

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho
Curso Superior em Administração Pública

Ana Cecília Medeiros Toledo

ENTRE O PLANEJAMENTO E A TERRA: UM ESTUDO SOBRE O
PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA RMBH NA
OCUPAÇÃO TERRA NOSSA

Belo Horizonte
2025

Ana Cecília Medeiros Toledo

ENTRE O PLANEJAMENTO E A TERRA: UM ESTUDO SOBRE O
PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA RMBH NA
OCUPAÇÃO TERRA NOSSA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharelado em Administração Pública. Orientadora: Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Belo Horizonte

2025

Toledo, Ana Cecília Medeiros.
T649e Entre o planejamento e a terra: um estudo sobre o Plano de Habitação de Interesse Social da RMBH na Ocupação Terra Nossa / Ana Cecília Medeiros Toledo. – 2025.

106 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Bibliografia: f. 99-102

1. Planejamento urbano - Região metropolitana de Belo Horizonte (MG). 2. Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social (PMHIS) - Ocupação do Solo. 3. Ocupação Terra Nossa - Região metropolitana de Belo Horizonte (MG). 4. Núcleos Urbanos Informais (NUI).

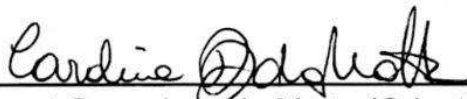
CDU 711.4:341.324(815.11 RMBH)

Ana Cecília Medeiros Toledo

**ENTRE O PLANEJAMENTO E A TERRA: um estudo sobre plano de habitação
de interesse social da RMBH na ocupação terra nossa**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

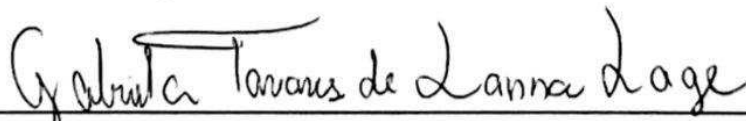
Aprovada na Banca Examinadora



Carolina Portugal Goncalves da Motta (Orientador) – Fundação João Pinheiro /
Órgão



Erika Jorge Rodrigues da Cunha (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / Órgão



Gabriela Tavares de Lanna Lage (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / Órgão

AGRADECIMENTOS

Na minha infância, ganhei de minha avó, Maria Olga dos Santos, uma medalha de São Judas Tadeu. Eu vim de uma família pouco religiosa e naquela época não compreendia o sentido de ser devota de um santo. Não me identificava com São Judas Tadeu e, com o tempo, deixei de buscar significado naquela medalha, eu a usava apenas porque era um gesto de carinho de alguém que eu amava.

Durante a minha graduação, após quatro anos vivendo com câncer terminal e superando todas as previsões médicas, minha avó faleceu. O luto que se seguiu foi profundo e em meio aos meus devaneios sobre o sentido das coisas sem ela por perto, descobri que São Judas Tadeu é considerado padroeiro dos servidores públicos e santo das causas impossíveis.

Talvez tenha sido apenas uma grata coincidência, talvez ela mesma nem entendesse por que eu acabaria me encontrando na administração pública, mas hoje isso representa para mim uma lembrança afetuosa de que existe alguém que venceu o impossível olhando por mim, e me recorda, nos momentos de incerteza, que escolhi um caminho profissional que me dá propósito e ferramentas para lutar por outras causas que parecem impossíveis também.

Neste trabalho, a causa escolhida é a moradia digna, uma batalha que só termina quando ninguém mais precisar viver em uma casa de chão de terra batida.

Agradeço aos meus amigos do CSAP XLIV e à minha família, por iluminarem as rotas e por fazerem qualquer caminhada ser mais leve.

Agradeço também aos moradores da Ocupação Terra Nossa pelo carinho, pela confiança e por abrirem a porta de suas casas e de seus sentimentos para mim. Em especial, agradeço à Juliana Estanislau, uma mulher que admiro profundamente e que tive a honra de tê-la como apoio no meu projeto.

Por fim, agradeço à minha orientadora Carolina Portugal, cuja sabedoria guiou meus passos com paciência, compartilhando conhecimento e inspiração ao longo de toda a jornada.

O meu castelo tem um quarto só
E amianto “pra” cobrir minha cabeça,
Meu guarda roupa é feito de uma só gaveta
E mora lá, o passarinho verde da Esperança.
Quem tenta incessantemente, alcança
No balanço das andanças, aprendi sobreviver

(Renato da Rocinha)

RESUMO

A presente pesquisa analisa criticamente o Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social (PMHIS) da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), buscando compreender em que medida suas diretrizes contemplam as necessidades habitacionais de moradores de Núcleos Urbanos Informais (NUI), tomando como estudo de caso a Ocupação Terra Nossa. A partir de uma abordagem qualitativa e descritiva, fundamentada em análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação de campo, o estudo articula as dimensões institucionais e territoriais do planejamento habitacional metropolitano. O referencial teórico ancora-se nos debates sobre a formação das regiões metropolitanas brasileiras e da região metropolitana de Belo Horizonte, sobre planejamento urbano, sobre moradia digna, sobre necessidades habitacionais e sobre governança interfederativa. Os resultados apontam que o PMHIS constitui um avanço técnico e metodológico no campo das políticas públicas metropolitanas, especialmente pela abrangência do diagnóstico habitacional e pela incorporação de metodologias inovadoras de mensuração do déficit e da inadequação habitacional. Contudo, identificam-se limitações significativas em sua elaboração, que devem impactar em sua implementação e são decorrentes da fragmentação institucional, da dificuldade de capilaridade no território, da frágil cooperação interfederativa e da ausência de instrumentos financeiros que viabilizem suas propostas. As evidências empíricas mostram que a participação social no Plano também é limitada, não tendo sido observada nenhuma participação dos moradores da ocupação em estudo. Além disso, verificou-se que a moradia digna, para os moradores da Terra Nossa, é resultado de lutas cotidianas e práticas coletivas de resistência, expressando um direito construído na vivência, e não garantido pelo Estado. Assim, o trabalho reafirma a necessidade de reorientar o planejamento metropolitano a partir da escuta dos sujeitos e da valorização das práticas populares de produção da cidade.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Planejamento Urbano; Ocupação Terra Nossa; Região Metropolitana de Belo Horizonte; Necessidades Habitacionais

ABSTRACT

This research critically analyzes the Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social (PMHIS) of the Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), seeking to understand to what extent its guidelines address the housing needs of residents of Informal Urban Settlements (NUI), taking the Ocupação Terra Nossa as a case study. Based on a qualitative and descriptive approach grounded in documentary analysis, semi-structured interviews, and field observation, the study articulates the institutional and territorial dimensions of metropolitan housing planning. The theoretical framework is anchored in debates on the formation of Brazilian metropolitan regions and of the RMBH itself, on urban planning, dignified housing, housing needs, and inter-federative governance. The results indicate that the PMHIS represents a technical and methodological advance in the field of metropolitan public policies, particularly due to the comprehensiveness of its housing diagnosis and the incorporation of innovative methodologies for measuring the housing deficit and inadequacy. However, significant limitations are identified in its implementation, stemming from institutional fragmentation, limited territorial capillarity, weak inter-federative cooperation, and the absence of financial instruments to make its proposals feasible. Empirical evidence shows that dignified housing, for Terra Nossa residents, is the outcome of everyday struggles and collective practices of resistance, expressing a right built through lived experience rather than guaranteed by the State. Thus, the study reaffirms the need to reorient metropolitan planning based on listening to the subjects and valuing popular practices of city-making.

Keywords: Social Housing; Urban Planning; Ocupação Terra Nossa; Região Metropolitana de Belo Horizonte; Housing Needs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Perfil dos moradores que foram entrevistados.....	p.44
Figura 1 - Foto da Ocupação Terra Nossa.....	p.48
Figura 2 - Localização da Ocupação Terra Nossa: Limites com Sabará e Nova Lima	p.49
Figura 3 - Localização da Ocupação Terra Nossa: Limites com Sabará e Nova Lima	p.50
Figura 4 - Localização da Ocupação Terra Nossa: Município de Belo Horizonte	p.50
Figura 5 - Localização da Ocupação Terra Nossa: Regional Leste de Belo Horizonte	p.51
Figura 6 - Vista aérea da Ocupação Terra Nossa.....	p.53
Quadro 2 - Características gerais da Ocupação Terra Nossa.....	p.53
Figura 7 - Foto da Ocupação Terra Nossa.....	p.87
Figura 8 - Foto da Ocupação Terra Nossa.....	p.87
Figura 9 - Mapa de acesso aos serviços públicos utilizados pelos moradores da Ocupação Terra Nossa.....	p.89
Quadro 3 - Síntese do acesso dos principais equipamentos públicos pelos moradores da Ocupação Terra Nossa.....	p.90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agência RMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
CDDM	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
Cedeplar / UFMG	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais
Cemig	Companhia Energética de Minas Gerais
CEP	Conselho de Ética em Pesquisa
Cohab-MG	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
Copasa	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTH	Comitê Técnico de Habitação
FHEMIG	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
HIS	Habitação de Interesse Social
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NUI	Núcleo(s) Urbano(s) Informal(is)
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
Plambel	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMHIS	Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social
PNH	Política Nacional de Habitação
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
Sedese	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEI	Sistema Eletrônico de Informações

Seplag	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Siurbe	Sistema de Informações Urbanísticas e Endereços
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UBS	Unidade Básica de Saúde
Urbel	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO.....	18
2.1. Necessidades Habitacionais e moradia digna.....	18
2.2. Planejamento Urbano e Regiões Metropolitanas.....	20
2.3. Governança e Governança Interfederativa Metropolitana.....	25
3. REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL.....	29
3.1. Evolução das Regiões Metropolitanas no Brasil.....	29
3.2. Marcos Legais das Regiões Metropolitanas.....	30
3.3. Planos Metropolitanos - PDUI e Planos Setoriais.....	33
4. A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.....	36
4.1. PDDI ou PDUI da RMBH.....	36
4.2. PMHIS da RMBH.....	38
5. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	41
6. A OCUPAÇÃO TERRA NOSSA E O PMHIS.....	47
6.1. Constituição e caracterização de Terra Nossa.....	47
6.2. Diagnóstico do PMHIS.....	54
6.3. Participação Social no PMHIS da RMBH.....	62
6.4. Percepção dos moradores da Ocupação Terra Nossa sobre a participação na política pública.....	77
6.5. Análise das condições de moradia da Ocupação Terra Nossa.....	81
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS.....	99
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS MORADORES DA OCUPAÇÃO TERRA NOSSA.....	103
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS TÉCNICOS E GESTORES DO PMHIS DA RMBH.....	105

1. INTRODUÇÃO

Belo Horizonte foi a primeira cidade planejada do país, criada na última década do século XIX, sob inspiração do positivismo e com uma planta que refletia o ideal de uma cidade funcional e organizada. No entanto, os acontecimentos que atropelaram a cidade, como urbanização acelerada, surgimento da classe média motorizada, enorme contingente de pobres gerado pelo êxodo rural e pelo processo de concentração de renda, provocaram seu crescimento desordenado (Gouvêa, 2005). Para além disso, Belo Horizonte espelha, de maneira exemplar, a forma como os grupos sociais dominantes comandaram reformas urbanas e administrativas necessárias à confirmação de sua hegemonia (Pimentel, 1993 *apud* Gouvêa, 2005). Nesse sentido, a cidade que surge de uma promessa de planejamento urbano inovadora, se aproxima da urbanização do resto do país, que não nasce pautada em ideais de modernização inclusiva, mas como uma reprodução, em novas bases, das desigualdades sociais e da concentração fundiária herdadas do período colonial (Maricato, 2011).

A cidade projetada por Aarão Reis ainda existe, mas é apenas uma pequena "mancha" no mapa atual do aglomerado urbano de Belo Horizonte. As ruas que foram surgindo fora dos limites da avenida do Contorno, isto é, fora da área inicialmente planejada, se desenvolveram buscando se adaptar, muitas vezes sem sucesso, à topografia acidentada da cidade. Vencendo colinas e contornando montanhas, essas ruas se encontram com as das cidades vizinhas, que nunca foram planejadas, vindo a constituir a terceira maior região metropolitana existente hoje no país. (Gouvêa, 2005, p. 102-103).

A compreensão desse processo histórico exige considerar o marco jurídico que rege o planejamento urbano no país: o Brasil ter se tornado signatário do Estatuto da Cidade, que coloca que os serviços urbanos são configurados como direitos básicos e universais de todo cidadão (Nascimento; Libânio, 2016). Nesse Estatuto também foi consolidado, no âmbito das políticas públicas federais, o conceito de moradia digna, que indica que ela deve estar localizada em terreno urbanizado e com acesso a todos os serviços públicos que sejam importantes para a população, e também deve propiciar o acesso da população ao emprego e ao sustento (Brasil, 2010, *apud* Motta, 2016).

No entanto, a realidade territorial da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) evidencia não só que sua construção foi feita remontando desigualdades, como também que o direito à moradia digna ainda não é plenamente garantido. A ocupação Terra Nossa, localizada na região leste de Belo Horizonte, praticamente

divisa com Sabará, constitui um caso emblemático desse processo. Formada em 2014, reúne mais de duzentas famílias em um terreno de topografia acidentada e alta declividade, onde as construções se assentam em barracos erguidos em platôs irregulares e com acessos precários, o que dificulta a mobilidade interna. Os moradores não contam com infraestrutura urbana adequada nem com serviços públicos essenciais (Nascimento; Libânio, 2016), vivendo em condições que negam a materialização dos direitos previstos no Estatuto da Cidade. A experiência de Terra Nossa exemplifica o padrão de urbanização periférica da RMBH, marcado por assentamentos em áreas de risco e pela distância entre a promessa legal de direitos e a realidade cotidiana dos grupos populares (Veloso *et al.*, 2024).

Essa realidade interpela o olhar de quem vive na metrópole, uma vez que morar dignamente, muitas vezes, torna-se um privilégio, não um direito. O acesso à moradia continua sendo um campo de disputa, onde as fronteiras entre direito e sobrevivência se embaralham no cotidiano. Como afirma Maricato (2011), a tragédia urbana brasileira se inscreve no próprio solo das cidades: segregadas, fragmentadas e construídas à margem das políticas públicas, pela força da necessidade. Reconhecer que a moradia é um direito e não uma concessão ou privilégio é o primeiro passo para uma gestão pública mais humana, comprometida com a dignidade. O presente trabalho, assim, nasce do desejo de pensar políticas públicas que estejam enraizadas no território, não apenas projetadas a partir dele.

Esse desejo se soma a uma constatação no campo científico que é a ausência de registros acadêmicos sobre o Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social (PMHIS) da RMBH nas principais bases de dados científicos, como a plataforma SciELO Brasil, o que demonstra a urgência e a originalidade da presente pesquisa. Nenhum resultado foi encontrado para os termos “Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social”, “PMHIS” ou mesmo “Ocupação Terra Nossa”, o que reforça a ausência de estudos sistematizados sobre a efetividade dos instrumentos de planejamento metropolitano frente às necessidades concretas das populações vulnerabilizadas. Trata-se de um silenciamento que acompanha a ausência de dispositivos políticos e institucionais vinculantes para a implementação de diretrizes em escala regional metropolitana, como já diagnosticado por autores como Garson (2009), Aragão (2018) e Marguti, Costa e Favarão (2018).

No campo prático, a importância desta pesquisa está em compreender como o PMHIS da RMBH se articula, na teoria e na prática, às demandas de núcleos urbanos informais (NUI), tomando como estudo de caso a ocupação Terra Nossa. Este território expressa, de forma emblemática, os efeitos da fragmentação institucional, da invisibilidade territorial e da negligência do poder público (Nascimento; Libânio, 2016). Ao voltar-se para esse caso, o trabalho busca evidenciar as limitações e as possibilidades do plano enquanto instrumento de transformação da realidade habitacional, sobretudo em temas como regularização fundiária, urbanização integrada, cooperação interfederativa e escuta das populações envolvidas.

Nesse sentido, o estudo também dialoga com um debate consolidado sobre as falhas históricas do planejamento urbano no Brasil. Como indicam Maricato (2011) e Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012), o urbanismo brasileiro tem operado sob uma lógica de modernização seletiva, voltada à produção de centralidades privilegiadas, com pouca atenção à garantia do direito à cidade como um todo. Ainda que os territórios informais sejam centrais na dinâmica metropolitana contemporânea, eles continuam a ser tratados como margens, mencionados nos documentos técnicos, mas raramente considerados como sujeitos ativos no processo de formulação e implementação das políticas.

Além disso, do ponto de vista institucional, a governança urbana em escala metropolitana enfrenta desafios antigos e persistentes. A Constituição Federal de 1988 atribui aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas (Brasil, 1988), mas a autonomia municipal e a ausência de mecanismos de responsabilização dificultam o funcionamento de estruturas efetivas. Embora o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015) tenha representado um marco importante, ainda são numerosos os entraves técnicos, políticos e operacionais. Na RMBH, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) foi finalizado, mas não aprovado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, e tampouco vinculado a um plano de investimentos (Aragão, 2018), perpetuando a desarticulação entre o planejamento regional e as políticas públicas setoriais.

Esse estudo também se ancora nas críticas de Motta (2016) à abordagem tecnocrática predominante nas políticas habitacionais, que tende a reduzir as necessidades das famílias à provisão de uma unidade construída, sem considerar variáveis como localização, infraestrutura, serviços públicos e segurança da posse.

A autora defende que o conceito de moradia digna deve incorporar as percepções dos próprios moradores, cujas vivências e expectativas, muitas vezes, são desconsideradas pelas ferramentas tradicionais de diagnóstico. Assim, ao aproximar a leitura de um plano regional à experiência concreta de um NUI, esta pesquisa pretende demonstrar os efeitos do distanciamento entre a formulação institucional e a realidade territorial sobre a perpetuação das desigualdades urbanas.

Dessa forma, o estudo parte da premissa de que o planejamento urbano só se concretiza como instrumento de justiça territorial quando incorpora os saberes locais e reconhece a legitimidade dos territórios populares. Ao aproximar o discurso institucional da escuta ativa das comunidades impactadas, busca-se construir um modelo de governança urbana mais responsivo, enraizado e equitativo, um modelo que reconheça os NUI não como anomalias a serem corrigidas, mas como expressões legítimas da cidade real. Com base nisso, a proposta é cruzar análise teórica, leitura crítica de documentos públicos e estudo de campo junto aos moradores da ocupação Terra Nossa, ampliando o debate sobre os desafios e as possibilidades de uma gestão urbana voltada para o direito à cidade.

A presente pesquisa se propõe, portanto, a contribuir tanto no campo empírico quanto no teórico, oferecendo uma análise sobre os limites da atuação metropolitana diante das necessidades habitacionais de territórios informalmente urbanizados e institucionalmente desassistidos. Seu foco está na articulação, ou falta dela, entre diretrizes técnicas e as realidades vividas nas franjas urbanas, buscando suprir três lacunas principais: a ausência de estudos sistematizados sobre o PMHIS da RMBH e sobre a ocupação Terra Nossa; a escassez de análises sobre a efetividade dos instrumentos metropolitanos frente às demandas dos NUI; e a necessidade de um olhar mais atento à relação entre os princípios do direito à moradia e os mecanismos de planejamento urbano regional.

O objeto deste trabalho consiste na análise crítica do conteúdo e do diagnóstico do PMHIS da RMBH, com atenção especial à forma como esse instrumento aborda as condições de moradia nos núcleos urbanos informais. O recorte espacial da pesquisa abrange a Região Metropolitana de Belo Horizonte, tendo como território de aprofundamento empírico a ocupação Terra Nossa, localizada na região leste da capital mineira. O recorte temporal refere-se à contemporaneidade, no contexto atual de formulação e implementação das políticas habitacionais metropolitanas.

Diante disso, o objetivo geral do trabalho é compreender em que medida as diretrizes do PMHIS da RMBH respondem às necessidades habitacionais de moradores de NUI, bem como a participação destes na elaboração do Plano, à luz da realidade vivida na ocupação Terra Nossa. Para tanto, a pesquisa se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

1. Examinar o processo de criação e institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, a partir de uma abordagem histórica e normativa, identificando como esse processo influenciou a formulação de políticas habitacionais em escala regional;
2. Identificar, por meio de entrevistas com moradores da ocupação Terra Nossa, as principais dificuldades enfrentadas no acesso à moradia digna, de modo a compreender suas percepções sobre as condições de habitabilidade e infraestrutura do território;
3. Analisar o processo de elaboração, as diretrizes, o diagnóstico e as propostas do PMHIS da RMBH, relacionando seu conteúdo às percepções dos moradores da ocupação Terra Nossa;
4. Verificar em que medida o plano reconhece as especificidades dos NUI, especialmente no que se refere à efetivação do direito à moradia digna e à escuta qualificada das populações vulneráveis.

A hipótese central é que, apesar dos avanços metodológicos e institucionais, o PMHIS da RMBH não promove uma resposta suficientemente integrada e sensível às especificidades das ocupações urbanas, como a Terra Nossa. Isso se deve, principalmente, à persistente dissociação entre o planejamento metropolitano, a garantia de direitos fundamentais e os mecanismos de participação social efetiva.

A metodologia adotada é qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva. O percurso metodológico combina análise documental, estudo de caso e entrevistas semiestruturadas. Serão examinados os Produtos 2 e 3 do PMHIS da RMBH, com foco nas seções que tratam dos NUI, bem como entrevistas com moradores da Terra Nossa e com técnicos públicos envolvidos na elaboração dessa política habitacional. Os dados obtidos serão analisados à luz da técnica de análise de conteúdo, permitindo a categorização e comparação entre o conteúdo oficial do plano e a realidade vivenciada no território.

O trabalho está estruturado em sete capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo discute conceitos sobre habitação e planejamento urbano. O

terceiro aborda a evolução das regiões metropolitanas no Brasil. O quarto trata da RMBH, do PDUI e do PMHIS. O quinto apresenta a metodologia. O sexto descreve a Ocupação Terra Nossa, os pontos mais relevantes do PMHIS, sua relação com a ocupação Terra Nossa e com a participação social, e apresenta a percepção dos moradores. O sétimo capítulo traz as considerações finais.

2. HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO

A habitação é um dos componentes que deve ser pensado no planejamento urbano. Sua localização, por exemplo, pode interferir nos fluxos das pessoas para trabalho, escola etc. Outros fatores, como infraestrutura urbana, mobilidade, presença de equipamentos públicos também devem ser pensados para garantir que todos os habitantes tenham equidade no direito à cidade. A importância da moradia para as pessoas e questões relacionadas ao planejamento urbano serão mais detalhadas a seguir.

2.1. Necessidades Habitacionais e moradia digna

Ao se tratar de necessidades habitacionais, torna-se imprescindível compreender que se trata de um conceito historicamente construído, permeado por disputas políticas, condicionantes econômicos e dinâmicas sociais que variam no tempo e no espaço. No Brasil, a abordagem predominante por décadas restringiu-se à quantificação do déficit habitacional, entendido como a diferença entre a demanda e a oferta de moradias (Motta, 2016). Essa visão numérica, embora útil para mensurar a magnitude do problema, é marcada por um viés tecnicista, insuficiente para capturar as múltiplas dimensões que compõem a qualidade habitacional e que são determinantes para o efetivo exercício do direito à moradia digna. Esses dados não necessariamente refletem a qualidade das moradias, tampouco consideram sua localização, acessibilidade, forma de construção ou conexão com os serviços e oportunidades urbanas (Motta, 2016).

Nesse sentido, as necessidades habitacionais não se limitam à existência de uma unidade construída, mas englobam um conjunto de condições indispensáveis à dignidade dos moradores. De acordo com o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (2003 *apud* Motta, 2016), para identificar tais necessidades, é necessário estabelecer parâmetros mínimos de habitabilidade. No entanto, tais parâmetros também estão sujeitos a serem influenciados por visões específicas sobre a questão habitacional, podendo restringir-se ao olhar técnico e às dimensões que os especialistas consideram relevantes, em detrimento das percepções reais da população. É fundamental considerar as expectativas dos moradores sobre o que é essencial para que uma moradia seja considerada efetivamente habitável.

A definição de moradia digna, nesse contexto, deve levar em conta, além dos padrões técnicos de habitabilidade, as experiências e demandas sociais. Conforme consolidado nas políticas públicas federais desde a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a moradia digna deve estar situada em terreno urbanizado, com acesso a serviços públicos essenciais e em localização que facilite o acesso ao emprego e ao sustento (Brasil, 2001 *apud* Motta, 2016). O Estatuto da Cidade representa um marco no sentido de expandir a concepção de moradia, uma vez que deixou de resumir a moradia à uma edificação e passou a envolver também sua inserção no território e na vida social da cidade. Trata-se, portanto, de um conceito que articula qualidade construtiva, infraestrutura urbana e integração socioeconômica.

Anteriormente, a Constituição Federal de 1988, incluiu a moradia no rol de direitos sociais (art. 6º, com a redação da EC nº 90/2015), elevando-a ao patamar de direito fundamental, equiparando-a a outros direitos como saúde, educação e alimentação (Brasil, 1988). Essa previsão, articulada com os dispositivos sobre função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e política urbana (art. 182), estabelece um dever estatal de assegurar que a moradia cumpra não apenas seu papel físico de abrigo, mas também sua função social de promover dignidade, cidadania e integração (Brasil, 1988).

Além disso, ainda dentro da perspectiva de que a moradia deve ser pivô para o exercício da cidadania, é importante destacar que a análise histórica proposta por Maricato (2011) demonstra que as desigualdades no acesso à moradia não são fenômenos fortuitos ou recentes, mas resultado de um processo de urbanização excludente, que reproduz a concentração fundiária e reforça a segregação socioespacial. Essa leitura, segundo a autora, é particularmente relevante para contextos metropolitanos como o de Belo Horizonte, onde a expansão urbana, guiada muitas vezes por interesses imobiliários e pela lógica especulativa, relegou as camadas populares a áreas periféricas, carentes de infraestrutura e serviços.

