

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE OURO PRETO

os  
entraves  
da **POLÍTICA**  
**HABITACIONAL**  
em **OURO**  
**PRETO**

ELLEN CRISTINE  
PINTO DA COSTA

TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO

ELLEN CRISTINE PINTO DA COSTA

**OS ENTRAVES DA POLÍTICA HABITACIONAL EM OURO PRETO**

Trabalho Final de Graduação apresentado ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Rodrigo da Cunha Nogueira.

OURO PRETO – MG

2019

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

C837e Costa, Ellen Cristine Pinto da .  
Os entraves da política habitacional em Ouro Preto. [manuscrito] /  
Ellen Cristine Pinto da Costa. - 2020.  
91 f.: il.: color., tab., mapa. + Infográfico e organograma.

Orientador: Prof. Me. Rodrigo da Cunha Nogueira.  
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.  
Escola de Minas. Graduação em Arquitetura e Urbanismo .

1. Política pública . 2. Habitações - Aspectos sociais. 3. Ouro Preto  
(MG). I. Nogueira, Rodrigo da Cunha. II. Universidade Federal de Ouro  
Preto. III. Título.

CDU 72:711.4

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB:1716



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Universidade Federal de Ouro Preto  
Escola de Minas  
Departamento de Arquitetura e Urbanismo



## ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 12 de dezembro de 2019, reuniu-se a banca examinadora do trabalho apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso Arquitetura e Urbanismo da Escola de Minas da UFOP, intitulado: **OS ENTRAVES DA POLÍTICA HABITACIONAL EM OURO PRETO**, do aluno(a) **ELLEN CRISTINE PINTO DA COSTA**.

Compuseram a banca os professores(as) **RODRIGO DA CUNHA NOGUEIRA, FERNANDA ALVES DE BRITO BUENO, IVANA PERUCCI ESTEVES DOS SANTOS**. Após a exposição oral, o(a) candidato(a) foi argüido(a) pelos componentes da banca que reuniram-se reservadamente, e decidiram,

APROVADO, com a nota 10,0.

Rodrigo Cunha

Orientador(a)

F. Bueno

Avaliador 1

Ivana Perucci Esteves

Avaliador 2

por uma arquitetura  
mais democrática.

## AGRADECIMENTOS

Ser arquiteta e urbanista é um sonho que carrego comigo antes mesmo de me formar como Técnica em Edificações, em um curso integrado ao Ensino Médio. Naquele tempo, eu não tinha a real dimensão do potencial dessa profissão, via a arquitetura, basicamente, como uma produção de ambientes sob critérios estéticos, volumétricos e funcionais, prioritariamente, elitizada. Hoje, entendo que em um mundo cujos espaços estão cada vez mais submetidos à regra da financeirização, poder contribuir de certa forma por cidades mais democráticas e inclusivas, para além da qualidade ambiente construído, é algo singular.

Para tanto, nada seria se eu estivesse sozinha nessa jornada. Sou a soma de cada um e agora, só cabe a mim agradecer. Primeiramente à Deus, pela força nas lutas diárias. À toda minha família, pelo apoio, companheirismo e maiores exemplos. Em especial, aos meus pais, Zeli e José (in memorian), e aos meus irmãos, Yuri e Patrick, a quem eu devo tudo e por quem serei sempre grata. Agradeço também aos meus amigos, dos quais seria impossível citar todos os nomes. Esse ano não foi um ano fácil, tê-los comigo em todos os momentos com certeza foi a luz que eu precisava para seguir. Reconheço, sobretudo, o amor e a cumplicidade do meu parceiro de vida, Matheus, bem como da minha segunda família, República Imprevisto. Gostaria de deixar um carinho também aos lindos da Tróia, por terem sido aconchego, principalmente, nesse último período.

Dos caminhos que trilhei, sou imensamente grata à Arq Jr, por me desafiar continuamente, mas principalmente por me conectar a pessoas. Foi visitando uma cliente que hoje me encontro debatendo as políticas habitacionais do município. Agradeço também a todo o corpo docente e discente do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFOP, com vocês eu aprendi a ser, sobretudo, mais humana. Ao Grupo Reciclos, por me familiarizar com a escrita, tornando esse trabalho mais prazeroso. Ao meu orientador Rodrigo Nogueira, pelo apoio e motivação constantes. Ao colega e professor, Douglas Montes, pelas incríveis oportunidades junto ao setor público. À amiga e professora, Giane Alfenas, por todo carinho, auxílio e aprendizado.

Por fim, dedico este trabalho ao meu pai, que não poderá compartilhar essa alegria comigo, mas cuja luta irei continuar.

## RESUMO

Estima-se que 90% da população brasileira seja urbana até 2030. Esse dado, independente de seu desapego com o conceito de rural, urbano ou rural-urbano, evidencia um preocupante ponto: o planejamento urbano. Estudos revelam que 1/3 dos brasileiros vivem sem condições mínimas de moradia digna. Isso inclui a falta de infraestrutura e serviços básicos como luz elétrica, água encanada, esgoto e coleta de lixo. Nesse sentido, motivada pelo inconformismo com a falta de efetividade das políticas públicas habitacionais no Brasil, assim como com a perda de direitos do atual governo, a presente pesquisa emerge da necessidade de compreender os desafios relacionados à moradia digna no município de Ouro Preto frente a uma estrutura organizacional que permite milhões de famílias em condição de vulnerabilidade social e, ainda mais, em áreas de risco, como é o caso do distrito - sede. Para tanto, pretende-se com esse trabalho identificar os entraves da política pública habitacional de Ouro Preto-MG, a partir do levantamento do histórico de políticas habitacionais brasileiras e ouro-pretanas, bem como de sua evolução urbana. Nesse cenário, é importante entender que se trata tanto de fenômenos globais, como de dinâmicas intrínsecas ao território, cujas causas as vezes nem conseguimos identificar, mas que faz necessária a busca por novas alternativas, desvinculadas da provisão da moradia propriamente dita, assim como do investimento público.

Palavras-chave: políticas públicas, moradia digna, Ouro Preto.

## ABSTRACT

It is estimated that 90% of the Brazilian population is urban by 2030. This data, regardless of their detachment from the concept of rural, urban or rural-urban, highlights a worrying point: urban planning. Studies reveal that 1/3 of Brazilians live without minimum decent housing conditions. This includes a lack of infrastructure and basic services such as electricity, running water, sewage and garbage collection. In this sense, motivated by the non-conformity with the lack of effectiveness of public housing policies in Brazil, as well as the loss of rights of the current government, the present research emerges from the need to understand the challenges related to decent housing in Ouro Preto city an organizational structure that allows millions of families in conditions of social vulnerability and, even more so, in risk areas, such as the host district. To this end, this work intends to identify the barriers of the public housing policy of Ouro Preto-MG, from the survey of the history of Brazilian and Ouro-pretana housing policies, as well as their urban evolution. In this scenario, it is important to understand that these are both global phenomena and intrinsic dynamics of the territory, whose causes we sometimes cannot identify, but that it is necessary to search for new alternatives, unconnected with the provision of housing itself, as well as public investment.

Keywords: public policies, decent housing, Ouro Preto.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas. Fonte: Andrade, 2016. ....	18
Figura 2- Vila operária sr. Regino de Aragão, construída em 1911, em São Paulo, sob adaptação do estilo cortiço-corredor. Fonte: Bonduki, 2011, p. 51.....	22
Figura 3 - Produção pública pioneira no Rio de Janeiro. Fonte: Bonduki, 2011, p. 71. ....	23
Figura 4 - Conjunto Residencial Realengo, no Rio de Janeiro. (A): pavimento-tipo, (B): fachada posterior do edifício e (C): fachada principal do edifício. Fonte: Bonduki, 2011, p.181.....	25
Figura 5 - Morro da Previdência, A: no final do século XIX e B: no início do século XX. Adaptado pela autora. Fonte: CALIL, 2018, p. 27.....	27
Figura 6 - Proposta da IAB para o funcionamento da assistência técnica pública e gratuita. Fonte: IAB, 2010, p. 45. ....	37
Figura 7- Localização de Ouro Preto. Fonte: Diretório das Cidades, 2019.....	43
Figura 8- Diagrama dos períodos históricos e evolutivos de Ouro Preto. Fonte: PEREIRA COSTA, p.71, 2015. ....	45
Figura 9- Primeiro Período Morfológico de Ouro Preto: A Morfogênese (1698-1710). Fonte: PEREIRA COSTA, 2015.....	46
Figura 10- Conformação da chamada "Estrada do Tronco". Fonte: VASCONCELLOS, p.111, 1956.....	47
Figura 11- Segundo Período Morfológico: A Criação de Vila Rica e os Povoados Pilar e Antônio Dias (1711-1740). Fonte: PEREIRA COSTA, p.79, 2015. ....	48
Figura 12- Terceiro Período Morfológico: Consolidação de Vila Rica (1741-1824). Fonte: PEREIRA COSTA, p.83, 2015. ....	50
Figura 13- Quarto Período Morfológico: A Cidade de Ouro Preto (1825-1896). Fonte: PEREIRA COSTA, p.87, 2015. ....	51
Figura 14- Quinto Período Morfológico: Estagnação Econômica (1897-1937). Fonte: PEREIRA COSTA, 2015. ....	53
Figura 15- Sexto Período Morfológico: Tombamento e Expansão Urbana (1938-1979). Fonte: PEREIRA COSTA, p.94, 2015. ....	55

Figura 16- Sétimo Período Morfológico: A Paisagem Urbana Histórica (1980-2014). Fonte: PEREIRA COSTA, 2015.....	57
Figura 17- Vista do Mirante do Morro São Sebastião, A: estima-se que entre 1938- 1969 e B: atualmente, foto de Abilio Pettenazzi. Fonte: BIZUTE TURISMO, 2019; PINTEREST, 2019. ....	58
Figura 18- Foto da ocupação de encostas de Ouro Preto. Autoria própria, 2017.....	58
Figura 19- Faixa da Ocupação Chico Rei. Foto de Priscila Ferreira. Fonte: Lampião, 2015. ....	59
Figura 20- Edificação de encontro na Ocupação Chico Rei. Foto retirada do Facebook do Coletivo, 2018. ....	60
Figura 21- Situação de desenvolvimento da ocupação quando os moradores foram expulsos do terreno. Foto retirada do Facebook do Coletivo, 2019. ....	61
Figura 22- Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadanis. Fonte: OURO PRETO, 2012.....	68
Figura 23- Mapa das intervenções propostas no município. Fonte: Ouro Preto, 2012. .....	72
Figura 24- Histórico: políticas habitacionais sob o contexto político-econômico no Brasil e em Ouro Preto. Autoria própria. ....	77
Figura 25- Mapa Síntese: Evolução de Ouro Preto nos Períodos Morfológicos. Fonte: PEREIRA COSTA, 2015. ....	78
Figura 26- Mapa Síntese: dinâmicas, processos e entraves no distrito-sede de Ouro Preto. Autoria própria.....	79
Figura 27- Mapa ilustrativo da sobreposição de bairros com imóveis com aluguel igual ou inferior a R\$500,00 e áreas de muito alto e alto risco geológico. Autoria própria. ....	81

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução populacional por situação de domicílio, em Ouro Preto. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: IBGE. Atlas de Desenvolvimento Urbano no Brasil de 2000. .....	62
Tabela 2 - Projeção de domicílios por período, déficit e categoria - Ouro Preto. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: Ministério das Cidades, 2010. ....	64
Tabela 3 - Tabela Resumo - Demandas Habitacionais. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: FJP. Déficit Habitacional no Brasil (DHB), 2000. Ministério das Cidades, 2010. .....	65
Tabela 4 - Territorialização das demandas habitacionais do distrito sede junto ao total do município. Adaptado do Ouro Preto, 2012. ....	66
Tabela 5 - Tabela resumo: Empreendimentos habitacionais x investimentos em habitação. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: PMOP, SMAC. ....	73
Tabela 6- Relação de imóveis com aluguel igual ou inferior a R\$500,00. Dados coletados nos sites de imobiliárias de Ouro Preto, seus nomes foram preservados. .....	82

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b> .....	17
1.1. Histórico de políticas habitacionais no Brasil .....	19
1.2. Pensamento crítico no contexto de reforma urbana .....	30
1.3. Marcos regulatórios contemporâneos .....	33
<b>2. POLÍTICAS HABITACIONAIS EM OURO PRETO</b> .....	43
2.1. Evolução urbana de Ouro Preto .....	44
2.2. Perfil socioeconômico e déficit habitacional .....	62
2.3. Análise da legislação habitacional ouro-pretana .....	67
<b>3. OS ENTRAVES DA POLÍTICA HABITACIONAL EM OURO PRETO</b> .....	76
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS</b> .....	84
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	86

## INTRODUÇÃO

*“Se eles sonham e lutam, nós não temos o direito de perder a esperança que uma cidade mais justa e menos violenta seja possível – e de trabalhar para que ela se torne uma realidade”.*

*Nabil Bonduki*

A partir do século XX, com a proclamação da República e a abolição da escravatura, o processo de urbanização brasileiro ganhou um novo ritmo. Principalmente com a tomada do governo pela Aliança Liberal, em 1930, no qual a regulamentação do trabalho urbano, a construção de uma infraestrutura industrial, bem como o incentivo à industrialização trouxeram às cidades brasileiras o vislumbre de avanço e modernidade (MARICATO, 2003).

De acordo com estudos realizados por Prieto, et al (2018), apoiado em dados do IBGE Censo 2010, a população urbana brasileira passou de 44% para 84% no período entre 1960 e 2010, estabelecendo-se assim como uma das maiores populações urbanas do planeta, atrás apenas da China (1°), da Índia (2°) e dos Estados Unidos (3°). Na América Latina, o Brasil se configura como o país mais urbanizado, estima-se que mais de 90% da população brasileira seja urbana em 2030 (AGÊNCIA BRASIL, 2016). Segundo Rayane Ferretti, encarregada nacional do Programa da Organização das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) em 2016, a América Latina é o continente mais urbanizado, com uma previsão de que 86% de seus habitantes estejam nas cidades em 2050. Por outro lado, apesar de apresentar altos índices de urbanização, é também o mais desigual. Isto é, sob a perspectiva de desenvolvimento econômico em face à urbanização, têm-se nos países latinos inúmeras problemáticas provenientes de uma expansão territorial desordenada e sem os devidos investimentos em infraestrutura (AGÊNCIA BRASIL, 2016).

Nesse contexto, a Constituição de 1988 representa um dos principais marcos legais ao pensar em planejamento urbano, junto ao Estatuto da Cidade aprovado em 2001, uma vez que trouxe a premissa de participação social para a elaboração das políticas públicas, destacando o plano diretor como importante instrumento da gestão urbana brasileira. Entretanto, de acordo com análise realizada pelo Ministério das Cidades em municípios onde o plano diretor foi discutido e aprovado, existem ainda muitas

falhas no que diz respeito à definição de como cada parte do território deve ser utilizada.

No Brasil, as propriedades privadas ou áreas de acesso e domínio restrito representam 70% da terra urbana, das quais, 80% são destinadas a fins habitacionais (SANTOS, 1988). Contudo, apesar dessa grande representatividade numérica do uso habitacional no país, 1/3 dos brasileiros vivem sem condições mínimas de moradia digna. O que diz respeito à falta de infraestrutura e serviços básicos como luz elétrica, água encanada, esgoto e coleta de lixo. Nesse cenário, o número de famílias que não possuem casa totaliza 6.273.000, em contrapartida a 7.351.000 imóveis vazios no país, dos quais 85% teriam infraestrutura adequada para serem ocupados imediatamente. Isto é, há mais imóveis vazios do que pessoas sem moradia. Para tanto, solucionar o problema habitacional no Brasil não exigiria a construção de novas edificações (BOULOS, 2012).

Historicamente, os dados apresentados refletem uma desigualdade social profunda, dada pela alta concentração de renda gerada pelo sistema capitalista, que tem estimulado o controle do mercado habitacional pelo capital privado desde a implementação de um modelo agroexportador e de um parque industrial no país. Logo, mesmo com o reconhecimento do Estado de suas responsabilidades sobre as questões de moradia e para além dos marcos regulatórios conquistados, os trabalhadores brasileiros continuam submetidos a uma produção rentista e, principalmente, a loteamentos e ocupações informais em periferias urbanas.

Em Ouro Preto, o fim da extração de ouro e a mudança da capital para Belo Horizonte, no final do século XIX, ocasionaram o esvaziamento do núcleo urbano do distrito-sede até a década de 1940, quando se instaurou um novo ciclo econômico no município. Esse ciclo econômico, caracterizado pela exploração de alumínio, em conjunto a políticas de incentivo ao turismo no centro histórico, fruto do reconhecimento da cidade como Monumento Nacional, pela federação, em 1933, geraram, por consequência, a retomada do crescimento populacional urbano. A criação da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) contribuiu ainda mais nesse processo.

