KOHARA, L. T. **Pandemia nos cortiços de São Paulo e as mortes (in)visíveis em uma cidade que ninguém quer ver**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/pandemia-nos-corticicos-de-sao-paulo-e-as-mortes-invisiveis-em-uma-cidade-que-ninguem-quer-ver/>>. Acesso em: 19 nov. 2024.

BEDÊ, M. M. C. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993 / 1996**. Dissertação de Mestrado—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

BEDÊ, M. M. C.; COSTA, H. S. DE M. Entre as idéias e o contexto. **Revista Geografias**, v. 2, n. 2, p. 56–73, 1 dez. 2006.

BEISE, J.; LIAN, B.; YOU, D. **Advantage or paradox? The challenge for children and young people of growing up urban**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.unicef.org/media/60451/file/Advantage-or-paradox-2018.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 7597 de 6 de Novembro de 1998. DISPÕE SOBRE ASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1998/760/7597/lei-ordinaria-n-7597-1998-dispoe-sobre->

assentamento-de-familias-no-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 1 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. **DECRETO Nº 11.375, DE 2 DE JULHO DE 2003. Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2003.

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 11.166, DE 25 DE ABRIL DE 2019. Altera a Lei nº 7.597/98, que “Dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências”.** Disponível em: <<https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/379250>>. Acesso em: 1 fev. 2025a.

BELO HORIZONTE. **DECRETO Nº 17.150, DE 31 DE JULHO DE 2019. Regulamenta o Programa de Locação Social.** . 31 jul. 2019 b.

BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei Nº 603/23. Institui o Plano Municipal da Primeira Infância de Belo Horizonte (PMPIBH).** Belo Horizonte, 2023.

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 11.692, DE 17 DE MAIO DE 2024. Institui o Plano Municipal da Primeira Infância de Belo Horizonte.** , 17 maio 2024a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2024/1170/11692/lei-ordinaria-n-11692-2024-institui-o-plano-municipal-da-primeira-infancia-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 5 fev. 2025

BELO HORIZONTE. **LEI Nº 11.751, DE 24 DE SETEMBRO DE 2024. Institui a Política Municipal do Cuidado.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2024/1176/11751/lei-ordinaria-n-11751-2024-institui-a-politica-municipal-do-cuidado>>. Acesso em: 6 fev. 2025b.

BIZZOTTO, L. M. **Territorialidades infantis na ocupação Rosa Leão (Belo Horizonte-MG).** [s.l: s.n.].

BIZZOTTO, L. M. et al. Children's territorialities in a Brazilian right-to-housing movement. **Children's Geographies**, 2024.

BOLDARINI ARQUITETOS ASSOCIADOS. **Cantinho do Céu**. Disponível em: <<https://www.boldarini.com.br/projetos/cantinho-do-ceu-etapa-01>>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BONDUKI, N. **Justificativa para o Projeto de Lei 890/2003**.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.urb**, n. 1, p. 70–104, 4 jan. 2008.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. **LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. **LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005.** Dispõe sobre o **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. **LEI Nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.678, DE 16 DE ABRIL DE 2021.** Dispõe sobre a qualificação da política de fomento a parcerias com a iniciativa privada para estudar alternativas habitacionais destinadas à locação social no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10678.htm>. Acesso em: 26 jan. 2025a.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.770, DE 17 DE AGOSTO DE 2021.** Institui a **Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10770.htm>. Acesso em: 8 fev. 2025b.

BRASIL. **Lei nº 14.620 de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa **Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14620&ano=2023&data=13/07/2023&ato=1e8ATRE50MZpWT4f1>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL, F. DE P. D. et al. Política de habitação social e movimentos de moradia: participação, inclusão e novos repertórios de ação coletiva em Belo Horizonte. **Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 10, n. 3, p. 1377–1402, 2020.

BRONZO, C. COMPLEXIDADE, PENSAMENTO SISTÊMICO E INTERSETORIALIDADE: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS | Campo de Públicas: Conexões e Experiências. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, 30 jun. 2023.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**, v. 0, n. 17, 24 fev. 2012.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, L. D.; SEIXAS, E. C.; SEIXAS, P. C. infância urbana nas ciências sociais. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, v. 23, n. 1, 9 jan. 2023.