No diagnóstico do PMHIS da RMBH (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a), as necessidades habitacionais são analisadas sob duas categorias principais: déficit habitacional e inadequação habitacional. Enquanto o déficit refere-se à necessidade de construção de novas unidades para suprir a carência quantitativa, a inadequação engloba um conjunto de situações que comprometem a qualidade da moradia existente, tais como adensamento excessivo, ônus excessivo com aluguel,

precariedade construtiva, ausência de banheiro de uso exclusivo e insegurança na posse da terra. Ao incorporar essas dimensões, o plano alinha-se a diretrizes internacionais, como a Recomendação Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), que estabelece parâmetros para a adequação habitacional, incluindo segurança da posse, disponibilidade de serviços, custos acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (ONU, 1991 *apud* Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a).

Em síntese, o debate sobre necessidades habitacionais e moradia digna demonstra que a questão vai muito além da simples disponibilidade de unidades habitacionais. Ela envolve dimensões qualitativas, territoriais e sociais que só podem ser enfrentadas por políticas públicas estruturadas em uma visão integrada de cidade. A análise do déficit e da inadequação habitacional, aliada à compreensão histórica das desigualdades urbanas, revela que a moradia digna depende não apenas da edificação, mas da articulação com infraestrutura, serviços e oportunidades urbanas. Assim, torna-se evidente que tais desafios não podem ser tratados isoladamente, mas exigem instrumentos de planejamento urbano capazes de coordenar ações entre diferentes políticas setoriais e esferas de governo. É nesse ponto que o debate se conecta ao planejamento urbano e às formas de governança interfederativa metropolitana, que serão discutidos a seguir, como dimensões indispensáveis para a efetivação do direito à cidade e à moradia.

2.2. Planejamento Urbano e Regiões Metropolitanas

O planejamento urbano pode ser entendido como um processo social e político que busca organizar o espaço urbano de forma racional, equitativa e sustentável. Para Garson (2009), trata-se de um conjunto de ações técnicas, normativas e institucionais orientadas para o desenvolvimento equilibrado das cidades, tendo como objetivos centrais a garantia do acesso à moradia digna, a promoção da justiça social e a integração dos diferentes grupos sociais ao espaço urbano. A autora destaca que, ao mesmo tempo em que o planejamento se apresenta como instrumento de racionalização do uso do território, ele também traduz disputas de interesses, refletindo correlações de força entre diferentes atores sociais e econômicos. Assim, não se trata de um processo neutro, mas de uma

arena de embates que definem quais demandas serão priorizadas e quais serão relegadas à invisibilidade (Garson, 2009).

A dimensão conflitiva do planejamento urbano torna-se ainda mais evidente no caso das regiões metropolitanas. Estas, segundo Garson (2009), constituem aglomerações urbanas cuja dinâmica funcional extrapola os limites político-administrativos de cada município, revelando problemas que não podem ser solucionados de forma isolada. O transporte coletivo, a mobilidade, o saneamento básico, a preservação ambiental e o acesso à habitação são exemplos de políticas públicas que exigem coordenação supramunicipal, já que os fluxos de pessoas, mercadorias e serviços não respeitam as fronteiras locais. Essa discrepância entre o território funcional e a jurisdição política é, portanto, um dos maiores desafios do planejamento metropolitano contemporâneo, resultando em externalidades negativas como sobrecarga da infraestrutura, degradação ambiental e desigualdade de acesso a serviços (Garson, 2009).

Esse caráter complexo do planejamento urbano-metropolitano também é ressaltado na coletânea *Desafios ao planejamento urbano e regional contemporâneo*, organizada por Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012). Os autores argumentam que o planejamento no Brasil historicamente oscilou entre momentos de centralização tecnocrática e períodos de fragilização institucional, nos quais prevaleceram interesses localizados e descontinuidades políticas. Tal dinâmica evidencia a dificuldade em consolidar o planejamento como prática de Estado, estável e de longo prazo, capaz de articular os diferentes níveis federativos e responder à heterogeneidade socioespacial do território brasileiro. Mais do que um instrumento técnico, o planejamento urbano é compreendido como prática social situada, que tanto pode reproduzir desigualdades quanto construir caminhos de inclusão e cidadania (Ribeiro; Limonad; Gusmão, 2012).

Durante as décadas de 1960 e 1970, por exemplo, predominou uma concepção tecnocrática de planejamento, marcada pelo papel central do Estado e pela influência de organismos multilaterais, que defendiam a racionalização dos investimentos e a modernização urbana como caminhos para o desenvolvimento (Ribeiro; Limonad; Gusmão, 2012). Essa abordagem resultou em planos abrangentes, mas pouco efetivos, dada a ausência de mecanismos institucionais de implementação e a prevalência de interesses econômicos específicos sobre o planejamento de longo prazo. A partir da redemocratização e da Constituição de

1988, o processo sofreu uma inflexão: ao mesmo tempo em que se ampliou o reconhecimento do direito à cidade e se fortaleceu a autonomia municipal, as bases para uma articulação federativa mais sólida permaneceram frágeis, dificultando a consolidação de instrumentos metropolitanos de planejamento.

Essa leitura histórica ajuda a entender por que, no contexto contemporâneo, o planejamento urbano e regional continua a enfrentar limites estruturais. Como ressaltam Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012), o planejamento no Brasil permanece tensionado entre dois polos: de um lado, a demanda por planos participativos e inclusivos, voltados à redução das desigualdades sociais e territoriais; de outro, a pressão de interesses econômicos e políticos que instrumentalizam o planejamento para legitimar processos de valorização imobiliária e de reprodução das desigualdades urbanas. Esse tensionamento, presente desde a gênese do urbanismo moderno no país, expressa a dificuldade de tratar o espaço como bem coletivo, prevalecendo muitas vezes sua mercantilização.

Ainda segundo Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012), no âmbito das regiões metropolitanas, esses dilemas são ainda mais agudos. A fragmentação institucional, derivada da autonomia municipal, associada à ausência de mecanismos eficazes de coordenação estadual e federal, fragiliza a capacidade de implementar políticas integradas. O resultado é que, apesar de existirem marcos legais importantes, como o Estatuto da Cidade, que será detalhado nas seções posteriores, a prática do planejamento metropolitano segue permeada por descontinuidades, sobreposição de competências e baixa efetividade. Como sintetizam os autores, o desafio não é apenas construir planos metropolitanos, mas criar condições institucionais e políticas para sua implementação, articulando escalas de governo e garantindo que o planejamento não se restrinja a um exercício formal de diagnóstico e prescrição (Ribeiro; Limonad; Gusmão, 2012).

Essa dissociação entre o território funcional e o território político-administrativo gera consequências concretas. Quando cada município planeja de maneira autônoma, sem mecanismos de coordenação, há tendência à duplicação de investimentos, à competição por recursos e à ineficiência no uso do solo. Mais grave ainda, os efeitos negativos de decisões localizadas, como a ocupação irregular de áreas de risco, a ausência de saneamento básico ou a falta de transporte coletivo, acabam se projetando sobre toda a região, configurando

externalidades negativas que comprometem a qualidade de vida urbana (Garson, 2009).

Nessa perspectiva, Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012) chamam atenção para a necessidade de ressignificar o planejamento metropolitano, concebendo-o não apenas como a soma de planos municipais, mas como um processo coordenado, que articule diferentes escalas de governo e incorpore a participação social. Trata-se de compreender que a metrópole é mais do que a justaposição de municípios: é um espaço integrado de vida e trabalho, cuja governança exige instrumentos específicos de planejamento e gestão (Ribeiro; Limonad; Gusmão, 2012).

Um exemplo emblemático dessa necessidade é o da política habitacional. Enquanto um município pode adotar estratégias de produção de moradia popular em seu território, a pressão por terra urbanizada e acessível para as populações de baixa renda frequentemente leva à ocupação de áreas periféricas ou ambientalmente frágeis, com impactos diretos sobre municípios vizinhos. O mesmo ocorre com o transporte coletivo, cuja eficácia depende da integração de linhas intermunicipais, da compatibilização de tarifas e da existência de sistemas de gestão compartilhada. Nesses casos, o planejamento metropolitano deixa de ser uma escolha e se torna uma condição indispensável para a promoção da equidade territorial e da sustentabilidade urbana.

Assim, ao mesmo tempo em que o planejamento metropolitano enfrenta entraves políticos e institucionais, ele se coloca como dimensão estratégica para a efetivação do direito à cidade em regiões de grande complexidade social e territorial. Garson (2009) sintetiza esse dilema ao afirmar que, embora as metrópoles concentrem riqueza, inovação e dinamismo econômico, elas permanecem “órfãs do interesse político”, sem instâncias de planejamento capazes de enfrentar de forma coordenada os desafios que transcendem as fronteiras municipais.

A análise do planejamento metropolitano no Brasil não pode prescindir de uma reflexão sobre seus entraves institucionais e políticos. Como destaca Garson (2009), a Constituição Federal de 1988 consolidou a autonomia municipal, ampliando significativamente as prerrogativas locais na formulação e execução de políticas públicas. Embora essa descentralização represente um avanço democrático, sobretudo na promoção da gestão participativa e do fortalecimento do poder local, ela também acentuou a fragmentação das ações quando se trata de problemas de escala metropolitana. Os municípios, muitas vezes, resistem a abrir

mão de parte de sua autonomia em prol de estruturas coletivas, mesmo diante de demandas que exigem cooperação intermunicipal.

Essa dificuldade de coordenação é agravada pela limitada capacidade dos estados de induzir políticas metropolitanas. Em tese, cabe aos governos estaduais o papel de articular os municípios em torno de diretrizes comuns, promovendo a compatibilização de planos locais e regionais. Na prática, porém, os estados raramente dispõem de instrumentos financeiros, técnicos e políticos capazes de assegurar essa coordenação de forma efetiva. Como observam Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012), a ausência de incentivos claros para a cooperação intermunicipal resulta em uma tendência à competição, em que cada município busca atrair investimentos, projetos e recursos de maneira isolada, mesmo que isso implique sobreposição de esforços e ineficiências territoriais.

No plano federal, a atuação da União no campo do planejamento metropolitano também se mostra incipiente. Ainda que programas habitacionais e de infraestrutura, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa, Minha Vida, tenham impactado diretamente regiões metropolitanas, eles foram concebidos de forma setorial, sem integração sistemática a estratégias regionais e sem considerar as especificidades das áreas metropolitanas. Esse padrão revela uma lacuna histórica: o governo federal tende a reconhecer a importância das metrópoles em termos de dinamismo econômico e populacional, mas não consolida políticas consistentes voltadas à sua governança territorial (Garson, 2009).

Além das limitações político-institucionais, há barreiras de natureza cultural e administrativa. Muitos gestores e técnicos municipais ainda compreendem o planejamento metropolitano como uma perda de poder ou como um processo que restringe a liberdade decisória local. Essa visão dificulta a consolidação de uma cultura de cooperação, reforçando a lógica da fragmentação e, em última instância, comprometendo a implementação de políticas integradas. Como afirmam Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012, p.48), a metrópole brasileira continua a ser tratada mais como uma soma de partes do que como uma totalidade, reproduzindo arranjos frágeis e de baixa efetividade.

Essa combinação de fatores institucionais, políticos e culturais explica em grande medida a fragilidade do planejamento metropolitano no Brasil. Ainda que a legislação federal, como o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), tenha

buscado enfrentar parte dessas limitações ao prever a obrigatoriedade dos PDUI, sua efetivação ainda encontra obstáculos relacionados à resistência municipal à arranjos de cooperação interfederativa, à falta de recursos técnicos e financeiros e à baixa priorização do tema nas agendas estaduais e federais. A persistência desses entraves reforça a ideia de que, no Brasil, as metrópoles permanecem sem mecanismos robustos de planejamento, o que limita sua capacidade de responder às demandas sociais e territoriais que emergem de sua complexidade.

Assim, o debate sobre planejamento urbano e metropolitano conduz inevitavelmente ao tema da governança, compreendida como a busca por novos arranjos institucionais capazes de superar a fragmentação e promover a coordenação entre múltiplos atores e níveis de governo.

2.3. Governança e Governança Interfederativa Metropolitana

Nesse cenário, a noção de governança ganha centralidade como alternativa à fragmentação político-administrativa que caracteriza os espaços metropolitanos. Conforme aponta Garson (2009), governança não deve ser confundida com governo: trata-se de um conceito mais amplo, que envolve a articulação de diferentes atores, estatais e não estatais, em torno de processos de decisão, formulação e implementação de políticas. No caso das metrópoles, essa perspectiva torna-se ainda mais relevante diante da fragmentação político-administrativa herdada da Constituição de 1988, que reforçou a autonomia municipal. Embora esse arranjo tenha representado um avanço democrático, ele também criou barreiras à cooperação intermunicipal, especialmente em políticas que demandam escala regional, como transporte, saneamento e habitação.

Nesse sentido, a governança metropolitana pode ser compreendida como um conjunto de mecanismos e arranjos institucionais voltados à coordenação de ações coletivas em territórios cuja dinâmica socioespacial ultrapassa as fronteiras municipais. Como destaca Oakerson (2004 *apud* Garson, 2009), trata-se do processo pelo qual indivíduos e instituições regulam suas interdependências em contextos específicos, em que a estrutura de governo formal constitui apenas uma das dimensões. Shah (2006 *apud* Garson, 2009) complementa ao observar que a governança se dá tanto por meio de instituições formais, como consórcios e

conselhos, quanto por elementos informais, como redes comunitárias e práticas de cooperação que emergem da própria sociedade civil.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a governança urbana no Brasil passou a incorporar de forma mais explícita os princípios da gestão democrática e da função social da cidade (Brasil, 2001). O Estatuto introduziu instrumentos que, embora concebidos para o espaço municipal, têm implicações diretas para a escala metropolitana, ao vincular a gestão territorial à participação popular e ao planejamento integrado. Essa legislação consolidou o entendimento de que a política urbana deve ser orientada não apenas por critérios técnicos, mas também por processos participativos que assegurem a inclusão das demandas sociais nos processos decisórios.

A discussão sobre governança interfederativa ganha maior densidade no Brasil a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que introduziu diretrizes nacionais para o planejamento e a gestão de funções públicas de interesse comum. De acordo com Marguti, Costa e Favarão (2018), a lei representou um marco ao reconhecer que as metrópoles demandam arranjos institucionais específicos, capazes de articular os diferentes níveis de governo em torno de objetivos compartilhados. Ainda assim, os autores ressaltam que a mera criação de instrumentos legais não é suficiente para alterar a lógica fragmentada que historicamente caracterizou a gestão urbana no país.

O Estatuto da Metrópole estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de PDUI, a serem construídos de forma participativa e aprovados em lei estadual, como condição para que estados e municípios tenham acesso a recursos federais vinculados às políticas metropolitanas (Brasil, 2015). Essa exigência buscou induzir a cooperação interfederativa e criar incentivos para que os entes superassem as disputas locais em favor de uma visão territorial integrada. No entanto, conforme apontam Marguti, Costa e Favarão (2018), a implementação dos PDUI encontrou inúmeros entraves práticos, desde resistências políticas por parte de prefeitos e governadores até a ausência de capacidade técnica e financeira para operacionalizar os instrumentos previstos.

A governança interfederativa, nesse sentido, permanece como um desafio. Embora a legislação estabeleça marcos importantes, como a definição de funções públicas de interesse comum e a exigência de instâncias colegiadas deliberativas, o que se observa na prática é uma heterogeneidade entre as regiões metropolitanas

brasileiras. Em algumas delas, os PDUI foram elaborados, mas enfrentam dificuldades de efetiva implementação; em outras, sequer houve a constituição das instâncias previstas em lei (Marguti; Costa; Favarão, 2018). Essa situação evidencia que, mais do que dispositivos normativos, a governança metropolitana depende da construção de consensos políticos e da mobilização social em torno da agenda urbana.

Esse conjunto de limitações revela que a governança interfederativa no Brasil permanece mais como um ideal normativo do que como uma realidade institucional consolidada. A falta de instrumentos de cooperação efetivos e de instâncias permanentes de articulação contribui para a persistência de soluções localizadas, incapazes de responder a problemas estruturais que ultrapassam fronteiras municipais. Assim, como destacam Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012), essa situação evidencia a necessidade de um planejamento urbano que seja não apenas técnico, mas também político, capaz de articular interesses divergentes em torno de um projeto coletivo para as regiões metropolitanas.

As fragilidades da governança interfederativa metropolitana têm efeitos diretos sobre a efetividade das políticas habitacionais, especialmente quando se trata de assegurar o direito à moradia digna em territórios marcados pela desigualdade socioespacial. A ausência de mecanismos sólidos de cooperação entre municípios e estados compromete a formulação de estratégias integradas para enfrentar o déficit e a inadequação habitacional, problemas que se manifestam com maior intensidade nas periferias metropolitanas. Como argumenta Garson (2009), a fragmentação institucional gera um quadro de sobreposição de responsabilidades e de lacunas de gestão, que inviabiliza a construção de respostas coerentes aos desafios urbanos.

Marguti, Costa e Favarão (2018) reforçam essa perspectiva ao evidenciar que, no campo habitacional, a escala metropolitana é muitas vezes ignorada pelas políticas públicas, que permanecem circunscritas ao nível municipal. Essa limitação reduz a capacidade de enfrentar problemas que, por sua própria natureza, transbordam fronteiras locais, como a expansão de ocupações precárias em áreas periféricas, a pressão sobre infraestruturas urbanas e a segregação territorial. Sem uma governança articulada, cada município tende a adotar soluções isoladas e paliativas, que não atacam as causas estruturais da exclusão habitacional.

Ribeiro, Limonad e Gusmão (2012) já advertiram que, diante da crescente urbanização e da complexidade das dinâmicas metropolitanas, seria imprescindível que o planejamento urbano e regional incorporasse a dimensão política da habitação. Isso significa reconhecer que a questão habitacional não se resume à produção de unidades, mas envolve disputas fundiárias, interesses econômicos, conflitos sociais e diferentes percepções de direito. Nessa perspectiva, a governança metropolitana deveria funcionar como um espaço de pactuação capaz de conciliar esses interesses, estabelecendo diretrizes comuns e metas compartilhadas para a promoção da moradia digna.

Entretanto, o que se observa é uma distância significativa entre os marcos legais, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, e sua concretização prática. A governança interfederativa permanece fragilizada, limitada a experiências pontuais e sujeita a descontinuidades políticas. Tal cenário reafirma a pertinência de pesquisas como a presente, que busca analisar em que medida planos como o PMHIS da Região Metropolitana de Belo Horizonte conseguem, ou não, superar essas limitações institucionais e responder às necessidades habitacionais de populações vulneráveis.

3. REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

A formação das regiões metropolitanas no Brasil está profundamente entrelaçada à trajetória histórica de urbanização excludente que marcou o século XX e segue impondo desafios ao planejamento urbano e à efetivação de direitos sociais (Maricato, 2011; Garson, 2009). O Brasil urbano não nasce como promessa de modernização inclusiva, mas como uma reprodução, em novas bases, das desigualdades sociais e da concentração fundiária herdadas do período colonial (Maricato, 2011). Para Maricato, a urbanização brasileira não rompe com o passado arcaico do país, ao contrário, atualiza a exclusão social em meio urbano, consolidando um modelo de crescimento pautado por uma modernidade seletiva que marginaliza grande parte da população, o que não é diferente nas regiões metropolitanas.

3.1. Evolução das Regiões Metropolitanas no Brasil

A urbanização acelerada se intensificou a partir da década de 1940 e provocou, sobretudo, no período do chamado “milagre econômico” nas décadas de 1960 e 1970, um adensamento das cidades e uma ocupação desordenada das periferias (Maricato, 2011). Essa urbanização, segundo a autora, ocorreu sem o devido acompanhamento de políticas públicas inclusivas, fazendo que os setores populares se tornem territórios sem infraestrutura, saneamento ou transporte. A ausência de planejamento territorial que articulasse as funções urbanas em escala regional resultou, ainda de acordo com a autora, na formação de aglomerações urbanas extensas e complexas, exigindo um novo modelo de gestão urbana que extrapolasse os limites dos municípios. Foi nesse contexto que, em 1973, durante o regime militar, foram criadas por lei complementar federal, as primeiras regiões metropolitanas brasileiras. A proposta original buscava garantir uma gestão supramunicipal mais eficiente, capaz de coordenar políticas públicas em territórios onde os problemas urbanos extrapolavam os limites administrativos (Garson, 2009). No entanto, com a Constituição de 1988, a competência para instituir regiões metropolitanas foi transferida para os estados, gerando uma proliferação de arranjos institucionais marcados pela heterogeneidade, ausência de critérios técnicos e, frequentemente, por interesses políticos locais (Garson, 2009).

A partir dessa descentralização, observou-se a multiplicação de regiões metropolitanas sem articulação funcional real entre os municípios que as compõem. Sol Garson (2009) destaca que a autonomia dada aos estados permitiu a criação de estruturas metropolitanas reguladas de forma bastante diferenciada, muitas vezes sem projeto de integração regional, o que comprometeu a capacidade de cooperação entre os entes envolvidos. A autora chama atenção para o comportamento “autárquico” dos municípios, ou seja, uma postura de defesa exclusiva de seus próprios interesses, mesmo quando pertencentes a uma mesma metrópole, o que dificulta a formulação de políticas coordenadas.

Em relação a criação das regiões metropolitanas, isso tem que ser aprovado por lei e tem um histórico antigo no Brasil, remetendo ao período militar brasileiro, conforme será visto a seguir.

3.2. Marcos Legais das Regiões Metropolitanas

Dessa forma, a trajetória legal das regiões metropolitanas no Brasil revela o contínuo tensionamento entre centralização e descentralização no planejamento urbano e regional. A institucionalização das regiões metropolitanas inicia-se com a Lei Complementar nº 14/1973, no contexto do regime militar, quando o governo federal instituiu as primeiras regiões metropolitanas com vistas à racionalização do crescimento urbano e à articulação entre municípios conurbados (Garson, 2009). Contudo, como aponta Garson (2009), essa legislação teve uma natureza tecnocrática e autoritária, concebida de cima para baixo, com escassa participação dos entes locais e da sociedade civil. Mesmo com a tentativa da Constituição Federal de 1988 (art. 25, §3º) de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum ao transferir para os estados a competência de instituir, por meio de lei complementar, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, essa descentralização não foi acompanhada de um marco normativo que disciplinasse como essas regiões deveriam ser organizadas, o que contribuiu para a proliferação de regiões metropolitanas com arranjos institucionais frágeis, sem governança efetiva ou critérios técnicos claros.

Além da fragmentação institucional, houve a expansão periférica das regiões metropolitanas. Entre 1991 e 2005, enquanto os municípios que compõem o núcleo metropolitano cresceram a uma taxa média anual de aproximadamente 1,4%, os

municípios periféricos cresceram a taxas próximas de 3%, e em algumas regiões ultrapassaram os 5% (Garson, 2009). Esse padrão, que também foi observado nos dados do Censo Demográfico de 2010, conforme Garson, revela uma metropolização “centrífuga”, com o esvaziamento relativo dos centros urbanos e o crescimento acelerado das bordas, onde os serviços públicos são mais escassos e a precariedade é maior.

Foi apenas com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) que se estabeleceram normas gerais para a governança metropolitana. A lei define diretrizes para o planejamento, gestão e execução de políticas públicas em territórios compostos por múltiplos municípios, e introduz o conceito de governança interfederativa, como um regime de cooperação entre entes federados para a execução de funções públicas cuja realização por um único ente seria inviável ou ineficaz (Brasil, 2015, art. 2º, IV).

Essa governança interfederativa deve ser constituída por estruturas formais, compostas por uma instância executiva (representantes do poder executivo dos entes federativos), uma instância colegiada deliberativa (com participação da sociedade civil) e uma organização técnico-consultiva. Essas instâncias têm como objetivo promover o planejamento e a execução integrada das políticas urbanas, com base em pactos institucionais, mecanismos de rateio de recursos, e procedimentos de controle social (Aragão, 2018). O principal instrumento dessa articulação é o PDUI, cuja elaboração é obrigatória para as regiões metropolitanas com gestão plena, conforme previsto no art. 10 do Estatuto da Metrópole. Esse instrumento estabelece as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico das regiões metropolitanas e contempla macrozoneamento, articulação de políticas setoriais, uso e ocupação do solo, regularização fundiária, proteção ambiental, e diretrizes de infraestrutura e mobilidade urbana (Aragão, 2018). Como enfatiza Aragão, sua elaboração requer um processo colaborativo entre os entes federativos, além de mecanismos efetivos de participação popular, nos termos da gestão democrática da cidade prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
- b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
- c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana;

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.

Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto. (Brasil, 2015).

As funções públicas de interesse comum, segundo o art. 2º do Estatuto da Metrópole, são aquelas cuja prestação ou regulação, se realizada de forma isolada por um município, seria ineficiente ou provocaria externalidades negativas em municípios limítrofes. O art. 5º da mesma legislação aponta que funções são: transporte e mobilidade urbana, saneamento básico, habitação, uso do solo, meio ambiente, infraestrutura viária, segurança pública, defesa civil, desenvolvimento econômico e políticas de inclusão social (Brasil, 2001). Apesar da responsabilidade formal pela instituição e coordenação das regiões metropolitanas ser dos estados, bem como a composição da governança interfederativa e as funções públicas de interesse comum, mediante leis complementares que definem seus limites territoriais, os municípios continuam sendo entes autônomos da federação e corresponsáveis pela execução das políticas urbanas em seus territórios. Essa

dualidade, como já explorado em seções anteriores, é um dos principais desafios para a efetivação da gestão metropolitana no Brasil, uma vez que, na prática, muitos municípios ainda resistem à cooperação, principalmente quando se trata de ceder competências e recursos a instâncias regionais (Marguti; Costa; Favarão, 2018).