De acordo com Ferreira (2017, apud Calil, 2015), a oferta de moradia e os terrenos aptos à construção no núcleo central de Ouro Preto não eram suficientes para a

demanda exigida, levando à ocupação irregular de áreas modificadas pelas atividades auríferas nas encostas periféricas da cidade. Por consequência, a expansão urbana se deu, inicialmente, pela atuação dos próprios moradores, sem nenhum posicionamento do poder público municipal. Nesse contexto, resultou em assentamentos com deficiências de infraestrutura, como saneamento básico, coleta de resíduos sólidos e mobilidade; bem como, do uso e ocupação do solo, no que diz respeito à estabilidade dos terrenos e à insalubridade das edificações.

Os processos coletivos de mutirão e a autoconstrução são amostras que o cidadão brasileiro, não só o ouro-pretano, tem procurado solucionar por conta própria os problemas relacionados à moradia e à função da propriedade. Nesse sentido, motivada pelo inconformismo com a falta de efetividade das políticas públicas habitacionais no Brasil, assim como com a perda de direitos do atual governo, a presente pesquisa emerge da necessidade de compreender os desafios relacionados à moradia digna no município de Ouro Preto frente a uma estrutura organizacional que permite milhões de famílias em condição de vulnerabilidade social e, ainda mais, em áreas de risco, como é o caso do distrito -sede.

Logo, seguindo o raciocínio de Fernandes (2014), torna-se fundamental compreender quais são as questões atuais brasileiras, o novo papel das cidades na produção econômica, a desarticulação de políticas habitacionais da estrutura fundiária e a qualidade da governança, ou mesmo, a falta dela. Para tanto, pretende-se com esse trabalho identificar os entraves da política pública habitacional de Ouro Preto-MG. Tal como:

- a. Levantar o histórico de políticas públicas habitacionais no Brasil;
- b. Levantar o histórico de políticas públicas habitacionais em Ouro Preto;
- c. Buscar perspectivas que direcionem soluções às problemáticas evidenciadas;
- d. Discutir questões sobre as políticas urbanas, a partir de observações sobre o espaço, frente aos desafios habitacionais de Ouro Preto.

Portanto, espera-se poder contribuir para uma reflexão consciente sobre o município de Ouro Preto, que se preste, até mesmo, como estímulo à mudança tanto para o poder público local, quanto para a população.

Nesse contexto, a presente proposta adota cunho exploratório, pela qual a autora busca se familiarizar com o tema e entender seu funcionamento. Nesse sentido,

apresenta uma abordagem qualitativa em virtude da subjetividade dos dados coletados a partir de análise documental, revisão bibliográfica e visitas a secretarias municipais, bairros, movimentos de luta e demais agentes envolvidos no processo de gestão das políticas públicas ouro-pretanas.

Dispondo dessas características, esta pesquisa será composta por três capítulos, sendo no primeiro apresentado uma revisão bibliográfica da temática, traçando-se, inicialmente, o histórico das políticas públicas urbanas no Brasil, a fim de se compreender as ações tomadas em conjunto ao período político-econômico do país; o pensamento crítico entorno do contexto de reforma urbana; os marcos regulatórios advindos desse movimento e as mudanças sucessivas ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, que venham a configurar o cenário atual do país. No segundo capítulo serão levantados os dados da área de estudo: a evolução urbana em Ouro Preto; a legislação vigente no que diz respeito a políticas habitacionais do município; os desafios vivenciados na cidade ao considerar o tema moradia precária e os processos gestionários dessas políticas, programas e ações. Já no terceiro capítulo serão discutidos os pontos levantados no segundo, visando possíveis soluções tanto para o município, quanto para os cidadãos. Seguidos das considerações finais e das sugestões para trabalhos futuros.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

As políticas públicas estão diretamente relacionadas às questões políticas e governamentais que permeiam o vínculo entre Estado e sociedade. Logo, influenciam todos os cidadãos, independente de escolaridade, sexo, raça, religião ou nível social. Em geral, traduzem demandas dos campos da economia, administração, direito e ciências sociais, sendo as políticas sociais, sobretudo, as mais presentes na vida cotidiana. Essas, por função, devem promover o bem coletivo da sociedade em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança. Nesse seguimento, conforme Andrade (2016):

*“Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico”.*

Visto isso, vale ressaltar que uma política pública pode ter caráter de Estado ou de governo. Isto é, uma política de Estado é amparada na constituição e orientada por ideais, logo, transcende os governos e independe do prazo de uma gestão, permanecendo a longo prazo. Por outro lado, uma política de governo, como o próprio nome indica, diz respeito apenas à gestão vigente e, por consequência, está sujeita à alternância de poder (ANDRADE, 2016).

No âmbito da habitação, um possível exemplo de política de Estado é o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 pelo Governo Federal. Já sobre a política de governo, têm-se variados programas, a citar “Um Teto é tudo” - objeto de estudo deste trabalho, o qual foi instituído no município de Ouro Preto em 2005, no entanto, encerrado poucos anos depois.

Esses programas, entre outras ações e decisões, carecem de uma estruturação funcional e sequencial, a fim de tornar viável a produção e organização do projeto. Para tanto, utiliza-se no Brasil um processo de formulação dessas políticas, chamado Ciclo de Políticas Públicas, cujas fases seguem ilustradas na Figura 1.



Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas. Fonte: Andrade, 2016.

Compreendido de forma breve o processo de implementação de políticas públicas brasileiro, pode-se inferir que a gestão dessas políticas depende, principalmente, da capacidade técnica dos servidores públicos e do orçamento público. Sendo então, o funcionalismo público, elemento chave para o bom desenvolvimento dos preceitos adotados pelo governo.

Nessa conjuntura, a partir da abordagem sobre políticas públicas, têm-se a questão habitacional e seus desdobramentos no espaço urbano, como um dos maiores impasses sociais do Brasil na atualidade, fruto de políticas públicas que não se adaptaram de fato à realidade das populações mais vulneráveis. Portanto, a fim de se compreender os desafios habitacionais atuais, torna-se necessário traçar um histórico do crescimento caótico e da produção de moradia nas cidades brasileiras, identificando as políticas e os projetos do Estado adotados nesse âmbito.

## 1.1. Histórico de políticas habitacionais no Brasil

A história brasileira é dividida em três períodos históricos: o colonial, o imperial e a república, cada qual com suas características políticas, econômicas e sociais, os quais vão configurar a forma de ocupação do território e, conseqüentemente, o modo de habitar da população. Teoricamente, os primeiros problemas habitacionais do país tiveram origem somente durante a República Velha, no final do século XIX. Todavia, faz-se necessária uma revisão dos contextos históricos, a fim de se embasar a real situação do Brasil quando as políticas públicas voltadas à questão da moradia passaram a ser implementadas pelo Estado.

A ocupação do período colonial se estabeleceu, inicialmente, em meio rural, através dos ciclos exploratórios do pau-brasil e da cana-de-açúcar e, posteriormente, pelo surgimento de diversas povoações que passaram a configurar os núcleos urbanos, em um estágio de extração do ouro e de outros minerais. Por 300 anos a monocultura voltada para exportação, as grandes propriedades chamadas de latifúndios, e a mão-de-obra escrava foram características intrínsecas no território. Esse cenário, aliado à comum concessão de privilégios a colaboradores, levaram à segmentação da sociedade brasileira presente até os dias atuais, para além de demais sequelas.

Finalizando o ciclo exploratório como colônia, a partir de 1822, o Brasil se apresenta como uma nação independente, cujo reinado pode ser dividido em três momentos: o primeiro reinado de D. Pedro I, de 1822 a 1831; a fase regencial, de 1831 a 1841; e o segundo reinado de D. Pedro II, de 1841 a 1889. De acordo com os estudiosos Fausto (2010), Magnoli (1997) e Prado Júnior (1994), a independência brasileira se deu sem a inclusão das classes populares, apresentando-se como um artifício da elite para manter a escravidão e os latifúndios em prol da exportação de produtos. Sendo assim, no primeiro reinado, a economia ainda estava implicada pela ação dos antigos governantes e apresentava um quadro político desfavorável, frente a rebeliões simultâneas à promulgação da Primeira Constituição de 1824. Esse cenário só se alterou durante o segundo reinado, quando D. Pedro II reparou o governo, propiciando estabilidade econômica e afirmando os limites territoriais do país. Nessa fase, ocorreu também a abolição da escravatura, a imigração de europeus, a

implementação de uma cultura do café e a manifestação de práticas artísticas (PEREIRA COSTA, 2015).

O objetivo de estabelecer uma república no país culminou com a deposição do até então imperador, sob a forma de um golpe de Estado organizado por líderes militares. Iniciado em 1889, o período republicano no Brasil é determinado por momentos intermitentes entre governos militares, ditaduras e democracias. O primeiro momento é denominado República Velha, cujas principais políticas diziam respeito ao setor de produção de café e leite, tal como das indústrias pioneiras advindas do café (FURTADO, 2007). Sob governo de militares e civis, em sua maioria, representantes da oligarquia rural, foi promulgado em 1891, um novo texto constitucional brasileiro, baseado em teorias positivistas e na Constituição dos Estados Unidos (FAUSTO, 2010).

As problemáticas habitacionais têm origem com o desenvolvimento urbano consequente do complexo cafeeiro, quando trabalhadores mal alojados passaram a ser considerados como graves ameaças à saúde pública. O espraiamento da malha urbana, sem os devidos abastecimento de água e saneamento básico desencadeou o aumento de surtos epidêmicos, que só viriam a ser abordados pelo higienismo, adotado frente à busca por cidades mais modernas. Durante a República Velha, o Estado prezava por não agir em questões relacionadas à vida privada, dessa forma, os alugueis ficaram sujeitos ao gosto de empresários que dominavam a construção de moradias. De acordo com Bonduki (2011), em 1920, o quantitativo de pessoas que habitavam sob a forma de aluguel representava 80% da população. Nesse quadro, na falta de alugueis de baixos valores, o número de casos de coabitação aumentava, favorecendo, cada vez mais, a segregação social do espaço.

A população que não podia pagar os preços dos alugueis procurava, sobretudo, por quatro tipos de edificações: o hotel-cortiço, somente para dormir durante a noite; a casa de cômodos, oriunda de prédios de sobrados divididos e subdivididos em pequenos aposentos; os cortiços improvisados em fundos de terrenos e em demais locais inadequados; e o cortiço-pátio, o qual se caracteriza por uma série de pequenas casas enfileiras voltadas para um pátio ou área livre. De acordo com Bonduki (2011):

*“Esses cortiços se caracterizam pela má qualidade e impropriedade das construções, pela falta de capacidade e má distribuição dos aposentos, quase sempre sem luz e sem a necessária ventilação, pela carência de prévio saneamento do terreno onde se acham construídos e pelo desprezo das mais mezinhas regras de higiene doméstica”.*

Os dados encontrados dessas edificações têm origem principal nas ações higienistas, que, apesar de racistas e preconceituosas, determinaram a necessidade de legislação restritiva e, de alguma forma, da intervenção do Estado. Diante da demanda, o poder público investiu no controle sanitário das moradias, na legislação e em códigos de postura, assim como em obras de urbanização, saneamento básico e abastecimento de água. Contudo, mesmo com a intervenção estatal e com o autoritarismo sanitário instalado pelo Código Sanitário de 1894, contrários à autoconstrução, não se teve uma contribuição para melhoria de fato da situação de moradia e saúde, sequer para eximir suas causas (BONDUKI, 2011).

Apesar de já considerada em 1910, a construção de moradias por responsabilidade dos órgãos governamentais e a elaboração de normativas para orientar as relações entre locadores e inquilinos foram rejeitadas em um primeiro momento. Nesse ponto, a produção habitacional se fez por concessão de favores ao setor privado, a partir da difusão de um padrão recomendável, fundamentado em casas unifamiliares, em vilas operárias fora do perímetro central, seguindo certas diretrizes econômicas e higiênicas (BONDUKI, 2011).

Vale destacar que o aluguel permaneceu sob as regras do mercado, cujo investimento tinha como objetivo obter uma renda mensal, caracterizando um modelo de produção rentista. Essa produção se fez, sobretudo, por parte das indústrias, para seus próprios trabalhadores, nos arredores de suas instalações, conformando um sistema de controle da população, em virtude com a proximidade do local de trabalho. Posto isso, conforme Rolnik (1981), a vila operária “funciona como um verdadeiro laboratório de uma sociedade disciplinar, combinando um saber higienista com um poder que ao mesmo tempo que proíbe, pune, reprime e educa”.

À título de curiosidade, entre 1908 e 1914, foram construídas aproximadamente 23 mil unidades em São Paulo, o que representa uma média de 4 mil prédios por ano. Toda essa aceleração, em meio à uma crise econômica iniciada em 1913, sucedeu

em um excesso de edificações em 1914, isto é, centenas de prédios desocupados (BONDUKI, 2011).

Um exemplo de produção da iniciativa privada é a vila de tamanho médio do sr. Regino de Aragão, levantada em 1911, em São Paulo. Composta por 33 edificações de padrão médio, o projeto da vila utilizou de princípios de racionalização da organização espacial, a fim de se reduzir os custos da construção e aproveitar da melhor forma o terreno, como pode ser visto na Figura 2.

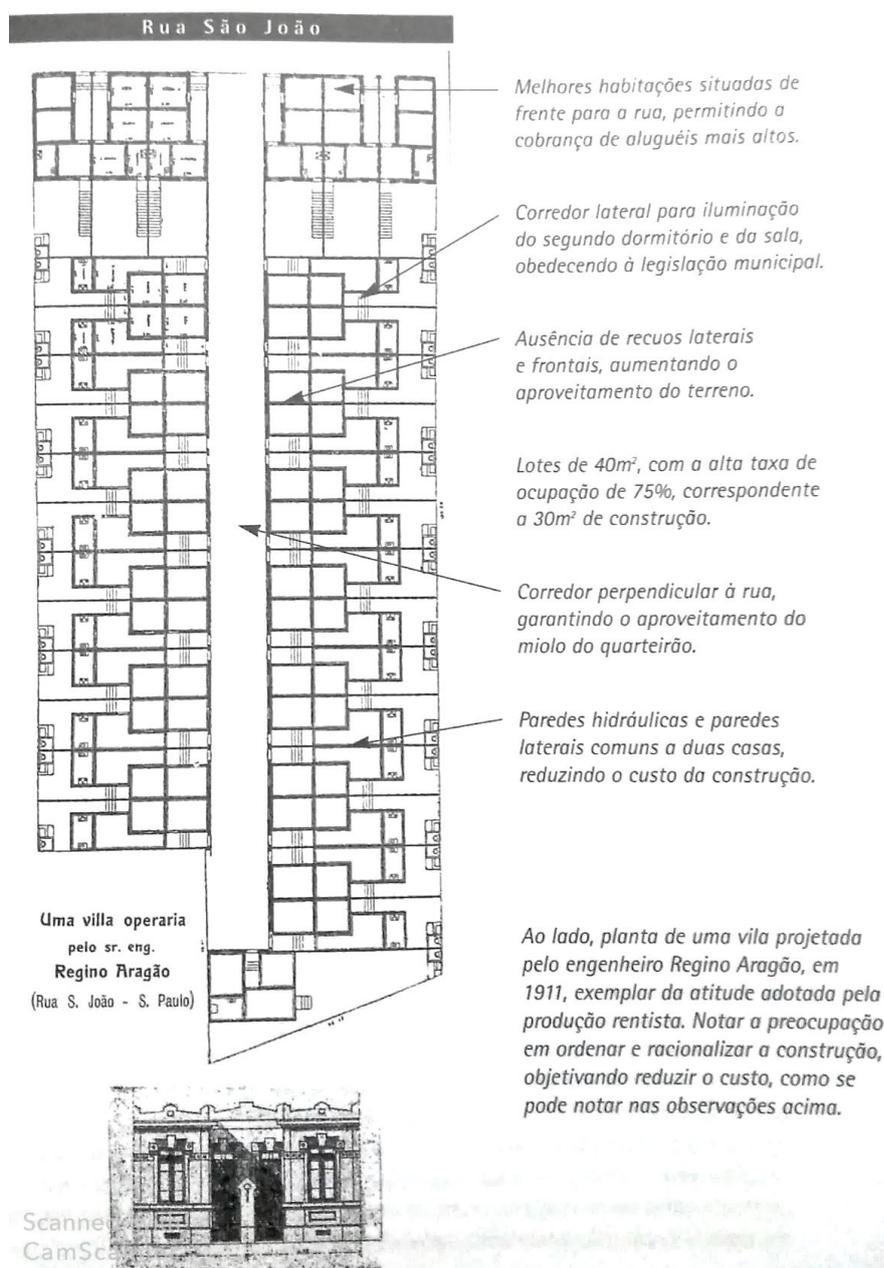


Figura 2- Vila operária sr. Regino de Aragão, construída em 1911, em São Paulo, sob adaptação do estilo cortiço-corredor. Fonte: Bonduki, 2011, p. 51.