CEBALLOS RAMOS, O. L. La infancia y el hábitat urbano informal. Reflexiones sobre Bogotá, Colombia. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 28, n. 1, p. 85–92, 1 jan. 2018.

COCRIANÇA. **Site institucional**. Disponível em: <<https://cocrianca.com.br/>>. Acesso em: 3 fev. 2025.

CONLEY, D. A room with a view or a room of one's own? Housing and social stratification. **Sociological Forum**, v. 16, n. 2, p. 263–280, 2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Resolução Nº II/1993 CMH**. Belo Horizonte, 1993.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Resolução Nº LII/2018 CMH. Caderno de Resoluções CMH 2024** Belo Horizonte,

2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/caderno-de-resolucoes-cmh-2024.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2024

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SP). RESOLUÇÃO CMH n° 04, de 30 de janeiro de 2004. Aprova o PROGRAMA DE BOLSAALUGUEL. . 30 jan. 2004.

COORDENADORIA ESPECIAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA; PREFEITURA DE FORTALEZA. Caminhos da Primeira Infância - Fortaleza . 2024.

CORPO DE BOMBEIROS DE SÃO PAULO. **Instruções Técnicas nºs 01/2019 a 42/2020.** , 2019.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: A História e os Atores de uma Narrativa Incompleta. Em: **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 31–48.

DE GOUVÊA, M. C. S.; CARVALHO, L. D.; DE OLIVEIRA E SILVA, I. Social movements, child participation and children's rights in Brazil. **Educação e Pesquisa**, v. 47, p. 1–18, 2021.

DIÁLOGO INTERAMERICANO. BRASIL: SEGUNDO INFORME DE PROGRESSO DE POLÍTICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA. v. Primeira edição, 2024.

DIEESE. **Análise cesta básica - Salário mínimo nominal e necessário - janeiro/2025.** Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2024>>. Acesso em: 12 fev. 2025.

D'OTTAVIANO, C. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 255–266, 2014.

D'OTTAVIANO, C.; OTERO, E. V. Ocupações: moradia e resistência. **Interfaces - Revista de Extensão da UFMG**, v. 11, n. 1, 2023.

ENDO, F. et al. **Projeto de adequação de uso para fins habitacionais com recursos do auxílio aluguel para ocupação no Centro de São Paulo**. 20 dez. 2021.

FISK, W. J.; LEI-GOMEZ, Q.; MENDELL, M. J. Meta-analyses of the associations of respiratory health effects with dampness and mold in homes. **Indoor Air**, v. 17, n. 4, p. 284–296, ago. 2007.

FJP. **Déficit Habitacional – Estados e Regiões Metropolitanas (PnadC 2022)**. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

FRANÇA, V. C. DE A. **Programas habitacionais de São Paulo não atendem quem mais precisa de moradia**. Disponível em: <<https://ibdu.org.br/opiniaio/programas-habitacionais-de-sao-paulo-nao-atendem-quem-mais-precisa-de-moradia/>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

FREITAS, F. A. DE. **Infância e movimentos sociais: participação política de crianças no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)**. Belo Horizonte: Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - Déficit Habitacional – Brasil e Regiões (PnadC 2022)**. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

GALPIN, O. P.; WHITAKER, C. J.; DUBIEL, A. J. Helicobacter pylori infection and overcrowding in childhood. **The Lancet**, v. 339, n. 8793, p. 619, mar. 1992.

GAO, Y. et al. Housing environment and early childhood development in sub-Saharan Africa: A cross-sectional analysis. **PLoS Med**, v. 18, n. 4, abr. 2021.

GIROTTO, E. D.; OLIVEIRA, J. V. P. DE. Escola, território e desigualdade: Ampliando perspectivas teóricas e agendas de pesquisa. **Revista da ANPEGE**, v. 17, n. 32, p. 49–64, 1 jul. 2021.