O Estatuto da Metrópole também estabelece instrumentos complementares para a gestão metropolitana, como consórcios públicos interfederativos, fundos metropolitanos, operações urbanas consorciadas, convênios de cooperação, parcerias público-privadas e compensações por serviços ambientais (Brasil, 2015). No entanto, como ressalta Marguti, Costa e Favarão (2018), a implementação efetiva desses mecanismos ainda é incipiente na maioria das regiões metropolitanas brasileiras. Os marcos legais das regiões metropolitanas no Brasil vêm se sofisticando desde a década de 1970, culminando em um arcabouço normativo mais robusto com o Estatuto da Metrópole. No entanto, ainda conforme Marguti, Costa e Favarão (2018), e conforme Silva e Clementino (2024), o desafio contemporâneo está na consolidação de uma cultura de cooperação interfederativa, na estruturação de capacidades institucionais nos municípios e estados, e na efetivação de processos participativos que garantam que o planejamento regional se traduza em ações concretas para o enfrentamento das desigualdades urbanas e territoriais.

3.3. Planos Metropolitanos - PDUI e Planos Setoriais

Os planos metropolitanos constituem os principais instrumentos de coordenação interfederativa para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais em territórios conurbados, conforme mencionado anteriormente. Dentre eles, o PDUI ocupa papel central, previsto no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) como instrumento obrigatório para as regiões metropolitanas com gestão plena. Trata-se de um documento de caráter estratégico que deve orientar o ordenamento territorial, a integração das políticas setoriais e a definição de prioridades de investimento em escala regional (Brasil, 2015).

Na prática, o PDUI é resultado de um processo de negociação entre Estado e municípios, com a participação da sociedade civil, e sua aprovação depende de lei complementar estadual. Como destaca Garson (2009), a importância deste instrumento reside na capacidade de induzir a cooperação em um cenário marcado pelo comportamento autárquico dos municípios. Ao estabelecer diretrizes comuns

para o transporte, habitação, saneamento, uso do solo e meio ambiente, o plano busca superar a fragmentação institucional que caracteriza a gestão metropolitana no Brasil.

No entanto, como aponta Gouvêa (2005), a elaboração de planos metropolitanos no país historicamente esbarrou em problemas de execução. Mesmo quando elaborados com qualidade técnica, muitos PDUI e planos setoriais não foram implementados, seja pela ausência de recursos financeiros, seja pela falta de vontade política dos entes federados. Essa fragilidade revela um descompasso entre a dimensão normativa e a realidade prática, reforçando a distância entre planejamento e gestão.

O livro *Brasil Metropolitano em Foco* sublinha que, apesar dos avanços introduzidos pelo Estatuto da Metrópole, a implementação dos PDUI permanece limitada. Marguti, Costa e Favarão (2018) observam que a maioria das regiões metropolitanas brasileiras não conseguiu aprovar seus planos dentro do prazo legal, e muitas sequer iniciaram seus processos de elaboração. Isso demonstra que o desafio contemporâneo não é apenas formular documentos técnicos, mas consolidar mecanismos institucionais e políticos que assegurem sua execução (Marguti; Costa; Favarão, 2018).

Nesse cenário, a experiência da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) desponta como um dos poucos casos de implementação efetiva do Estatuto da Metrópole. Como analisam Silva e Clementino (2024), o PDUI da RMGV foi aprovado no prazo legal, com a coordenação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e realização de audiências públicas em todos os municípios da região. O processo garantiu maior legitimidade às diretrizes propostas, incorporando a dimensão participativa exigida pela legislação. Contudo, os autores observam que, após a aprovação do plano, houve um esvaziamento da agenda metropolitana: o governo estadual não manteve a mesma prioridade na etapa de execução, e os municípios voltaram a priorizar suas agendas locais. Esse caso ilustra que, mesmo quando bem elaborados, os planos metropolitanos carecem de mecanismos de continuidade que garantam sua efetividade ao longo do tempo (Silva; Clementino, 2024).

Além do PDUI, outros planos setoriais, que estão ligados a Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), assumem relevância na gestão metropolitana, como os Planos de Habitação de Interesse Social, de Mobilidade Urbana, de Saneamento

Básico e de Resíduos Sólidos. A integração desses instrumentos com o PDUI é condição fundamental para a promoção de políticas públicas articuladas. No entanto, como evidenciam Marguti, Costa e Favarão (2018), essa integração raramente ocorre na prática: cada setor costuma elaborar seus próprios planos, em escalas e temporalidades distintas, resultando em sobreposições e lacunas.

Dessa forma, os planos metropolitanos representam uma tentativa de superar a fragmentação da gestão urbana brasileira. Contudo, sua efetividade depende não apenas da qualidade técnica do documento, mas sobretudo da consolidação de uma governança interfederativa robusta, da disponibilidade de recursos e da criação de mecanismos institucionais que garantam continuidade às estratégias pactuadas. Como sintetiza Garson (2009), sem a transformação da cultura política que ancora a ação dos entes federados, os planos metropolitanos correm o risco de permanecer como peças normativas de pouca incidência na realidade territorial.

No próximo capítulo será analisada a RMBH e seus instrumentos de planejamento metropolitano.

4. A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Aprofundando na experiência da RMBH, tem-se que desde sua fundação como a primeira cidade planejada do país, Belo Horizonte teve seu crescimento orientado por uma visão modernizadora e tecnocrática, mas sem continuidade efetiva ao longo do século XX. A ausência de um planejamento integrado e articulado com os municípios do entorno resultou em um crescimento desordenado, marcado pela precariedade habitacional e pela desigualdade socioespacial (Gouvêa, 2005), e posteriormente houve a criação de outros instrumentos de planejamento metropolitano, conforme será visto a seguir.

4.1. PDDI ou PDUI da RMBH

O processo de institucionalização da RMBH iniciou-se com o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado (PDDI), elaborado ainda no final da década de 1960, e ganhou corpo com a criação da autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) em 1975, agência estadual encarregada de promover o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum (Gouvêa, 2005). Apesar de seu papel relevante na consolidação de uma cultura técnica de planejamento e na elaboração de estudos de qualidade, a Plambel enfrentou dificuldades políticas, disputas institucionais e escassez de recursos, fatores que limitaram sua atuação prática e culminaram com sua extinção em 1995 (Gouvêa, 2005).

Essa trajetória evidencia a ausência de continuidade institucional e a fragilidade dos mecanismos de governança interfederativa na metrópole mineira, o que contribuiu para a ineficiência no enfrentamento das demandas habitacionais da população de baixa renda. Como observa Gouvêa (2005), mesmo após a criação da Assembleia Metropolitana prevista pela Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, os arranjos institucionais efetivos para a cooperação entre os entes federativos permaneceram frágeis ou inoperantes na RMBH. O levantamento realizado pelo autor demonstrou, por exemplo, que a maior parte dos municípios da RMBH não possuía plano diretor, ou possuía planos sem qualquer articulação com diretrizes regionais, agravando o descompasso entre as ações locais e as demandas metropolitanas (Gouvêa, 2005).

Com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que como previamente abordado, buscou enfrentar essa lacuna ao estabelecer diretrizes para a governança interfederativa e à obrigatoriedade de elaboração do PDUI, a RMBH teve o seu elaborado entre 2009 e 2011 sob a coordenação do Cedeplar/UFMG e com participação de universidades, estado e sociedade civil (Aragão, 2018). O plano incorporou dimensões territoriais, ambientais, sociais e institucionais, e buscou estabelecer uma governança compartilhada por meio de arranjos como a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Agência Metropolitana (Aragão, 2018). No entanto, como destaca Aragão (2018), a ausência de um plano de investimentos associado comprometeu a execução concreta das diretrizes pactuadas, evidenciando os limites entre o planejamento formal e sua implementação prática. Assim, até o presente momento não foi sancionado na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, passando, inclusive, na atualidade, por revisão e elaboração de outro plano complementar.

Um exemplo que se assemelha ao da RMBH, já mencionado anteriormente, é a RMGV, considerada um dos poucos casos de sucesso na implementação do Estatuto da Metrópole, a elaboração do PDUI também mobilizou uma ampla estrutura institucional. A responsabilidade pela coordenação coube ao governo estadual, por meio do IJSN, que exerceu papel técnico e administrativo na condução dos trabalhos (Silva; Clementino, 2024). O plano foi aprovado no prazo legal e com observância à exigência de participação social, mediante realização de audiências públicas nos sete municípios da RM (Silva; Clementino, 2024). A falta de coordenação por parte do governo estadual, somada ao desinteresse de prefeitos em adotar estratégias conjuntas, revela que a gestão metropolitana plena ainda encontra obstáculos relevantes. Segundo Silva e Clementino, embora o governo tenha atuado fortemente durante a formulação do plano, “a agenda foi enfraquecida após sua conclusão” (Silva; Clementino, 2024), gerando um vazio institucional na etapa de execução.

Um ponto em comum entre as duas experiências é a importância da participação social no processo de formulação dos PDUI. Na RMBH, a construção do plano envolveu universidades, movimentos sociais e representantes dos municípios. Já na RMGV, a realização de audiências públicas possibilitou certo avanço na legitimação do processo. No entanto, os representantes da sociedade

civil ainda possuem participação minoritária nos órgãos deliberativos, o que compromete o caráter democrático da governança (Silva; Clementino, 2024).

4.2. PMHIS da RMBH

Como outros planos setoriais, a formulação do PMHIS da RMBH constitui um marco no esforço de institucionalização da política habitacional em escala metropolitana, em consonância com os preceitos do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) e os princípios da Política Nacional de Habitação (PNH). A proposta foi concebida como instrumento técnico e orientativo, com o objetivo de "instituir um marco de referência conceitual e programático da política metropolitana", estabelecendo prioridades e estratégias para "o enfrentamento das necessidades identificadas e projetadas, para o horizonte temporal de 10 anos" e aprovada pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024c, p.80).

O processo de elaboração do plano foi estruturado em três etapas principais, em conformidade com as orientações metodológicas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS): (i) definição da proposta metodológica e do plano de trabalho, com ênfase na participação social; (ii) desenvolvimento do Diagnóstico Habitacional da RMBH; e (iii) elaboração do Plano de Ação, orientado pelas evidências e demandas identificadas nas etapas anteriores (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024c, p.41). O Diagnóstico constituiu a base analítica do plano e compreendeu quatro eixos temáticos: contexto socioeconômico e territorial; necessidades habitacionais; produção e oferta habitacional; e capacidades institucionais e sociais. Seu objetivo foi gerar uma compreensão integrada da situação habitacional da RMBH, subsidiando a formulação de estratégias alinhadas à gestão interfederativa e às funções públicas de interesse comum (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.27)

Com base nesse diagnóstico, o objetivo principal do plano foi definido como o de "criar condições de gestão metropolitana da política habitacional", de modo a viabilizar a "redução das necessidades habitacionais identificadas" ao longo de um prazo de 18 anos (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024c, p.40). Para tanto, ainda segundo a Agência RMBH, o plano propõe articular ações estratégicas nos níveis estadual, municipal e federal, priorizando intervenções em áreas com alta

vulnerabilidade, como os NUI, e reconhecendo a importância da cooperação entre os entes federativos para garantir eficácia na gestão territorial. O conteúdo do PMHIS abrange diretrizes e ações organizadas em dois grandes eixos estratégicos, o institucional e o territorial. No primeiro, destaca-se o fortalecimento da governança metropolitana e das capacidades institucionais dos municípios; no segundo, a formulação de cenários de atendimento à demanda habitacional com base em tipologias, projeções populacionais e identificação de áreas prioritárias para atuação (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024c, p.81-82).

Além disso, o plano assume o compromisso de orientar-se pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobretudo o ODS 11, ao afirmar que a habitação deve ser tratada como "vetor de desenvolvimento urbano e social", sendo a moradia digna um "direito humano fundamental" (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024c, p.27)

O diagnóstico do PMHIS identifica os NUI como elementos centrais na configuração socioespacial da metrópole. O documento aponta que os municípios "mais conurbados com a capital e mais implicados na dinâmica metropolitana concentram a maior quantidade de NUI tipo favelas", sendo Ribeirão das Neves o que apresenta as situações mais precárias, em um contexto de forte crescimento populacional (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.270). Nessas áreas, o acesso à terra e à moradia adquire "centralidade na relação com as outras funções públicas de interesse comum", o que reforça a necessidade de políticas integradas que articulem regularização fundiária, urbanização e provisão habitacional (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.270-271). O plano reconhece ainda que os NUI concentram "todos os tipos de necessidades habitacionais, sejam elas classificadas como déficit ou como inadequação", de modo que devem "polarizar um conjunto de ações programáticas para o enfrentá-las", com destaque para a regularização fundiária (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.271). Assim, o PMHIS evidencia que enfrentar a informalidade urbana na RMBH exige planejamento territorial e provisão de terra urbanizada, conciliando as dimensões ambiental, social e urbanística na promoção do direito à moradia e da justiça territorial.

No entanto, de acordo com o estudo de Nascimento e Libânio (2016), a ocupação Terra Nossa, localizada na zona norte de Belo Horizonte, constitui um exemplo emblemático das limitações do poder público em assegurar o direito à moradia digna. Mesmo após anos de existência, a comunidade permanece em

situação de insegurança fundiária, enfrentando ameaças de remoção e sem acesso pleno a políticas públicas de urbanização e regularização (Nascimento, Libânio 2016). O caso evidencia a dissonância entre os dispositivos constitucionais que garantem a função social da propriedade e a prática institucional, que frequentemente ignora as demandas de populações de baixa renda em contextos metropolitanos marcados por exclusão e informalidade, revelando as contradições de uma metrópole legalmente instituída, mas ainda incapaz de garantir, de forma integrada e equitativa, os direitos fundamentais previstos na Constituição e efetivos seus planos. A carência de um planejamento metropolitano vinculante e de um sistema de gestão democrática e cooperativa entre estado e municípios favorece a perpetuação da informalidade urbana, da vulnerabilidade social e da segregação espacial (Aragão, 2018; Gouvêa, 2005).

No capítulo 6, após a descrição da metodologia utilizada no trabalho que está contemplada no capítulo 5, se aborda a análise do PMHIS da RMBH, as características de formação da ocupação e as percepções do poder público e de seus moradores do atingimento das demandas da ocupação e da participação deles na elaboração do Plano.

5. METODOLOGIA DE PESQUISA

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, voltada à compreensão das lacunas entre o conteúdo do PMHIS da RMBH e a realidade vivenciada pelos moradores da ocupação Terra Nossa. Buscou-se analisar em que medida o plano contempla as necessidades habitacionais NUI.

A abordagem qualitativa permitiu captar os significados construídos pelos sujeitos e instituições envolvidas. Segundo Alves e Silva (1992), a análise qualitativa é fundamental para a apreensão da realidade vivida, especialmente quando se busca compreender experiências e discursos em contextos de exclusão e vulnerabilidade. Trata-se de um processo indutivo, que exige sensibilidade do pesquisador e compromisso com a sistematização e interpretação dos dados à luz de referenciais teóricos (Alves; Silva, 1992). Essa análise, conforme descrita pelas autoras, busca apreender o caráter multidimensional dos fenômenos sociais, considerando os sentidos atribuídos pelos sujeitos, suas trajetórias e inserções no território. Essa abordagem permitiu, portanto, capturar os modos como diferentes atores interpretam, enfrentam e ressignificam as políticas públicas que os afetam. Para tanto, foi utilizado o estudo de caso articulado à análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação assistemática do território.

Estudo de caso, é compreendido como uma investigação empírica que examina um fenômeno contemporâneo em seu contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes (Yin, 2015, p.39). Assim, essa escolha metodológica se justifica pela necessidade de investigar de forma aprofundada um caso único, a ocupação Terra Nossa, como expressão das tensões entre o discurso institucional da política habitacional metropolitana e a realidade concreta dos territórios informais. De acordo com Yin, o estudo de caso, nesse contexto, também permite incorporar múltiplas fontes de evidência e construir uma narrativa coerente e situada, atendendo ao princípio da densidade empírica e contextual da pesquisa qualitativa.

A análise documental utilizada neste estudo foi a idealizada por Bardin (2011 *apud* Santos, 2012), que descreve a análise documental como um conjunto de tratamentos de dados qualitativos que permitem interpretar comunicações de forma sistemática e objetiva, com o objetivo de identificar sentidos, padrões e estruturas

latentes presentes nos textos, discursos ou documentos. Essas técnicas compreendem três fases principais: a pré-análise (constituição do corpus documental), a exploração do material e o tratamento dos resultados.

A definição do corpus documental foi uma etapa crucial na análise de conteúdo, pois foi a partir dele que se delimitou o universo empírico da pesquisa. Segundo Bardin (2011 *apud* Santos, 2012), o corpus corresponde ao conjunto de documentos selecionados intencionalmente para análise, sendo composto por materiais que guardam pertinência direta com o objeto investigado. Essa constituição exige critérios rigorosos de seleção, como representatividade (refletir adequadamente o universo pesquisado) e homogeneidade (assegurar coerência temática entre os materiais), pertinência (relação direta com os objetivos da pesquisa). Tais critérios garantem que o corpus não seja uma mera coleta aleatória de dados, mas um recorte analítico estruturado e justificado (Bardin, 2011 *apud* Santos, 2012). No contexto desta pesquisa, isso significou selecionar documentos institucionais que expressam a forma como o poder público concebe, organiza e comunica sua política habitacional metropolitana, especialmente no que tange aos NUI. Assim, foi realizada uma leitura crítica e sistemática do PMHIS da RMBH (versão preliminar) e de demais documentos oficiais como o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), legislações estaduais e municipais pertinentes planos setoriais, bem como relatórios da Agência RMBH. A seleção foi guiada por sua relevância para a política habitacional de interesse social, com ênfase na atuação sobre NUI.

Durante a pesquisa, houveram tentativas de acessar a Certidão de Inteiro Teor, a Certidão de Origem do Imóvel e/ou o número de matrícula do imóvel por meio da Associação de Moradores da Ocupação Terra Nossa, a fim de entender, em sua completude, qual é o histórico da posse do terreno e como está sua situação fundiária na atualidade, tendo em vista que os relatos das entrevistas, embora semelhantes, não elucidaram de forma clara como está a posse da terra nos dias de hoje. No entanto, os associados não quiseram disponibilizar tais documentos, justificando tratar-se de documentos e dados pessoais. Foi tentado, então, obter mais informações sobre o endereço completo da Ocupação nas plataformas BHMap, que é uma plataforma da Prefeitura de Belo Horizonte para acessar e visualizar dados geográficos e informações da cidade e no Sistema de Informações Urbanísticas e Endereços (Siurbe), o sistema georreferenciado da Prefeitura de Belo

Horizonte que possibilita a emissão de documentos e informações urbanísticas e de endereços pela Web, de forma integrada, visando à agilidade na prestação dos serviços aos cidadãos. Além disso, foi tentado o contato com a Prefeitura de Belo Horizonte para conseguir esses dados para que, com eles, fosse possível fazer uma busca da matrícula do imóvel no 8º Ofício de Registro de Imóveis de Belo Horizonte, cartório responsável pelo registro de imóveis da região da ocupação. No entanto, infelizmente, não foi possível conseguir retorno a partir dos caminhos disponíveis.

As entrevistas semiestruturadas constituíram a principal fonte empírica da pesquisa. Essa técnica é especialmente adequada para estudos qualitativos em contextos complexos, pois permite acessar os sentidos atribuídos pelos sujeitos às suas experiências. Segundo Alves e Silva (1992), a entrevista semiestruturada não se constitui em um instrumento fechado, mas em uma conversação dirigida, que permite ao entrevistado expressar seus pensamentos, sentimentos, valores e percepções com liberdade e profundidade. Como observam as autoras, a formulação flexível das questões e a partilha do momento da fala entre entrevistador e entrevistado criam um espaço dialógico propício à apreensão de significados complexos (Alves; Silva, 1992). Essa estrutura é fundamental para garantir comparabilidade entre entrevistas, sem perder a riqueza interpretativa das falas espontâneas. Além disso, as entrevistas permitiram captar não apenas opiniões, mas também formas de percepção e estratégias cotidianas de enfrentamento dos desafios habitacionais. A escuta atenta e situada das narrativas possibilitou a reconstrução de trajetórias e a identificação de conflitos, resistências e formas de agência que nem sempre são visíveis nos documentos oficiais. É importante salientar que, antes da realização das entrevistas, o projeto de pesquisa e o respectivo roteiro foram submetidos à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (CEP/FHEMIG), tendo sido aprovados em 10 de julho de 2025, sob o parecer nº 7.699.325. O Comitê atestou que o estudo atende aos critérios éticos estabelecidos pela Resolução CNS nº 466/2012, bem como às boas práticas em pesquisa envolvendo seres humanos, reconhecendo sua relevância científica e o compromisso com a proteção dos participantes. Ademais, o risco de constrangimento pessoal durante a participação nas entrevistas foi minimizado mediante a orientação prévia sobre o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), também devidamente aprovado pelo CEP e assinado por todos os entrevistados.

Em relação às entrevistas foram entrevistados dois grupos:

a) Moradores da ocupação Terra Nossa: a ideia inicial era entrevistar entre 5 a 10 moradores, com diversidade de gênero, idade, tempo de residência, escolaridade, ocupação e envolvimento comunitário. Foi possível entrevistar 7 pessoas, 5 mulheres e 2 homens. O perfil dos moradores traçado a partir do gênero, idade, profissão e há quanto tempo residem na ocupação foi elucidado no Quadro 1.

Quadro 1 - Perfil dos moradores que foram entrevistados

Código	Gênero	Idade	Profissão	Há quanto tempo mora na ocupação
ENTREVISTADO 1	Feminino	61	Aposentada	11 anos
ENTREVISTADO 2	Feminino	42	Auxiliar de serviços gerais, mas atualmente dona de casa	Morou 1 ano no passado, saiu da ocupação e retornou há 1 ano
ENTREVISTADO 3	Masculino	56	Autônomo	9 anos
ENTREVISTADO 4	Feminino	40	Cozinheira	5 anos
ENTREVISTADO 5	Feminino	52	Decoradora de festas e cuidadora de idosos	11 anos
ENTREVISTADO 6	Masculino	40	Eletricista e gesseiro	11 anos
ENTREVISTADO 7	Feminino	40	Estudante e dona de casa	5 anos

Fonte: Elaboração própria baseado nas entrevistas semiestruturadas (2025).

O conteúdo das entrevistas foi dividido nos seguintes eixos temáticos:

- Perfil e origem dos moradores, histórico e funcionamento da ocupação;
- Condições de moradia e acesso a serviços urbanos;
- Relação com os poderes públicos municipais e estaduais;
- Conhecimento sobre o PMHIS e participação em sua elaboração;
- Demandas prioritárias para o território.

b) Técnicos e gestores públicos envolvidos no PMHIS: A ideia inicial era fazer ao menos 3 entrevistas. No entanto, houve uma dificuldade de contatar gestores da empresa contratada pela Agência RMBH para elaborar o plano (Latus Consultoria), devido ao contrato de elaboração do plano já ter sido encerrado. Assim, foram realizadas duas entrevistas com duas gestoras da própria Agência RMBH.

As entrevistas foram gravadas com consentimento, transcritas integralmente, codificadas por perfil e organizadas por eixo temático. Foi garantido o anonimato dos participantes. Como defendido por Alves e Silva (1992), o processo de transcrição literal e de codificação é uma etapa essencial da análise, pois permite que o pesquisador identifique categorias emergentes, compare depoimentos e estruture inferências fundadas em evidências.

Além disso, durante a visita de campo à ocupação Terra Nossa, no dia 06 de setembro de 2025, foi realizada observação direta e não sistematizada das condições estruturais do território, circulação de serviços, equipamentos públicos e interações comunitárias. As anotações foram organizadas em diário de campo com registros cronológicos e temáticos. A observação, nesse caso, não busca quantificar eventos, mas sensibilizar o olhar do pesquisador para a espacialidade das desigualdades e para aspectos não verbalizados nas entrevistas. Segundo Alves e Silva (1992), essa estratégia amplia a compreensão do pesquisador sobre o contexto vivido, sendo essencial para a análise aprofundada. O registro atento das interações e ambiências territoriais ofereceu subsídios para compreender a materialidade da exclusão urbana e os modos informais de organização e resistência das populações residentes.

Os dados, tanto das entrevistas semiestruturadas quanto do corpus documental, foram tratados com base no método de análise de conteúdo temática conforme Bardin (2011 *apud* Santos, 2012), buscando identificar regularidades, rupturas e silêncios em relação aos eixos centrais da pesquisa. A análise de conteúdo foi especialmente útil neste contexto por permitir operar com material diversificado e simbolicamente denso (Bardin, 2011 *apud* Santos, 2012). Ao classificar os fragmentos documentais em categorias temáticas, a pesquisa permite identificar núcleos de sentido presentes nos discursos, articulando-os com os referenciais teóricos e com os objetivos da pesquisa. A triangulação entre fontes (documentos, entrevistas e observações) visa conferir validade analítica à pesquisa, assegurando que interpretações sejam ancoradas em múltiplas evidências (Alves; Silva, 1992). Essa triangulação é, ao mesmo tempo, uma estratégia metodológica e uma posição epistemológica, na medida em que reconhece a complexidade dos fenômenos urbanos e a necessidade de múltiplas vozes e registros para sua compreensão.

A integração entre as técnicas qualitativas adotadas, análise documental, entrevistas e observação assistemática, possibilitou uma aproximação crítica e aprofundada entre o planejamento urbano formalizado no PMHIS da RMBH e as condições concretas vivenciadas por moradores de territórios informalmente urbanizados. Ao combinar a análise de conteúdo com a escuta qualificada e a observação direta, pretendeu-se revelar como as políticas públicas metropolitanas operam (ou falham) na prática, especialmente frente aos desafios dos NUI. Espera-se que o conjunto de procedimentos metodológicos contribua para evidenciar contradições, lacunas e potencialidades na articulação entre as políticas metropolitanas de habitação e o direito à moradia digna, trazendo à tona a voz dos sujeitos que muitas vezes são excluídos do processo de planejamento urbano.