Diferente da ideologia predominante no período, as primeiras habitações providas pelo setor público no Brasil foram as 105 unidades construídas no Rio de Janeiro, em 1906, como mostra a Figura 3. A proposta foi desvinculada de qualquer política habitacional, sendo executado apenas como retorno a uma série de críticas e protestos consequentes do despejo de milhares de pessoas, a fim de se abrir a Avenida Central da Cidade.



*Figura 3 - Produção pública pioneira no Rio de Janeiro. Fonte: Bonduki, 2011, p. 71.*

Contradições entre partidários da República Velha levaram à insatisfação e à quebra de alianças do período, suscitando a Revolução de 1930 e a instalação do Estado Novo: a Era Vargas, que perdurou por 15 anos, sob um governo autoritário. Dentre as consecutivas mudanças desse momento, destaca-se o caráter desenvolvimentista, o maior incentivo à industrialização e a preocupação com reformas trabalhistas (PEREIRA COSTA, 2015). Nesse âmbito, tinha-se como objetivo estimular a concepção de soluções habitacionais de baixo custo nas periferias, de forma condizente ao modelo de capitalismo implantado a partir de 1930. Isto é, mantendo reduzidas as despesas com a reprodução da força de trabalho, para contínuo investimento em industrialização (BONDUKI, 2011).

Em suma, na Era Vargas, a habitação passou a ser considerada como condição básica ao desenvolvimento da força de trabalho, logo, como fator econômico para industrialização. Nesse contexto, a moradia era colocada também como instrumento de formação ideológica, política e moral, sendo imprescindível na geração de um novo homem, ou seja, de um trabalhador-padrão criado pelo regime. À vista disso, a questão da moradia foi amplamente problematizada, visando colocá-la como um bem específico e não como mercadoria, assumindo assim, a responsabilidade do Estado na sua provisão (BONDUKI, 2011).

Como questão social, propunham-se como políticas públicas a produção direta ou o financiamento das habitações, tal como a interferência no mercado de locações e a urbanização de periferias. Vale destacar que a ampliação do ensino superior foi de grande importância nesse processo de afirmação da casa própria como solução da problemática, apesar de muitos profissionais ainda trazerem uma perspectiva simplista, preconceituosa e de caráter assistencialista. Posto isso, entendida a atuação acadêmica, tem-se a criação do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em meados de 1930 e 1940; a realização do I Congresso de Habitação, articulado pelo Instituto de Engenharia em 1931; e as Jornadas de Habitação Econômica, promovidas pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho em 1941 (BONDUKI, 2011).

Frutos de uma política habitacional até então não planejada, consta-se o decreto-lei nº58/1938, o qual regulamentou a venda de lotes à prestação; a lei do inquilinato de 1942, que basicamente congelou os preços dos alugueis, para além de outros desdobramentos; tal como a criação de órgãos federais e regionais para produção habitacional, como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), estabelecida também em 1938, e a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946 (BONDUKI, 2011).

Exemplo da capacidade de encarar os problemas habitacionais do período, entre as décadas de 30 e 40, foi construído o primeiro conjunto residencial de grande porte no Rio de Janeiro: o Realengo, do arquiteto Carlos Frederico Ferreira. Assim como em outros locais, os edifícios construídos pelos IAP's se sobressaíam na paisagem, afirmando uma ideia de modernidade, que para além do volume, se via também no teste de variações tipológicas, na concepção do espaço propriamente dita e na

racionalização do uso de materiais de construção (BONDUKI, 2011). A Figura 4A mostra a planta do andar-tipo, de onde é possível compreender a disposição geral dos apartamentos, bem como a formação da fachada posterior (4B) e da fachada principal do conjunto (4C).

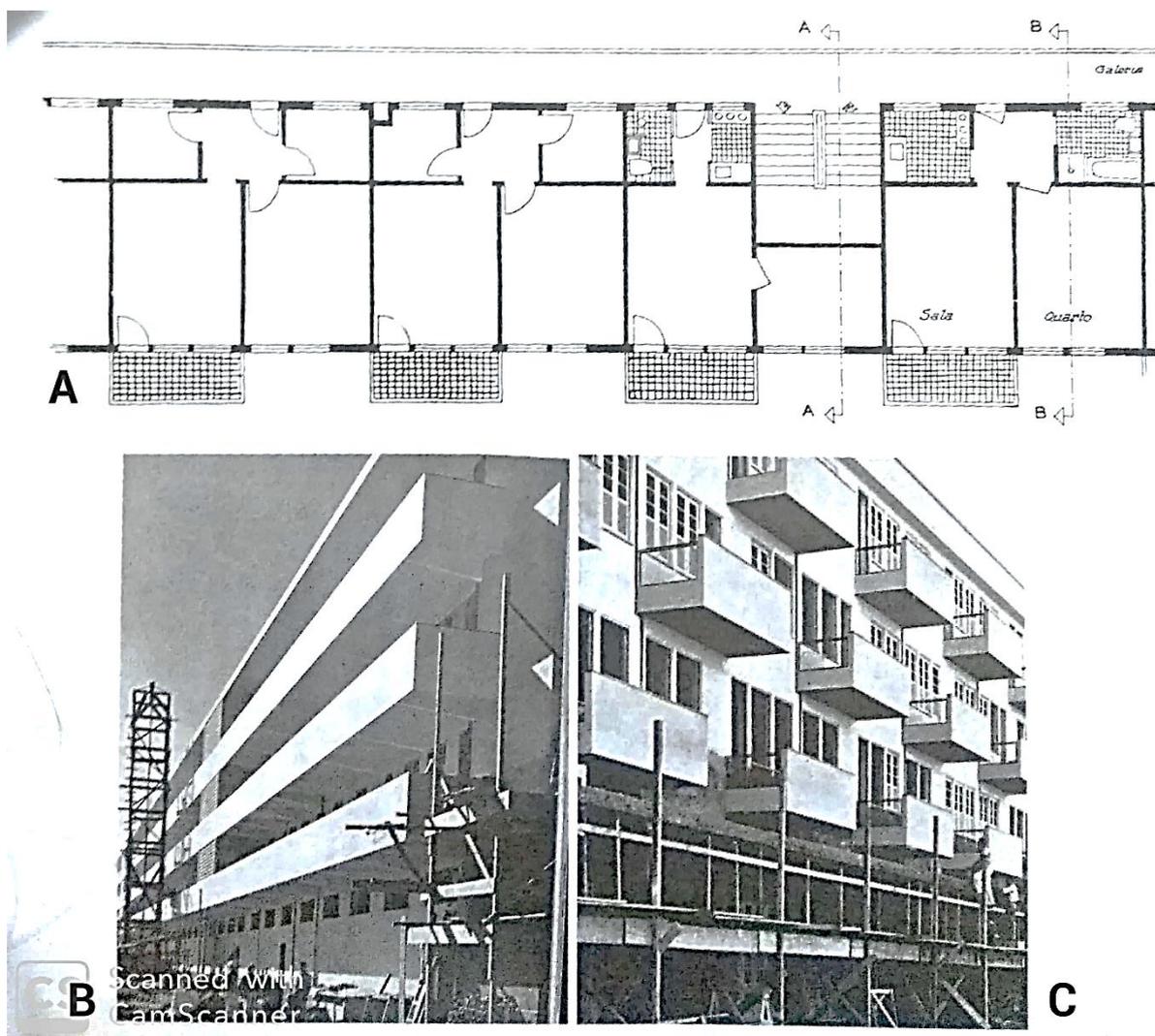


Figura 4 - Conjunto Residencial Realengo, no Rio de Janeiro. (A): pavimento-tipo, (B): fachada posterior do edifício e (C): fachada principal do edifício. Fonte: Bonduki, 2011, p.181.

Apesar de apresentar um grande avanço na produção de habitação social no Brasil, as iniciativas estatais continuaram insuficientes. Nessa conjuntura, com a desestimulação da construção de moradias pela iniciativa privada, advinda da lei do inquilinato, houve um desequilíbrio entre oferta e demanda. Soma-se a isso, o contínuo crescimento demográfico, a rápida industrialização, o déficit já existente, assim como a quantidade de prédios demolidos e de desapropriações provenientes do processo de "modernização" da cidade (BONDUKI, 2011).

Posto isso, criou-se um movimento contraditório: de um lado, o aumento de investimentos em setores de renda média e alta na área central da cidade; e, de outro, a redução da construção de prédios para locação residencial, em virtude do congelamento dos alugueis. Sendo assim, além de aprofundar a crise habitacional, essa redução promoveu, conseqüentemente, capital excedente que nutriu a especulação imobiliária, dada a mudança de aplicação financeira de construção para compra de imóveis edificadas, fomentando ainda mais a demanda (BONDUKI, 2011). Momento crucial da crise habitacional foi a resposta do mercado à lei do inquilinato: crescentes aumentos disfarçados no aluguel e despejos, que configuraram a seguinte situação:

*“Os despejados de baixa renda, em geral moradores de cortiços localizados nos antigos bairros populares próximos ao Centro, tinham dificuldade para manter as vantagens locacionais anteriores, pois se encontrassem uma moradia, teriam um aluguel mais alto e, ainda, precisariam pagar luvas. Ademais, boa parte dos proprietários deste tipo de imóvel optava, para obter o despejo, pela sua demolição visando a construção de prédios novos. Por outro lado, nos edifícios de apartamentos de aluguel, opção de moradia mais comum na classe média, uma das soluções que os senhorios encontraram para reaver seu patrimônio era transformá-los em condomínio e colocar à venda, individualmente, os apartamentos” (BONDUKI, 2011).*

Nesse cenário, quem era despejado não tinha pra onde ir. Logo, sem acesso à habitação tradicional, a população trabalhadora começou a construir seus próprios alojamentos, de forma precária, em locais sem infraestrutura urbana e/ou equipamentos públicos, por vezes inadequados à ocupação. As favelas e loteamentos na periferia, passaram então a se reproduzir de modo descontínuo e desarticulado da malha urbana, viabilizando uma solução barata com sérias repercussões para a cidade (BONDUKI, 2011).

Como forma de ilustrar esse processo, a Figura 5 apresenta o primeiro assentamento precário reconhecido no Brasil: o Morro da Previdência, sendo em um primeiro momento, a ocupação proveniente do final do século XIX (5A) e, posteriormente, a área ocupada no início do século XXI (5B).

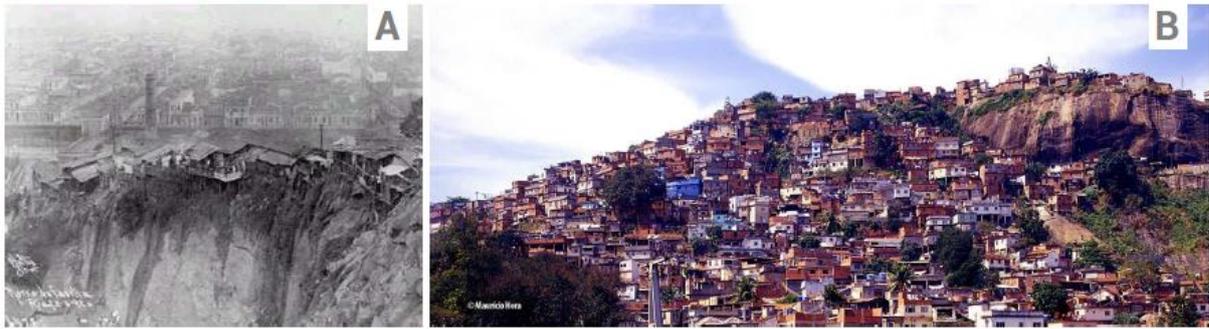


Figura 5 - Morro da Providência, A: no final do século XIX e B: no início do século XX. Adaptado pela autora. Fonte: CALIL, 2018, p. 27.

Por fim, em um contexto puramente desenvolvimentista, a lei do inquilinato acabou criando uma expectativa pela casa própria muito grande, a partir da valorização e criação do sonho de ser proprietário, como forma de fuga da complicada relação com o locador (BONDUKI, 2011).

A quarta república brasileira, sob regulamentação da Constituição de 1946, foi considerada como um período populista, marcado pela idealização do governante do país. Sob essa perspectiva, os ideais nacionalistas e desenvolvimentistas acompanharam os cinco governos que se seguiram, alcançando seu auge com a transferência da capital federal para Brasília, construída durante o governo de Juscelino Kubitschek (PEREIRA COSTA, 2015). Em contrapartida, os desdobramentos da crise habitacional do fim da Era Vargas, em 1945, tornaram-se componente essencial dos programas eleitorais dos candidatos à presidência. Nesse momento, o retorno à democracia cobrou a carência de soluções para as demandas sociais. De acordo com Siqueira e Silva (2016), o discurso político passou a utilizar de expressões como "povo" e "morro", com o intuito de unir as massas urbanas que vinham crescendo rapidamente.

Durante os anos 1950 e 1960, estabelece-se um grave quadro de conflitos pela terra urbana, a partir do qual ações estatais, auxiliadas pela Igreja Católica visaram remover as populações das encostas. Em suma, realocando-as em conjuntos habitacionais afastados dos centros urbanos (SIQUEIRA e SILVA, 2016). Conforme relatos abordados por Melo (1990):

*"(...) as favelas se convertem gradativamente num território a ser explorado, de uma parte, pelo sistema político que vislumbrava a sua incorporação problemática à arena política, e, de outra parte, pela Igreja, que estava empenhada numa política de rapprochement com o Estado".*

Em 1960, como reação ao surgimento das associações de moradores de favela, contrariados pela remoção de suas casas para locais distantes do centro urbano, o governo municipal incentivou a criação de várias agências estatais dentro dos assentamentos, com o objetivo de implantar serviços básicos e manter a ordem interna. Isto é, nas entrelinhas, controlar a população e cooptar as lideranças das favelas. Nesse contexto, estabelece-se entre 1961 e 1962, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), o qual contribui para a geração de mais de 75 agências (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002).

A partir de 1964, com o Golpe Militar, a política de controle das favelas se aprofundou, intensificando a repressão das organizações comunitárias, sob um violento programa de remoção (ROCHA, 2018). Conforme Fausto (2010), esse período foi marcado pela redução de direitos, censura e violência, para além de avanços técnico-industriais, ajustados a um modelo de organização baseado no capitalismo das multinacionais. Definindo assim, a implantação de uma ditadura empresarial-militar que agravou os programas de remoção, por uma forte influência dos interesses imobiliários no governo (PESTANA, 2018).

O intervalo entre 1969 e 1973 é chamado de "Milagre Econômico", em virtude do estímulo à construção de infraestrutura que corroborou com a geração de empregos. Nesse momento, destaca-se a metropolização dos centros e a contínua expansão do tecido urbano (PEREIRA COSTA, 2015). Para tanto foram instituídos órgãos de planejamento, leis de zoneamento e o Banco Nacional da Habitação, que pontua o início de uma nova fase da habitação brasileira.

Sob essa perspectiva, a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, "institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências". Nesses parâmetros, o banco teria responsabilidade como gestor e financiador de uma política de aquisição da casa própria, sobretudo, para os mais pobres, tal como de aumentar a oferta de emprego e fomentar a construção civil (BRASIL, 1964).

De acordo com Bonduki (2011):

*“O poder público, a partir de 1964, financiou uma quantidade extremamente expressiva do espaço urbano brasileiro. Foram quase cinco milhões de unidades habitacionais, suficientes para abrigar cerca de vinte e cinco milhões de pessoas, mais de 20% das unidades habitacionais edificadas nas cidades brasileiras no período. Em algumas cidades, quase 40% das moradias construídas no período foram, de alguma maneira, financiadas por organismos oficiais”.*

Assim sendo, boa parte do território urbano poderia apresentar qualidade urbanística e ambiental, ao contrário do que afirma o senso comum sobre as cidades brasileiras. Por outro lado, prevaleceram, em geral, “projetos medíocres, uniformes, monótonos e desvinculados do meio físico e da cidade”, muito distantes da concepção arquitetônica e urbanística dos IAPs, fundamentada no reconhecimento do espaço coletivo e na provisão da habitação como um serviço público (BONDUKI, 2011).

Outra crítica ao programa foi seu abandono da questão social e o consequente encaminhamento para outros setores. Conforme Bolaffi (1982), após seis anos de sua criação, o BNH ao invés de reduzir o déficit habitacional como pressuposto, o aumentou em 76%. Nesse quadro, ainda afirma sobre a problemática que “apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico cultural” (BOLAFFI, 1982).