GOBBI, M. A. Ocupações e infância: crianças, luta por moradia e culturas infantis na cidade de São Paulo (Occupations and childhood: children, struggle for housing and children's cultures in the city of São Paulo). **Crítica Educativa**, v. 2, n. 2, p. 9, 13 fev. 2017.

GOBBI, M. A.; ANJOS, C. I. DOS. OCUPAR E BRINCAR: NOTAS SOBRE AS BRINCADEIRAS E AS LUTAS DAS CRIANÇAS EM EDIFÍCIOS E RUAS DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 68, 2021.

GONÇALVES, B. S.; FERREIRA PIRES, F. REFLEXÕES ANTROPOLÓGICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRADAS NAS CRIANÇAS: um estudo inicial sobre o “Projeto Cidade das Crianças” e sua realização no município de Jundiaí (SP). **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 29, p. 89–113, 8 dez. 2022.

GOUVÊA, M. C. S. DE; CARVALHO, L. D.; SILVA, I. DE O. E. Movimentos sociais, participação infantil e direitos da criança no Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 47, 2021.

GOUVEIA, M. C. S. et al. O protagonismo infantil no interior de movimentos sociais contemporâneos no Brasil. **Sociedad e Infancias**, v. 3, p. 21–63, 22 ago. 2019a.

GOUVEIA, M. C. S. et al. O protagonismo infantil no interior de movimentos sociais contemporâneos no Brasil. **Sociedad e Infancias**, v. 3, p. 21–63, 22 ago. 2019b.

GOUX, D.; MAURIN, E. The effect of overcrowded housing on children's performance at school. **Journal of Public Economics**, v. 89, n. 5–6, p. 797–819, jun. 2005.

GUERREIRO, I. DE A. **Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo**. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 3 fev. 2025.

GUERREIRO, I. DE A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. **Moradia de aluguel no Minha Casa, Minha Vida: desafios e perigos**. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/moradia-de-aluguel-no-minha-casa-minha-vida-desafios-e-perigos/>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

GUERREIRO, I. DE A.; SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. **Projeto habitacional do governo Bolsonaro: sem casa, sem emprego e com dívida! - LabCidade**. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/projeto-habitacional-do-governo-bolsonaro-sem-casa-sem-emprego-e-com-divida/>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

HABITAT FOR HUMANITY. **How Housing Affects Health**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.habitat.org/our-work/impact/how-housing-affects-health>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Os efeitos da habitação no desenvolvimento infantil**. Disponível em: <<https://habitatbrasil.org.br/os-efeitos-da-habitacao-no-desenvolvimento-infantil/>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

HART, R. A. **Children's Participation: From Tokenism To Citizenship**. 1. ed. Florença: UNESCO, 1992. v. 4

HAURIN, D. R.; PARCEL, T. L.; HAURIN, R. J. **The Impact of Homeownership on Child Outcomes**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/liho01-14.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2024.

HECKMAN, J. J. et al. The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. **Journal of Public Economics**, v. 94, n. 1–2, p. 114–128, 1 fev. 2010.

IBGE. **Censo demográfico 2022: resultados preliminares**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados>>. Acesso em: 21 dez. 2024

IBGE. **Três em cada 4 municípios não tinham plano para primeira infância em 2023**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41703-tres-em-cada-4-municipios-nao-tinham-plano-para-primeira-infancia-em-2023?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 8 fev. 2025.

INCA. **Amianto — Instituto Nacional de Câncer - INCA**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/causas-e-prevencao-do-cancer/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/amianto>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social Construction and Policy Design. **Theories of the Policy Process**, p. 93–126, 1 jan. 2019.

INMETRO. **Relatório de Análise de Chumbo em Tintas**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.oconsumidor.gov.br/consumidor/produtos/chumbo-em-tintas.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

KAZTMAN, R. **Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano**. [s.l.: s.n.].

KOHARA, L. T. **Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo (1999)**. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

KOHARA, L. T. **Relação entre as condições da moradia e o desempenho escolar: estudo com crianças residentes em cortiços**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 14 abr. 2009.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional? Texto para Discussão** Brasília Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), , 2013. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10419/91386>>. Acesso em: 5 fev. 2025

LA CITTÀ DEI BAMBINI. **International network**. Disponível em: <<https://www.lacittadeibambini.org/en/international-network/>>. Acesso em: 8 fev. 2025.