6. A OCUPAÇÃO TERRA NOSSA E O PMHIS

A ocupação Terra Nossa surge em um cenário, pós 2000, de intensificação das demandas habitacionais nas metrópoles brasileiras e do agravamento de processos de expulsão de contingentes populacionais mais vulneráveis, devido a, sobretudo, aumento do custo das terras e valorização imobiliária que ocorreram nas cidades brasileiras, em virtude da política habitacional do governo federal. Nas próximas seções serão estudados sua constituição e a percepção da população residente nesta sobre a elaboração do PMHIS.

6.1. Constituição e caracterização de Terra Nossa

A ocupação Terra Nossa constitui-se como um exemplo emblemático do padrão de urbanização periférica RMBH, combinando processos de autoconstrução, ausência de planejamento integrado e forte protagonismo comunitário. Sua origem remonta a 2014,, quando um pequeno grupo de famílias, pressionado pelo aumento do custo da moradia formal e pela insuficiência dos programas habitacionais existentes, decidiu instalar-se em um terreno até então desocupado, localizado no extremo leste do município de Belo Horizonte. Diferentemente de outras ocupações urbanas da RMBH, este processo não foi conduzido por movimentos sociais organizados, mas estruturado de forma autônoma, com a própria comunidade assumindo a liderança e a defesa do território (Nascimento; Libânio, 2016).

A escolha da área foi influenciada por fatores como disponibilidade física do terreno, que era próximo ao Taquaril, uma área já urbanizada na qual grande parte dos primeiros ocupantes já possuíam vínculos, e ausência imediata de contestação judicial à posse. Desde o início, a ocupação apresentou uma singularidade jurídica: não houve, até o momento, registro de ações judiciais contestando formalmente a presença dos moradores, o que contribuiu para a permanência pacífica no local. O único episódio de conflito ocorreu nos primeiros meses, quando a prefeitura de Sabará realizou uma ação de remoção em uma porção limítrofe, deslocando parte dos moradores para dentro dos limites de Belo Horizonte (Nascimento; Libânio, 2016).

Localizada acima do bairro Cidade Jardim Taquaril, a Terra Nossa encontra-se em um dos pontos mais elevados da capital, em área de topo de morro que funciona

como divisor natural entre Belo Horizonte e Sabará. A ocupação também fica próxima da divisa com Nova Lima, onde ficam algumas mineradoras, de tal modo que imagina-se que essas podem ter sido proprietárias da área da ocupação no passado. O acesso principal se dá pela Avenida Country Club, mas existem vias secundárias e trilhas que conectam o território à estrada que liga Nova Lima e Sabará. Essa localização periférica e relativamente isolada tem implicações diretas no acesso a serviços e oportunidades, reforçando o caráter autossuficiente da organização comunitária local.

A figura 1 é uma fotografia que mostra a principal via de acesso à ocupação. Como pode-se verificar a partir da imagem, grande parte da ocupação fica em uma área íngreme, como ocorre em outras ocupações de Belo Horizonte, área essa que pode ter problemas de escorregamento ao longo do tempo, por conta da retirada da cobertura vegetal e da construção das moradias.

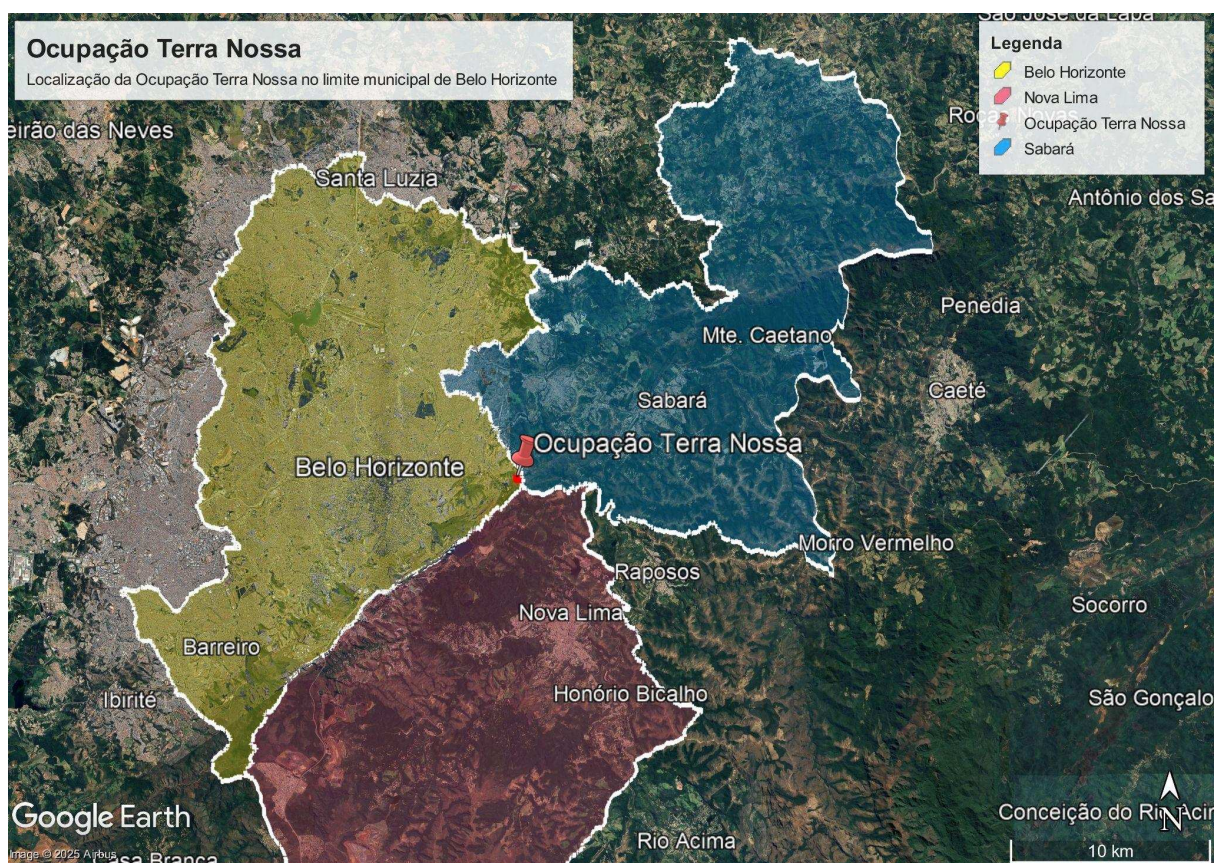
Figura 1 - Foto da Ocupação Terra Nossa



Fonte: NASCIMENTO, Denise Morado; LIBÂNIO, Clarice (orgs.). *Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Favela é Isso Aí, 2016, p.125.

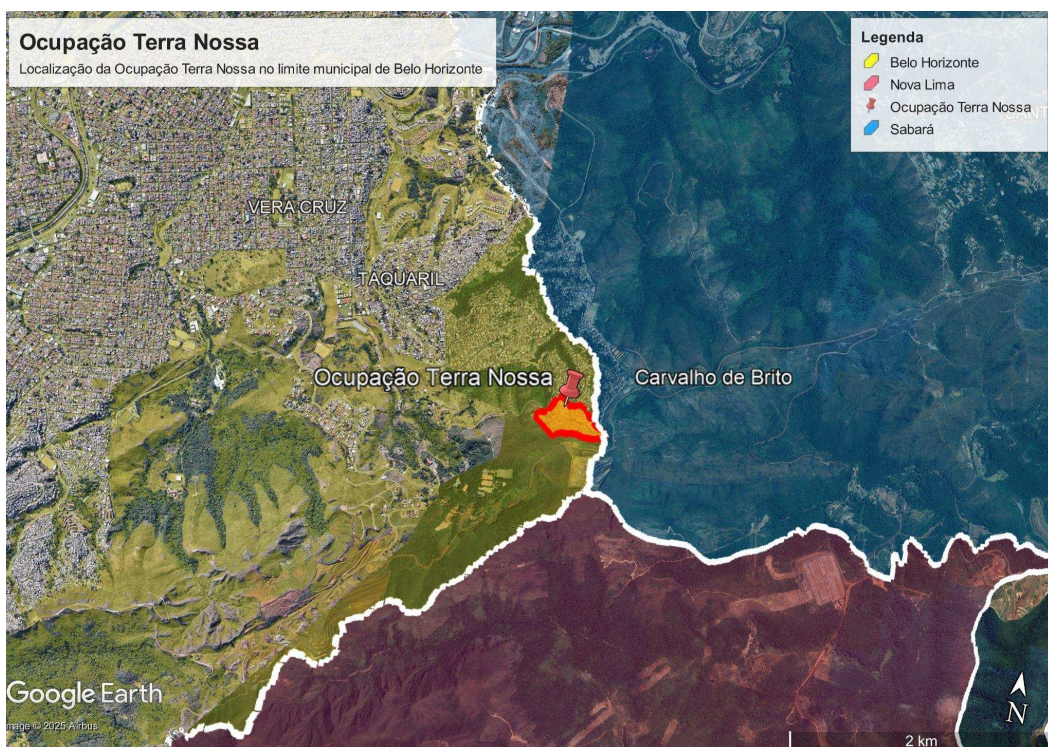
As Figuras 2, 3, 4 e 5 apresentam a localização da ocupação Terra Nossa em relação aos limites municipais de Belo Horizonte, Sabará e Nova Lima, e a sua localização em relação aos limites das regionais administrativas de Belo Horizonte evidenciando a sua proximidade com esses municípios.

Figura 2 – Localização da Ocupação Terra Nossa: Limites com Sabará e Nova Lima



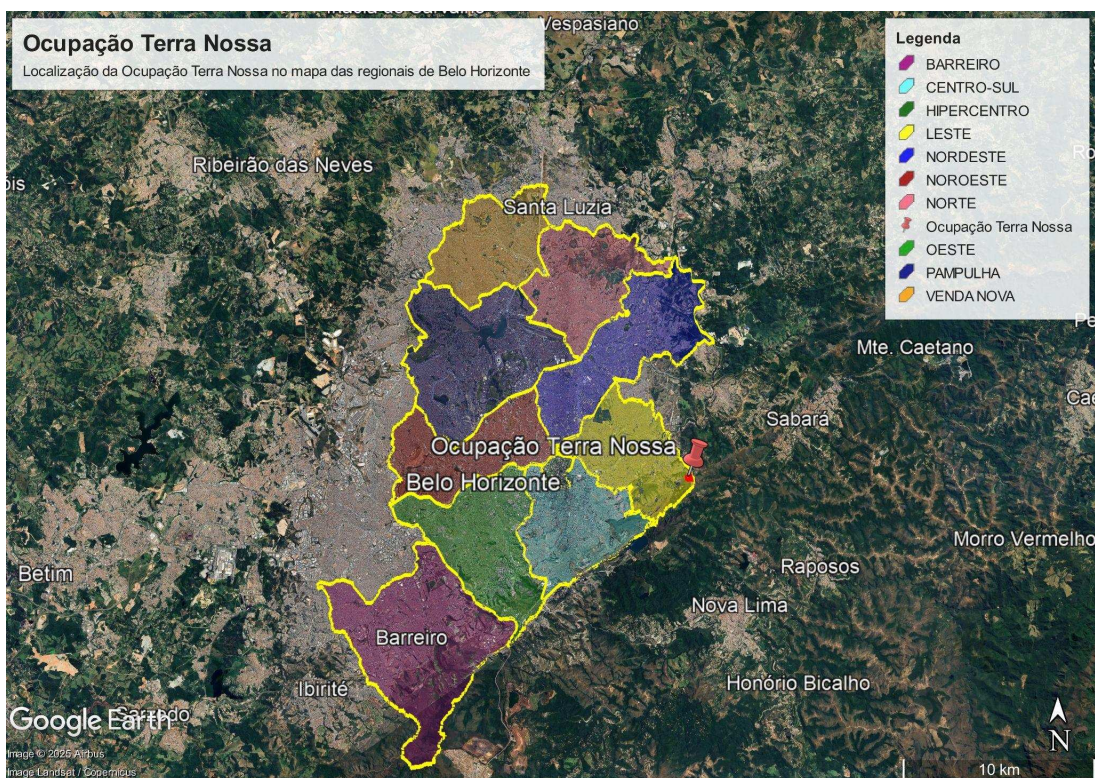
Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth Pro e de dados dos limites municipais disponibilizados pelo Portal de Mapas do IBGE e de dados dos limites das regionais administrativas disponibilizados pelo BHMap (2025).

Figura 3 – Localização da Ocupação Terra Nossa: Limites com Sabará e Nova Lima



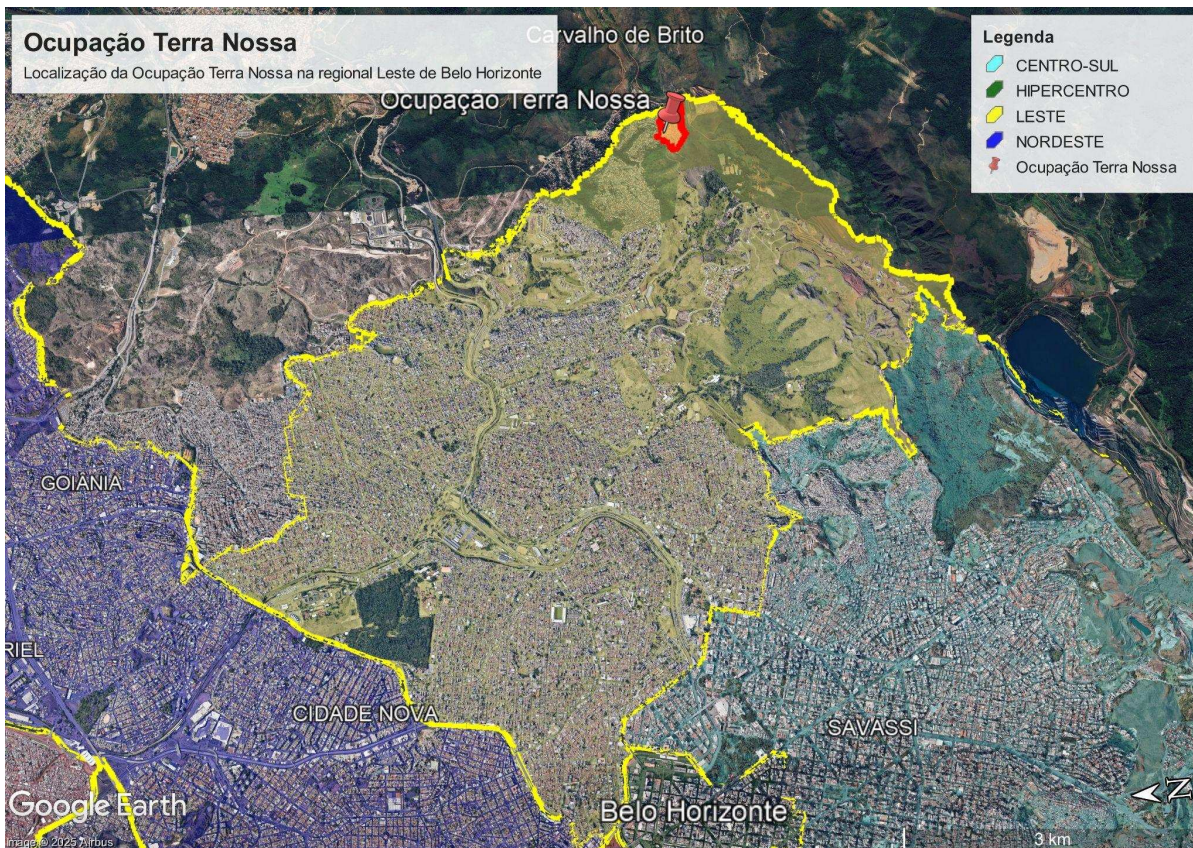
Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth Pro e de dados dos limites municipais disponibilizados pelo Portal de Mapas do IBGE e de dados dos limites das regionais administrativas disponibilizados pelo BHMap (2025).

Figura 4 – Localização da Ocupação Terra Nossa: Município de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth Pro e de dados dos limites municipais disponibilizados pelo Portal de Mapas do IBGE e de dados dos limites das regionais administrativas disponibilizados pelo BHMap (2025).

Figura 5 – Localização da Ocupação Terra Nossa: Regional Leste de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth Pro e de dados dos limites municipais disponibilizados pelo Portal de Mapas do IBGE e de dados dos limites das regionais administrativas disponibilizados pelo BHMap (2025).

A área ocupada apresenta forte contraste com o traçado urbano regular dos bairros planejados, reproduzindo características comuns a outros NUI da RMBH: parcelamento irregular, ausência de vias carroçáveis, declividade acentuada e ocupação sobre terrenos ambientalmente frágeis. Conforme apontam Veloso *et al.* (2024), a construção da identidade coletiva em espaços como a Terra Nossa é inseparável das condições materiais de seu território, sendo que as relações de vizinhança, a solidariedade interna e a memória da luta pela permanência se tornam elementos estruturantes de sua organização social.

A ausência de infraestrutura viária formal faz com que a circulação interna dependa de ruelas estreitas, becos e escadarias improvisadas, muitas vezes formadas por cortes irregulares na encosta, o que limita o acesso de veículos e dificulta a prestação de serviços públicos como coleta de resíduos e transporte coletivo (Nascimento; Libânio, 2016).

As primeiras construções foram majoritariamente erguidas com madeira e materiais reaproveitados, configurando um padrão construtivo frágil e suscetível a intempéries. Com o passar dos anos, parte das moradias passou a ser substituída por edificações de alvenaria, resultado do esforço individual dos moradores, mas ainda sem orientação técnica ou regularização formal (Nascimento; Libânio, 2016). Essa evolução construtiva é característica de muitos NUI da RMBH, onde a autoconstrução representa não apenas a solução possível para obtenção da moradia, mas também uma estratégia incremental de melhoria habitacional, ainda que distante dos padrões estabelecidos pelo conceito de “moradia digna” previsto na PNH (Brasil, 2010 *apud* Motta, 2016).

O levantamento realizado por Nascimento e Libânio (2016) indica que, em 2014, a Terra Nossa abrigava cerca de 235 famílias, distribuídas em uma área aproximada de 72 mil m², resultando em adensamento significativo em determinados setores. Não havia, à época, redes completas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo o fornecimento de energia elétrica frequentemente realizado por ligações irregulares.

A Figura 6 mostra a vista aérea atual da ocupação, na qual é possível identificar a densidade das construções, a disposição das vias internas e a relação do território com a topografia acidentada que o circunda, e o Quadro 2 sintetiza as principais características urbanísticas e demográficas da Terra Nossa, com base nos levantamentos disponíveis.

Figura 6 – Vista aérea da ocupação Terra Nossa



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth Pro (2025).

Quadro 2 - Características gerais da ocupação Terra Nossa

Ano de início	2014
Número de famílias aproximado	235
Área ocupada	72000 m ²
Rede de água e esgoto	Auto Construído
Rede de energia elétrica	Auto Construído
Acesso e vias	Auto Construído, sem calçamento
Transportes públicos de acesso	Linha 902 Taquaril/Castanheiras
Associação de moradores	Duas associações existentes
Situação jurídica	Sem mandado de reintegração de posse expedido

Fonte: Nascimento; Libânio (2016, p.125), entrevistas com moradores (2025) e observações de campo (2025).

A inserção da ocupação no tecido urbano metropolitano reflete a incapacidade estrutural da governança interfederativa em responder, de forma coordenada, à demanda habitacional das camadas populares, como apontam estudos sobre a implementação do Estatuto da Metrópole e sobre a governança metropolitana no Brasil (Garson, 2019; Aragão, 2016). Segundo o PMHIS da RMBH, é nas regiões que fazem interface direta com Belo Horizonte que se concentram os núcleos informais nos quais as funções públicas de interesse comum ganham relevância diante das necessidades que emergem da informalidade, caracterizada pela centralidade que o acesso à terra e à moradia (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.271). Esse é o caso da ocupação Terra Nossa.

O entorno imediato dela é marcado por uma combinação de assentamentos precários e fragmentos de vegetação remanescente. Embora o território se localize próximo a bairros populares consolidados, como o próprio Taquaril, a carência de equipamentos públicos de grande porte e a dificuldade de deslocamento para os polos de emprego reforçam a condição de isolamento socioeconômico. Veloso *et al.* (2024) observam que ocupações como a Terra Nossa não são apenas resposta à insuficiência das políticas habitacionais, mas também expressão de uma disputa por terra urbanizada que, frequentemente, se dá à revelia do planejamento estatal.

Assim, a ocupação cumpre uma função social imediata ao oferecer moradia a famílias que, de outra forma, estariam submetidas a condições ainda mais precárias, mas o faz em um contexto que perpetua desigualdades e reforça a segregação socioespacial. Essa tensão entre garantia de moradia e manutenção da precariedade é central para compreender a relação entre a Terra Nossa e as diretrizes do PMHIS da RMBH, conforme será analisado no tópico seguinte.

6.2. Diagnóstico do PMHIS

O diagnóstico do PMHIS evidencia que o padrão de urbanização metropolitana segue profundamente desigual. As condições de mobilidade, infraestrutura básica e acesso aos serviços públicos continuam refletindo as assimetrias históricas entre a capital e os municípios periféricos, o que impacta diretamente a possibilidade de concretização do direito à moradia digna nos territórios populares (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.116). A análise espacial realizada pelo Plano demonstra que a expansão urbana da RMBH,

associada à dispersão dos assentamentos informais e à carência de investimentos públicos coordenados, produz um espaço fragmentado, onde a precariedade infraestrutural se torna componente estrutural da habitação metropolitana.

No eixo da mobilidade e transporte, o PMHIS aponta que a RMBH abriga cerca de 6 milhões de habitantes distribuídos em 34 municípios, sendo que aproximadamente 42% dessa população realiza deslocamentos diários entre o local de moradia e o trabalho ou estudo (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.118). A maior parte desses fluxos é direcionada ao município-polo, revelando uma estrutura fortemente radial e dependente dos eixos que convergem à capital. Essa configuração, concentrada nos corredores da Avenida Cristiano Machado, Antônio Carlos e Amazonas, resulta em sobrecarga dos sistemas de transporte coletivo e em tempos médios de deslocamento superiores a 90 minutos diários para grande parte da população de baixa renda residente nas periferias (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.118-119).

O diagnóstico observa que, embora Belo Horizonte possua o maior número de linhas de ônibus e transporte suplementar da região, a cobertura intermunicipal é deficiente. O sistema metropolitano de transporte coletivo, sob responsabilidade do Estado, atende a cerca de 600 linhas, mas apresenta baixa integração tarifária e espacial, com pouca compatibilidade entre os sistemas municipais e metropolitanos. Nos municípios periféricos, como Ribeirão das Neves, Ibité, Santa Luzia e Sabará, territórios que concentram assentamentos precários, predominam linhas longas, com baixa frequência e tempo de espera superior a 30 minutos nos horários de pico, o que reforça o isolamento territorial (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.123-124).

No que se refere à infraestrutura viária, o PMHIS identifica uma rede estruturada por rodovias federais e estaduais, BR-040, BR-381, BR-262, MG-010 e MG-424, que garantem o escoamento econômico e a conexão regional, mas não contemplam adequadamente às demandas cotidianas de mobilidade da população de baixa renda. As vias locais, responsáveis pela ligação interna entre os bairros e distritos, encontram-se, em grande parte dos municípios metropolitanos, em condições precárias de pavimentação e drenagem, agravadas pela ocupação irregular de encostas e fundos de vale. O documento ressalta que a carência de infraestrutura viária adequada nos assentamentos informais compromete não apenas a mobilidade cotidiana, mas também o acesso de serviços públicos, como

transporte escolar, coleta de lixo e atendimento de emergência (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.119-123).

Além disso, o PMHIS chama atenção para o fato de que a dependência quase exclusiva do transporte rodoviário acentua a vulnerabilidade dos moradores das periferias, que se veem sujeitos à variação de tarifas e à falta de alternativas modais. As iniciativas de ampliação do metrô e dos corredores de BRT, embora previstas em planos anteriores, permanecem insuficientes e desarticuladas das dinâmicas habitacionais e do crescimento das ocupações (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.125-127). Assim, a mobilidade na RMBH ainda é definida menos como direito social e mais como obstáculo cotidiano, especialmente para famílias residentes em áreas informais situadas em zonas de topografia acidentada e distante dos principais eixos de transporte, caso semelhante ao observado na Ocupação Terra Nossa, cuja inserção territorial combina baixa acessibilidade e precariedade viária.

Esse quadro demonstra que a desigualdade na mobilidade metropolitana não se limita à ausência de transporte público eficiente, mas é expressão de um modelo de urbanização segregador, no qual o acesso físico à cidade reproduz e intensifica a exclusão socioespacial. O PMHIS observa que os custos de deslocamento consomem parcela significativa da renda das famílias de baixa renda, o que repercute sobre a sua capacidade de custear outras dimensões da moradia, como o saneamento e o consumo de energia (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.128-130). Assim, a precariedade da infraestrutura urbana se converte em barreira material e simbólica ao exercício pleno da cidadania.

As desigualdades observadas na estrutura de mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte são acompanhadas por severas disparidades no acesso às redes de saneamento básico e aos serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas periféricas e em assentamentos informais. O diagnóstico do PMHIS destaca que o padrão de urbanização da metrópole é marcado por uma infraestrutura incompleta e fragmentada, onde a universalização dos serviços básicos ainda é um horizonte distante, mesmo após sucessivos programas federais e estaduais de investimento em habitação e saneamento (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.130).

No que se refere ao abastecimento de água, o documento identifica que, embora 94% dos domicílios particulares permanentes da RMBH sejam atendidos por

rede geral, as desigualdades intraurbanas são expressivas. Municípios como Belo Horizonte, Betim e Contagem apresentam índices próximos à universalização, enquanto outros, como Ribeirão das Neves, Esmeraldas, Santa Luzia e Sabará, registram taxas inferiores a 85%, com grande heterogeneidade entre os bairros (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.130-132). A situação do esgotamento sanitário é ainda mais crítica. O PMHIS evidencia que cerca de 15% dos domicílios da RMBH não estão conectados à rede geral de coleta de esgoto, o que representa aproximadamente 270 mil unidades domiciliares (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.133). A proporção de domicílios com fossas rudimentares ultrapassa 30% em alguns municípios do colar metropolitano, como Sarzedo e São José da Lapa, refletindo a ausência de políticas de integração entre o planejamento habitacional e o saneamento básico. O relatório alerta que essa desigualdade territorial gera impactos diretos sobre os indicadores ambientais e de saúde pública, especialmente nos assentamentos situados em encostas ou próximos a cursos d'água, sujeitos à contaminação por esgoto *in natura*, uma realidade recorrente também nas ocupações urbanas como a Terra Nossa.