Os últimos anos do período foram intitulados como “a década perdida”, devido a inúmeros problemas provenientes da grave inflação, assim como da dívida externa do país. A nova república tem início em 1985, frente a um cenário de reforma urbana e de busca, sobretudo, por direitos civis, sociais e políticos, que culminam com a promulgação da sexta constituição brasileira: a Constituição de 1988 (PEREIRA COSTA, 2015).

A partir desse momento, ganhou foco a necessidade de um desenvolvimento sustentável, que rompesse com a concepção de progresso a qualquer custo, prezando pela participação popular e pelo respeito ao meio ambiente (BONDUKI, 2011). O pensamento crítico desse período e seus consequentes marcos regulatórios serão abordados separadamente, a seguir, dada a relevância de sua produção frente à solução da questão habitacional no Brasil.

## 1.2. Pensamento crítico no contexto de reforma urbana

Ao longo da luta contra o Regime Militar, os movimentos sociais e o meio acadêmico cresceram e se retroalimentaram juntos, à medida em que criavam uma agenda de políticas urbanas e propunham gestões municipais inovadoras enquanto planejamento urbano. Nesse cenário, a academia acabou por construir uma nova interpretação do urbano, sob os olhos da moradia precária ou, como abordado por Maricato (2011, p.99), da “reprodução urbana da força de trabalho”. Isto é, não diz respeito apenas à periferia urbana, dado que existem moradias de boa qualidade em favelas, assim como existem residências insalubres em bairros nobres.

Portanto, evidencia-se a moradia precária como ponto estratégico para compreensão da produção urbana em meio a um processo de acumulação, advindo do capitalismo. Nesse cenário, tem-se de um lado, um mercado formal restrito, apoiado em uma taxa de lucro proveniente da renda fundiária e em uma mão-de-obra barata, que desconsidera a grande maioria da população; e, de outro, essa mão-de-obra barata e excluída do mercado formal, mas responsável pela produção de boa parcela da cidade, alheia a políticas públicas (MARICATO, 2011).

A partir da década de 70, a produção acadêmica sobre as questões habitacionais se tornou mais intensa no Brasil, decorrente de duas matrizes principais: a primeira baseada em estudos marxistas, ao tentar desenvolver uma teoria crítica da urbanização na periferia do capitalismo, principalmente sob influência da escola francesa de sociologia urbana; e, a segunda, parte de autores que se propuseram a pensar a sociedade brasileira (MARICATO, 2011).

Apesar de não ser utilizada como matriz de estudo, a produção acadêmica americana sobre o crescimento urbano data desde os anos 1920, em um molde adaptado ao mercado que parte de modelos físicos de espraiamento da cidade. Em contraposição, a escola francesa de cunho marxista, base de pesquisas brasileiras, veio a ser criada apenas em 1968. Por consequência, tem-se grande influência americana nas políticas tomadas no Brasil durante o período militar.

Todavia, projetos urbanísticos criados com base em modelos, formas de espaço e tempos urbanos não consideram suas particularidades atualmente realizáveis. Ou

seja, o estudo da cidade requer um período histórico de construção, no qual seu direito não se restrinja apenas ao direito de visita ou retorno às cidades tradicionais, mas a uma nova vida urbana, cuja base morfológica permita sua realização prático-sustentável (LEFEBVRE, 2001). Em contraposição à cidade atual, na qual a propriedade privada e as taxas de lucro sustentam a miséria de muitos diante da satisfação de privilégios de poucos. Nesse sentido, o direito à cidade está além da própria liberdade individual de acesso a bens urbanos, trata-se de um exercício coletivo e parte de necessidades sociais antropológicas (HARVEY, 2012).

Há diversos estudos sobre a questão urbana sob as perspectivas marxistas, mas como mostrado por Maricato (2011), apoiada em bibliografias pioneiras levantadas por Licia Valladares<sup>1</sup>, torna-se crescente o reconhecimento de que “a cidade ilegal é regra e o que se julgava regra é, em alguns casos, exceção”.

Logo, ao se traçar o paralelo entre a cidade informal e a cidade formal, Flávio Villaça, arquiteto e urbanista brasileiro, aponta a questão fundiária como cerne da fratura urbana (MARICATO, 2011). Nesse sentido, afirma que o caráter ambíguo na prática das leis torna-se funcional, ao firmar a dependência do clientelismo e manter a submissão própria da informalidade ou da falta de direitos formais. Isto é, a estrutura da política popular promove os investimentos levados às comunidades como favores do poder público e, assim sendo, utiliza-se disso como moeda de troca para sustentabilidade das contabilidades eleitorais.

Topalov, sociólogo e diretor de estudo na Ecole des Hautes, define o ambiente urbano como produto social, fruto da dinâmica de acumulação do sistema capitalista, assim como da ação coletiva, simultaneamente. Logo, ao considerar a complexidade do processo de urbanização, afirma:

*“Quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. Não se pode estudar os usos que se faz da cidade sem estudar também sua produção. Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar técnica da política*

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela Université Toulouse I, na França, fundadora do URBANDATA (banco de dados sobre o Brasil urbano). Realizou um extenso levantamento bibliográfico em 1982 sobre favelas, ocupação do solo, intervenção governamental, políticas públicas, periferia, loteamento e autoconstrução, assim como a relação entre moradia e trabalho.

*e nem a política dos movimentos sociais" (TOPALOV, 1988 apud MARICATO, 2011)*

Nesse quadro, constrói-se uma representação da cidade periférica não condizente com as reflexões e pesquisas apresentadas na literatura estrangeira sobre planejamento e urbanismo. Posto isto, junto a um desprestígio do marxismo no meio universitário e a uma fuga da tradição brasileira de mimetismo intelectual, alguns pensadores da reforma urbana partem para um aprofundamento do Brasil real, a partir de características originais que são decorrentes de nossa história social e cultura.

Sob essa perspectiva, considera-se parâmetros mais econômicos de inserção no sistema capitalista internacional, como "a relação colonial agroexportadora, o passado escravocrata recente, a inserção tardia no processo de industrialização e mais tarde o engate passivo no processo de financeirização global", conforme aponta Celso Furtado, economista brasileiro. Nessa conjuntura, o enfraquecimento de cada ciclo econômico implica em uma desorganização produtiva que impacta diretamente as dinâmicas populacionais e as relações territoriais.

Em consonância com os estudos marxistas, Francisco de Oliveira, sociólogo brasileiro, propõe então uma explicação que proporcionaria um novo suporte ao estudo das periferias:

*"(...) o rebaixamento da força de trabalho, resultado dos alimentos provindos da agricultura de subsistência e da autoconstrução da moradia operária é determinante para o sucesso do processo de acumulação industrial. Um universo urbano produzido pelas mãos de seus moradores, ao longo de muitos anos, nas horas de 'folga', com as parcas e controladas economias, sustenta o simulacro da cidade de primeiro mundo com seu consumo conspícuo".*

Vale ressaltar que, nesse cenário, tem-se um mercado residencial formal, isto é, um mercado de luxo, restrito a apenas de 15% a 30% da população, sendo um setor altamente especulativo, com relações de dependência e subordinação decorrente do processo de formação social (MARICATO, 2011). Ainda nesse âmbito, o shopping center privado e seguro sentenciou o comércio de rua, enquanto o condomínio fechado sobreveio ao bairro, atribuindo ao espaço público a monofunção da circulação. Produto desse contexto, têm-se paisagens fragmentadas com enormes disparidades entre fortalezas de luxo e comunidades desqualificadas, como uma

espécie de condenação para aqueles que estão do lado de fora das divisas criadas por esses “seguros conjuntos”. Nessa tentativa de evitar a convivência, a cidade insiste em se esconder dela mesma, ao tentar estabelecer uma realidade na qual não existe a pobreza (ROLNICK, 2003).

Em síntese, a participação acadêmica ocupou um papel significativo ao apresentar e tornar pública a inviabilidade da reprodução habitacional distante de núcleos centrais, onde se encontra o mercado de trabalho. Dessa forma, os problemas sociais relacionados às ocupações informais, bem como de extremas periferias da cidade, passaram a ser reconhecidos e discutidos. Enquanto antes de 1970 os moradores de favelas eram reconhecidos como marginais, nas décadas de 1980 e 1990, esses mesmos moradores passaram a ser vistos como trabalhadores, o que indica maior consciência sobre injustiça espacial.

Por outro lado, mesmo com uma nova postura dos movimentos urbanos e operários frente a reivindicação de seus espaços e com marcos regulatórios conquistados nesse período, não foi possível alterar significativamente o rumo injusto e prejudicial ao ambiente da realidade urbana brasileira.

### 1.3. Marcos regulatórios contemporâneos

As lutas sociais estruturadas em resposta ao regime militar, a partir de 1964, colaboraram diretamente para que a questão urbana ganhasse maior visibilidade, ao reivindicarem maior participação popular nas tomadas de decisão, como já visto. Com a criação e conquista de instituições participativas e espaços para debates públicos, a população brasileira logrou mudanças legais fundamentais para se estabelecer um novo modelo de política e gestão da cidade: democrático, universalista e equitativo (TONELLA, 2013).

Até então prevalecia uma ordem jurídica obsoleta e proibitiva, apoiada no Código Civil de 1916, no qual se reconhecia o direito individual de propriedade, sem maiores qualificações. Sendo este responsável por reproduzir um processo excludente de crescimento urbano. Nesse contexto, o planejamento urbano e territorial era reduzido apenas a um conjunto básico de leis que definiam perímetros e aprovavam códigos de obras tradicionais, sem grandes intervenções do poder público, principalmente

municipal. Sendo assim, em resposta à crescente mobilização social e às graduais transformações políticas, é aprovada em 1979 a Lei nº6.766, com objetivo de regular o parcelamento do solo urbano em nível nacional e oferecer elementos básicos para regularização de assentos informais consolidados nos perímetros urbanos (FERNANDES, 2018).

Sob a perspectiva da Assembleia Nacional Constituinte de 1986, mais de 100.000 organizações de bairros periféricos se articularam a nível nacional para elaborar uma proposta que viria a ser concretizada posteriormente na Emenda Popular da Reforma Urbana. Dentre esses, mutuários do BNH, inquilinos, moradores de loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços e favelas, entre outros (TONELLA, 2013). Contudo, a promoção da reforma urbana exige também outros fatores importantes, a citar uma capacidade maior de ação dos governos, principalmente ao considerar uma esfera local; a aprovação de políticas públicas coerentes a uma agenda previamente esclarecida; e, claro, a destinação de recursos necessários. Em síntese, o processo de reforma urbana requer, por experiência, de um arranjo entre mobilização social, reforma jurídica e mudança institucional (FERNANDES, 2018).

Logo, segundo Fernandes (2018), a Emenda Popular de Reforma Urbana recomendava o reconhecimento constitucional de fundamentos como:

*“Autonomia do governo municipal; gestão democrática da cidade; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas”.*

Outra emenda propôs também o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado. Nesse intuito, a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo pioneiro sobre política urbana, criou as diretrizes necessárias para uma nova ordem jurídico-urbanista, reconhecendo em alguma medida quase todas as reivindicações trazidas em prol da reforma urbana. A autonomia do governo municipal foi reconhecida de forma jurídica e política. O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi tratado através de novos instrumentos jurídicos de modo a propiciar programas de regularização fundiária, tanto a assentamentos de terras privadas que configurariam usucapião especial urbano; quanto a assentamentos em terras públicas, por meio da concessão de direito real de uso. Novos instrumentos também foram criados a fim de coibir a especulação imobiliária, a citar parcelamento, edificação compulsória,

taxações progressivas no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e desapropriação. A propriedade foi reconhecida como direito fundamental, a partir do cumprimento de funções sociais estabelecidas pelos planos diretores municipais obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes, entre outras leis urbanísticas e ambientais (FERNANDES, 2018).

Contudo, a redação constitucional exigia uma legislação específica que abrangesse todo o Brasil, a fim de regulamentar os instrumentos propostos. Logo, pensando em uma política urbana participativa e com controle social, é aprovado em 2001 o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais de política urbana, normas de direito urbanístico, a fim de orientar principalmente a ação dos municípios. Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto faz uma síntese dos aspectos dessas normas gerais:

- I – estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais;*
- II – não podem entrar em pormenores ou detalhes nem esgotar o assunto legislado;*
- III – devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos;*
- IV – devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas;*
- V – devem referir-se a questões fundamentais;*
- VI – são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (e ainda menos dos Municípios)" (BRASIL, 2002).*

Nesse âmbito, integra processos de planejamento, gestão e legislação urbana, buscando pela democratização dos processos decisórios locais sob uma nova perspectiva jurídico-urbanista de cunho social maior. Essa nova lei, além de se preocupar com a participação efetiva da população, destaca também a importância de se trabalhar as relações entre os setores estatal, privado e comunitário por meio de parcerias público-privadas e operações urbanas (FERNANDES, 2018).

A partir da regulamentação do Estatuto da Cidade, os municípios com mais de 20.000 habitantes tiveram então um prazo de cinco anos para elaborar e aprovar seus planos diretores, visando romper com o caráter prioritariamente técnico das concepções tradicionais. Nessa nova conjuntura, procura-se considerar a dimensão dos conflitos urbanos e suas consequências no mercado imobiliário, pressupondo um trabalho

mais conjunto entre planejamento (técnica) e gestão (política). Logo, o Plano Diretor é, sobretudo, uma formulação de diretrizes e possibilidades de desenvolvimento e territorialização da cidade, fundamentada em uma leitura dos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais. Não objetiva, por fim, solucionar todos os problemas da cidade, mas sim estabelecer estratégias de intervenção imediata (BRASIL, 2002).

Em meio a esse movimento de reforma jurídica é importante destacar a criação do Ministério das Cidades em 2003, o qual viria a coordenar quatro secretarias nacionais: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade e programas urbanos. Nesse âmbito, o foco de atuação desse novo ministério seria capacitar os municípios através de campanhas nacionais e promover diálogo e reflexões sobre as questões urbanas no Congresso Nacional (FERNANDES, 2018).

Uma importante iniciativa nesse sentido foi o desenvolvimento da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos a partir de 2005, a qual visava divulgar o Estatuto e apoiar os municípios que deveriam formular seu PD até outubro de 2006. Apoiado em parceiros dentro e fora do Governo Federal, o MCidades promoveu ações de apoio técnico e financeiro aos municípios; programa de capacitação e sensibilização de gestores, técnicos, lideranças de movimentos sociais e demais segmentos que quisessem contribuir, gradativamente; bolsas em convênio com o CNPq para grupos das universidades, com kits e materiais didáticos para elaboração do PD; cadastro de profissionais capacitados a auxiliar o município; entre outras medidas virtuais de geração de conteúdo (BRASIL, 2005).

Um marco para o avanço da democratização dos serviços de arquitetura e engenharia, comumente elitizados, foi a Lei nº11.888, de 24 de dezembro de 2008, que "assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social", já prevista como instrumento jurídico e político pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Nesse âmbito, para além de assegurar o direito à moradia, buscou potencializar os usos do espaço edificado, assim como de seu entorno, realocando recursos técnicos, econômicos e humanos para realização do projeto e sua execução, tanto sob a perspectiva de construção como a de reforma e ampliação. Ademais, há a preocupação com a

ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental, como também pela aplicação e qualificação da legislação urbanística vigente (BRASIL, 2008).

Afirma ainda “o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos”, bem como o envolvimento da assistência técnica em programas habitações já em desenvolvimento, em alteração da Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005, que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS” (BRASIL, 2015).

Posto isso, o diagrama da Figura 6 ilustra o funcionamento previsto para a assistência técnica pública e gratuita, de forma sucinta, como segue:

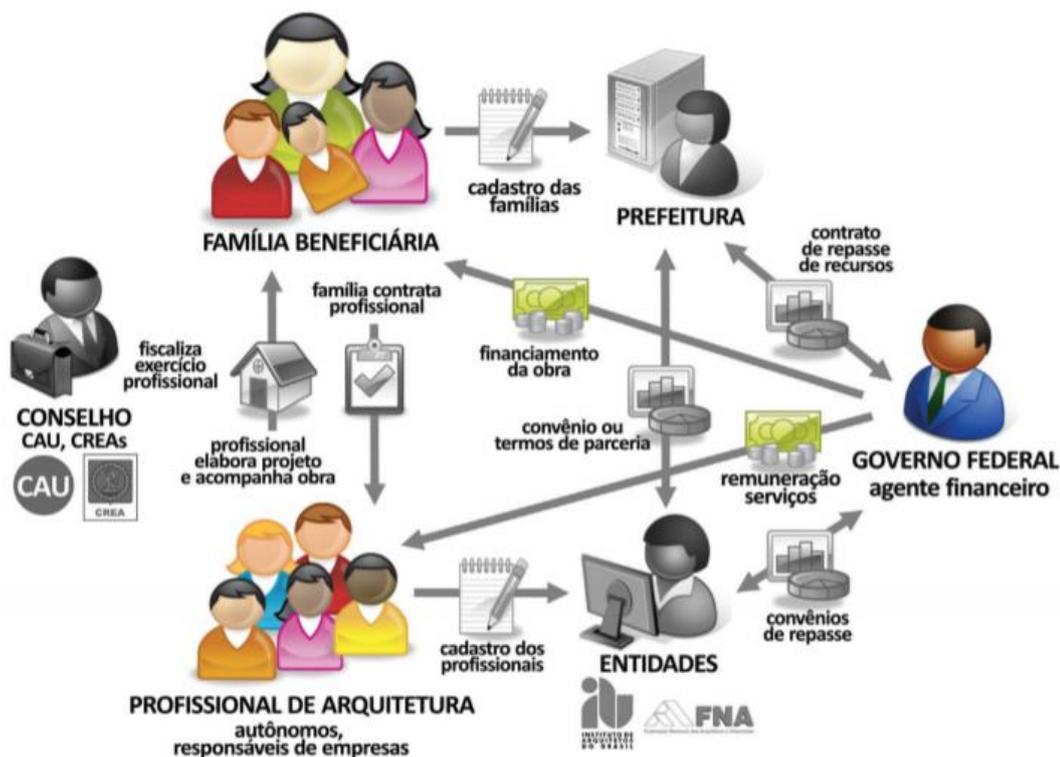


Figura 6 - Proposta da IAB para o funcionamento da assistência técnica pública e gratuita. Fonte: IAB, 2010, p. 45.