LABCIDADE. **O que são e como funcionam as PPPs habitacionais**. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/o-que-sao-e-como-funcionam-as-ppps/>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

LABORATÓRIO DE ENSINO E MATERIAL DIDÁTICO DA USP (LEMAD). **Habitação popular: cortiços em São Paulo (1890-1940)**. São Paulo: [s.n.].

LEVENTHAL, T.; NEWMAN, S. Housing and child development. **Children and Youth Services Review**, v. 32, p. 1165–1174, 2010.

LIEBEL, M. **Infancias dignas, o cómo descolonizarse**. Lima: Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT), 2019.

LIEBEL, M.; SAADI, I. **La participación infantil ante el desafío de la diversidad cultural**. [s.l: s.n.].

LUI, M. V. DE A. L.; CYMBALISTA, R. Reflexão analítica sobre os estudos de cortiços na cidade de São Paulo. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 8, n. 68, 2020.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151–166, ago. 2003.

MARICATO, E. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **políticas sociais – acompanhamento e análise**, p. 211–220, fev. 2006.

MOMBELLI, M. A. et al. Estrutura e suporte familiar como fatores de risco de stress infantil. **Estudos de Psicologia (Campinas)**, v. 28, n. 3, p. 327–335, set. 2011.

MUNDO DAS CRIANÇAS. **O Mundo das Crianças**. Disponível em: <<https://mundodascriançasjundiai.com.br/o-parque/>>. Acesso em: 8 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **UNOPS apoia ações de desenvolvimento urbano em Belo Horizonte**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/274396-unops-apoia-a%C3%A7%C3%B5es-de-desenvolvimento-urbano-em-belo-horizonte?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 1 fev. 2025.

NAKANO, K.; CAMPOS, M.; ROLNIK, R. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. Em: EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO – EMURB; PREFEITURA DE SÃO PAULO (Eds.). **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo: [s.n.].

NASCIMENTO NETO, P.; ULTRAMARI, C. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, n. 1, p. e202206, 30 mar. 2022.

NAVARRO, R. G. **Estado, favelas e favelados: uma avaliação do Programa de Integração Urbana na região metropolitana de Belo Horizonte(PIU-RMBH): 1984/1991**. São Paulo: FGV EAESP, 1993.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **O Caso Izidora: ocupações urbanas e a disputa fundiária no Brasil - Observatório das Metrôpoles**. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/o-caso-izidora-ocupacoes-urbanas-e-disputa-fundiaria-no-brasil/>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

OLIVEIRA, A. DA C. As indígenas crianças e a Doutrina da Proteção Plural. **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 3, p. 1444–1469, 2023.

OLIVEIRA, L. et al. **3 caminhos para tornar as cidades mais seguras e acolhedoras para as crianças a partir dos entornos escolares.** , 2024. Disponível em: <<https://www.wribrasil.org.br/noticias/3-caminhos-para-tornar-cidades-mais-seguras-e-acolhedoras-para-criancas>>. Acesso em: 12 fev. 2025

ONU NEWS. **Falta de saneamento básico mata 700 crianças abaixo de cinco anos por dia | ONU News.** Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/11/1771012>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

OSWELL, D. Agência das Crianças / Children's Agency. Em: **Conceitos-chave em Sociologia da Infância. Perspetivas Globais / Key concepts on Sociology of Childhood. Global Perspectives.** [s.l.] UMinho Editora, 2021. p. 29–35.

OTOMO, J. I. et al. Avaliação de Política Públicas em áreas de mananciais. Em: **Ecologia de reservatórios e interfaces.** São Paulo: Instituto de Biociências – IB/USP, 2015.

PAOLINELLI, M. S. **Em meio à crise na política habitacional, as lutas por transformação: O coletivo Habite a Política e os desafios recentes na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte.** Anais XVIII ENANPUR 2019. **Anais...Natal:** 2019.