A análise da coleta e destinação dos resíduos sólidos reforça o mesmo padrão de exclusão. Segundo o PMHIS, menos de 70% dos municípios da RMBH possuem sistema de coleta regular que alcance todos os domicílios de seu território (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.136). Nos assentamentos informais, a irregularidade da coleta é agravada pela dificuldade de acesso dos caminhões a vias estreitas e íngremes, o que leva à prática de descarte irregular em terrenos baldios e fundos de vale. O documento registra que cerca de 10% do total de resíduos gerados na metrópole ainda é destinado de forma inadequada, sem triagem ou disposição ambientalmente segura (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.137-138). A ausência de política metropolitana de manejo compartilhado de resíduos e de incentivos à coleta seletiva impede o reaproveitamento de materiais e contribui para a degradação ambiental, afetando de maneira mais intensa as comunidades de baixa renda.

Além da precariedade nas redes de saneamento e coleta, o acesso aos equipamentos públicos se revela profundamente desigual. No campo da saúde, a pesquisa identificou que apenas 11 dos 34 municípios da RMBH possuem hospital de média ou alta complexidade, o que impõe aos moradores das periferias longos deslocamentos até Belo Horizonte ou Contagem para atendimento especializado

(Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.141-142). A lógica da regionalização da política pública de saúde acaba por causar este impacto, porém, as Unidades Básicas de Saúde (UBS), embora em expansão, não suprem a demanda populacional e, em diversos municípios, apresentam déficit de profissionais e estrutura inadequada. Essa situação é agravada pela dispersão territorial e pela ausência de transporte público eficiente, o que torna o acesso a serviços básicos uma tarefa dispendiosa e demorada para as famílias que vivem em ocupações urbanas.

Na educação, o diagnóstico mostra avanços relativos na taxa de matrícula nos ensinos fundamental e médio, mas destaca a persistência do déficit de vagas na educação infantil, especialmente em áreas de expansão urbana irregular (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.143-145). Municípios como Ibitiré, Ribeirão das Neves e Vespasiano concentram grande número de crianças fora das creches e pré-escolas públicas, enquanto as escolas existentes em assentamentos populares sofrem com infraestrutura deficiente, ausência de acessibilidade e altos índices de evasão. O plano ressalta que a localização das escolas, frequentemente afastadas das zonas residenciais de baixa renda, acentua a vulnerabilidade das famílias, pois impõe custos de deslocamento adicionais e reduz o tempo disponível para o trabalho doméstico e produtivo das mulheres, um dos grupos mais afetados pela precariedade da moradia (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.145-147).

Esses elementos demonstram que o déficit de infraestrutura urbana e social na RMBH não se limita à ausência de moradia formal, mas envolve um conjunto de dimensões que configuram a precariedade cotidiana da vida nas periferias. As lacunas no abastecimento de água, na coleta de esgoto e resíduos, bem como a distância em relação aos equipamentos de saúde e educação, indicam que o déficit habitacional metropolitano é, em grande medida, um déficit de urbanidade e de acesso ao território planejado.

No caso da Ocupação Terra Nossa, essas condições estruturais ajudam a explicar parte das dificuldades relatadas pelos moradores quanto à mobilidade, ao saneamento e ao acesso a serviços públicos básicos. O diagnóstico do PMHIS, portanto, permite reconhecer que a realidade da Terra Nossa não é um desvio, mas a expressão concreta de uma metrópole que se expande de forma desigual e desarticulada, onde a habitação de interesse social se materializa em contextos de

carência estrutural, nos quais o direito à moradia digna permanece condicionado à luta cotidiana por reconhecimento e infraestrutura.

A análise das necessidades habitacionais desenvolvida pelo plano parte da metodologia consolidada pela Fundação João Pinheiro (FJP), que define o déficit habitacional e a inadequação habitacional como dimensões complementares para mensurar as carências de moradia (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.202). O documento ressalta que a compreensão do déficit habitacional metropolitano requer a análise de fatores quantitativos e qualitativos, envolvendo tanto a falta de unidades habitacionais quanto às condições precárias das moradias existentes, sua localização e o acesso às redes de infraestrutura urbana.

O PMHIS adota os parâmetros técnicos da FJP, segundo os quais o déficit habitacional é composto por quatro componentes principais: habitações precárias, coabitação familiar, domicílios improvisados e ônus excessivo com aluguel. Já a inadequação habitacional é definida a partir da falta de infraestrutura básica, da irregularidade fundiária e das deficiências construtivas das edificações (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.204-205). Essa abordagem permite avaliar tanto a carência de novas unidades quanto a qualidade e sustentabilidade das moradias existentes.

De acordo com os dados estimados para o ano de 2022, o déficit habitacional da RMBH e de seu colar metropolitano foi calculado em aproximadamente 179 mil domicílios (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.230). Desse total, 38,6% correspondem a famílias conviventes, que compartilham o mesmo domicílio por impossibilidade de acesso à moradia própria. Outros 23,4% referem-se a habitações precárias, 19,2% a domicílios improvisados e 18,8% a famílias com ônus excessivo com aluguel (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.231-232). Esses números evidenciam que as carências habitacionais não se restringem ao déficit quantitativo de novas unidades, mas decorrem também da insuficiência de políticas de regularização fundiária e de requalificação urbana.

Em termos espaciais, a distribuição do déficit é heterogênea: Belo Horizonte concentra 22% do total metropolitano, seguida por Contagem (10%), Betim (8%), Ribeirão das Neves (7%), Santa Luzia (6%) e Sabará (5%) (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.233). Esses seis municípios somam quase 60% de todo o déficit metropolitano, o que revela a centralidade dos grandes aglomerados urbanos e das zonas de expansão irregular na conformação das necessidades habitacionais. O

diagnóstico destaca ainda que o déficit é mais expressivo entre famílias com renda mensal de até três salários mínimos, grupo que representa 78% da demanda habitacional (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.234).

A pesquisa de campo conduzida no âmbito do PMHIS também incluiu um levantamento junto às prefeituras, que permitiu avaliar a percepção institucional sobre as carências habitacionais. Entre os 34 municípios da RMBH e do colar metropolitano, 29 declararam possuir áreas com déficit significativo e 27 relataram a existência de assentamentos informais ou favelas em seus territórios (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.235-237). A maioria dos gestores municipais indicou a regularização fundiária, a produção de novas unidades habitacionais e a urbanização de assentamentos como prioridades, o que reforça a importância das políticas de HIS articuladas entre os entes federativos.

No tocante à inadequação habitacional, o PMHIS aponta que mais de 450 mil domicílios da RMBH apresentam algum tipo de inadequação relacionada à infraestrutura básica, à carência construtiva ou à irregularidade fundiária (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.243). Dentre as inadequações mais comuns estão a ausência de ligação à rede de esgoto, a falta de banheiro de uso exclusivo e a precariedade das condições construtivas das edificações. A análise por faixa de renda evidencia que a inadequação é três vezes mais elevada entre famílias com renda inferior a dois salários mínimos (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.246).

A inadequação fundiária se manifesta de forma concentrada nos NUI, definidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) como porções do território urbano que apresentam ocupação irregular do solo e ausência de titulação formal. De acordo com o levantamento do PMHIS, a RMBH e seu colar metropolitano abrigam mais de 1.200 NUI, distribuídos em 32 municípios (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.260). Somente em Belo Horizonte, foram identificados 176 assentamentos informais, concentrando aproximadamente 165 mil domicílios (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.272). Esses números ilustram a dimensão da informalidade urbana e a magnitude do desafio da regularização fundiária e da inclusão territorial.

O plano também elabora uma classificação dos municípios metropolitanos segundo quatro dimensões: demanda do déficit habitacional, inadequação fundiária e edilícia, demandas especiais e capacidade institucional (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.475). A metodologia utiliza variáveis demográficas,

socioeconômicas e institucionais para agrupar os municípios conforme seu perfil habitacional e sua capacidade de gestão. Belo Horizonte, Contagem e Betim foram enquadrados no Grupo 1, caracterizado por grande porte populacional e déficit habitacional significativo; municípios como Ribeirão das Neves, Sabará e Ibirité integram o Grupo 2, marcado por forte presença de núcleos informais e precariedade da infraestrutura urbana; e municípios menores, como São José da Lapa, Esmeraldas e Mário Campos, foram incluídos no Grupo 4, devido à capacidade institucional limitada e à dependência de apoio técnico da Agência RMBH (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.476-479).

Essas classificações revelam que a RMBH apresenta um quadro habitacional estruturalmente desigual, em que as dimensões quantitativas e qualitativas se entrelaçam. A multiplicação de assentamentos informais e a expansão de áreas urbanas sem infraestrutura adequada evidenciam a distância entre o planejamento institucional e a realidade dos territórios. A carência de políticas de produção habitacional continuada e a desarticulação entre as políticas setoriais de habitação, transporte e saneamento resultam na reprodução permanente da informalidade e da vulnerabilidade urbana.

Nesse contexto, a Ocupação Terra Nossa, localizada em um dos setores periféricos de Belo Horizonte, materializa as dinâmicas metropolitanas descritas pelo PMHIS. A ausência de saneamento básico regular, o isolamento em relação à malha de transporte coletivo e a distância dos equipamentos públicos reproduzem, em escala local, as tendências estruturais da metrópole. A partir dessa leitura, torna-se possível compreender que as condições relatadas pelos moradores da Terra Nossa não são fenômenos pontuais, mas expressão concreta das necessidades habitacionais não atendidas identificadas pelo PMHIS da RMBH. O déficit habitacional e a inadequação fundiária descritos no plano encontram correspondência direta na experiência vivida dos ocupantes, o que confirma o caráter estrutural das desigualdades que marcam a produção do espaço metropolitano.

A leitura integrada do Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano permite compreender que as desigualdades territoriais e a fragmentação das políticas urbanas se refletem diretamente nas condições habitacionais das populações de baixa renda. O diagnóstico evidencia que a RMBH é marcada por um padrão de

crescimento urbano periférico e desordenado, no qual a precariedade das redes de infraestrutura, a baixa cobertura do saneamento básico e a insuficiência de equipamentos públicos são elementos estruturantes do déficit e da inadequação habitacional (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.130). Essa realidade se reproduz de forma sistemática nas franjas metropolitanas, onde a expansão de assentamentos informais ocorre como resposta às limitações de acesso à terra urbanizada e à moradia de interesse social.

A situação observada na Ocupação Terra Nossa insere-se nesse contexto mais amplo: a ausência de infraestrutura básica e de transporte regular, as dificuldades de acesso a escolas e unidades de saúde e a irregularidade fundiária são manifestações concretas das carências habitacionais metropolitanas identificadas pelo PMHIS. O plano demonstra que o direito à moradia digna permanece condicionado à capacidade das famílias de se estabelecerem em territórios negligenciados pelo poder público, convertendo a cidade em um espaço de disputa cotidiana. Assim, ao analisar as percepções dos moradores da Terra Nossa, torna-se possível identificar, na escala do vivido, como as contradições entre planejamento e realidade territorial se expressam nas trajetórias e nas experiências de quem habita as margens da metrópole.

6.3. Participação Social no PMHIS da RMBH

A efetividade das políticas públicas em escala metropolitana depende de arranjos institucionais capazes de articular diferentes esferas de poder e incluir a sociedade civil nos processos de decisão. A participação social, nesse sentido, constitui não apenas um princípio normativo, mas uma condição política para o exercício compartilhado das funções públicas de interesse comum, conceito que emerge da própria lógica do federalismo cooperativo inscrito na Constituição de 1988. Segundo Paulo César (2017), as funções públicas de interesse comum são aquelas “que, pela sua natureza ou pelos efeitos que produzem, transcendem os limites de um único município e, por isso, exigem tratamento conjunto, coordenado e solidário entre Estado e municípios” (César, 2017, p. 152).

O reconhecimento dessa interdependência territorial deu origem às regiões metropolitanas, previstas no artigo 25, §3º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), com o propósito de integrar o planejamento e a execução das políticas urbanas de

caráter supralocal. Trata-se de um campo em que a autonomia municipal precisa ser compatibilizada com a solidariedade federativa, sob pena de que a fragmentação administrativa inviabilize a gestão das funções compartilhadas. Essa tensão, como observa César (2017), é permanente no sistema federativo brasileiro, uma vez que o ordenamento jurídico não criou um ente metropolitano autônomo, dotado de personalidade jurídica e competência própria.

A ausência dessa instância intermediária impõe que a governança metropolitana seja exercida por meio de órgãos colegiados e processos decisórios cooperativos, os quais dependem da adesão política dos entes e do envolvimento da sociedade civil. O autor ressalta que a eficácia desse modelo repousa na construção de espaços de deliberação contínua, capazes de conciliar interesses divergentes e promover a execução integrada das políticas urbanas (César, 2017). Esse esforço de coordenação é, em última instância, um exercício de democracia, no qual a participação social funciona como elemento estruturante da legitimidade das decisões.

Na prática, contudo, a institucionalização da participação nas instâncias metropolitanas têm enfrentado limitações. Embora as legislações estaduais e os estatutos nacionais determinem a criação de conselhos e conferências com representação da sociedade civil, o grau de influência efetiva desses espaços ainda é reduzido. Aragão (2015) observa que, muitas vezes, a presença dos municípios e da sociedade nas arenas deliberativas “ocorre de forma protocolar, sem poder decisório ou compromisso político com as deliberações coletivas” (Aragão, 2015, p. 210). Essa constatação expressa o contraste entre a formalização da participação e sua concretização como prática democrática.

A experiência mineira, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, evidencia esse desafio. O modelo de gestão compartilhada instituído pelas Leis Complementares nº 88, 89 e 90 de 2006 incorporou dispositivos participativos e previu a atuação da sociedade civil nas deliberações do CDDM. A elaboração do PDDI e, posteriormente, do Macrozoneamento Metropolitano, consolidou um processo de diálogo entre Estado, municípios e universidades, que buscou integrar a população ao debate territorial. Esse formato metodológico, conduzido pelo Cedeplar/UFMG em parceria com outras instituições, procurou democratizar a formulação das políticas urbanas, valorizando saberes locais e ampliando o repertório técnico das decisões (Aragão, 2015).

Entretanto, a própria autora reconhece que a consolidação dessa estrutura depende da existência de uma cultura política favorável à cooperação e à corresponsabilidade. Em muitos municípios, o envolvimento se restringe ao cumprimento formal das etapas de participação, sem desdobramento nas práticas administrativas. Essa situação evidencia que a democratização do planejamento metropolitano requer mais do que dispositivos normativos: exige vontade política, transparência institucional e continuidade dos processos (Aragão, 2015).

O tema da participação social, quando observado sob a ótica das funções públicas de interesse comum, adquire um sentido ainda mais complexo. Questões como habitação, saneamento, mobilidade e uso do solo envolvem múltiplos atores e interesses econômicos, o que frequentemente tensiona o espaço da participação. Aragão (2015) argumenta que, sem uma base de investimentos definida e sem garantias de execução das políticas, as instâncias colegiadas correm o risco de se transformar em arenas de discurso, sem capacidade de produzir efeitos concretos sobre o território. Essa constatação dialoga com as críticas de Villaça (1999 *apud* Aragão, 2015), que identificava no planejamento urbano brasileiro a tendência de reduzir o debate público à elaboração de planos tecnicamente elaborados, mas politicamente frágeis.

A ampliação da participação, portanto, deve ser compreendida como um processo que ultrapassa o momento da consulta. Trata-se de um componente estruturante do planejamento urbano, que permite conectar decisões institucionais às demandas concretas dos territórios. Como destaca César (2017), a integração federativa exige “a institucionalização de instâncias permanentes de cooperação técnica e política entre os entes, capazes de garantir a gestão das funções públicas de interesse comum com base em critérios de solidariedade e eficiência” (César, 2017, p.149). Isso implica, na prática, investir na capacitação dos gestores locais, fortalecer os conselhos metropolitanos e assegurar mecanismos de transparência que permitam à sociedade acompanhar a implementação das políticas.

Essa reflexão conduz a um ponto central para este trabalho: compreender de que maneira os mecanismos participativos e as estruturas de gestão compartilhada se traduzem, ou não, em oportunidades reais de influência para os grupos sociais diretamente afetados pelas políticas habitacionais e territoriais. A análise da elaboração do PMHIS da RMBH, com uma atenção especial aos processos de participação social, a ser desenvolvida a seguir, busca examinar exatamente esse

aspecto, contrastando o desenho institucional previsto nos documentos oficiais com as percepções dos moradores da Ocupação Terra Nossa sobre sua ausência nos processos decisórios.

A partir dessas considerações, torna-se possível compreender que a efetivação da gestão metropolitana e da participação social depende de uma articulação concreta entre o desenho institucional e as práticas de governança cotidianas. No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, os mecanismos formais de cooperação e deliberação previstos em lei convivem com desafios relacionados à capilaridade das instituições e à desigualdade na distribuição de capacidades entre os municípios e a própria sociedade civil. É nesse contexto que se insere o processo de elaboração do PMHIS da RMBH, desenvolvido pela Latus Consultoria, contratada, com apoio da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A análise desse processo permite examinar, de maneira mais específica, como os princípios de participação e corresponsabilidade se materializaram, ou deixaram de se materializar, na formulação de uma política voltada à habitação de interesse social, evidenciando as tensões entre o planejamento técnico e as dinâmicas políticas e sociais do território metropolitano.

A elaboração do PMHIS foi concebida no âmbito da política de fortalecimento da gestão interfederativa e do planejamento habitacional metropolitano conduzida pela Agência RMBH. Vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG), a Agência é o órgão técnico-executivo do arranjo de governança previsto nas Leis Complementares estaduais nº 88, 89 e 90 de 2006, responsável pela estrutura da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O processo de formulação do plano foi desenvolvido em cooperação com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese-MG), órgão responsável pela coordenação da política habitacional no Estado.

A deliberação para a elaboração do plano ocorreu na 1ª Reunião Ordinária de 2021 do CDDM, realizada em 20 maio, conforme registrado em ata oficial (Minas Gerais. CDDM, 2021). A reunião analisou proposta apresentada pela Diretoria-Geral da Agência RMBH para utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, um dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), para financiar a elaboração do PMHIS. O conselho aprovou a destinação dos recursos, considerando a ausência de um planejamento habitacional metropolitano atualizado e a necessidade de um instrumento que integrasse os Planos Locais de

Habitação de Interesse Social (PLHIS) dos municípios à escala metropolitana. A ata evidencia que o debate envolveu representantes da Sedese, da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e de conselheiros da sociedade civil, que destacaram a importância de incluir regularização fundiária e sustentabilidade financeira entre as diretrizes do plano. Um dos conselheiros, representante da Urbel, salientou “a grande complexidade de levar serviços compartilhados às áreas conurbadas” e a necessidade de pensar “linhas de crédito e mecanismos de manutenção do Fundo Metropolitano” (Minas Gerais. CDDM, 2021, p.4).

Após a aprovação, a equipe técnica da Agência RMBH iniciou a elaboração do Termo de Referência com base na experiência do plano metropolitano de Campinas, conforme relatado pela servidora técnica responsável pelo assessoramento do CDDM e pela fiscalização do contrato, que foi entrevistada para essa pesquisa. Segundo ela, o termo de referência foi elaborado durante o segundo semestre de 2021 e validado internamente, passando a fundamentar o Edital de Concorrência nº 001/2022, que tinha por objeto “a contratação de consultoria para a prestação de serviços especializados destinados à elaboração do Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PMHIS-RMBH), devendo constituir-se em referencial para a integração da política habitacional na RMBH e para o desenvolvimento dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social” (Minas Gerais, Agência RMBH, 2022a, p.1).

O edital estabeleceu julgamento pelo critério técnica e preço, atribuindo 70% de peso à proposta técnica e 30% à proposta financeira, exigindo comprovação de qualificação técnica e equipe multidisciplinar composta por especialistas em habitação, planejamento urbano, sociologia e geoprocessamento. Três instituições apresentaram propostas: Urbtec Engenharia e Planejamento Ltda, Fundação Israel Pinheiro e Latus Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos Ltda – EPP. Conforme a Ata de Julgamento do Envelope 1, as empresas Urbtec e Latus apresentaram toda a documentação exigida; a Fundação Israel Pinheiro foi inabilitada por não comprovar qualificação técnica (Minas Gerais, Agência RMBH, 2022b, p.2). Após análise do Envelope 2, a empresa Latus Consultoria foi declarada vencedora e contratada pela Agência RMBH em 2023.

O Contrato nº 009389523/2023 formaliza a prestação de serviços e detalha cláusulas que ajudam a compreender a estrutura institucional do plano. O

instrumento define, em sua cláusula primeira, que o objeto é a “contratação de consultoria para a prestação de serviços especializados destinados à elaboração do Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PMHIS-RMBH), devendo constituir-se em referencial para a integração da política habitacional na RMBH e para o desenvolvimento dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, prestados nas condições estabelecidas no Anexo I – Termo de Referência” (Minas Gerais, Agência RMBH, 2023, p.1). A cláusula terceira fixa a vigência em 12 meses, prorrogável até 60 meses, e a cláusula quarta estipula valor total de R\$970.190,00, discriminado em cronograma físico-financeiro. Esse cronograma define cinco produtos principais, distribuídos em parcelas e prazos de entrega:

- Produto 1 – Plano de Trabalho (RF 01): 10% do valor, 1 mês após a ordem de serviço;
- Produto 2 – Diagnóstico Habitacional da RMBH (RF 02 e RFOP 01): 40% do valor total, prazo de 4 meses;
- Produto 3 – Diretrizes Estratégicas para Ação (RF 03 e RFOP 02): 30% do valor total, prazo de 4 meses;
- Produto 4 – Plano de Comunicação Social e Mobilização (RF 04 e RF 05): 10%, execução concomitante aos demais produtos;
- Produto 5 – Resumo Executivo (RF 06): 10%, elaboração final após aprovação do plano pelo CDDM (Minas Gerais, 2022c, p.2).

O contrato estabelece que todos os valores incluem encargos sociais, tributos e despesas indiretas, e prevê, na cláusula nona, a designação de servidor público para acompanhamento e fiscalização, o qual deve “avaliar os resultados/objetos entregues atestando o recebimento ou informando ao gestor do contrato sobre infrações ou discrepâncias” (Minas Gerais, Agência RMBH, 2023, p.3). Determina ainda a obrigatoriedade de “reunião inicial para ajuste de procedimentos de execução com a contratada” e a observância dos princípios de ética pública e combate à corrupção. Essas disposições evidenciam que o contrato não se restringe à entrega de relatórios técnicos: ele institui uma rotina de acompanhamento, verificação e deliberação conjunta, em consonância com o arranjo interfederativo e participativo da governança metropolitana.

O Produto 1, intitulado Plano de Trabalho, corresponde à etapa de estruturação metodológica do PMHIS da RMBH e cumpre o papel de definir objetivos, delimitação territorial, métodos de coleta e sistematização de informações, formas de articulação institucional e estratégias de comunicação e mobilização. Elaborado em 2023, o documento apresenta a justificativa de que o plano busca “oferecer subsídios técnicos e políticos para a construção de um sistema integrado de gestão da política habitacional metropolitana” (Minas Gerais. Agência RMBH, 2023, p.7). O texto reafirma que a abrangência territorial compreende 50 municípios (os 34 municípios da RMBH e os 16 de seu Colar Metropolitano), com base na constatação de que os fluxos migratórios, as desigualdades de renda e a carência habitacional não se limitam aos limites administrativos da metrópole.

Ainda, o Produto 1 detalha a composição das instâncias de gestão do plano, que se dividem em dois eixos: executivo e participativo. O eixo executivo envolve a Agência RMBH, a Sedese e a Latus Consultoria, responsáveis pela condução técnica e institucional do processo. Já o eixo participativo contempla o CDDM, o Comitê Técnico de Habitação (CTH) e as oficinas e fóruns participativos a serem realizados com gestores municipais e representantes da sociedade civil (Minas Gerais. Agência RMBH, 2023, p.10). Essa estrutura reafirma a diretriz de governança democrática prevista no artigo 7º do Estatuto da Metrópole, que exige mecanismos de participação e cooperação entre os entes federados e a sociedade (Brasil, 2015).

No mesmo documento, são descritos os instrumentos de mobilização e comunicação, que incluem reuniões de alinhamento com a equipe técnica da Agência RMBH, encontros e fóruns regionais com gestores municipais, oficinas temáticas abertas ao público e divulgação digital de todos os produtos, relatórios e eventos em site próprio e canais oficiais da Agência (Minas Gerais. Agência RMBH, 2023, p.12). O planejamento inicial previa quatro oficinas e dois fóruns, distribuídos entre as etapas de diagnóstico e diretrizes, com o objetivo de “garantir a construção participativa das proposições e a validação social dos resultados” (Minas Gerais. Agência RMBH, 2023, p.15).

A execução do eixo participativo desse plano se materializa nas etapas documentadas nos Produtos 2B e 3B, que descrevem, com riqueza de detalhes, as atividades realizadas e os resultados obtidos.

O Produto 2B, intitulado Relatório da Atividade Pública de Apresentação e Validação do Diagnóstico Habitacional da RMBH, foi publicado em setembro de 2024 e corresponde à segunda grande etapa de elaboração do plano. O relatório descreve a realização da Atividade Pública de Validação do Diagnóstico, organizada de forma híbrida (presencial e remota), sob coordenação da Agência RMBH e da Latus Consultoria, com apoio logístico da equipe técnica da Sedese. O evento teve como objetivo principal “apresentar os resultados da leitura técnica e social do território metropolitano e coletar contribuições dos municípios e da sociedade civil” (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b, p.4).