Com base neste diagrama (Figura 6), é possível notar a extrema importância do Governo Federal, como agente financeiro, bem como as demais relações entre a prefeitura municipal, a família beneficiária, o profissional de arquitetura e suas respectivas entidades e conselhos representantes. Nessa conjuntura, o Manual para Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita, lançado em maio de 2010, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, contribuiu não só para o entendimento da

legislação em si, como mostra a Figura 6, mas, sobretudo, para orientar sua implementação, entendida a oportunidade de aprimorar as políticas públicas habitacionais a partir de inovação tecnológica, experimentação e reformulação de metodologias participativas, tal como a disseminação de conhecimento (IAB, 2010). Outra importante iniciativa do MCidades foi o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas, iniciado em 2003, por meio do pressuposto de aliar intervenção, articulação e mobilização. Nessa trajetória, é regulamentada pela primeira vez a Lei Federal nº11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas, define procedimentos, competências e elabora instrumentos para sua concretização. Dentre as principais mudanças trazidas por essa lei, enquanto regularização fundiária, têm-se a:

- “- definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização;*
- diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico;*
- obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária,*
- possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável;*
- criação de instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse”*  
(BRASIL, 2010).

Dos pontos supracitados, vale destacar a possibilidade de atuação de moradores, cooperativas habitacionais, entre outras entidades civis no desenvolvimento de um projeto de regularização fundiária. Contudo, cabe apenas ao poder público realizar a demarcação urbanística, aprovar o projeto de regularização e assentir a legitimação de posse dos moradores (BRASIL, 2010).

A respeito das questões habitacionais, propostas enquanto PMCMV, tem-se como objetivo *“criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$4.650,00”* (BRASIL, 2009). Nesse contexto, trata-se da ampliação do mercado com o intuito de responder

à demanda habitacional de baixa renda, a qual é realizada por meio de investimentos concedidos pela Caixa Econômica Federal.

A disposição de empregos na construção civil e o aumento da demanda por materiais de infraestrutura, em conjunto à provisão de moradias conferiram ao programa o pressuposto de cumprimento de objetivos econômicos e sociais. Por outro lado, conceder ao setor privado o papel de protagonista diverge do princípio da questão social da problemática, uma vez que continua reduzindo a moradia à um produto, como qualquer outro. Fruto disso, foi a reprodução em grande escala de moradias inadequadas à realidade de cada família, locadas em zonas periféricas ou em áreas sem maiores interesses fundiários. Afinal, reduzir o morar apenas às unidades habitacionais, sem considerar as relações sociais urbanas gera, por consequência, a reprodução dos problemas já característicos da urbanização brasileira (MENEZES, 2014).

Nos últimos três anos, a política habitacional brasileira passou por uma série de alterações que vão contra a agenda urbana abordada até então. Nessa conjuntura, vale destacar o esvaziamento do PMCMV, em virtude da contenção de recursos, da interrupção de inúmeras obras e da reestruturação da questão fundiária trazida pela Lei nº 13.465, em 2017; e, sobretudo, o crescente desmonte de garantias e direitos sociais regulamentados pela Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, além de alterar a redação de diversas leis:

*"dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União" (BRASIL, 2017).*

Posto isso, a norma vigente, como consta em seu caput, trata da problemática de distribuição da terra e do domínio no Brasil, presente desde o início de suas ocupações. Nesse sentido, traz modificações significativas para os institutos reais, referentes à propriedade plena ou limitada. De forma simplificada, é possível evidenciar a introdução do direito real de laje, bem como sua regulamentação; a alteração de premissas relativas ao processo de usucapião; a inserção de novas modalidades de condomínio; o regimento do modo de arrecadação de bens vagos, quando em situação de abandono; a revogação de todo o capítulo sobre

regularização fundiária da lei que trata do Minha Casa Minha Vida, alterando, sobretudo, a legitimação de posse e o processo de usucapião dela consequente; a mudança das diretrizes de alienação fiduciária, em favorecimento aos bens imóveis; a alteração nas medidas de concessão especial de uso; a modificação da lei que aborda a alienação de imóveis da União, em especial sobre terras da marinha; e a inclusão do instituto de legitimação fundiária, o REURB (TARTUCE, 2018).

Segundo Tartuce (2018), a grande ampliação dessa lei, em vista sua Medida Provisória originária, apresenta-se como ato de inconstitucionalidade declarada em ação direta do Ministério Público Federal (ADI 5.883), no início de setembro de 2017. Ainda de acordo com essa ação, haviam “61 entidades ligadas à defesa do ambiente convencidas de que a Lei 13.465/2017 causa ampla privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e na zona costeira do Brasil”. Nessa conjuntura, acrescenta-se a inexistência de urgência na abordagem da questão fundiária, dada a complexidade do problema e de sua formação (TARTUCE, 2018).

Na atual legislação, a compreensão de regularização fundiária se finda a uma simples titulação do imóvel, deixando de garantir como instrumento o direito à moradia digna e à cidade, para se tornar um instrumento de integração de áreas para o mercado imobiliário. De acordo com Tartuce (2018):

*“Nos termos do art. 23 da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB. Tal direito é concedido àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016”.*

Entende-se por REURB-S, a legitimação fundiária de interesse social, enquanto, REURB-E, a de interesse específico (BRASIL, 2017). Sob essa perspectiva, não serão reconhecidos para o atendimento pelo REURB-S, a população que não respeitar os requisitos do REURB para se tornar, segundo os termos da lei, uma área urbana consolidada, tal como os assentamentos constituídos em um período posterior a data limitada a cima. Esses assentamentos, portanto, se tornarão áreas com prioridade para REURB-E. Soma-se a isso, a falta de políticas que assegurem os direitos das pessoas removidas por ação dessa prática (CÔRREA, 2018).

O fato é: a legitimação fundiária, fundamentada no reconhecimento da propriedade, exclui a população de menor renda, uma vez que não admite a sua principal garantia: o direito de posse. Sendo assim, o título de propriedade concedido pelo REURB apresenta-se como um artifício de ampliação das áreas de expansão urbana, a partir do qual têm-se dois pontos de vista: a regularização de imóveis de alto padrão construídos em áreas da União; ou a criação de um banco de terras nas áreas consideradas informais, fundada na legitimação fundiária coletiva. Isto, porque a reurbanização das áreas onde se concede a titulação dos imóveis faz com que o preço da terra suba, constituindo um novo processo de gentrificação (CÔRREA, 2018). Nesse cenário, a lei prioriza a eficiência econômica e funcional do solo, em contradição a um déficit habitacional superior à 6 milhões de famílias e a um cenário de concentração de terras no meio rural, no qual 2 mil latifúndios dominam uma área maior do que a ocupada por 4 milhões de propriedades rurais (PINA, 2018).

Por fim, para além de permitir a grilagem, a Lei nº13.465 ainda fere a autonomia dos municípios, ao deslegitimar a obrigatoriedade do Habite-se na regularização de conjuntos habitacionais, bem como eximir que as ações se façam condicionadas ao zoneamento, especificamente, às ZEIS; contraria a estrutura normativa anterior; e trata aspectos da legislação de uma forma antiquada, trazendo certa semelhança de códigos e leis já revogados (TERRA DOS DIREITOS, 2017).

Dando continuidade às mudanças posteriores ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2019, têm-se logo no início da nova gestão, a extinção do Ministério das Cidades, comprometendo os projetos prioritários dos municípios, como moradia e saneamento; as responsabilidades com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris; mas, sobretudo, a qualificação técnica de agentes públicos e sociais, pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC). Além do Ministério das Cidades, foram desmanchadas aproximadamente 250 entidades de participação democrática, dentre elas órgãos colegiados, comitês e conselhos (ANTÃO, 2019).

Cada vez mais desviado do propósito de cidades justas, democráticas e sustentáveis, a Emenda Constitucional nº80 de 2019 visa alterar a função social da propriedade urbana e rural, suprimindo uma política de desenvolvimento urbano e toda uma conjuntura estabelecida pelos Planos Diretores municipais (ANTÃO, 2019). Em

matéria publicada pelo Sindicato dos Bancários e Financieiros de São Paulo, Osasco e Região (SPBancários), a intenção do governo é substituir as políticas urbanas até então construídas por medidas paliativas. Nesse contexto, um novo modelo de sistema prevê a concessão de vouchers de recursos para compra, construção ou reforma do imóvel, para cidades de até 50 mil habitantes. Segundo o coordenador nacional do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Kleber Santos, a estrutura proposta irá "aumentar a burocracia e dificultar o acesso de quem mais precisa", além de ser "um absurdo, pois a maior parte do déficit habitacional está concentrado nas grandes cidades" (SPBANCÁRIOS, 2019). Ainda não se sabe de fato quais serão os desdobramentos do pacote de ações do governo Bolsonaro, mas o que se tem visto é uma constante restrição de direitos, empobrecimento da população e cessão do patrimônio público aos proveitos do mercado.

## 2. POLÍTICAS HABITACIONAIS EM OURO PRETO

O município de Ouro Preto está localizado na mesorregião metropolitana de Belo Horizonte na região central do estado, em conjunto a Diogo de Vasconcelos, Itabirito e Mariana conformam a microrregião de Ouro Preto, Figura 7. A população estimada do município em 2019 é de 74.281 pessoas e sua área territorial é de cerca de 1.246km<sup>2</sup>, tipificando uma cidade de porte pequeno, segundo dados coletados no IBGE (2019). Contudo, em virtude da sua importância regional, alguns geógrafos relativizam a classificação estabelecida pelo IBGE e, de acordo com seus critérios a cidade seria de médio porte (MAIA, 2010).

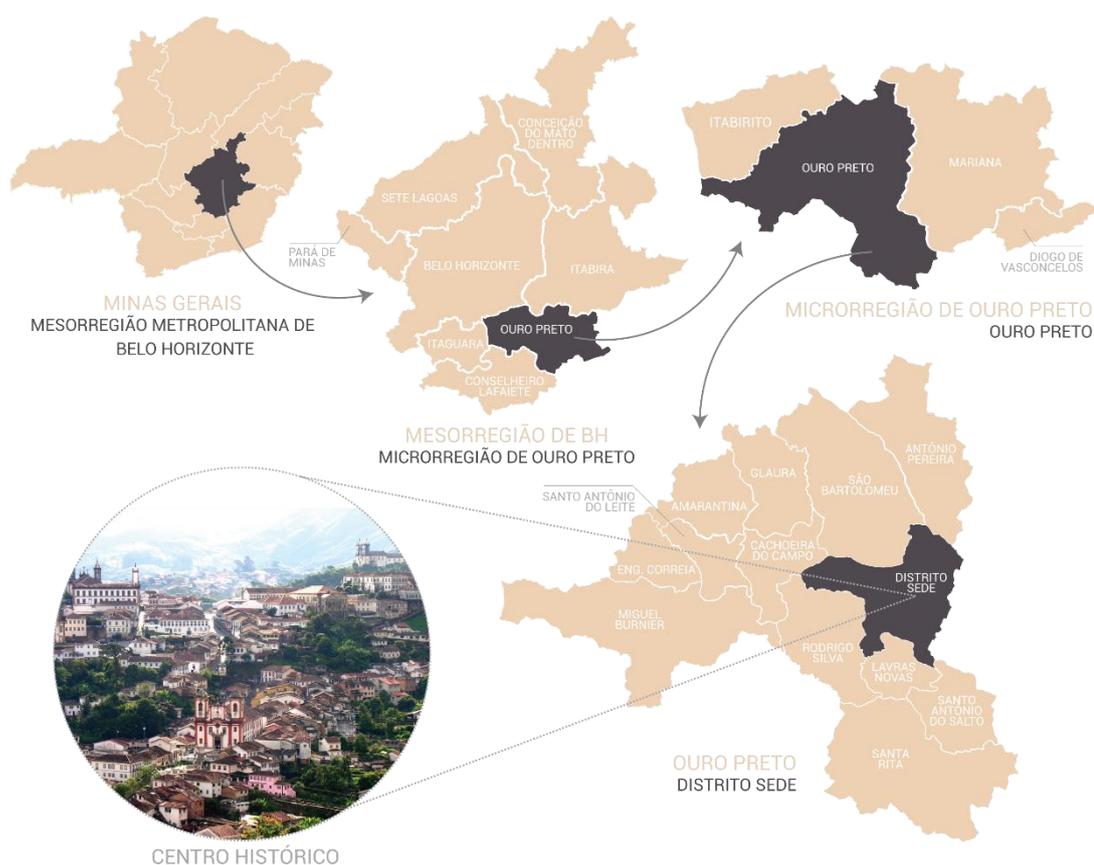


Figura 7- Localização de Ouro Preto. Fonte: Diretório das Cidades, 2019.

O município de Ouro Preto compreende a sede e mais doze distritos: Amaranantina, Antônio Pereira, Cachoeira do Campo, Engenheiro Correia, Glaura, Lavras Novas, Miguel Burnier, Rodrigo Silva, Santa Rita de Ouro Preto, Santo Antônio do Leite, Santo Antônio do Salto e São Bartolomeu, além de diversos subdistritos rurais. Cada distrito

possui suas particularidades e problemáticas, sejam elas relacionadas ao desenvolvimento atrelado ao distrito sede, ao potencial turístico ou à geração de empregos advindos da mineração. No presente estudo pretende-se estudar as problemáticas construídas no distrito sede.

A cidade é reconhecida por reunir o maior e mais importante acervo de arquitetura e da arte característica do período colonial, erguido em meio a uma região predominantemente montanhosa. Em virtude do seu porte e conservação, foi declarada Monumento Nacional, em 1933; tombada em nível federal, em 1938; e reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1980.

Contudo, devido ao seu processo de evolução urbana e à ausência de implementação de ações de urbanização e fiscalização pelo poder público, Ouro Preto consolidou assentamentos precários em áreas de risco do município, deficientes de infraestrutura urbana, com restrita mobilidade e acessibilidade e ausentes de equipamentos comunitários. Esse contexto de inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo configura uma série de vulnerabilidades relacionadas à questão habitacional (TEIXEIRA, 2015).

Nesse sentido, entendendo como fundamental a atuação do poder público na provisão de bens, serviços e equipamentos, pretende-se, nesse capítulo, compreender a evolução urbana em Ouro Preto, o perfil da população ouro-pretana e as problemáticas identificadas sobre a questão da moradia precária, a fim de analisar o sistema municipal de planejamento urbano, ou mesmo, sua ausência.

## 2.1. Evolução urbana de Ouro Preto

De acordo com Pereira Costa (2015), a forma urbana de Ouro Preto foi sendo construída ao decorrer dos períodos históricos como resultado de processos econômicos, políticos e sociais estabelecidos no território, os quais configuram de fato sua evolução. Nessa linha de raciocínio, a autora apresenta a evolução urbana de Ouro Preto através de seus períodos morfológicos, relacionando os períodos históricos brasileiros aos períodos evolutivos da cidade, como segue na Figura 8.