PAOLINELLI, M. S.; CANETTIERI, T. Dez anos de ocupações organizadas em Belo Horizonte: radicalizando a luta pela moradia e articulando ativismos contra o urbanismo neoliberal. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 46, p. 831–854, dez. 2019.

PASTERNAK, S. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 9, p. 81–117, 2003.

PEREIRA, A. L. DOS S.; PALLADINI, G. M. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 20, n. 43, p. 879–903, dez. 2018.

PERONI, M.; UEMORI, A. **O brincar como elemento transformador**. Disponível em: <http://iin.oea.org/pdf-iin/boletines/Boletin_17_ESP.pdf#page=47>. Acesso em: 6 fev. 2025.

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. **Edifício Wilton Paes de Almeida: prédio que desabou em SP foi projetado na década de 1960 e era patrim nio histórico**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/edificio-wilton-paes-de-almeida-predio-que-desabou-em-sp-foi-projetado-na-decada-de-1960-e-era-patrimonio-historico.ghtml>>. Acesso em: 18 jan. 2025.

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Falta de internet na casa dos alunos dificultou ensino remoto em 8 de cada 10 escolas, aponta levantamento do Cetic. 31 ago. 2021.

PORTAL DE NOTÍCIAS G1 SP. **Bairros com maior número de mortes por coronavírus em SP concentram favelas e conjuntos habitacionais**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/04/bairros-com-maior-numero-de-mortes-por-coronavirus-em-sp-concentram-favelas-e-conjuntos-habitacionais.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2024.

PORTAL DE NOTÍCIAS SP1. **Número de cortiços aumenta 24% na capital**. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/12281203/>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

PORTAL HABITASAMPA. **Provisão Habitacional**. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/programas/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 3 jan. 2025a.

PORTAL HABITASAMPA. **Programas Habitacionais**. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/programas/>>. Acesso em: 2 jan. 2025b.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Sistema de Proteção e Defesa Civil**. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/defesa-civil/sistema-de-protecao-e-defesa-civil>>. Acesso em: 25 jan. 2025.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Locação Social**. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/locacao-social>>. Acesso em: 1 fev. 2025.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Decreto Nº 17.872 de 15 de fevereiro de 2022. Regulamenta a Linha Programática Assistência e Assessoria Técnica**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2022/1788/17872/decreto-n-17872-2022-regulamenta-a-linha-programatica-assistencia-e-assessoria-tecnica>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Entorno de EMEI no Santa Mônica recebe urbanismo tático**. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/entorno-de-emei-no-santa-monica-recebe-urbanismo-tatico>>. Acesso em: 1 fev. 2025.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 30 dez. 2024a.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Programa de Compra Compartilhada de Imóvel . 2024b.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Nova ação de melhorias urbanas no entorno de escolas no Bairro São Gabriel** . Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/informes-tecnicos/melhorias-urbanas-entorno-Bairro-Sao-Gabriel>>. Acesso em: 1 fev. 2025c.

PREFEITURA DE JUNDIAÍ. **Cidade das Crianças**. Disponível em: <<https://cidadedascrianças.jundiai.sp.gov.br/>>. Acesso em: 6 fev. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano de Metas 2009-2012**. . Acesso em: 18 jan. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano de Metas 2013-2016**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **PLANO MUNICIPAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA 2018 - 2030**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Plano_Municipal_pela_Primeira_Infancia.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2025

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Locação Social** . Disponível em: <<https://capital.sp.gov.br/web/habitacao/w/programas/243291>>. Acesso em: 1 jan. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano de Metas 2017-2020**. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2017/05/PMSP_Programa-de-Metas-2017-2020.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa Habitacional Pode Entrar**. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/habitacao/w/programas/programa_habitacional_pode_entrar/292366>. Acesso em: 1 jan. 2025.

PRIBESH, S.; DOWNEY, D. B. Why are residential and school moves associated with poor school performance? **Demography**, v. 36, n. 4, p. 521–534, 1 nov. 1999.

RASHID, S. F. et al. Strategies to Reduce Exclusion among Populations Living in Urban Slum Settlements in Bangladesh. **Journal of Health, Population, and Nutrition**, v. 27, n. 4, p. 574, 2009.