A mobilização do público para essa atividade foi conduzida por meio de um conjunto de ações institucionais e comunicacionais que visavam garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade. Inicialmente planejada em formato presencial, a atividade teve de ser convertida para o formato virtual em razão das enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul, sede da empresa contratada, o que exigiu o redesenho da estratégia de engajamento (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b). A mobilização começou com o envio de ofícios pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) a todos os municípios da RMBH e às secretarias estaduais relacionadas, oficializando o convite institucional. Em seguida, a Latus reforçou a divulgação por meio de uma lista de contatos (mailing) que totalizou cerca de 650 e-mails para 218 endereços e 160 mensagens via WhatsApp para 80 contatos, alcançando representantes de órgãos públicos, entidades e movimentos sociais (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b). Em paralelo, desenvolveu-se uma campanha digital intensiva com publicações sequenciais nas redes sociais da Agência RMBH e do PMHIS, incluindo carrosséis, stories, vídeos curtos e matérias jornalísticas no site oficial, veiculadas entre 5 e 13 de junho de 2024. As postagens informavam sobre o diagnóstico, os links de acesso, a data e a duração do evento, além de convidar o público a consultar previamente o documento disponível on-line (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b). A gravação da atividade e todos os materiais foram posteriormente publicados no site do plano e no canal da Agência RMBH no YouTube, em observância aos princípios de transparência e acesso público (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b)

A atividade pública ocorreu de forma presencial no auditório da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, em Belo Horizonte, e contou com transmissão ao vivo por plataforma digital. Participaram cerca de 60 pessoas, entre

gestores municipais de habitação, representantes do poder público estadual, conselheiros metropolitanos e representantes de entidades da sociedade civil. A lista de presença anexa ao relatório registra a participação de técnicos das prefeituras de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Ibirité, Vespasiano e Lagoa Santa, além de representantes da Urbel, da Sedese, da Cohab-MG e da Agência RMBH (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b).

Segundo o relatório, o evento foi estruturado em três blocos: a apresentação institucional da Agência RMBH e da Latus, destacando o papel do plano como instrumento de integração interfederativa; a exposição do diagnóstico técnico, abordando déficit habitacional, inadequação de domicílios, assentamentos precários e riscos ambientais; e o debate aberto, com coleta de manifestações orais e via formulário eletrônico.

Os temas mais recorrentes nas falas dos participantes foram: a importância da regularização fundiária e dos instrumentos de controle do uso do solo; a necessidade de articulação entre política habitacional e saneamento; e a criação de mecanismos de financiamento específicos para habitação metropolitana. O relatório destaca a intervenção de representantes municipais que enfatizaram a dificuldade de acessar recursos para programas de urbanização de assentamentos e o descompasso entre as diretrizes estaduais e a realidade fiscal dos municípios periféricos (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b, p.8).

Além da atividade pública principal, o Produto 2B registra a realização de oficinas temáticas complementares, divididas em dois eixos, o primeiro de Gestão e Instrumentos de Política Habitacional, voltada a servidores públicos municipais; e o segundo de Território e Vulnerabilidade, voltada a movimentos e entidades da sociedade civil. As oficinas ocorreram em formato remoto entre os meses de julho e agosto de 2024 e tiveram adesão média de 25 participantes por encontro. O relatório informa que as gravações e materiais apresentados foram disponibilizados no site do plano, de modo a garantir transparência e acesso público aos resultados (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b) Os principais apontamentos consolidados nas oficinas incluem carência de equipes técnicas municipais especializadas em habitação; necessidade de compatibilizar o PMHIS com os Planos Diretores e os PLHIS existentes; fragilidade na integração entre habitação, transporte e saneamento; e dificuldade de mobilização social nas regiões periféricas da metrópole.

O relatório observa ainda que “a participação da sociedade civil organizada foi pontual, concentrada em conselheiros metropolitanos e técnicos de movimentos de moradia, sem ampla representatividade territorial” (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b, p.10). Essa constatação indica que, embora as estruturas participativas tenham sido formalmente instituídas, a capilaridade do processo permaneceu restrita, confirmando as limitações relatadas pela servidora técnica da Agência RMBH, que reconheceu a ausência de equipes regionais de mobilização e de comitês setoriais ativos.

O Produto 3B, intitulado Relatório de Realização da Atividade Pública de Apresentação do Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Diretrizes para a Ação, consolida as proposições resultantes do processo participativo e técnico. Essa etapa é central para compreender a transição do diagnóstico à formulação de políticas e medidas concretas.

Para a atividade descrita nesse produto, estratégia de mobilização manteve a estrutura anterior, porém ampliou o alcance e o detalhamento das ações. A Agência RMBH iniciou o processo com o envio de ofícios via SEI a todos os municípios da RMBH e do Colar Metropolitano, reforçado pelo disparo de convites por e-mail e mensagens de WhatsApp, cerca de 650 e-mails para 218 contatos e 120 mensagens para 60 números, a partir da base de participantes das etapas anteriores (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024d). Paralelamente, a Latus implementou uma campanha de comunicação digital com agenda pré-definida, intercalando publicações no Instagram e matérias no site do PMHIS entre 4 e 15 de outubro de 2024. As peças incluíram posts de imagem, carrosséis, stories e vídeos curtos, além de e-mails de lembrete enviados nos dias 10, 11, 14 e 15 de outubro (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024d, p.21-22). Essa mobilização antecedeu uma sequência de encontros híbridos: os Fóruns de Gestores e de Entidades, realizados presencialmente nos dias 3 e 4 de setembro de 2024; as oficinas temáticas on-line, de frequência semanal ou quinzenal, com presença de representantes da Agência RMBH e outros órgãos; e, por fim, a Atividade Pública on-line de validação, transmitida ao vivo em 15 de outubro de 2024 pelo canal oficial da Agência RMBH no YouTube, que funcionou como instância deliberativa final (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024d). O relatório destaca que todas as etapas foram acompanhadas pelo Comitê Gestor e pelo Comitê Técnico de Habitação, assegurando o registro

documental das listas de presença, convites e comprovantes de divulgação, compondo um sistema de rastreabilidade e controle social do processo.

O documento apresenta cinco eixos estratégicos, cada um subdividido em diretrizes e linhas de ação (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024d, p.15):

1. Planejamento Territorial Integrado;
2. Produção e Melhoria Habitacional;
3. Regularização Fundiária e Urbanização de Assentamentos Precários;
4. Gestão e Financiamento Habitacional;
5. Fortalecimento Institucional e Participação Social.

O eixo 5 é particularmente relevante, pois aborda a criação de mecanismos de pactuação interfederativa e de governança participativa, com recomendações para institucionalizar o Comitê Técnico de Habitação como instância permanente do CDDM e para promover capacitações periódicas de gestores e conselheiros. As diretrizes propõem também a implementação de um Sistema Metropolitano de Informações Habitacionais, que reúna dados dos municípios e da Agência RMBH em plataforma única, a fim de subsidiar decisões futuras (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024d).

O documento ainda registra a realização de um Fórum Metropolitano de Validação das Diretrizes, que ocorreu em agosto de 2024, no auditório do Edifício Gerais da Cidade Administrativa. O fórum reuniu aproximadamente 80 participantes, incluindo representantes de 29 municípios da RMBH, técnicos da Sedese, da Cohab-MG, de universidades e de organizações da sociedade civil. Durante o evento, foram debatidos o modelo de governança proposto e a priorização das linhas de ação. Segundo o relatório, “a plenária destacou a necessidade de garantir a transversalidade da política habitacional com os instrumentos metropolitanos de planejamento, em especial o PDUI, e de assegurar a continuidade institucional das instâncias participativas criadas pelo plano” (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024d).

O Produto 3B encerra com a proposta de matriz de responsabilidades entre Estado, municípios e sociedade civil, indicando atribuições e formas de cooperação. Sugere ainda que a execução das ações seja monitorada por meio de indicadores de desempenho, vinculados às metas de redução do déficit habitacional e de ampliação do acesso à moradia digna.

A análise cruzada dos documentos normativos, relatórios técnicos e da entrevista com a servidora técnica da Agência RMBH responsável pela fiscalização contratual do PMHIS da Região Metropolitana de Belo Horizonte revela um processo desafiador, que explicita tanto o potencial do planejamento metropolitano quanto suas limitações estruturais. O PMHIS foi concebido como um marco de retomada da política habitacional metropolitana, em um contexto de reestruturação administrativa da Agência RMBH e de busca por recompor a capacidade de coordenação interfederativa após anos de descontinuidade institucional. A trajetória do plano, entretanto, demonstra que os mecanismos de participação social, embora formalmente previstos, permaneceram restritos por fatores orçamentários, estruturais e políticos.

Segundo a servidora entrevistada, o PMHIS “nasceu de uma proposta incluída no orçamento participativo, que acabou sendo aprovada pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e recebeu recursos do Fundo Metropolitano” (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025). Essa origem confere ao plano uma legitimidade simbólica importante, pois remete à gestão democrática prevista no artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e à diretriz de governança interfederativa do artigo 7º do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). A deliberação do CDDM, registrada em ata (Minas Gerais. CDDM, 2021), legitima a elaboração do plano enquanto decisão pública e coletiva, e não como imposição técnica de gabinete. No entanto, a execução do processo revelou a distância entre o ideal normativo de participação e as condições concretas da administração metropolitana.

A servidora, que acompanhou todas as etapas, descreve com precisão o início do processo: “A gente tinha um valor simbólico no orçamento, mas não o recurso real. Foi preciso construir internamente a justificativa e aprovar no CDDM o uso do Fundo Metropolitano” (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025). Ela relata que a elaboração do termo de referência foi “muito difícil e demorada”, inspirada em planos metropolitanos de outras regiões, como Campinas, mas adaptada à realidade institucional de Minas Gerais (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025).

A servidora detalha essa experiência em sua entrevista, reforçando o esforço e os desafios para garantir a participação institucionalizada:

a participação social esteve em tudo [...] a proposta inicial foi aprovada pelo conselho, tivemos oficinas participativas ao longo do plano todo... todos os produtos foram levados ao conselho [...] houve oficinas de validação do

diagnóstico e das propostas para a metrópole, fórum de gestores e de entidades [...] tentamos mapear todas as entidades ligadas à discussão de HIS [...] não tivemos uma participação volumosa, mas ela foi muito preciosa, porque as poucas pessoas que participaram, participaram muito [...] tivemos uma participação qualificada, ainda que pouco representativa [...] a Agência RMBH tem pouca capilaridade entre os municípios, o que dificulta mobilizar gestores e garantir retornos [...] há o dilema da participação social e da cooperação interfederativa [...] o tempo do Estado não é o tempo da vida cotidiana [...] ainda assim, fizemos oficinas temáticas sobre população em situação de rua, áreas de risco, entre outras [...] não tivemos a representatividade que gostaríamos, considerando os 50 municípios [...] há dificuldade de comunicação com os municípios e entidades, apesar de esforços como ligações, e-mails e mobilizações [...] não nos eximimos da responsabilidade, entendemos que é um caminho a ser construído [...] temos essa vontade e temos feito coisas nesse sentido, mas ainda assim é algo muito difícil. (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025)

Essa percepção é confirmada pelo relatório, que admite que a “participação da sociedade civil organizada foi pontual, concentrada em conselheiros e técnicos de movimentos, sem ampla representatividade territorial” (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b, p. 10). A repetição dessa constatação, tanto no documento técnico quanto no relato da gestora, evidencia um paradoxo central: o PMHIS foi planejado para ser participativo, mas as condições institucionais e culturais da governança metropolitana e da capacidade de capilaridade e mobilização da própria Agência RMBH ainda não permitem a participação substantiva preconizada pelos marcos legais.

Esse descompasso entre norma e prática foi amplamente discutido por Aragão (2015), ao analisar a experiência da própria RMBH na década anterior. Segundo a autora, a metrópole mineira é “pioneira na criação de instrumentos de gestão compartilhada”, mas enfrenta o desafio de “transformar a institucionalidade formal em prática cotidiana de cooperação e deliberação efetiva” (Aragão, 2015, p.205). O PMHIS reproduz essa tensão. Ele formaliza oficinas, fóruns e relatórios públicos, mas a ausência de estrutura administrativa permanente de mobilização social limita a efetividade desses instrumentos. A servidora sintetiza essa dificuldade ao afirmar que “o arranjo formal das regiões metropolitanas é muito frágil, o que a gente tem é mais uma formalidade do que uma prática integrada” e que “A gente tem as estruturas, mas não a capilaridade. O órgão é pequeno, e a maior parte das ações acaba concentrada em Belo Horizonte” (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025).

Do ponto de vista do conteúdo, o PMHIS produziu um diagnóstico robusto e inédito sobre a situação habitacional metropolitana. A gestora o avalia da seguinte maneira:

Acho que ele traz avanço, porque... a gente tentou fazer um papel que aceitasse a realidade... em certa medida, isso é um avanço, porque temos ali uma diretriz para que isso aconteça [...] a Sedese não tem um diagnóstico como esse, regionalizado [...] o maior mérito é a classificação dos municípios em várias dimensões do déficit habitacional [...] é um instrumento de política muito importante... temos um diagnóstico muito valioso, uma classificação muito valiosa e diretrizes importantes. Mas a pedreira é sair daqui, sair do papel e entender qual a dimensão da realidade que a gente vai conseguir atuar... focamos em fazer um plano mais de diretrizes, porque hoje é o que conseguimos fazer. (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025)

A gestora destaca que o plano representa um avanço técnico e institucional ao oferecer um diagnóstico inédito e detalhado sobre o déficit habitacional metropolitana, capaz de subsidiar a formulação e a coordenação de políticas públicas locais. Ela ressalta especialmente o potencial da classificação dos municípios como ferramenta para orientar decisões e fomentar uma governança interfederativa mais informada e cooperativa. No entanto, ela reconhece que o principal desafio está na implementação, pois “entre ter a diretriz e acontecer, tem um abismo” (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025). A transposição do diagnóstico para a prática depende de vontade política, recursos e articulação entre os entes locais e o Estado. Como ela observa, “é muito importante ter o diagnóstico, mas é difícil trazer o campo das ideias para o campo da prática” (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025). Ainda assim, o plano é visto como um instrumento possível para formar e informar políticas a nível municipal, mostrando aos gestores “onde está o problema, que ele existe e que é passível de mudança” (Servidora técnica da Agência RMBH, 2025)., promovendo maior integração entre os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Essa leitura é semelhante ao mencionado por Villaça (1999 *apud* Aragão, 201), já que, segundo ele, historicamente o planejamento urbano brasileiro é pródigo em diagnósticos e carente de execução, muitas vezes produzindo instrumentos formais desvinculados das realidades sociais que pretendem transformar. Além disso, escala e regionalização podem ser problemas e impossibilitar a efetivação de diretrizes. Ao produzir um diagnóstico comparável e uma tipologia que classifica os municípios da RMBH, o PMHIS busca alinhar informação e decisão na escala metropolitana. Porém, como destaca Garson (2009), a efetividade desses

instrumentos depende da existência de arranjos estáveis de cooperação entre entes autônomos, capazes de corrigir a assimetria entre o território funcional da metrópole e o recorte político-administrativo municipal. Em termos normativos, essa exigência é reforçada pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que define governança interfederativa como o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados para organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum (Brasil, 2015). Como observam Marguti, Costa e Favarão (2018), a consolidação dessa governança ainda é um desafio, pois requer a criação de instâncias deliberativas ativas, instrumentos financeiros específicos e pactos de cooperação que transformem planos em ação efetiva. Na mesma direção, Aragão (2018) aponta que, sem mecanismos de pactuação, rateio e priorização de investimentos, planos tecnicamente consistentes tendem a permanecer como “boas peças de papel”, pouco incidentes sobre o território. Assim, embora o PMHIS represente um avanço técnico e conceitual, sua efetividade continuará condicionada à capacidade de os entes locais e o Estado construírem uma governança interfederativa capaz de transformar diretrizes em práticas e garantir a implementação das políticas habitacionais em escala metropolitana.

Em suma, o processo de elaboração do PMHIS da RMBH consolidou um modelo institucional consistente, mas revelou a persistência de uma participação concentrada, mediada e institucionalizada. As oficinas e fóruns cumpriram o que estava pactuado nos instrumentos normativos, mas não romperam a distância entre os espaços de decisão e os territórios afetados. Essa constatação é fundamental para compreender a análise empírica que se seguirá: embora o plano tenha sido elaborado sob a bandeira da participação social, os moradores da Ocupação Terra Nossa afirmam não ter participado, sido consultados ou sequer informados sobre o processo.

A ausência dessa comunidade emblemática, situada em um dos municípios diretamente contemplados pelo PMHIS e que concentrou, como dito pela gestora entrevistada, a participação social, explicita a contradição entre a retórica da inclusão e a prática limitada da escuta social. No próximo capítulo, a análise das entrevistas com os moradores da Ocupação Terra Nossa e do diário de campo buscará compreender como essa distância é percebida pelos sujeitos que vivem cotidianamente as condições que o plano pretende transformar, revelando assim, o

abismo que ainda separa o planejamento metropolitano dos territórios populares que deveriam ser seu ponto de partida.

6.4. Percepção dos moradores da Ocupação Terra Nossa sobre a participação na política pública

As sete entrevistas realizadas na Ocupação Terra Nossa revelam um padrão consistente: nenhum morador afirmou ter sido convidado, consultado ou informado sobre o processo de elaboração do Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social da RMBH. A ausência de canais de escuta aparece de modo explícito e reiterado. Uma moradora sintetiza: “Ninguém nunca veio aqui falar nada sobre plano nenhum, nem perguntar o que a gente precisa. Eu nem sabia que existia esse plano.” (Entrevistado 2, 2025). Outra afirma, quando questionada diretamente se já havia ouvido falar sobre o PMHIS: “Não.” (Entrevistado 3, 2025). Um morador confirma o desconhecimento e a falta de convite: “Não, não. Ninguém veio aqui saber da ocupação, convidar para participar da elaboração, nada.” (Entrevistado 1, 2025). Em outra fala, o desconhecimento reaparece: “Não, nunca tinha ouvido falar não.” (Entrevistado 4, 2025). O padrão se repete entre os demais entrevistados: “Não, eu nunca tinha ouvido falar, pra te falar a verdade.” e “Não, por isso que eu fiquei assustada quando você comentou.” (Entrevistado 6; entrevistado 7, 2025).

Esse silêncio institucional contrasta com a previsão metodológica de participação inscrita nos documentos do PMHIS, que elegem a comunicação e a mobilização como pilares e registram a realização de oficinas e fóruns (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b; 2024d). O próprio relatório da atividade de validação do diagnóstico admite a baixa capilaridade territorial e a participação concentrada em atores institucionais, “sem ampla representatividade” (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b; 2024d). À luz das entrevistas, essa constatação ganha concretude: as arenas formais ocorreram, em geral virtuais, mas não alcançaram os sujeitos dos territórios que compõem o déficit habitacional metropolitano.

Nos relatos, a relação cotidiana com o poder público aparece mediada por portas que não são de planejamento nem de governança metropolitana. Quando precisam de algo, os moradores recorrem ao CRAS, ao posto de saúde, à Urbel ou diretamente ao Ministério Público. “O primeiro lugar é o CRAS.” (Entrevistado 1, 2025). “O primeiro órgão que a gente recorre é a Urbel.” (Entrevistado 3, 2025). “Eu

sempre recorro ao Ministério Público.” (Entrevistado 7, 2025). Essas falas evidenciam que, na experiência dos residentes, a administração pública chega por meio de políticas setoriais e de resposta a demandas pontuais, não por meio de uma política habitacional metropolitana estruturada com instâncias de diálogo territorializado. O descompasso entre arranjo institucional e chão da cidade ecoa, portanto, o que os próprios produtos do plano diagnosticaram como necessidade de fortalecer a participação e institucionalizar espaços permanentes de acompanhamento (Minas Gerais. Agência RMBH, 2023).

A invisibilidade institucional também se manifesta de forma espacial. Uma moradora registra que “a Prefeitura ... só vai na sede ali, na rua sede, não sobe aqui, e por que não sobe? Só lixo, sujeira, ‘arregaça’.” (Entrevistado 4, 2025). O não comparecimento do poder público às áreas internas da ocupação produz, na percepção dos entrevistados, um sentimento de não reconhecimento. Essa percepção convive com o desejo explícito de serem ouvidos e de assumirem responsabilidades, inclusive pagando pelos serviços regulares. “O que nós mais queremos é água e luz, para a gente pagar com dignidade.” (Entrevistado 1, 2025). Em outra fala: “Eu queria muito Copasa e Cemig, pra não ter esses sustos¹, sabe?” (Entrevistado 7, 2025). O pedido por dignidade, recorrente nas entrevistas, desloca a discussão do mero provimento de infraestrutura para o campo do pertencimento político: ser cobrado como cidadão é, também, ser reconhecido como parte da cidade.

Uma das entrevistas foi realizada com o morador que atua como representante da associação de moradores. O entrevistado mostrou-se receptivo e colaborativo, mas dispunha de pouco tempo no momento da visita, o que restringiu a profundidade das respostas. Ele mesmo afirmou não se considerar exatamente um líder, mas alguém que “faz o que está ao alcance” para ajudar a resolver demandas imediatas da vizinhança. Essa autopercepção ilustra o caráter fragmentado e voluntarista da organização interna da ocupação, marcada por esforços individuais diante da ausência de apoio institucional e pela sobrecarga das lideranças locais.

¹ A expressão “sustos”, utilizada pela entrevistada, refere-se às situações recorrentes vivenciadas pelos moradores em decorrência da informalidade das redes de infraestrutura: interrupções frequentes no fornecimento de água e energia elétrica, risco de incêndio causado por ligações improvisadas e necessidade de arcar, eventualmente, com custos inesperados de manutenção dessas redes.

Nesse sentido, entrevistas apontam ainda que a ausência de participação se combina com fragilidades de organização interna, o que reduz a capacidade de incidência coletiva. Um morador observa a baixa adesão às reuniões da associação de moradores: “Tem vezes que você vai olhar ali, tem cinco pessoas em reunião... quando chega lá tem duas pessoas.” (Entrevistado 2, 2025). Outra fala na “falta de união dos moradores” como obstáculo ao avanço das melhorias (Entrevistado 4, 2025). Um morador comenta a sobrecarga de lideranças locais e o desânimo diante do pouco engajamento:

Ele sempre chamava a gente pra reunião... mas tem muita gente que... prefere viver de migalhas. A gente já passou tantas dificuldades, mas tantas que falar com você, que a gente tá... Mesmo a gente não tendo água, não tendo o luz, o paliativo que fizeram na rua, por tanto que a gente já sofreu, pra gente já tá bom. Você acredita? Parece que até é acomodação, mas não é. É o sofrimento que já foi tanto, que a gente acostumou com sofrer, sabe? A população toda acostumou com aquele sofrimento. (Entrevistado 6, 2025).

Há também descrença em relação a disputas por liderança: “Hoje eu vejo muita briga por liderança da ocupação... procuram mais pelo interesse próprio.” (Entrevistado 5, 2025). Esses elementos não anulam o dever estatal de garantir participação, mas ajudam a compreender por que a dinâmica institucional, quando não busca ativamente capilaridade, tende a permanecer distante do território.

Importa destacar a dimensão de gênero, trazida com nitidez em uma das entrevistas, como marcador da exclusão nos espaços de fala. “Nas reuniões a gente não consegue falar, por a gente ser mulher.” (Entrevistado 7, 2025). A mesma moradora afirma que “a ocupação é regida por machismo. Sempre é um homem que pega pra liderar e não resolve o que precisa ser resolvido.” (Entrevistado 7, 2025). A leitura de que há lideranças femininas com potência, mas sub-representadas, reforça que a participação não é apenas um problema de convocatória, e sim de desenho e de ambiência: quem fala, quem decide e em que condições.

Quando a administração municipal atende às demandas da ocupação, é por meio de uma intensa pressão dos moradores e, geralmente, para resolver demandas específicas: um morador afirma que a presença de equipes regionais tem se dado “para atender pequenas demandas” e “acalmar a gente” depois de muitas denúncias (Entrevistado 6, 2025). Outra relata que o transporte escolar para UMEI e escolas foi obtido “na base da briga” e mediante acionamento do Ministério Público (Entrevistado 7, 2025). Essas experiências reiteram uma participação reativa, episódica e judicializada, distante do horizonte de coformulação de diretrizes que o

PMHIS anuncia nos seus produtos metodológicos (Minas Gerais. Agência RMBH, 2023).

As falas evidenciam também como diferentes órgãos deslocam responsabilidades, deixando o território num limbo. Um morador relata ter ouvido da Urbel que a comunidade “não se encaixa” em programas de auxílio moradia porque “já está morando” e que os planos “são muitas vezes para a pessoa que não tem moradia” (Entrevistado 1, 2025). Ao mesmo tempo, a ausência de regularidade na provisão de água e energia, garantidas por arranjos comunitários, produz custos, riscos e ansiedades, que os moradores associam à falta de reconhecimento estatal. “Era para ontem... as ruas, o esgoto, a luz.” e “Quando fala que é a ocupação, a dignidade nossa vai lá embaixo.” (Entrevistado 1, 2025). A combinação entre precariedade material e silêncio institucional aprofunda a sensação de exclusão.

Não obstante a desconfiança, há disposição explícita para participar. “Se chamassem, eu participava.” (Entrevistado 7, 2025). O desejo de visibilidade é nomeado de modo direto: “Vamos começar 2026 com mais união, pra gente ficar num lugar mais visto.” (Entrevistado 4, 2025). Essas enunciações indicam um potencial de engajamento que poderia ter sido mobilizado por estratégias de participação ativa no âmbito do PMHIS.