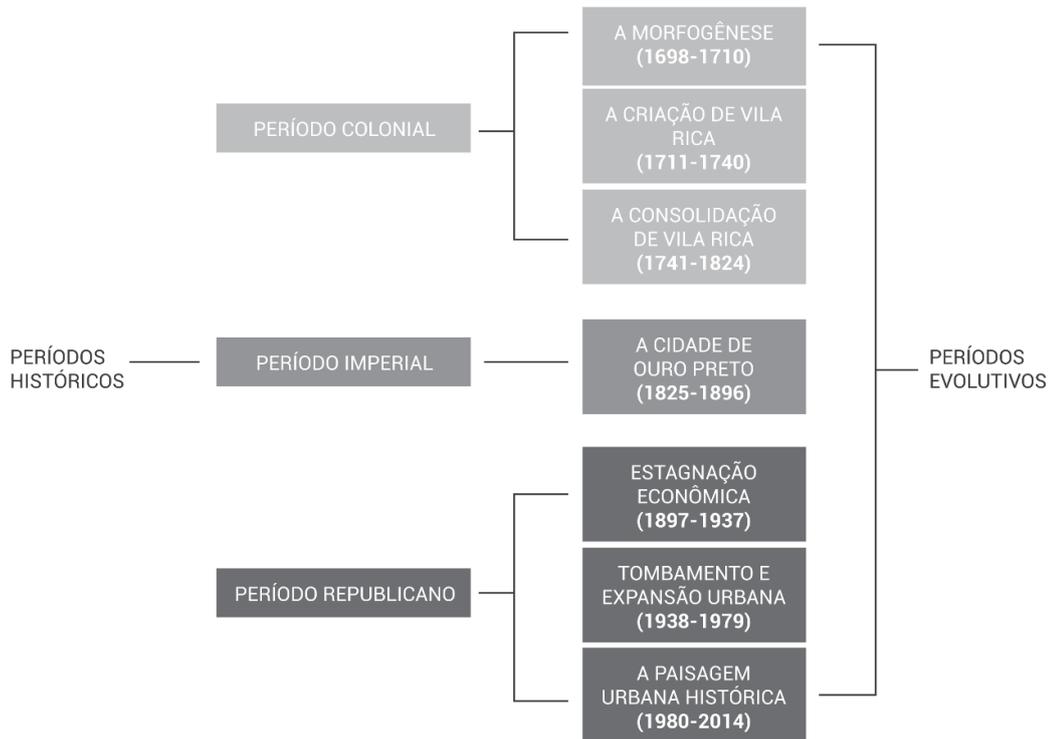


Figura 8- Diagrama dos períodos históricos e evolutivos de Ouro Preto. Fonte: PEREIRA COSTA, p.71, 2015.

Nesse momento é importante entender a diferença entre período histórico e processo evolutivo. Como mostrado na Figura 8, o período histórico é caracterizado por uma ideologia própria, como é o caso dos reinados, impérios, períodos republicanos, entre outros. Por outro lado, o processo evolutivo se baseia nos aspectos que vão determinar ciclos de ascensão ou de declínio urbanos, como fatores econômicos, políticos, sociais e culturais. Portanto, a análise por períodos morfológicos consiste na união de três fatores: o marco histórico, a inovação e a forma urbana (PEREIRA COSTA, 2015).

A ocupação da região do atual município de Ouro Preto se deu pelos bandeirantes no final do século XVII, a partir do arraial de Padre Faria. Contrapondo os processos norteadores das vilas coloniais antecedentes, o núcleo urbano de Vila Rica surgiu por meio do agrupamento de oito arraiais, conformados e distribuídos no território em função da exploração mineral. A princípio, pelas margens dos rios e, posteriormente, pelas encostas das montanhas. Esses povoados se desenvolviam ao redor de capelas provisórias, as quais seriam substituídas por templos maiores e mais sólidos à medida em que o arraial crescia, seguindo a divisão administrativa de caráter eclesiástico. Essa fase caracteriza-se como a morfogênese de Ouro Preto, o primeiro período morfológico (Figura 9).

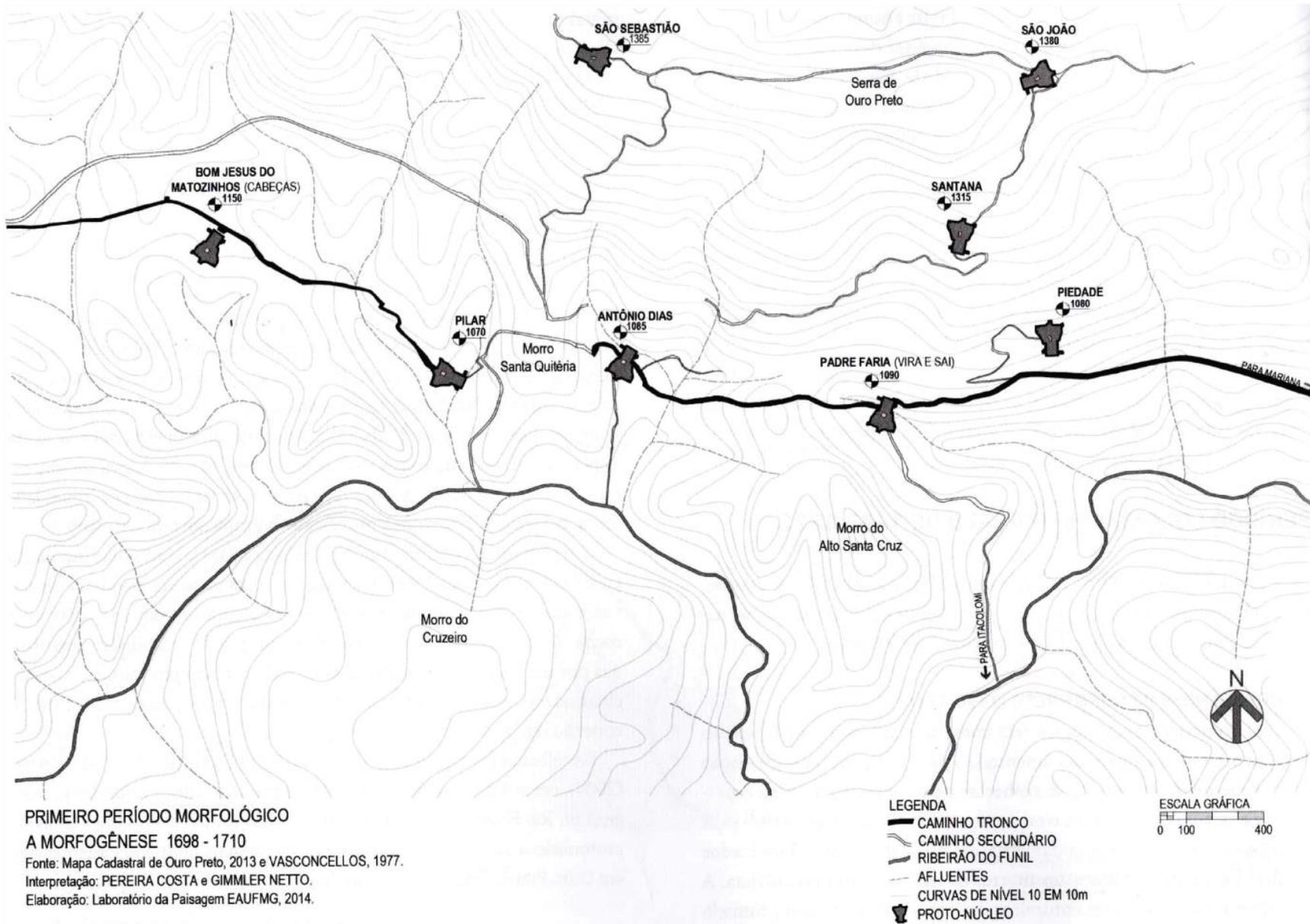


Figura 9- Primeiro Período Morfológico de Ouro Preto: A Morfogênese (1698-1710). Fonte: PEREIRA COSTA, 2015.

De acordo com Vasconcellos (1956, p.111), a conformação do tecido urbano se dá de modo linear, através de um traçado que interligava praticamente todas as igrejas e os principais edifícios da Vila, na chamada "Estrada do Tronco", como pode ser visto na Figura 10.

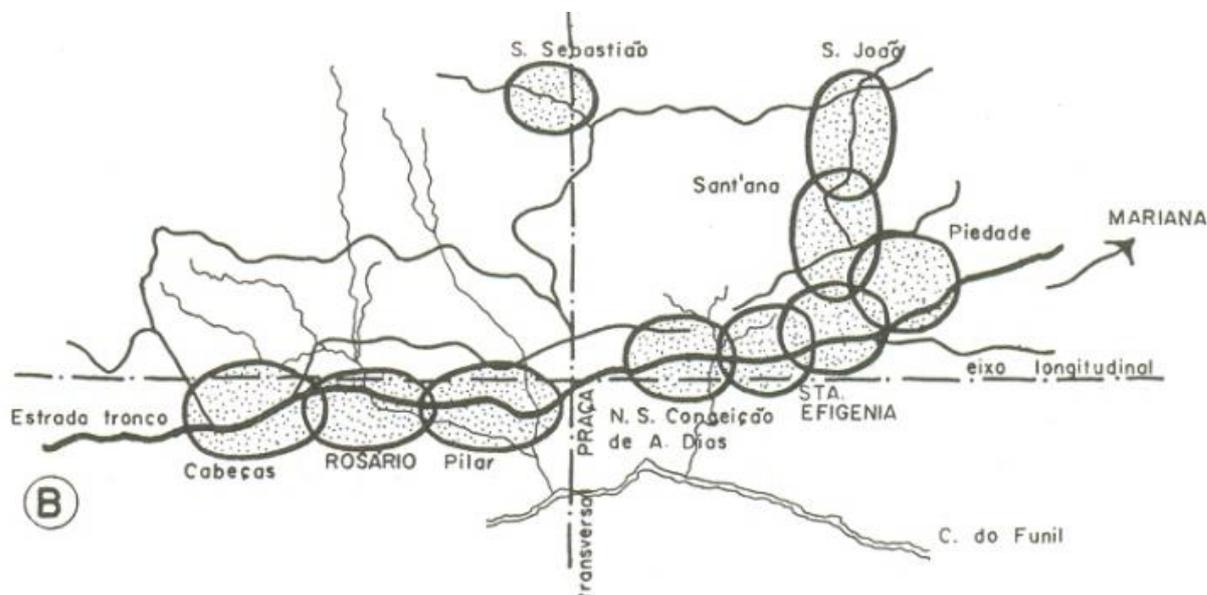
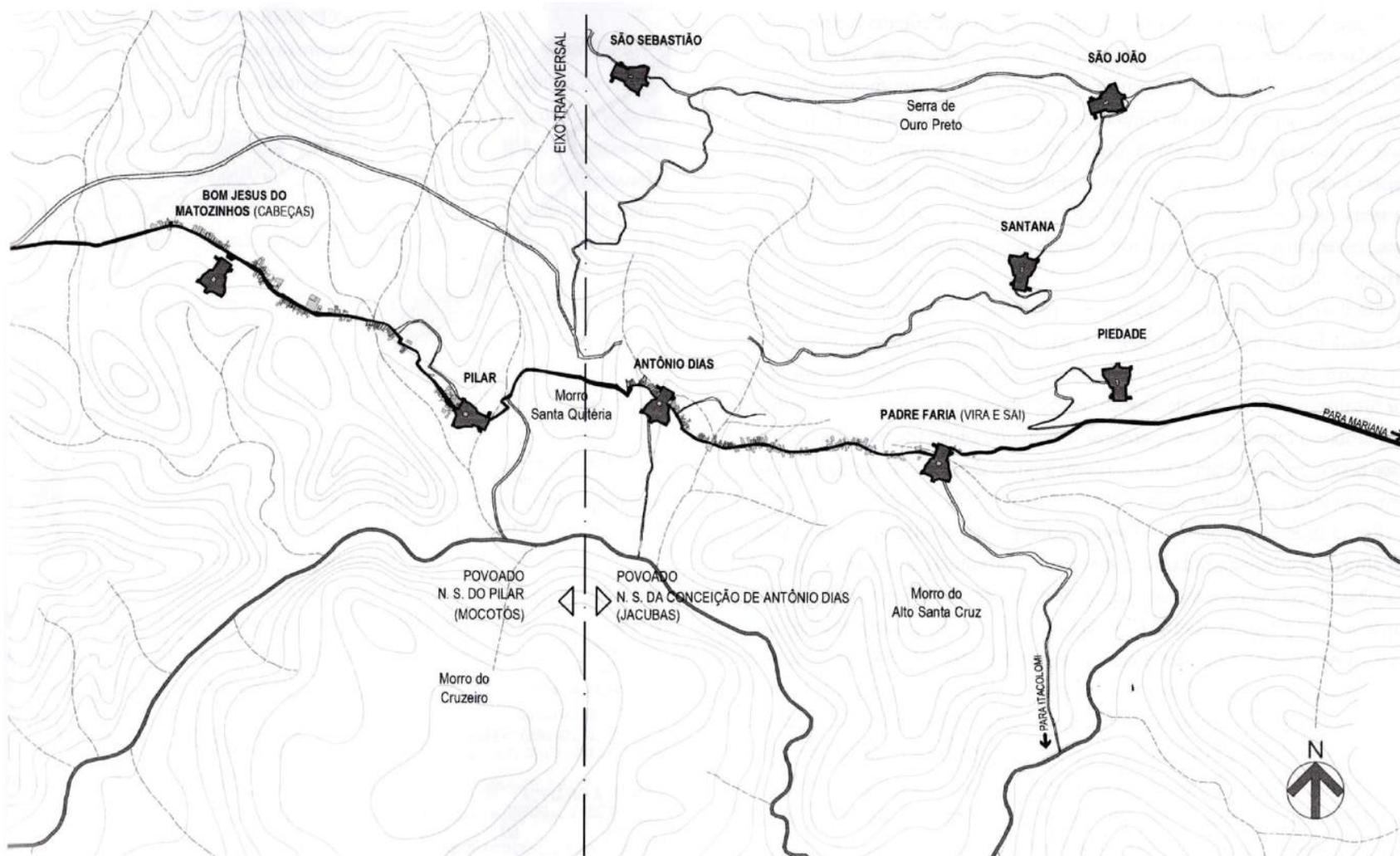


Figura 10- Conformação da chamada "Estrada do Tronco". Fonte: VASCONCELLOS, p.111, 1956.

Ainda segundo o Vasconcellos, essa estrada tem início no Passa-Dez, sobe o Cabeças, desce a vertente em direção à freguesia do Pilar, sobe para o Morro de Santa Quitéria, a partir de onde desce para a freguesia de Antônio Dias, alteando novamente para o Alto da Cruz e saindo no sentido Mariana.

O segundo período morfológico tem origem em uma fase de abundância do ouro: a criação de Vila Rica em 1711, que se deu por meio da união dos arraiais de Nossa Senhora do Pilar e de Antônio Dias no Morro Santa Quitéria, atual Praça Tiradentes. Esses dois arraiais foram determinantes nesse processo, uma vez que dotavam de maior comércio. Nesse cenário, a construção do centro administrativo no antigo morro, direcionou a ocupação para a região central, unindo essas duas freguesias e abrindo um novo processo de desenvolvimento urbano, como mostra a Figura 11 (VASCONCELLOS, 1956).



**SEGUNDO PERÍODO MORFOLÓGICO**

**A CRIAÇÃO DE VILA RICA E OS POVOADOS PILAR E ANTÔNIO DIAS 1711 - 1740**

Fonte: Mapa Cadastral de Ouro Preto, 2013 e VASCONCELLOS, 1977.

Interpretação: PEREIRA COSTA e GIMMLER NETTO.

Elaboração: Laboratório da Paisagem EAUFMG, 2014.

- LEGENDA**
- CAMINHO TRONCO
  - CAMINHO SECUNDÁRIO
  - RIBEIRÃO DO FUNIL
  - AFLUENTES
  - CURVAS DE NÍVEL 10 EM 10m
  - PROTO-NÚCLEO

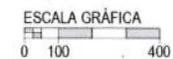


Figura 11- Segundo Período Morfológico: A Criação de Vila Rica e os Povoados Pilar e Antônio Dias (1711-1740). Fonte: PEREIRA COSTA, p.79, 2015.

Conforme Teixeira (2015), o traçado urbano de Vila Rica tem origem nas cidades medievais, nas quais os eixos principais estão no sentido de entrada e saída do sítio, definindo uma hierarquia do arruamento, onde as ruas primárias equivalem a maior dimensão das quadras, que dão acesso por caminhos transversais a ruas secundárias nos fundos de quarteirões. Sob essa perspectiva, a formação da cidade possui uma coerência orgânica, fundamentada nas características físicas do território e se utilizando delas para organizar e hierarquizar o sítio. A citar a localização em topografia dominante de edifícios ilustres, como edificações religiosas, políticas e militares.

Nas décadas de 1720 e 1730, a vila já havia se estabelecido sob os aspectos culturais e políticos, com grandes investimentos em urbanização, como a construção de pontes e chafarizes, para além da contínua expansão do tecido urbano, principalmente ao redor da nova praça, que estrutura o polo central da vila. Esse período de Consolidação de Vila Rica marca o terceiro período morfológico, como ilustra a Figura 12.