RIZZINI, I. **O século perdido**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

RNPI. **Plano Nacional pela Primeira Infância.** , 2020. . Acesso em: 8 fev. 2025

RNPI. **Municípios mineiros recebem o “Prêmio Ouro Compromisso Primeira Infância” – RNPI.** Disponível em: <<https://primeirainfancia.org.br/noticias/municipios-mineiros-recebem-o-premio-ouro-compromisso-primeira-infancia/>>. Acesso em: 5 fev. 2025a.

RNPI. **Municípios mineiros recebem o “Prêmio Ouro Compromisso Primeira Infância”** . Disponível em: <<https://primeirainfancia.org.br/noticias/municipios-mineiros-recebem-o-premio-ouro-compromisso-primeira-infancia/>>. Acesso em: 8 fev. 2025b.

RODRIGUES, L. S. et al. Vivência cotidiana e as intervenções do poder público na favela: uma análise do programa Vila Viva em Belo Horizonte. **Revista Percurso**, v. 11, n. 1, p. 47–74, 2019.

ROLNIK, R. São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: para quem, para quê? **Cadernos IPPUR**, v. Ano XI, n. 1 e 2, p. 131–162, 1997.

ROLNIK, R. Para Além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936). Em: **Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. . **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 693–728, 2010.

SANDEL, M.; WRIGHT, R. J. When home is where the stress is: expanding the dimensions of housing that influence asthma morbidity. **Archives of Disease in Childhood**, v. 91, n. 11, p. 942–948, 1 nov. 2006.

SANTIAGO, C. F. O problema da habitação popular em Belo Horizonte: 1894-1960. **Cadernos de História**, v. 9, n. 12, p. 53–67, 2007.

SANTORO, P. F. et al. **Habitação: controle social e política pública**. São Paulo/Instituto Pólis/PUC-SP, , out. 2007. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/544.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2025

SANTORO, P. F.; FERRARA, L. N.; WHATELY, M. **MANANCIAIS: diagnóstico e políticas habitacionais**. São Paulo: [s.n.]. Disponível em: <www.mananciais.org/expedicao>. Acesso em: 1 fev. 2025.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. **‘Destruir’ terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo** . Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos: Olhares Cruzados Europa e América Latina. **Anais...**São Carlos: IAU/USP, 2018. . Acesso em: 3 jan. 2025

SANTOS, C. R. A. DOS et al. **PROGRAMA VILA VIVA EM BELO HORIZONTE: ASPECTOS DE UM CENÁRIO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS**. Anais XVIII ENANPUR 2015. **Anais...**Belo Horizonte: 2015.

SANTOS, E. C. **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

SÃO PAULO. **LEI Nº 10.928 DE 8 DE JANEIRO DE 1991**. Regulamenta o inciso II do artigo 148 combinado com o inciso V do artigo 149 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10928-de-08-de-janeiro-de-1991>>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SÃO PAULO. **EMENDA LEGISLATIVO Nº 30 DE 26 DE FEVEREIRO DE 2008**. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. Disponível em:

<<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/emenda-legislativo-30-de-26-de-fevereiro-de-2008>>. Acesso em: 12 jan. 2025.

SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 619/16. Estabelece o Plano Municipal de Habitação de São Paulo. . 2016.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.638 de 9 de setembro de 2021. Disciplina o Programa Pode Entrar, estabelecendo regras, mecanismos e instrumentos para sua operacionalização.** Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17638-de-9-de-setembro-de-2021>>. Acesso em: 1 jan. 2025.

SÃO PAULO. **DECRETO Nº 61.282 DE 12 DE MAIO DE 2022. Estabelece os critérios de elegibilidade para concessão de atendimento habitacional definitivo e de priorização da demanda habitacional no âmbito dos Programas de Provisão Habitacional do Município.** Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61282-de-12-de-maio-de-2022>>. Acesso em: 4 jan. 2025.

SARMENTO, M. J. Infância e cidade: restrições e possibilidades. **Educação**, v. 41, n. 2, p. 232, 17 set. 2018.