As entrevistas mostram que a participação social, tal como vivida na Ocupação Terra Nossa, não ocorreu. O plano previu oficinas, fóruns e comunicação pública, mas, segundo os próprios relatórios, com alcance limitado e baixa representatividade territorial (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024b; 2024d). No território, isso se traduziu em desconhecimento generalizado do PMHIS e na ausência de convites, consultas ou escutas. A relação com o Estado segue por circuitos setoriais e reativos, frequentemente judicializados, e a governança metropolitana não se materializa como instância reconhecida pelos moradores. Do ponto de vista substantivo, portanto, a participação não se realizou. O conjunto das entrevistas e das observações de campo evidencia que a invisibilização da Ocupação Terra Nossa dentro do processo participativo do PMHIS não se deve à ausência de interesse por parte dos moradores, mas à ausência de estratégias institucionais de aproximação. Mesmo entre as lideranças locais, não havia qualquer conhecimento sobre a existência do plano ou sobre as etapas de sua elaboração, o que reforça que a comunicação prevista nos produtos metodológicos não se traduziu em prática efetiva no território.

Esses achados dialogam diretamente com a análise institucional desenvolvida anteriormente. Os documentos normativos e os produtos do PMHIS enunciam a participação como eixo metodológico e, ao final, reconhecem a necessidade de institucionalizar mecanismos permanentes de diálogo e acompanhamento (Minas Gerais. Agência RMBH, 2023). As vozes dos moradores mostram o outro lado dessa mesma história: enquanto a participação foi formalmente cumprida, os sujeitos dos territórios mais vulneráveis permaneceram fora do processo. É nesse entremeio que se compreende a distância entre a promessa da governança interfederativa e a experiência concreta da periferia metropolitana.

Nas falas, a expectativa de participação aparece associada a um ideal de cidadania substantiva. Quando uma moradora afirma que “o que nós mais queremos é água e luz, para a gente pagar com dignidade”, ela reivindica não apenas infraestrutura, mas o direito de pertencer plenamente à cidade formal. O mesmo sentido emerge quando outra relata que “a Prefeitura só vai na rua sede, não sobe aqui”. Trata-se de um pedido de presença, do Estado e da sociedade, em uma localidade percebida como invisível e deixada de lado. Essa ausência é, portanto, política e simbólica: ser invisível é não ser considerado sujeito de direito nem interlocutor legítimo do planejamento metropolitano.

A análise desse conjunto de falas e observações servirá de base para a próxima seção, que tratará da percepção dos moradores sobre as necessidades habitacionais e as condições de moradia na Ocupação Terra Nossa, estabelecendo um contraponto entre o que foi planejado no PMHIS e o que é vivido cotidianamente na realidade metropolitana. O contraste entre esses dois planos, o técnico e o experiencial, constitui o núcleo crítico desta pesquisa, ao evidenciar que o direito à participação, embora assegurado nas normas, ainda não se materializou na prática das políticas públicas de habitação metropolitana em Minas Gerais.

6.5. Análise das condições de moradia da Ocupação Terra Nossa

A análise das entrevistas realizadas com sete moradores da Ocupação Terra Nossa, articulada às observações registradas no diário de campo, permite compreender com maior precisão a tessitura social do território e os sentidos que a moradia assume na experiência cotidiana. Os relatos evidenciam que a permanência na ocupação se sustenta menos por uma opção individual e mais por uma

convergência de necessidades, vínculos e resistências locais. Em comum, os entrevistados apontam o custo do aluguel e a busca por estabilidade residencial como motivos centrais de chegada à Terra Nossa. Uma moradora sintetiza o movimento que a trouxe para a ocupação e traduz a noção de dignidade associada à formalização dos serviços públicos: “quem recebe um salário mínimo de aposentadoria, criando dois netos, não tem condições de pagar aluguel de jeito nenhum. O que nós mais queremos é água e luz, para a gente pagar com dignidade” (Entrevistado 1, 2025). O pertencimento ao território aparece como categoria recorrente, associado a vínculos familiares no Taquaril e à construção material das casas ao longo do tempo. A observação direta registra a presença de mulheres nas áreas comuns e uma sociabilidade cotidiana que se estende pelas ruas internas e frentes das casas, apesar das condições físicas adversas do sítio (Diário de campo, 2025).

O histórico de formação da ocupação remete a um processo de aproximadamente onze anos, com início em estruturas precárias e progressiva conversão para alvenaria. Os depoimentos convergem quanto à existência de resistências à remoção no período inicial e a uma trajetória fundiária marcada por doações e negociações mediadas por atores institucionais. Um morador que participou desde o primeiro momento narra a cronologia das tomadas de decisão e a natureza do arranjo fundiário: “eu fui um dos primeiros a ocupar. Esse terreno ficou parado muitos anos. [...] Teve acordo com o Ministério Público. Eles desistiram da ação e doaram esse pedaço para nós. Só que nada foi registrado em cartório ainda” (Entrevistado 6, 2025). A dimensão organizativa atual envolve duas associações de moradores, com reuniões esporádicas comunicadas por WhatsApp, e lideranças masculinas visíveis. Ao mesmo tempo, diversos depoimentos assinalam baixa adesão comunitária nas atividades coletivas, o que fragiliza a capacidade de reivindicação territorial. Como observa uma moradora, “às vezes o problema não é a liderança, é o desinteresse dos moradores.” (Entrevistado 2, 2025).

A história da Entrevistada 2 é exemplar para compreender a articulação entre vulnerabilidade social, políticas de remoção por risco e insuficiência das soluções de aluguel social. Ela relata que foi retirada de uma área de risco dentro da própria ocupação por determinação técnica e incluída no Programa Bolsa Moradia². O

² Programa Bolsa Moradia. O Programa Bolsa Moradia é direcionado para famílias removidas em decorrência de execução de obra pública; para famílias vítimas de calamidade, removidas de área

benefício, entretanto, não se converteu em segurança residencial devido às exigências de vistoria e às limitações de valor, além do impacto direto das mudanças na rotina do filho com transtorno do espectro autista. Em suas palavras:

meu menino é autista, a mudança tira ele da rotina. As coisas que eu conseguia estimular, a gente mudava e ele caía no zero, regredia, voltava a fazer as coisas que ele já não fazia. [...] Eles exigem muito. Me tiraram da última casa porque a parede do banheiro não tinha cerâmica. Eu falei com a moça da Urbel: eu não como, eu não durmo na parede do banheiro. O resto estava tudo certo. Aí eu desisti do Bolsa Moradia e voltei. (Entrevistada 2, 2025)

A decisão de retornar à ocupação deriva, portanto, de um duplo constrangimento: de um lado, o valor do auxílio não é suficiente para aquisição de imóveis com características demandadas pela prefeitura; de outro, a necessidade de previsibilidade para o cuidado do filho. A entrevistada sintetiza seu pensamento acerca da situação:

Aí, o rapaz falou comigo “se eu fosse a senhora, eu não abria mão não, porque é direito da senhora”, aí eu falei com eles “não quero mexer com vocês, o Poder Público é bando de ladrão.” Falei mesmo. Eles simplesmente vêm, tiram as famílias, derrubam as casas dos outros e acham que os outros têm que ficar igual cachorro de Del em Del, eu prefiro ficar aqui, pisando na minha terra [...]. (Entrevistada 2, 2025)

As falas dos entrevistados 6 e 7 permitem aprofundar a leitura estrutural desse eixo. O Entrevistado 6 reconstitui a gênese territorial do Taquaril e de Terra Nossa a partir da própria trajetória familiar e da experiência de autoconstrução. A narrativa destaca que a passagem do aluguel para a ocupação não se esgota em um gesto individual, mas depende de arranjos coletivos para viabilizar água e energia, tarefa que ele descreve como impraticável em caráter isolado:

[...] morar aqui é bom, mas é muito sofrido. Se você não tiver organização e um grupo para se apoiar, é difícil. No meu caso, juntou seis famílias. Fizemos tudo, puxamos água, puxamos luz. Se fosse só por mim, eu não dava conta. (Entrevistada 2, 2025)

sem condições de retorno; para quem reside em habitação precária situada em área de risco ou em ocupação clandestina ou irregular; e para famílias sem casa que habitam rua e viaduto do Município. O encaminhamento é feito pela Urbel, nos casos de remoção por obra e por risco geológico, e pela Subsecretaria de Assistência Social, nos casos de famílias sem casa, habitando rua e viaduto. Cabe ao beneficiário indicar uma nova moradia para vistoria e assinar contrato com o locador quando o imóvel é aprovado. A assinatura do contrato depende de vistoria prévia por engenheiro da Urbel para assegurar que o imóvel não esteja em área de risco geológico, nem em faixa de servidão de rodovias, ferrovias ou linhas de transmissão da Cemig, e que não apresente defeitos construtivos ou condições insalubres. O valor do benefício é de R\$ 800,00. O recibo original do pagamento do aluguel deve ser encaminhado até o dia 25 de cada mês para o e-mail recibosbm@pbh.gov.br, ou pessoalmente no BH Resolve mediante agendamento eletrônico em agendamentoeletronico.pbh.gov.br, ou na Urbel. (Prefeitura de Belo Horizonte, 2025).

Ao mesmo tempo, o depoimento evidencia a ambivalência das lideranças locais. Segundo ele, houve iniciativa recente de fundar associação, mas o descompasso entre a demanda de trabalho político e a baixa participação levou ao abandono do cargo por uma das lideranças: “tem muita gente, mas muito pouco pessoal querendo que evolua. Critica, mas não põe a mão na massa.” (Entrevista 6, 2025).

A Entrevistada 7 reforça e aprofunda os sentidos do morar na ocupação a partir de um repertório crítico e politizado. Sua trajetória revela a busca por estabilidade e a consciência de que a “casa própria” na ocupação não garante acesso à cidade planejada. Ela enumera, de maneira sistemática, os custos do imprevisto infraestrutural na vida diária:

não tenho acesso ao que é básico. Não tenho calçamento, saneamento básico, energia elétrica, transporte, comércio. Aparelho de saúde e de lazer não chegam. [...] A energia dá susto, tem risco de incêndio. O ônibus não tem horário fixo, anda lotado, sujo, quebrado. Eu saio mais cedo e volto mais tarde para conseguir o mínimo de conforto (Entrevistada 7, 2025)

A dimensão do cuidado aparece como eixo interpretativo central. Mãe de uma criança com deficiência, a entrevistada 7 descreve as estratégias para reduzir conflitos e garantir segurança no trajeto, destacando barreiras físicas e simbólicas do transporte e a insuficiência dos serviços públicos do entorno.

No conjunto, o eixo evidencia que a trajetória de ocupação, consolidada por mais de uma década, conforma um lugar de vida sustentado por pertencimentos, redes de vizinhança e projetos familiares, embora atravessado por precariedades infraestruturais e por ambivalências políticas internas. A história da Entrevistada 2 ilumina as fricções entre a política pública e a vida concreta das famílias, enquanto as falas dos entrevistados 6 e 7 explicitam as condições estruturais de autogestão, as dificuldades de coordenação coletiva e o custo cotidiano de viver em um território com acesso deficitário a serviços urbanos. As observações do diário de campo, ao registrar a circulação intensa de crianças, as dificuldades de mobilidade nas encostas e a centralidade dos espaços abertos como extensão das casas, corroboram a imagem de uma comunidade que sustenta sua permanência por meio de trabalho social invisível, criatividade cotidiana e redes de apoio local, ainda que o reconhecimento institucional permaneça insuficiente e desigual.

As condições de moradia observadas na Ocupação Terra Nossa confirmam, em escala micro, o quadro descrito pelo diagnóstico do PMHIS da RMBH em relação

à inadequação habitacional metropolitana. A precariedade das infraestruturas básicas é o elemento mais mencionado pelos entrevistados, e se expressa na irregularidade das redes de água e energia, na ausência de esgotamento sanitário formal, na deficiência do transporte público e na distância física e simbólica em relação aos serviços públicos urbanos. Esses fatores materializam o que o plano define como inadequação a partir das redes de infraestrutura básica (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.243), reiterando a persistência de uma urbanização desigual e seletiva.

O abastecimento de água é garantido, de modo quase integral, por uma bomba comunitária gerida por um morador da própria ocupação. Essa gestão informal constitui uma das formas mais visíveis de autogestão territorial, mas também uma das maiores fontes de insegurança cotidiana. Diversos entrevistados relataram que o abastecimento depende de manutenção constante e de contribuições mensais para custear os reparos da bomba e das tubulações. O valor pago não é regularizado, mas opera como um fundo coletivo de manutenção. “A gente paga pela manutenção, não pela água”, explicou uma moradora, “quando arrebenta um cano, precisa comprar outro. O dinheiro vai para isso e para ajudar o rapaz que cuida” (Entrevistado 1, 2025); “ E aí a questão da água, não é uma coisa que é certa, apesar de que o rapaz fica tomando conta da água, mas não é um serviço que a gente pode contar. Deus me livre se acontecer alguma coisa com ele, a gente tá sem água. [...] o que eu queria mesmo era Copasa” (Entrevistado 7, 2025); “na ocupação, o que nós mais queremos é água e luz, para a gente pagar com dignidade. Porque tem, mas a gente não paga. Então, a gente não vê dignidade nenhuma nisso. Então, eu torço para que isso venha o mais rápido possível.” (Entrevistado 1, 2025)

O acesso à energia elétrica ocorre majoritariamente por ligações clandestinas. Todas as famílias relataram depender do chamado “gato” de luz, obtido por meio de ramificações informais a partir de pontos já conectados à rede da Cemig. A situação é fonte de medo e insegurança, especialmente entre as mulheres, que expressaram preocupação com incêndios, sobrecargas e choques. Uma entrevistada sintetizou essa tensão entre risco e necessidade: “a gente vive de gato de luz, e isso não é bom. Dá medo de pegar fogo, medo de perder tudo. A gente queria ter uma conta para pagar, como todo mundo” (Entrevistado 7, 2025);

O problema é a nossa reclamação maior mesmo, que é arrumar as ruas, colocar um esgoto, colocar uma luz decente para a gente, né? Porque não é bom e nem é certo a gente viver de gato, de cemig, de gato, de copasa. Porque a gente tem que ter a dignidade da gente. Se todo mundo tem uma conta para pagar, por que nós não podemos? Se todo mundo tem uma rua arrumada, com esgoto, asfaltada, por que aqui não? (Entrevistado 1, 2025).

O PMHIS já identificava, na análise urbanística da RMBH, que a ausência de conexão formal à rede elétrica é um dos principais indicadores de inadequação, particularmente em assentamentos de origem informal (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a).

O saneamento é igualmente precário. Alguns trechos contam com fossas rudimentares ou ligações improvisadas a redes vizinhas, mas a maior parte dos domicílios não dispõe de esgoto tratado. O Entrevistado 6 relatou ter arcado pessoalmente com a instalação de uma rede de esgoto conectada a casas localizadas mais abaixo, em um trajeto de quase 100 metros, destacando a dimensão desigual do esforço individual: “tive que pagar dois vizinhos para deixar passar o cano pela casa deles. Resolvi metade do caminho, falta outra metade” (Entrevistado 6, 2025). Já a Entrevistada 7 associou diretamente o saneamento precário a problemas de saúde, relatando ter contraído hepatite após a mudança para a ocupação. Essa relação entre infraestrutura deficiente e adoecimento reforça o caráter intersetorial da vulnerabilidade urbana e confirma a percepção de que a inadequação habitacional relacionada à privação de condições ambientais e sanitárias adequadas influenciam na saúde da população (Minas Gerais. Agência RMBH, 2024a, p.243).

A coleta de lixo ocorre de forma parcial. Segundo os moradores, o caminhão da Prefeitura faz a coleta três vezes por semana, mas apenas até a parte asfaltada do bairro, sendo necessário descer com os sacos até o ponto de coleta comum. Essa prática, observada também no diário de campo, impõe esforço físico adicional aos moradores e representa risco para pessoas idosas e mulheres com crianças pequenas, que realizam a tarefa cotidianamente. O descarte irregular ainda é frequente, sobretudo em áreas de difícil acesso, gerando pontos de acúmulo de resíduos e agravando as condições de insalubridade.

As figuras 7 e 8 são fotos que mostram a ocupação e os resíduos de construção que são comumente descartados na ocupação, em contraste com a paisagem de Belo Horizonte.

Figura 7 - Foto da Ocupação Terra Nossa



Fonte: Elaboração própria, 2025

Figura 8 - Foto da Ocupação Terra Nossa



Fonte: Elaboração própria, 2025

O transporte coletivo, apontado como uma das principais deficiências, possui apenas uma linha de ônibus que atende a comunidade, a linha 902: Taquaril/Castanheiras, que é gratuita por ser uma linha de Vilas e Favelas³, com horários irregulares e veículos frequentemente superlotados. O deslocamento até os pontos de parada é feito a pé, por vias íngremes e sem pavimentação, o que se torna mais difícil em períodos de chuva. “É muito morador para pouco ônibus na linha. A gente merecia um ônibus só para nós aqui”, lamentou uma das entrevistadas (Entrevistado 1, 2025). Essa precariedade impacta diretamente o acesso aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Como apontou uma das moradoras, “se você quiser levar as crianças para brincar, tem que pegar ônibus, porque aqui não tem nada” (Entrevistado 1, 2025). Ainda, outro morador informou:

Eu vou mais da metade a pé. Aí eu pego o ônibus até na pracinha e vou o restante a pé. Eu acho um pouco difícil o transporte aqui. Para o trabalho também é muito ruim. O ônibus aqui quebra muito, né? Estraga muito. Deixa muitas pessoas na mão. Então eu acho, assim, o acesso também para eles saírem para trabalhar é ruim. (Entrevistada 5, 2025)

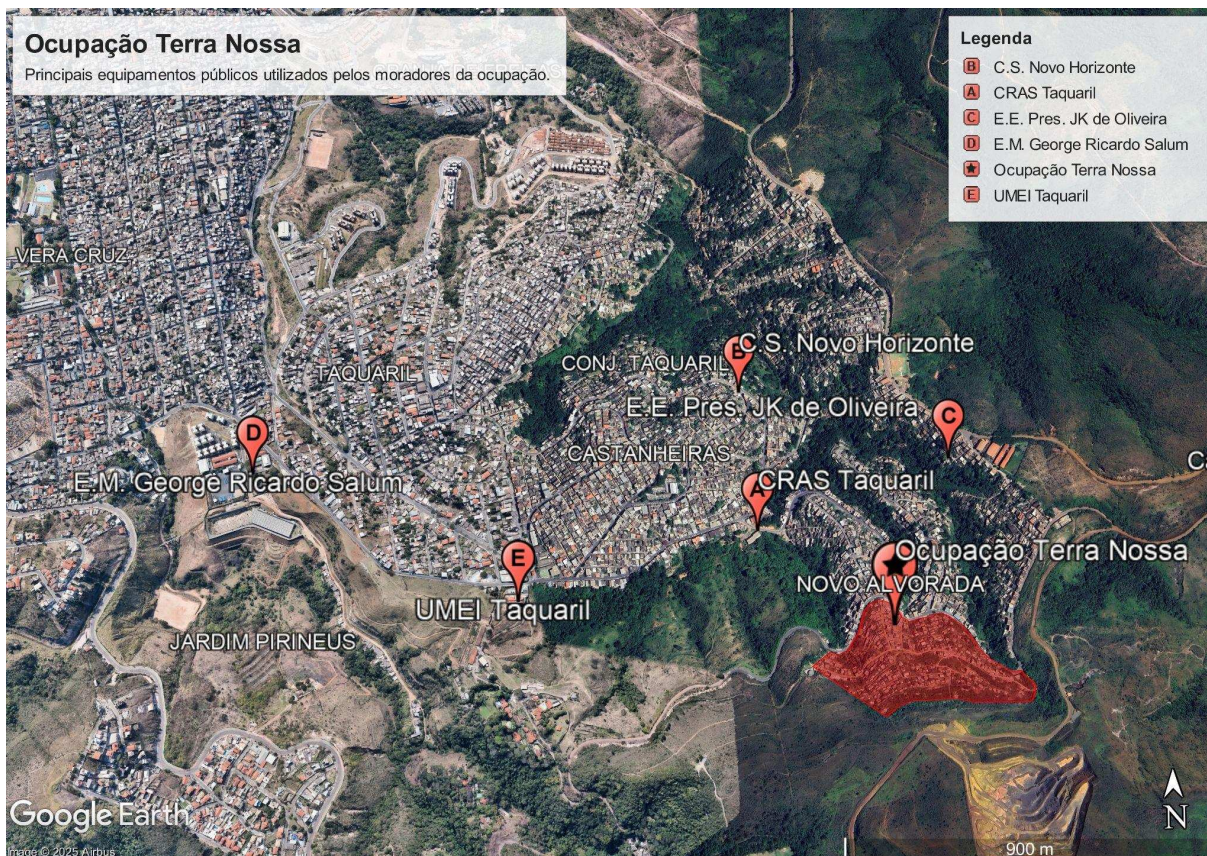
Em relação aos serviços públicos, os moradores dependem dos equipamentos localizados no bairro Taquaril, onde acessam o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Taquaril (aproximadamente 1,6 km da ocupação), a Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI) Taquaril, a Escola Municipal George Ricardo Salum, a Escola Estadual Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, que é localizada no bairro Castanheira, em Sabará, e o Centro de Saúde (CS) Novo Horizonte (aproximadamente 2,1 km da ocupação). Essa dependência implica em deslocamentos a pé ou o uso do transporte escolar fornecido pela Prefeitura, conforme relatado por diferentes entrevistados. “Tem um ônibus que pega as crianças aqui e leva para a UMEI, isso eu acho excelente”, afirmou uma moradora. “Mas o posto é no Taquaril, e lá é superlotado. Aqui já devia ter um” (Entrevistado 1, 2025).

A Figura 9, apresentada a seguir, ilustra a localização da Ocupação Terra Nossa em relação aos principais equipamentos públicos acessados pela

³ Em Belo Horizonte, as linhas classificadas como Vilas e Favelas integram o Grupo Tarifário III e possuem gratuidade integral desde a promulgação da Lei nº 11.538, de 5 de julho de 2023, que alterou a Lei nº 11.458, de 17 de março de 2023, instituindo o Programa Tarifa Zero nas linhas de vilas e favelas do Município (Belo Horizonte, 2023a; 2023b). O programa tem por objetivo garantir a mobilidade urbana em áreas de vulnerabilidade social, assegurando o acesso gratuito ao transporte público coletivo local.

comunidade, evidenciando a distância entre o núcleo habitacional e os serviços de saúde, educação e assistência social disponíveis no entorno imediato.

Figura 9 – Mapa de acesso aos serviços públicos utilizados pelos moradores da Ocupação Terra Nossa



Fonte: Elaboração própria por meio do Google Earth Pro (2025).

A observação de campo confirma que os trajetos até esses equipamentos são feitos, em sua maioria, a pé, por caminhos de terra batida, escadas e ladeiras acentuadas. O quadro 3 sintetiza uma pesquisa feita por meio do Google Maps para verificação da distância dos equipamentos mais utilizados, do tempo de deslocamento e da variação de elevação que é necessário percorrer para acessá-los, a partir do endereço da Ocupação Terra Nossa que é disponibilizado pelo próprio Google (Rua Luísa Pinheiro, bairro Cidade Jardim Taquaril, Belo Horizonte - MG). No entanto, é importante destacar que esse endereço se refere a uma das entradas da ocupação, então o tempo de deslocamento e a distância que são percorridos no interior da ocupação não foram considerados.

Quadro 3 - Síntese do acesso aos principais equipamentos públicos pelos moradores da Ocupação Terra Nossa

Equipamento	Distância aproximada (Km)	Tempo de deslocamento andando	Varição de elevação (M)
CRAS Taquaril	1,6 Km	12 minutos	Ganho de 3m e perda de 138m de elevação
Centro de Saúde Novo Horizonte	2,1 Km	20 minutos	Ganho de 28m e perda de 153m de elevação
E. E. Presidente Juscelino Kubitschek	2,6 Km	15 minutos	Ganho de 4m de elevação e perda de 76m
E. M. George Ricardo Salum	3,4 Km	43 minutos	Ganho de 90m e perda de 224m de elevação
UMEI Taquaril	2,5 Km	25 minutos	Ganho de 75m e perda de 138m de elevação

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em pesquisa realizada no Google Maps (2025).

O atendimento à saúde é percebido como insuficiente e excludente. Moradores relatam a ausência de pediatras e a dificuldade de marcação de consultas especializadas. Para a Entrevistada 7, o atendimento é “pouco resolutivo” e marcado por discriminação, refletindo o estigma associado à condição de morador de ocupação. Além disso, alguns moradores relataram que gostariam que tivesse um acesso mais facilitado ao posto: “E o posto nós vamos no Taquaril [...] Eu achava que aqui teria que ter um também, um posto de saúde.” (Entrevistada 1, 2025). O CRAS, embora territorialmente próximo, também é alvo de críticas: algumas entrevistadas o descreveram como um espaço de tratamento personalista e pouco acolhedor, no qual “as pessoas dificultam as coisas quando sabem que é da ocupação” (Entrevistado 7, 2025). Ao mesmo tempo, outras moradoras ressaltaram que o equipamento tem papel central nas orientações e na atualização do Cadastro Único, revelando percepções ambíguas que variam conforme a experiência individual.

A falta de espaços de lazer e convivência foi citada em todas as entrevistas. As mulheres, em especial, associam essa ausência à carência de alternativas para as crianças e adolescentes. Uma das entrevistadas resumiu: “aqui o que mais tem é criança, e não tem lugar para brincar. A gente precisava de uma área de lazer, nem que fosse um campinho” (Entrevistado 1, 2025). Além da falta de lazer, surge a

demanda e o desejo de haver maiores oportunidades para a juventude da ocupação. Uma das moradoras entrevistadas fala sobre como a educação de qualidade seria importante para a mudança de realidade da periferia:

[...] a ocupação precisava de um centro cultural. Com diversos tipos de acesso, assim, a curso, à palestras, à roda de conversa pra conscientização mesmo [...], a periferia num todo, não só na Ocupação Terra Nossa, ela precisa ter essa conscientização de por que a gente vive as mazelas que a gente vive aqui, sabe? E começar a entender isso. E não é doutrinar. É dar os apontamentos certos. Porque às vezes a criança ou o adolescente, ele cresce, ele sente aquilo atravessando ele, mas ele não consegue nomear aquilo. Depois que eu fui pra faculdade, minha mente abriu muito pra esse tipo de coisa, porque eu comecei a nomear muita coisa que antes eu já vivia. [...] pra eles começarem a entender esse tipo de coisa, e começar a fazer esse enfrentamento dessas políticas de segregação que tem, principalmente em Belo Horizonte [...] tem muita gente na periferia, gente, não é possível que a gente não tenha um Albert Einstein por aqui, fico me questionando isso o tempo todo, não é possível. Se às vezes não tem um menino aqui, uma menina, sei lá que pode ir trabalhar na NASA um dia. (Entrevistado 7, 2025).