Todavia, verificou-se uma queda da exploração do ouro, que já vinha sendo retirado das rochas por um processo altamente depredatório (CALIL, 2018). A exploração do ouro de aluvião já tinha esgotamento previsto para 1817, fazendo com que a Coroa Portuguesa aumentasse excessivamente a cobrança de impostos. O aumento dos impostos, conseqüentemente, desencadeou uma série de reações, a citar a Inconfidência Mineira em 1789, liderada pela elite local. Junto a isso, tem-se uma consolidação da estratificação social da vila, por meio do arranjo de grupos reunidos em volta de uma ordem terceira, na qual exprimiam sua condição social através da construção de templos (PEREIRA COSTA, 2015).

No início do século XIX, Vila Rica foi designada capital da província de Minas Gerais e sede da comarca de Ouro Preto (1818) e, adiante, elevada à categoria de cidade (1825), sob nome de Ouro Preto, como fruto de uma série de mudanças implantadas com a transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil em 1808, que culminou da independência da nação em 1822. A elevação da vila a categoria de cidade configura o começo do quarto período morfológico: a cidade de Ouro Preto, Figura 13.

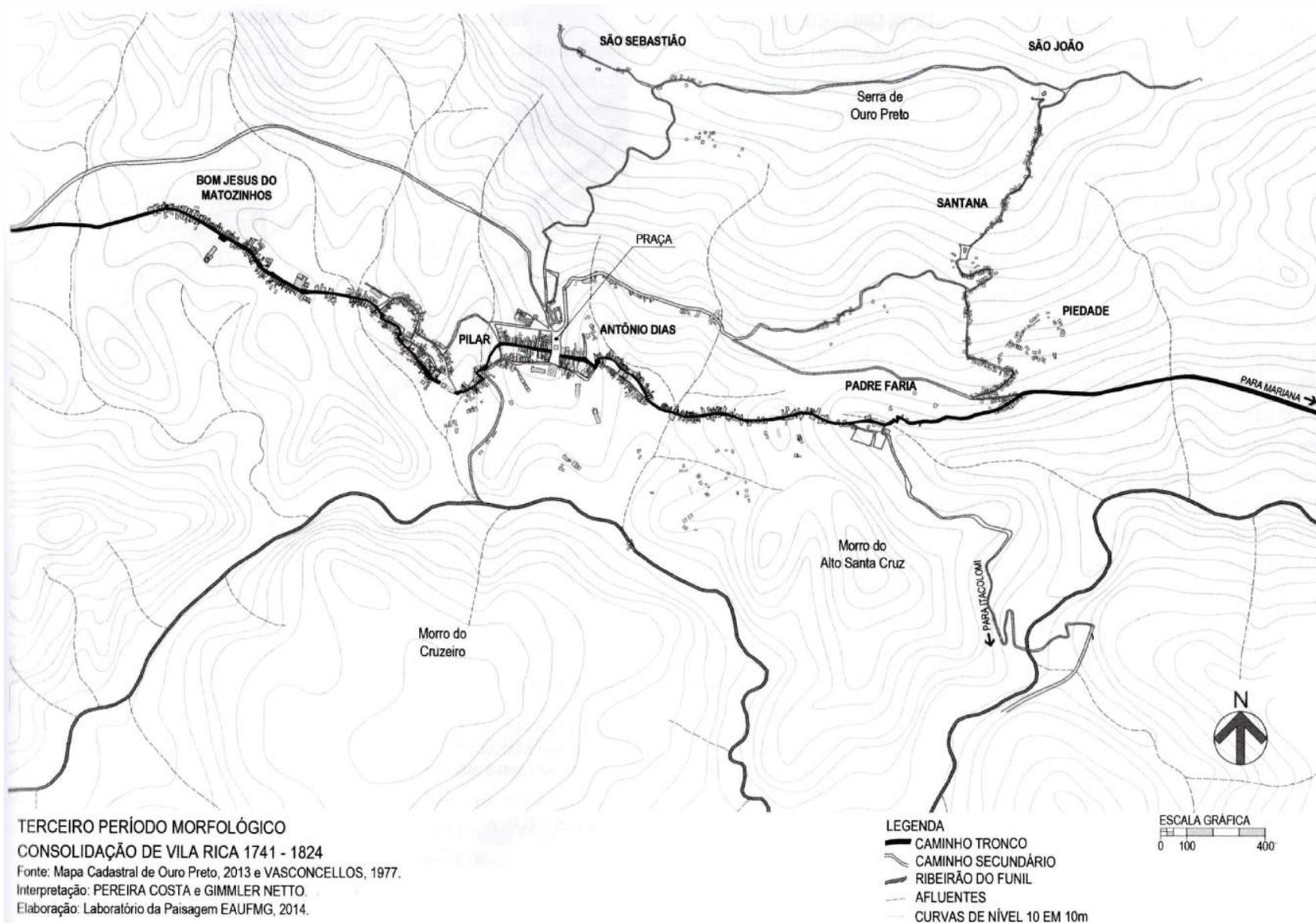


Figura 12- Terceiro Período Morfológico: Consolidação de Vila Rica (1741-1824). Fonte: PEREIRA COSTA, p.83, 2015.

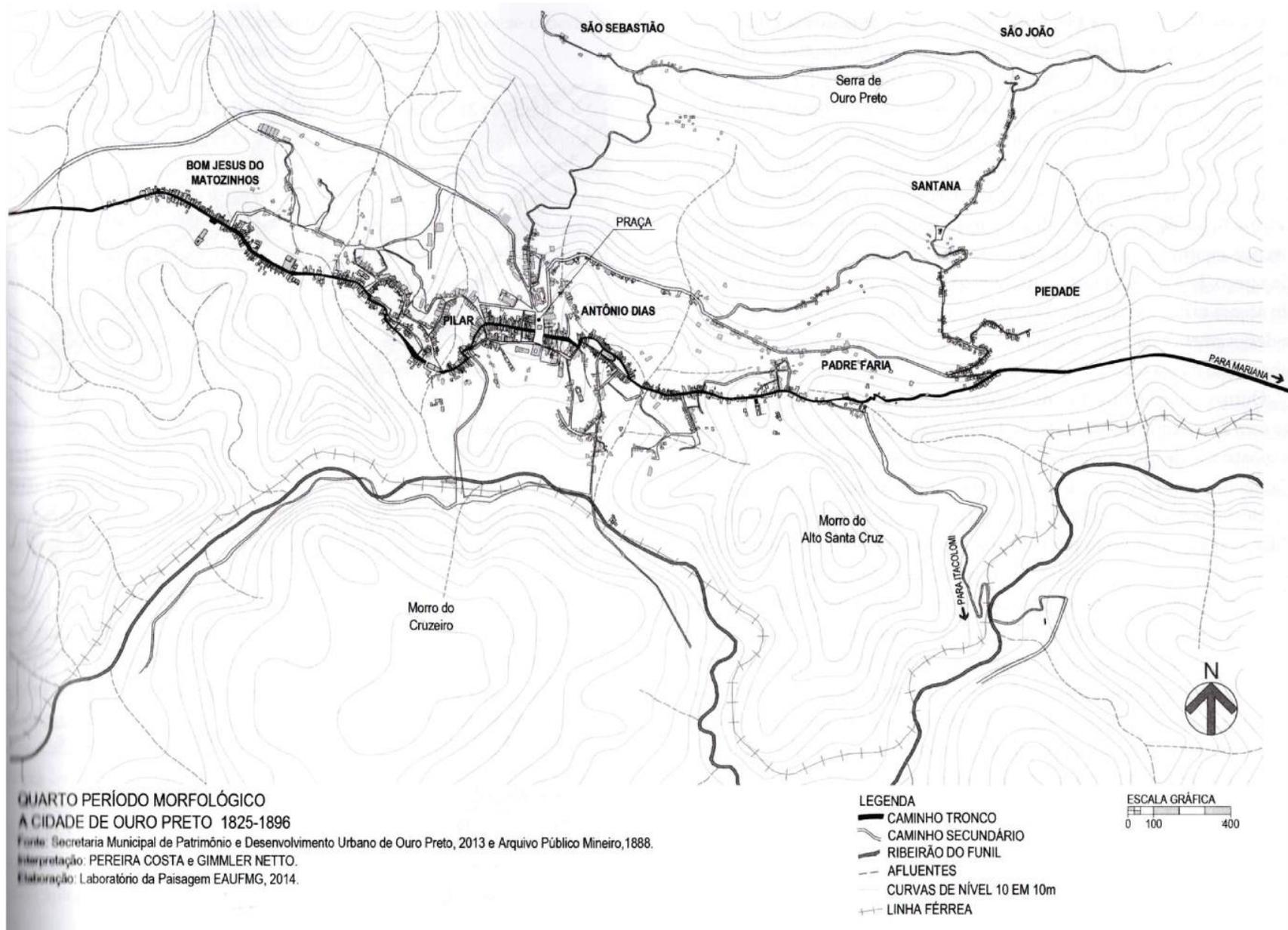


Figura 13- Quarto Período Morfológico: A Cidade de Ouro Preto (1825-1896). Fonte: PEREIRA COSTA, p.87, 2015.

Com o intuito de transformar Ouro Preto em uma “cidade moderna”, característica de uma capital, foram definidas diversas propostas, as quais se concretizaram apenas no setor da saúde, com a instalação do abastecimento d’água e, no setor da educação, com a implantação do colégio para meninas, em 1828; da Escola de Farmácia e Bioquímica, 1839; da Escola Normal, 1873; e da Escola de Minas, 1876 (CALIL, 2018). Segundo Salgado (2010), essas instituições foram responsáveis por um aumento de 40% do número de habitantes, entre os anos 1878 e 1890. Além disso, configuraram um caráter educacional de extrema importância para o desenvolvimento da cidade, apesar de não contemplarem toda uma infraestrutura necessária para a manutenção da capital.

Sendo assim, o quinto período morfológico de Ouro Preto tem início em 1897, com a transferência da capital do estado para Belo Horizonte, caracterizando uma fase de estagnação econômica da cidade. Conseqüentemente, com perda da importância política e redução da população do município, em aproximadamente 45% (TEIXEIRA, 2015). Os resultados dessa situação econômica e política não se expressam na forma urbana. Como pode ser observado na Figura 14, não há transformações relevantes no traçado urbano.

Apesar do esvaziamento populacional, tal circunstância foi positiva sob a perspectiva da preservação da riqueza patrimonial da cidade, dada a conservação de elementos da paisagem natural e arquitetônicos, além do conjunto de atividades extrativas, os quais passaram a ser considerados por modernistas<sup>2</sup> do período como uma herança fundamental para a construção de uma identidade nacional. Nesse contexto, Ouro Preto foi reconhecida como Monumento Nacional em 1933, pelo Decreto nº22.928. Uma inscrição importante em um estágio que não havia legislação específica de proteção local ou de monumentos individuais (PEREIRA COSTA, 2015).

Por consequência, o fomento da atividade turística da região induziu o avanço socioeconômico e a expansão territorial da cidade. No ano seguinte, 1934, o estabelecimento da indústria Eletroquímica Brasileira S.A. e posteriormente da Alcan,

---

<sup>2</sup> Ao contrário do anseio modernista de supervalorização do futuro e da modernidade adotado na primeira metade do Século XX, os modernistas brasileiros buscaram por uma identidade nacional. Esse caráter nacionalista influenciou significativamente a produção artística no Brasil, estando diretamente ligado também à valorização e institucionalização de uma política de preservação, a partir da origem do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, posterior IPHAN (SILVA, 2011).

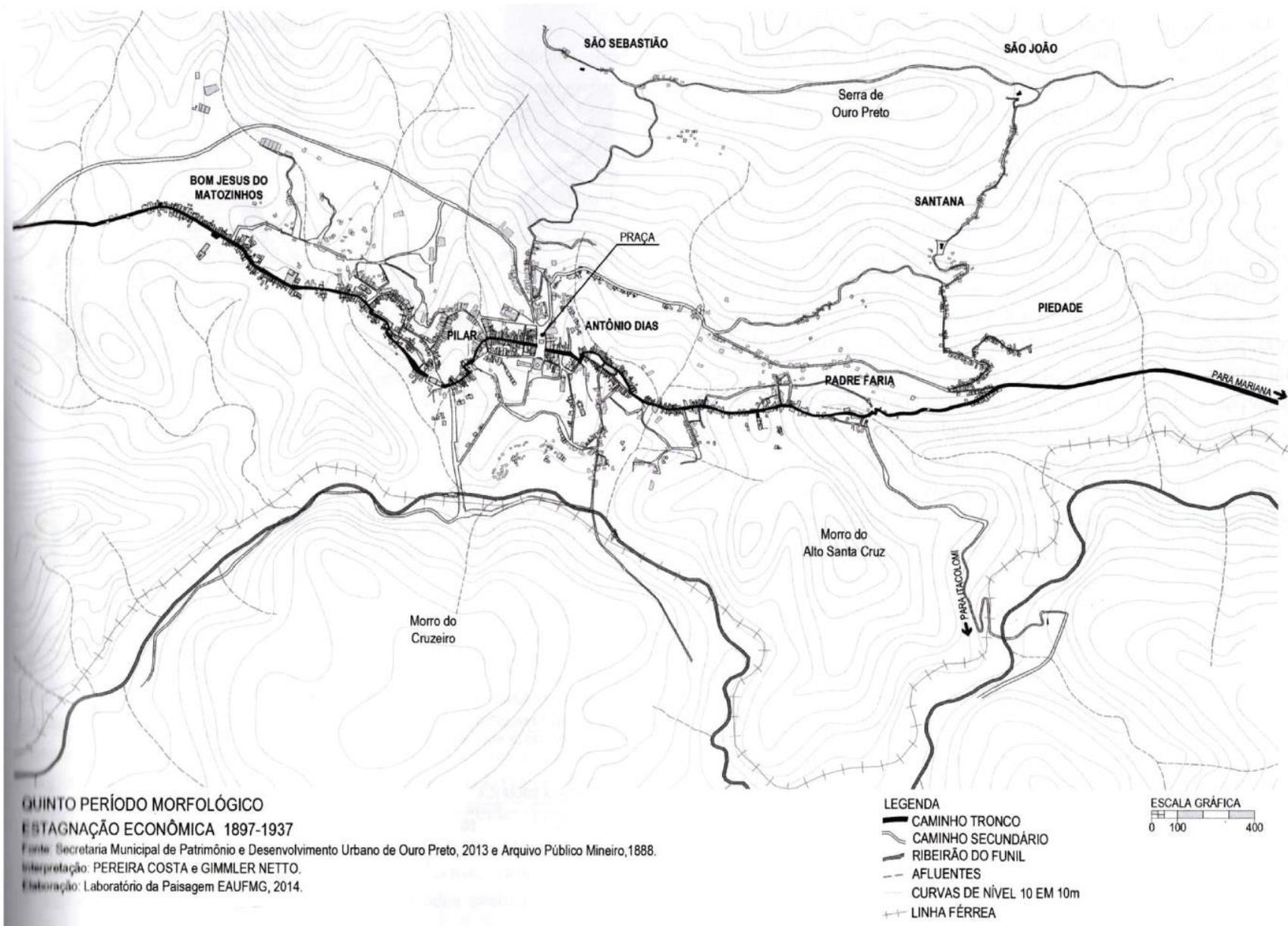


Figura 14- Quinto Período Morfológico: Estagnação Econômica (1897-1937). Fonte: PEREIRA COSTA, 2015.

contribuiu ainda mais nesse processo. Nas décadas de 1950 e 1960, diante de um período de amplo desenvolvimento industrial no país, têm-se também a implantação da Escola Técnica Federal de Ouro Preto e a criação do Campus da Universidade Federal de Ouro Preto no Morro do Cruzeiro (CALIL, 2018).

Posto isto, a instalação desses equipamentos gerou um crescimento populacional contínuo, do qual é possível observar o surgimento de ocupações esparsas nas adjacências da empresa e por grande parte da área do Morro do Cruzeiro, na região sul do distrito sede, tal como nas periferias e encostas, na região norte. Nesse cenário, conforma-se o sexto período morfológico de Ouro Preto: tombamento e expansão urbana, como mostrado na Figura 15 (PEREIRA COSTA, 2015).

À vista desse crescimento, o patrimônio cultural da cidade ficou sob ameaça de descaracterização, assim como a qualidade de vida da população foi diretamente afetada. De acordo com Costa (2011), em meados da década de 70, as atividades educacionais e turísticas já se equiparavam na cidade em grau de importância, no que diz respeito à influência nos costumes locais, à infraestrutura da cidade e à implantação de serviços e equipamentos urbanos, mesmo que deficientes. Nesse sentido, ainda segundo o autor, acredita-se que o patrimônio cultural passa a ser incorporado como mercadoria simbólica do turismo, deixando de lado seu caráter especial de esclarecimento.