SARMENTO, M. J.; FERNANDES, N.; TOMÁS, C. Políticas públicas e participação infantil. **Educação, Sociedade & Culturas**, v. 25, p. 183–206, 2007.

SARMENTO, M. J.; TOMÁS, C. A.; SOARES, N. F. **Globalização, Educação e (Re)Institucionalização da Infância Contemporânea**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334–347, jun. 1993a.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334–347, jun. 1993b.

SCLAR, G. D. et al. Effects of sanitation on cognitive development and school absence: A systematic review. **International Journal of Hygiene and Environmental Health**, v. 220, n. 6, p. 917–927, ago. 2017.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. **PPP da Habitação**. Disponível em: <https://www.habitacao.sp.gov.br/habitacao/servicos/sobre_a_ppp>. Acesso em: 3 jan. 2025.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DIREITO À MORADIA ADEQUADA. p. 1–76, 2013.

SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL. **Programa de Metas 2021-2024 (Versão Final Participativa)**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2025.

SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA MANANCIAIS. **Programa Mananciais executa R\$ 1 bilhão com ações de urbanização e construção de parques e unidades habitacionais em 2024 - Secretaria Executiva do Programa Mananciais - Prefeitura**. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/secretaria_executiva_do_programa_mananciais/w/programa-mananciais-executa-r-1-bilh%C3%A3o-com-a%C3%A7%C3%B5es-de-urbaniza%C3%A7%C3%A3o-e-constru%C3%A7%C3%A3o-de-parques-e-unidades-habitacionais-em-2024>. Acesso em: 1 fev. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **RESOLUÇÃO SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SEHAB/CMH Nº 23 DE 5 DE JULHO DE 2002. Aprova o PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL no Município de São Paulo**. Disponível em:

<<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-23-de-6-de-julho-de-2002>>. Acesso em: 1 jan. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SEHAB Nº 1 DE 6 DE MAIO DE 2003. Define os procedimentos operacionais para o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação - FMH. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-1-de-10-de-maio-de-2003>>. Acesso em: 1 jan. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SEHAB Nº 131 DE 8 DE JULHO DE 2015. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-131-de-9-de-julho-de-2015>>. Acesso em: 2 jan. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Programa Mananciais. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/habitacao/w/secretaria_executiva_do_programa_mananciais/332560>. Acesso em: 2 jan. 2025.

SEHAB. PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEHAB Nº 439 DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010. Define critérios para elegibilidade e seleção dos beneficiários para Programas Habitacionais da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, executados com recursos municipais orçamentários ou do Fundo Municipal de Habitação, exclusivamente ou em parceria com outros órgãos e entidades públicos ou privados. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-439-de-18-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SEHAB. **PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEHAB Nº 61 DE 22 DE MAIO DE 2024.** Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-61-de-22-de-maio-de-2024>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

SEHAB; CMH. **RESOLUÇÃO SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB/CMH Nº 17 DE 22 DE FEVEREIRO DE 2006.** Propõe a definição de diretrizes para seleção de demanda nos casos de soluções de atendimento habitacional viabilizadas, exclusivamente por SEHAB/COHAB ou em parceria com outras entidades públicas ou privadas, com utilização de recursos do Fundo Municipal de Habitação - FMH, cuja comercialização seja efetivada antes da aprovação de regulamentação específica sobre o assunto. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-17-de-24-de-maio-de-2006>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SEHAB; CMH. **RESOLUÇÃO SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB/CMH Nº 183 DE 2 DE ABRIL DE 2024.** Autoriza a anuência para que o empreendimento Conjunto Residencial Olárias, situado na Rua Araguaia, nº 207, Canindé, vinculado ao Parque de Locação Social existente, seja desvinculado do programa de locação social para a devida titulação dos imóveis, em consonância com a Lei da Anistia. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-cmh-183-de-2-de-abril-de-2024>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SEHAB; SMADS; SMDHC. **PORTARIA INTERSECRETARIAL SEHAB, SMADS, SMDHC Nº 3 DE 12 DE DEZEMBRO DE 2018** . Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-intersecretarial-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-smdhc-3-de-12-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: 1 jan. 2025.