O acesso ao comércio é percebido como restrito, caro e distante. Predominam mercearias de pequena escala, com pouca variedade e preços elevados, o que empurra as compras maiores para fora do bairro: “aqui as coisas é mercearia pequena e um preço absurdo; nós temos que nos deslocar para fazer compra” (Entrevistado 1, 2025); “sempre em outro bairro, porque aqui a maioria é mercearia... o que a gente precisa aqui não tem” (Entrevistado 4, 2025); “realmente aqui tem uma padaria, um açougue, um supermercado. Mas é muito caro... a gente geralmente faz compra fora” (Entrevistado 5, 2025). As rotas mais citadas incluem o Alto Vera Cruz, a Avenida dos Andradas, a rua Niquelina e o Pompéia, com deslocamentos que, além de onerosos, são fisicamente exigentes devido às ladeiras e à ausência de pavimentação, o que dificulta subir com sacolas e desestimula serviços de aplicativo. Uma entrevistada resume o desejo de integração ao circuito formal de abastecimento: “um bom supermercado, nossa, ia ficar maravilhoso... era o que nós mais queríamos” (Entrevistado 1, 2025).

Ao final das conversas, a impressão geral foi de que, embora a Terra Nossa enfrente carências profundas, seus moradores demonstram um senso de pertencimento, solidariedade e resiliência que desafia as narrativas oficiais sobre precariedade. A casa, o bairro e a convivência comunitária são sentidos como conquistas. Assim como observa Motta (2016), a moradia digna não se limita à

presença de infraestrutura, mas também à capacidade de construir vínculos, afetos e reconhecimento no território.

As observações e entrevistas mostraram que, mais do que a falta de infraestrutura, o que define o cotidiano da ocupação é a combinação entre ausência estatal e presença comunitária. A precariedade do saneamento, a irregularidade do fornecimento de energia e a inexistência de pavimentação são evidências concretas de um modelo urbano que, conforme aponta Maricato (2011), produz e reproduz desigualdades estruturais ao organizar a cidade segundo hierarquias socioespaciais. A segregação territorial é, assim, uma manifestação física da desigualdade social.

Ao mesmo tempo, a ocupação é um espaço de resistência. A ausência de políticas públicas efetivas não impede a criação de formas próprias de organização, cooperação e cuidado. Os moradores estruturaram, com recursos próprios, o sistema de abastecimento de água, o manejo do lixo e as melhorias nas vias internas. Essas práticas demonstram que a governança local não é inexistente, mas ocorre de modo autônomo, fora das instituições formais. Tal dinâmica confirma o que Nascimento e Libânio (2016) identificam nas ocupações da Região Metropolitana de Belo Horizonte: a emergência de coletividades que se reconhecem como sujeitos de direito e constroem, na prática, novas formas de cidadania e de gestão do território.

As falas dos moradores também revelam um sentimento de pertencimento profundo. Mesmo diante das limitações e dos conflitos existentes, há orgulho em permanecer e cuidar do lugar onde se vive. Essa relação afetiva com o território é o que Motta (2016) descreve como o valor simbólico da moradia, entendido não apenas como abrigo, mas como espaço de realização pessoal e de estabilidade. Para as famílias da Terra Nossa, o “ter onde morar” representa mais do que um teto: é o marco da conquista da autonomia e da superação de uma trajetória marcada pela exclusão.

No entanto, a permanência dessas formas de vida autônoma em contextos de vulnerabilidade também revela a incapacidade do Estado em garantir direitos universais. As entrevistas demonstraram que os moradores não participaram dos processos de elaboração do PMHIS, tampouco receberam informações sobre suas diretrizes. O plano, elaborado pela Agência RMBH (2024), busca sistematizar as necessidades habitacionais e propor estratégias de regularização, mas sua execução ainda é limitada, e sua linguagem técnica pouco dialoga com os sujeitos a quem se destina. Por ser uma área de divisa de município, a participação seria ainda

mais importante, uma vez que áreas de ocupação de interesse social nestes casos são ainda mais deixadas de lado. Essa desconexão confirma o que Garson (2009) argumenta sobre as fragilidades da cooperação interfederativa e a distância entre a formulação institucional e a prática cotidiana.

A situação observada na Terra Nossa é, portanto, o retrato da tensão entre o que é planejado e o que é vivido. Enquanto o planejamento metropolitano se baseia em diagnósticos, planos e metas, a realidade das ocupações se constrói na urgência da sobrevivência e na solidariedade entre vizinhos. Essa contradição expressa o que Maricato (2011) denomina de “dupla cidade”: de um lado, a cidade legal, formal e regulada; de outro, a cidade produzida pelos próprios moradores, onde a política pública chega de modo fragmentado e tardio. A Terra Nossa se insere nessa fronteira, sendo ao mesmo tempo produto e denúncia dessa desigualdade.

Os relatos sobre machismo e racismo no interior da ocupação também revelam que as desigualdades não são apenas urbanas, mas atravessam dimensões de gênero e raça. As mulheres, especialmente as mães, assumem papel central na manutenção da vida comunitária e na mediação das relações cotidianas. Elas organizam o cuidado com os filhos, coordenam pequenos mutirões e mantêm a coesão social do território. Essas práticas reafirmam o que Veloso *et al.* (2024) descrevem como subjetividades urbanas insurgentes: a resistência de mulheres negras e periféricas que, ao mesmo tempo em que enfrentam a precariedade, constroem formas de solidariedade e cuidado coletivo.

A escuta atenta das narrativas, somada à observação direta, permitiu compreender a Terra Nossa não como um espaço à margem, mas como um espaço de centralidade social e simbólica. O direito à moradia, frequentemente tratado nos planos e relatórios como uma meta administrativa, é vivido ali como conquista política.

Na próxima seção serão mostrados os principais achados do trabalho.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso desta pesquisa buscou compreender em que medida o PMHIS da RMBH dialoga com as necessidades habitacionais reais dos moradores da Ocupação Terra Nossa, bem como se houve participação deles no processo de elaboração do Plano. Mais do que uma análise sobre o conteúdo de um documento técnico, este trabalho se propôs a refletir sobre o descompasso entre o planejamento institucional e a vida que pulsa nos territórios populares. O que emerge dessa aproximação é a constatação de que o direito à moradia, em seu sentido amplo, ainda que de alguma forma seja diagnosticado nos instrumentos de gestão, permanece como promessa distante para quem o reivindica a partir do chão da cidade.

O plano representa um avanço em termos metodológicos e institucionais. Sua elaboração mobilizou uma rede de atores técnicos, gestores públicos e representantes municipais, articulados sob coordenação da Agência RMBH, mas parece ter tido participação popular restrita, que não contemplou todos os atores deste setor, o que pode impactar nos resultados e proposições do Plano. Apesar de ter-se verificado que não houve participação dos moradores da comunidade Terra Nossa no Plano, outros atores ligados ao movimento de moradia devem ter participado. Apesar de muitas vezes a restrição da participação ser uma estratégia (política) adotada, a ampla difusão ou inserção de todos os interessados na elaboração dos instrumentos de planejamento e gestão segue sendo um desafio.

O processo, conforme apontado, incorporou audiências públicas, reuniões técnicas e espaços de escuta que, ao menos em sua concepção, buscaram garantir alguma participação social no planejamento metropolitano. Esse formato responde a um longo histórico de tentativas de construir instrumentos de política urbana de escala regional, conforme preconizado pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). No entanto, como apontam Sol Garson (2009) e Gouvêa (2005), a governança metropolitana no Brasil segue marcada pela fragmentação institucional e pela baixa capacidade de cooperação interfederativa, o que fragiliza a efetividade desses processos participativos.

Durante a elaboração do PMHIS, acumulou-se um extenso e qualificado diagnóstico habitacional, que reconheceu as múltiplas faces do déficit e da inadequação na RMBH, identificando áreas críticas, núcleos urbanos informais e

vulnerabilidades socioambientais. Contudo, esse esforço técnico, ainda que relevante, não conseguiu alcançar algumas parcelas dos territórios mais precarizados. As entrevistas realizadas com os moradores da Ocupação Terra Nossa revelam uma realidade que resiste a ser enquadrada nas categorias analíticas do planejamento. Ali, a moradia não é uma unidade estatística, mas o resultado de uma sucessão de enfrentamentos: a disputa por terra, o imprevisto diante da ausência de infraestrutura, a incerteza diante da chuva, o medo da reintegração, a esperança de regularização. Cada parede levantada, cada escada improvisada, carrega o peso de uma luta por reconhecimento, uma luta que o plano ainda não foi capaz de traduzir em ação. Além disso, a análise do processo de elaboração do plano revela um esforço técnico e institucional para consolidar um instrumento de planejamento coletivo, ancorado na cooperação interfederativa e na participação dos municípios e da sociedade civil. Contudo, entre a intenção e a realização há um abismo que atravessa a história do planejamento metropolitano brasileiro, um abismo sustentado por desigualdades políticas, financeiras e simbólicas que limitam o alcance da governança compartilhada.

Garson (2009) observa que as regiões metropolitanas no Brasil permanecem aprisionadas em uma lógica de competição e fragmentação, herança de um federalismo fiscal que desestimula a cooperação e dificulta a gestão de funções públicas de interesse comum. Essa condição estrutural se reproduz na RMBH: o Estado, os municípios e a própria Agência Metropolitana operam em esferas que se tocam, mas raramente se entrelaçam. A ausência de um fundo metropolitano robusto, a fragilidade orçamentária e a descontinuidade administrativa reduzem a capacidade de implementação do PMHIS, esvaziando seu potencial transformador. O resultado é um planejamento que diagnostica com precisão, mas que, paradoxalmente, carece de instrumentos para agir sobre a realidade que descreve.

Nesse contexto, o ideal participativo que norteou a elaboração do plano também se viu restringido. As audiências e consultas públicas realizadas pela Agência e pela consultoria técnica representaram, sem dúvida, um avanço em relação a planos anteriores. Contudo, o alcance territorial dessas atividades foi limitado, e sua linguagem permaneceu distante da experiência cotidiana dos moradores de assentamentos. A participação social, quando não se traduz em escuta efetiva, tende a se converter em rito, um gesto burocrático que cumpre formalidades sem tensionar estruturas. Gouvêa (2005) lembra que a história urbana

de Belo Horizonte é marcada pela tensão entre o planejamento idealizado e a cidade real, que cresce por fora das linhas oficiais. O PMHIS, ao se pretender metropolitano, enfrenta a mesma contradição: busca abranger o todo, mas tropeça no detalhe; fala de integração, mas esbarra na distância. O planejamento técnico, quando não enraizado nas práticas e nos afetos do território, corre o risco de perpetuar a lógica que pretende corrigir.

Se o PMHIS se ergue como um exercício institucional de planejamento metropolitano, a Ocupação Terra Nossa se levanta como expressão concreta daquilo que o plano ainda não alcançou. Ao caminhar pelas suas vielas, o contraste entre o diagnóstico técnico e o território vivido se faz evidente. O que o plano chama de “inadequação habitacional” se traduz, na experiência dos moradores, na falta de acesso a serviços básicos, na falta do sentimento de dignidade e em degraus improvisados que se desfazem sob o barro. A ausência de infraestrutura, a incerteza sobre a posse e o medo constante de perder o que se construiu marcam o cotidiano de quem habita o espaço entre o direito e o risco.

Para esses moradores, a moradia é conquista e não concessão. É o que Motta (2016) define como o núcleo ético da moradia digna: a casa não como abrigo físico, mas como o lugar onde se consolidam os laços sociais, a autonomia e o reconhecimento. A dignidade, nesse contexto, não é medida pela regularidade fundiária ou pelo padrão construtivo, mas pelo sentimento de pertencimento que se tece entre vizinhos, pela solidariedade que substitui a ausência do Estado e pelo desejo coletivo de permanecer. Quando uma moradora afirma que “o que a gente mais quer é água e luz, pra pagar com dignidade”, traduz com simplicidade aquilo que o planejamento ainda não aprendeu a ouvir: a moradia é também um gesto moral, um modo de afirmar a vida em meio à precariedade.

Nascimento e Libânio (2016) observam que as ocupações urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte não são apenas respostas emergenciais à crise habitacional, mas também práticas políticas de produção da cidade. Ao desafiar o modelo excludente de urbanização, elas revelam outras formas de planejar, formas que nascem da necessidade e se sustentam na coletividade. Em Terra Nossa, a autoconstrução é também autogoverno: mutirões substituem políticas públicas, e decisões sobre o espaço são tomadas em reuniões comunitárias que, de certo modo, materializam a governança que o Estado não exerce. Cada casa, ainda que erguida sobre o imprevisto, representa um ato de resistência e de esperança. As

falas recolhidas nas entrevistas e o que se observa no campo revelam que, ali, a luta por moradia é também uma luta por reconhecimento e por voz, por um lugar de fala na política urbana.

Nesse sentido, a Ocupação Terra Nossa ilumina as lacunas do planejamento: mostra o que o plano não vê, o que o mapa não capta, o que as tabelas não traduzem. Mostra que o território não é apenas objeto de política, mas sujeito de transformação. É nessa dimensão que a moradia digna deixa de ser uma meta abstrata e se torna uma prática social, construída dia após dia sobre o chão que o poder público insiste em não pisar. O contraste entre o planejamento metropolitano e o cotidiano das ocupações evidencia que a questão habitacional é, antes de tudo, uma questão de escuta. Gouvêa (2005) já indicava que Belo Horizonte e sua região metropolitana nasceram sob o signo do planejamento, mas cresceram sob a lógica da desigualdade. A cidade planejada de Aarão Reis, concebida como símbolo da modernidade republicana, tornou-se rapidamente a metrópole das ausências: a ausência de terra urbanizada, de políticas habitacionais contínuas, de integração entre Estado e sociedade. O PMHIS, mais de um século depois, se insere nessa mesma tradição ambígua, o esforço de planejar uma cidade justa a partir de instituições que ainda operam segundo estruturas de exclusão.

Concluir este trabalho é, portanto, reafirmar que o futuro do planejamento metropolitano depende da capacidade de o Estado se aproximar daquilo que ele historicamente marginalizou. A Terra Nossa não é exceção: é síntese das ausências e das potências de uma metrópole desigual. Entre o planejamento e a terra, há vidas que esperam ser escutadas. Se o PMHIS quiser ser mais do que um plano, precisará se tornar um gesto de reconciliação, entre a técnica e o afeto, entre o dado e o rosto, entre o mapa e o morador. Porque para planejar a cidade e eliminar as desigualdades, é importante construir os instrumentos com a participação delas.

A partir destes achados, o estudo da relação entre participação no planejamento urbano metropolitano não se esgota com este trabalho. Futuros estudos podem se dedicar a compreender com maior profundidade os efeitos concretos dos processos participativos na implementação do PMHIS da RMBH, analisando como os espaços de escuta se traduzem, ou não, em decisões efetivas e em transformações no território. Também poderão investigar de que modo os movimentos sociais, as ocupações urbanas e os atores locais podem ser incorporados de forma estruturante na formulação das políticas metropolitanas,

ampliando a legitimidade e a capilaridade do planejamento. Pesquisas comparativas entre diferentes regiões metropolitanas brasileiras, ou acompanhamentos longitudinais da execução das diretrizes do PMHS, poderão contribuir para avaliar se o ideal participativo é capaz de se materializar em práticas de gestão mais democráticas e sensíveis às realidades que compõem a metrópole.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA RMBH (@agenciarmbh). **Perfil no Instagram**. Brasil: Instagram, s.d. Disponível em: <https://www.instagram.com/agenciarmbh>. Acesso em: 13 nov. 2025.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Pioneirismo na gestão compartilhada**: considerações sobre a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília: Ipea, 2018. p.197-215

ALVES, Zélia Mana Mendes Biasoli; SILVA, Maria Helena G. F. Dias da. **Análise qualitativa de dados de entrevista**: uma proposta. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 80, p.15–23, jul. 1992.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.458, de 17 de março de 2023**. Dispõe sobre o controle, a gestão e a transparência dos valores arrecadados para custeio da prestação de serviços de transporte público coletivo de passageiros por ônibus no Município de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 17 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>. Acesso em: 23 out. 2025.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.538, de 5 de julho de 2023**. Altera a Lei nº 11.458, de 17 de março de 2023, para instituir o Programa Tarifa Zero nas linhas de vilas e favelas do Município de Belo Horizonte (Grupo Tarifário III). Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 5 jul. 2023. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>. Acesso em: 23 out. 2025.

BHMAP. **BH Map - Visualizador**. [s.d.]. Disponível em: <https://bhmap.pbh.gov.br/v2/mapa/idebhgeo>. Acesso em: 10 out. 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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre o Estatuto da MetrÓpole. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 1 abr. 2025.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. **Competências constitucionais do sistema federativo envolvendo funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas**. Interações, Campo Grande, MS, v. 18, n. 3, p.141-157, jul./set. 2017.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE - Mapas municipais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-municipais.html>. Acesso em: 25 out. 2025.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Ipea, 2018. 511 p.(Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 4). ISBN 978-85-7811-324-7.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Produto 1**: Plano de trabalho [PMHIS-RMBH]. Belo Horizonte, 2023. Elaborado por Latus Consultoria. Disponível em: https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/PRODUTO_I_PMHIS_RMBH_V7_07112023_editado.pdf. Acesso em: 8 set. 2025.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Produto 2**: Diagnóstico [PMHIS-RMBH]. Belo Horizonte, 2024a. Elaborado por Latus Consultoria. Disponível em: https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/P2_DIAGNOSTICO_30_08.pdf. Acesso em: 8 set. 2025.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Produto 2B**: Relatório de Atividade Pública: Diagnóstico [PMHIS-RMBH]. Belo Horizonte, 2024b. Elaborado por Latus Consultoria. Disponível em: <https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2025/09/PMHIS-Produto-2B.pdf>. Acesso em: 8 set. 2025.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Produto 3**: Diretrizes Estratégicas [PMHIS-RMBH]. Belo Horizonte, 2024c. Elaborado por Latus Consultoria. Disponível em: https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2025/04/P03_diretrizes-estrategicas-VF-08-11-2024_R01.pdf. Acesso em: 8 set. 2025.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Produto 3B**: Relatório de Atividade Pública: Diretrizes Estratégicas para Ação [PMHIS-RMBH]. Belo Horizonte, 2024d. Elaborado por Latus Consultoria. Disponível em: <https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2025/09/PMHIS-Produto-3B.pdf>. Acesso em: 8 set. 2025.

MINAS GERAIS. Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do ano de 2021**: realizada em 20 de maio de 2021. Belo Horizonte, 2021. Disponível em:

https://sistemadosconselhos.mg.gov.br/uploads/colegiado/106/reuniao/M48hBAmEnwkZ84AKnx_6zvj9ALrmEHBM.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Edital de licitação**: concorrência n. 01/2022. Belo Horizonte, 2022a. Disponível em: <https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/EDITAL-DE-CONCORRENCIA.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Ata de julgamento da concorrência n. 01/2022**: Envelope 01 (Habilitação). Belo Horizonte, 2022b. Disponível em: <https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/JULGAMENTO-HABILITACAO-ENVELOPE-1.pdf> . Acesso em: 15 set. 2025.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Contrato n. 009389523**, de prestação de serviços: celebrado entre a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a empresa Latus Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos Ltda. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/CONTRATO-DE-SERVICO.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

MOTTA, Carolina Portugal Gonçalves da. **Família e necessidades habitacionais nas metrópoles brasileiras de 1980 a 2010**: percepção de idosos moradores de Belo Horizonte. 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

NASCIMENTO, Denise Morado; LIBÂNIO, Clarice (orgs.). **Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Favela é Isso Aí, 2016. 128 p.(Série Prosa e Poesia no Morro; v. 3). ISBN 978-85-60740-11-6.

NATAL, Jorge Luiz Alves. **Território e planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital: IPPUR, 2011.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Bolsa Moradia [recurso eletrônico]**. Belo Horizonte, 4 abr. 2025. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em: 23 out. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Galeria de Mapas – BHGeo**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhgeo/galeria-de-mapas>. Acesso em: 13 out. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Sistema de Informações Urbanísticas e Endereços (SIURBE) – Certidão de Endereço Oficial**. Disponível em: <https://siurbe.pbh.gov.br/#/solicitacao/CertidaoEnderecoOficial>. Acesso em: 15 out. 2025.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; LIMONAD, Ester; GUSMÃO, Paulo Pereira de. **Desafios ao planejamento**: produção da metrópole e questões ambientais. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

SANTOS, Fernanda Marsaro dos. **ANÁLISE DE CONTEÚDO: A VISÃO DE LAURENCE BARDIN.** Revista Eletrônica de Educação, [S. l.], v. 6, n. 1, p.383–387, 2012. DOI: 10.14244/%19827199291. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/291>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SILVA, B. C. N.; CLEMENTINO, M. L. M. **Governança metropolitana e fortalecimento institucional:** reflexões a partir da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES. *Revista Ciência e Sustentabilidade*, Juazeiro do Norte, v. 8, n. 2, p.27-48, jul./dez. 2024.

VELOSO, Letícia; NASCIMENTO, Flávia; SILVA, João Paulo; PEREIRA, Mariana. **Produção do espaço e mobilização popular:** o caso da Ocupação Terra Nossa em Belo Horizonte (MG). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 48., 2024, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS MORADORES DA OCUPAÇÃO TERRA NOSSA

Eixo 1: Perfil e origem dos moradores, histórico e funcionamento da ocupação

1. Qual a sua idade?
2. Com qual gênero você se identifica?
3. Qual a sua profissão?
4. Faz quanto tempo que você mora aqui?
5. Onde você morava antes de vir para cá? Como chegou até aqui?
6. Como essa ocupação se formou? Como está a posse da terra hoje?
7. O imóvel que você mora é seu ou você paga aluguel?
8. Você está satisfeito com sua casa e com a localização dela hoje?
9. Se você pudesse escolher qualquer lugar do mundo para morar, onde você moraria? E como ela seria?
10. Como é feita a divisão da terra entre os moradores da ocupação? Há disputas em relação a isso?
11. Chegam e saem muitos moradores daqui? Com qual frequência as pessoas se mudam?
12. Existem pessoas que você enxerga como líderes da ocupação? Alguém que representa os interesses dos moradores, tenta fazer melhorias aqui?
13. Os moradores se reúnem com alguma frequência para discutir assuntos relacionados à ocupação? Se sim, como é esse processo?

Eixo 2: Condições de moradia e acesso a serviços urbanos

1. Quais são as maiores dificuldades para morar aqui?
2. Como é a vizinhança? (pontos positivos e negativos)
3. Tem presença de praças, áreas de lazer?
4. Você tem acesso a água, esgoto, energia, transporte?
5. Quem presta os serviços (qual município)?
6. Como é o pagamento dos serviços? Recebem mais de uma cobrança por algum serviço?
7. Como é o acesso aos serviços públicos, como escola, creche, posto de saúde?
8. Onde acessam esses serviços (em qual município)?

9. Como é o acesso a comércio no local de moradia? O que tem de comércio? Falta algo ou tem dificuldade para acessar?

Eixo 3: Relação com os poderes públicos municipais e estaduais

1. Quando há problemas, para quem vocês costumam recorrer? Recebem algum apoio da prefeitura ou do Estado?

Eixo 4: Conhecimento e percepção sobre o PMHIS da RMBH e sua aplicabilidade

1. Você já ouviu falar do PMHIS da RMBH? O que você ouviu? Você participou da sua elaboração de alguma forma?

Eixo 5: Demandas prioritárias para o território

1. Se pudesse mudar algo no bairro com ajuda do governo, o que mudaria?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS TÉCNICOS E GESTORES DO PMHIS DA RMBH

Eixo 1: Qual papel desempenharam na elaboração do plano

1. Qual é o seu cargo atual e em qual instituição você atua?
2. Há quanto tempo você ocupa essa função?
3. De que forma você se envolveu na elaboração do PMHIS da RMBH? Quais foram suas principais atribuições e responsabilidades durante esse processo?

Eixo 2: Diretrizes centrais do plano e justificativas técnicas

1. Quais foram, na sua avaliação, os objetivos centrais que orientaram a formulação do PMHIS?
2. Que critérios técnicos foram utilizados para definir as diretrizes e estratégias do plano?
3. Houve prioridades específicas em relação a territórios ou populações? Como essas escolhas foram justificadas?

Eixo 3: Processo de participação e de elaboração do plano

1. Como se deu o processo de elaboração do PMHIS? Quais etapas você destacaria como mais relevantes?
2. De que forma se buscou garantir a participação social nesse processo?
3. Quem foram os principais atores a elaboração do plano?
4. Quais foram os principais desafios enfrentados durante a construção coletiva do plano?

Eixo 4: Estratégias de implementação e articulação interfederativa

1. Como foi estruturada a articulação entre os municípios da RMBH e o governo estadual durante a elaboração do plano?
2. Houve dificuldades ou resistências por parte de algum ente federativo?
3. Na sua visão, o plano avançou na consolidação de uma governança interfederativa mais efetiva?

Eixo 5: Percepções sobre a inclusão (ou não) das ocupações urbanas no escopo das políticas regionais de habitação

1. As ocupações urbanas, como a Terra Nossa, foram contempladas no diagnóstico ou nas propostas do PMHIS? De que forma?
2. A população desses territórios foi mobilizada ou envolvida nas discussões do plano? Como foi esse processo?
3. Na sua opinião, o plano conseguiu dar visibilidade às necessidades específicas dos Núcleos Urbanos Informais? Quais limitações você identificaria nesse sentido?