SILVA, D. R. DA et al. Urbanismo tático e transformação da cidade: a participação política das crianças. **Revista de Direito da Cidade**, v. 15, n. 4, p. 2044–2079, 29 jan. 2024.

SILVA, F. P. DA. A reiteração do provisório: considerações sobre o emprego do Auxílio Aluguel no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 16 out. 2020.

SINGH, S. D. et al. **Children, Cities and Housing: Rights and Priorities**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Children-Cities-and-Housing-Rights-and-Priorities.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

SMUL. **Conheça os dez projetos de Territórios Educadores em desenvolvimento na cidade - Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento**. Disponível em: <<https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/noticias/352662>>. Acesso em: 12 fev. 2025.

SUGLIA, S. F.; DUARTE, C. S.; SANDEL, M. T. Housing Quality, Housing Instability, and Maternal Mental Health. **Journal of Urban Health**, v. 88, n. 6, p. 1105–1116, 7 dez. 2011.

TATAGIBA, L. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. **New voices in the study of democracy in Latin America**, v. 1, p. 221–273, 2008.

TEIXEIRA, L.; LEONARDO, A.; SILVEIRA, S. Efeito-território: Explorações em torno de um conceito sociológico. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 2, p. 381–402, 3 jul. 2020.

TONUCCI, F. O DIREITO DE BRINCAR: UMA NECESSIDADE PARA AS CRIANÇAS, UMA POTENCIALIDADE PARA A ESCOLA E A CIDADE. **Práxis Educacional**, v. 16, n. 40, p. 234–257, 1 jul. 2020.

TREVISAN, G. Cidadania infantil e participação política das crianças: interrogações a partir dos Estudos da Infância. **Centro de Investigação em Estudos da Criança**, p. 84–105, 2012.

TSUKUMO, I. T. L. **Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 4 maio 2007.

UNEP; IPEN. **Lead in Enamel Decorative Paints National Paint Testing Results: a Nine Country Study**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22872/Lead_enamel_paint.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 nov. 2024.

UNFPA. **State of World Population 2007**. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2007>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

URBAN95. **A cidade reinventada: conheça o Mais Vida nos Morros**. Disponível em: <<https://urban95.org.br/a-cidade-reinventada-conheca-o-mais-vida-nos-morros/>>. Acesso em: 8 fev. 2025.

URBAN95. **O que é a Urban95**. Disponível em: <<https://urban95.org.br/o-que-e-a-urban95/>>. Acesso em: 8 fev. 2025.

URBEL et al. **DIAGNÓSTICOS TÉCNICOS PARA AS OCUPAÇÕES DA IZIDORA**. Belo Horizonte: [s.n.]. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2022/PRO-IZIDORA_Diagn%C3%B3sticos%20t%C3%A9cnicos%20Izidora.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2025.

URBEL. **Gestão do risco geológico em Belo Horizonte/MG**. Belo Horizonte: [s.n.]. . Acesso em: 25 jan. 2025a.

URBEL. **Programa de Locação Social**. , [s.d.]. . Acesso em: 1 fev. 2025b

URBEL et al. **PRO-IZIDORA - Plano de ação: planejamento de ações estratégicas para as ocupações da Izidora**. [s.l.: s.n.]. . Acesso em: 2 fev. 2025.

VALLADARES, L. DO P. **Passa-se uma casa: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

VÁSQUEZ-VERA, H. et al. The threat of home eviction and its effects on health through the equity lens: A systematic review. **Social science & medicine (1982)**, v. 175, p. 199–208, 1 fev. 2017.

VIA PÚBLICA; LABHAB-FUPAM; LOGOS ENGENHARIA. **Plano Nacional de Habitação PRODUTO 2 Volume II Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis**. [s.l: s.n.]. . Acesso em: 8 jan. 2025.

WHO. **WHO HOUSING AND HEALTH GUIDELINES**. [s.l: s.n.].

WHO. **Road traffic injuries**. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

WU, F.; TAKARO, T. K. Childhood Asthma and Environmental Interventions. **Environmental Health Perspectives**, v. 115, n. 6, p. 971–975, jun. 2007.