Nesse momento, em face também ao desenvolvimento das discussões sobre patrimônio, foram elaborados diversos planos de preservação e conservação para Ouro Preto. Dentre esses, destaca-se o Plano Vianna de Lima, datado de 1968, cujo objetivo era criar uma cidade satélite, envolvida por um cinturão verde, ao lado do núcleo histórico original. Neste plano, as preocupações com a descaracterização do estilo colonial sobrepuseram as implicações de se estabelecer uma cidade essencialmente turística. Por outro lado, ainda que focado na preservação do centro antigo, Vianna delimitou zonas passíveis de renovação urbana no núcleo, as quais, conforme Meniconi (1999), foram aproveitadas inadequadamente, com intensa ocupação em desacordo com as recomendações propostas. Ademais, apesar de gerar dados que poderiam ser utilizados na produção do Plano Diretor, os estudos de Vianna não foram concluídos (SANTOS, 2015).

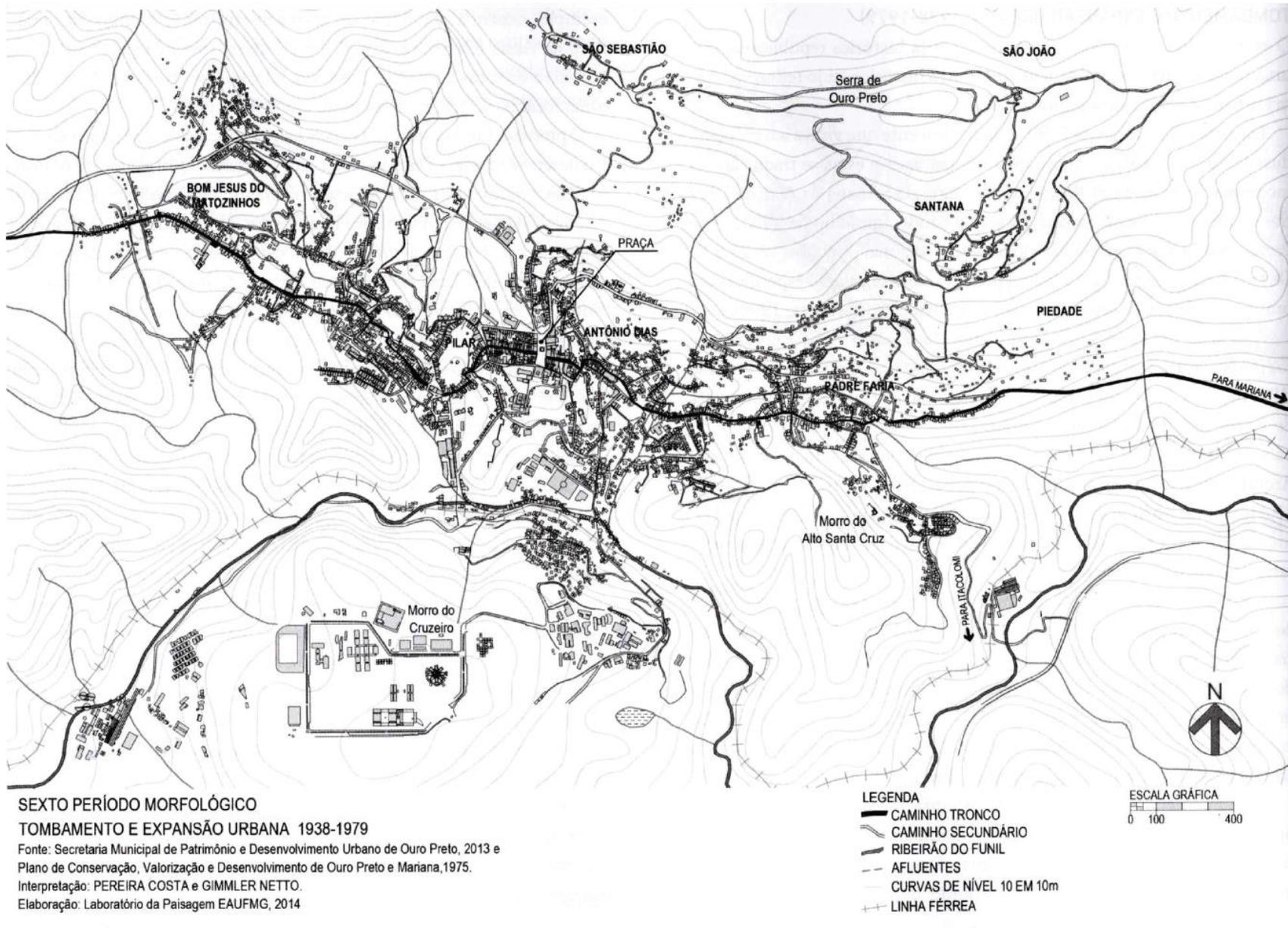


Figura 15- Sexto Período Morfológico: Tombamento e Expansão Urbana (1938-1979). Fonte: PEREIRA COSTA, p.94, 2015.

A fim de orientar o processo de expansão da cidade, foi elaborado também o Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, dado de 1975, pela Fundação João Pinheiro, que o definiu como “parâmetros para o desenvolvimento do modelo e para a definição da política a ser adotada para o conjunto”. Segundo Castriota (1999b), o plano criado conciliava preservação e desenvolvimento ao considerar infraestrutura urbana, paisagismo, restauração, aspectos sociais, econômicos, administrativos e institucionais. Evidencia-se a restrição de zonas de expansão no centro histórico, permitindo apenas intervenções paisagísticas, internas e para restauro e reconstrução de edificações em precário estado de conservação, desde que semelhantes ao estilo colonial preexistente (SANTOS, 2015).

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), publicado em 2012 pela CRB Arquitetos, o plano da Fundação João Pinheiro propunha ainda a desocupação das encostas e a realocação da população em distritos vizinhos com condições mais favoráveis à habitação, em virtude de boa parte da área se encontrar em situação de risco. Todavia, não foi concretizado, dada a desarticulação entre órgãos de preservação e de administração das cidades, em todas as suas esferas. Logo, apesar de não implantados, algumas indicações setoriais de ambos os planos foram seguidas. Da mesma forma, permaneceram válidas parte de suas discussões (MENICONI, 1999).

Em 1980, o Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto foi tombado como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Ser a primeira cidade brasileira reconhecida exprime a importância da cidade como bem cultural, para além da comunidade local e da sociedade brasileira, estabelecendo dessa forma seu sétimo período morfológico: a paisagem urbana histórica (PEREIRA COSTA, 2015).

Objeto de atenção dos órgãos de preservação do patrimônio, Ouro Preto recebeu investimentos em termos de planejamento urbano, principalmente a contar da segunda metade do século XX. No entanto, a consolidação de ocupações em regiões de alta declividade evidencia o reduzido controle oficial, ou mesmo sua ausência, sobre o uso e parcelamento do solo (Figura 16).

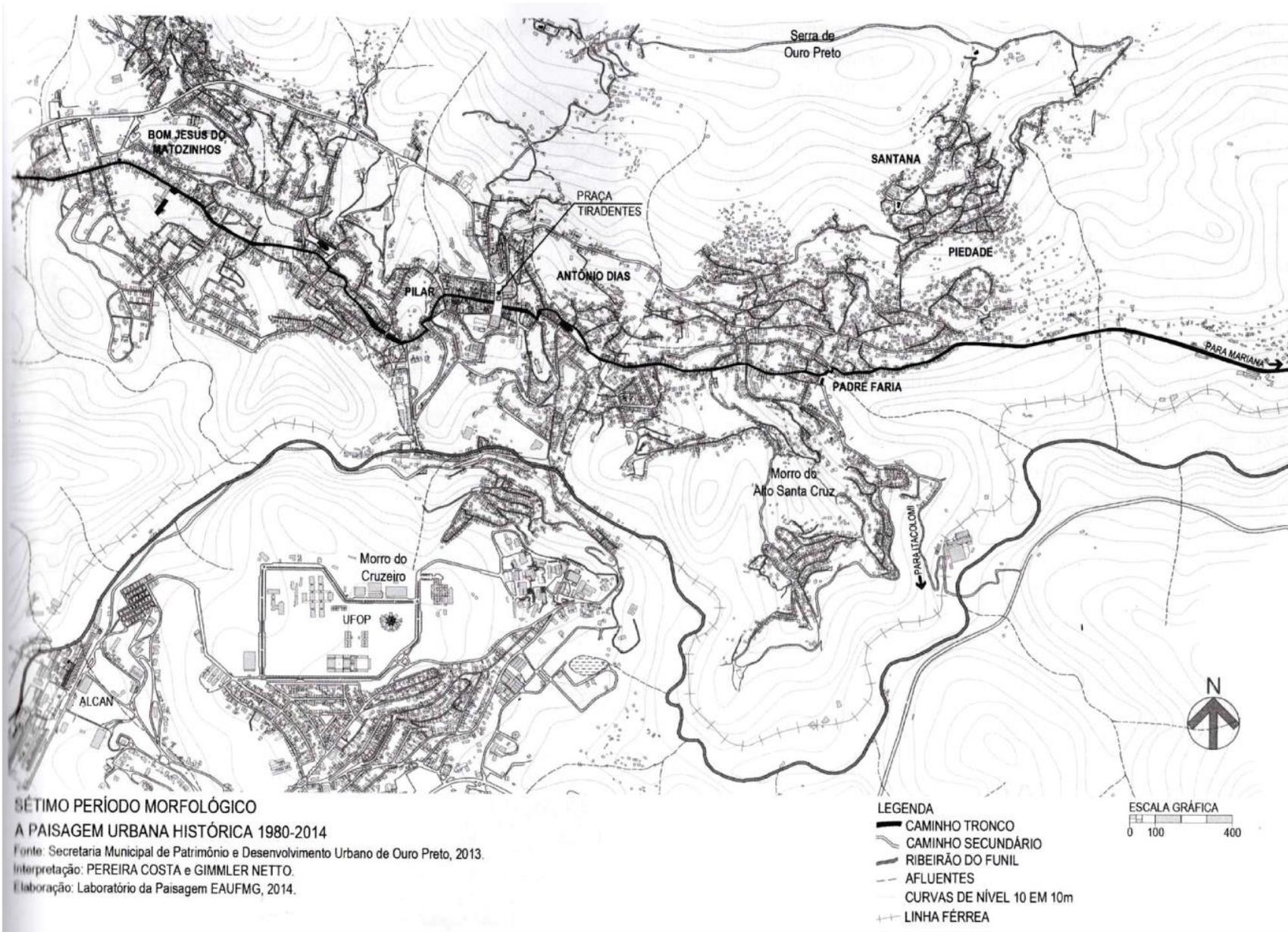


Figura 16- Sétimo Período Morfológico: A Paisagem Urbana Histórica (1980-2014). Fonte: PEREIRA COSTA, 2015.

Com o intuito de ilustrar o processo de ocupação de regiões com altas declividades, a Figura 17 mostra o adensamento da encosta onde hoje é o bairro Vila Aparecida.

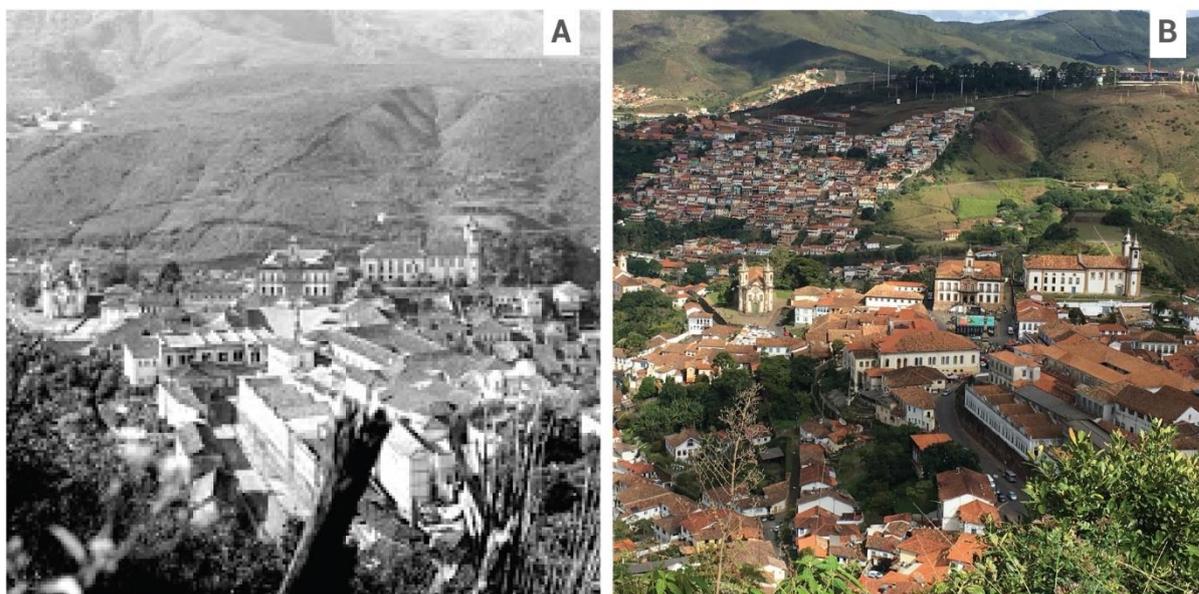


Figura 17- Vista do Mirante do Morro São Sebastião, A: estima-se que entre 1938-1969 e B: atualmente, foto de Abílio Pettenazzi. Fonte: BIZUTE TURISMO, 2019; PINTEREST, 2019.

A ocupação das encostas da Serra de Ouro Preto, ao norte do distrito, representa o maior território de assentamentos precários, do qual uma grande área foi alterada pela mineração do período colonial. Os principais bairros consolidados são: Passa Dez de Cima, São Cristóvão, São Francisco, Morro São Sebastião, Morro da Queimada, Alto da Cruz, Morro São João, Morro de Santana, Piedade e Taquaral. A Figura 18 foi retirada do alto do morro do bairro Santa Cruz, de onde é possível observar a consolidação da maioria dos bairros supracitados. Cabe ressaltar a dimensão desses assentamentos em comparação à ocupação do centro histórico.



Figura 18- Foto da ocupação de encostas de Ouro Preto. Autoria própria, 2017.

Conforme (TAVARES, 2018), esses bairros são definidos por um traçado urbano orgânico concebido pelos próprios residentes, muitas vezes em regime de mutirão.

Nesse sentido, o tecido urbano não se estabelece de forma retilínea ou em quarteirões, mas em adequação à topografia muito acidentada, conformando becos, rampas e escadarias que comprometem o acesso a serviços públicos, como infraestrutura urbana, saneamento básico, mobilidade, entre outros equipamentos comunitários de saúde, educação e lazer. As habitações apresentam usos uni e multifamiliar, com inúmeros casos de coabitação, frequentes expansões em virtude do aumento da família e/ou acréscimo de uso comercial. Contudo, o maior agravante é o fato dessas moradias estarem localizadas em áreas de risco geológico, em sua grande maioria.

Em resposta à questão da moradia em Ouro Preto, em 25 de dezembro de 2015, cerca de sessenta famílias, residentes das encostas e participantes do programa de aluguel social do município, ocuparam terras doadas pela prefeitura à antiga Alcan, no bairro Saramenha de Cima, distrito sede (Figura 19).



Figura 19- Faixa da Ocupação Chico Rei. Foto de Priscila Ferreira. Fonte: Lampião, 2015.

O movimento se organizou sob o nome de Coletivo Ocupação Chico Rei<sup>3</sup>, a partir de um desdobramento da Associação Ouro Preto Moradia Preservação e Cidadania. Nesse caso, a atual empresa, Novellis, solicitou reintegração de posse e, por interferência policial, esta foi atendida em 21 de janeiro de 2016. Vale destacar que as terras reivindicadas pelo coletivo foram cedidas pela prefeitura em 1971 e 1973 sob o pretexto de incentivar a indústria e gerar empregos, sendo pelo menos 1,2

<sup>3</sup> A origem do nome é uma homenagem a uma importante liderança negra: Chico Rei. Trazido pro Brasil como escravo, juntou dinheiro para comprar sua liberdade, bem como a de seus companheiros.

milhões de m<sup>2</sup>, o que corresponde a 120 campos de futebol. Todavia, de acordo com o coletivo, uma grande parcela da área ficou sem uso, especulando durante décadas, ou mesmo foram vendidas para funcionários da empresa morarem. Nesse contexto, foi presidido um inquérito por um promotor da 4ª Promotoria de Ouro Preto, a fim de avaliar a ocorrência, principalmente, devido ao fim das atividades da Novellis em 2014, até o dado momento da ocupação<sup>4</sup>. Como consequência, em junho de 2019, foi determinada pelo Poder Judiciário a venda de terras por parte da Novellis.

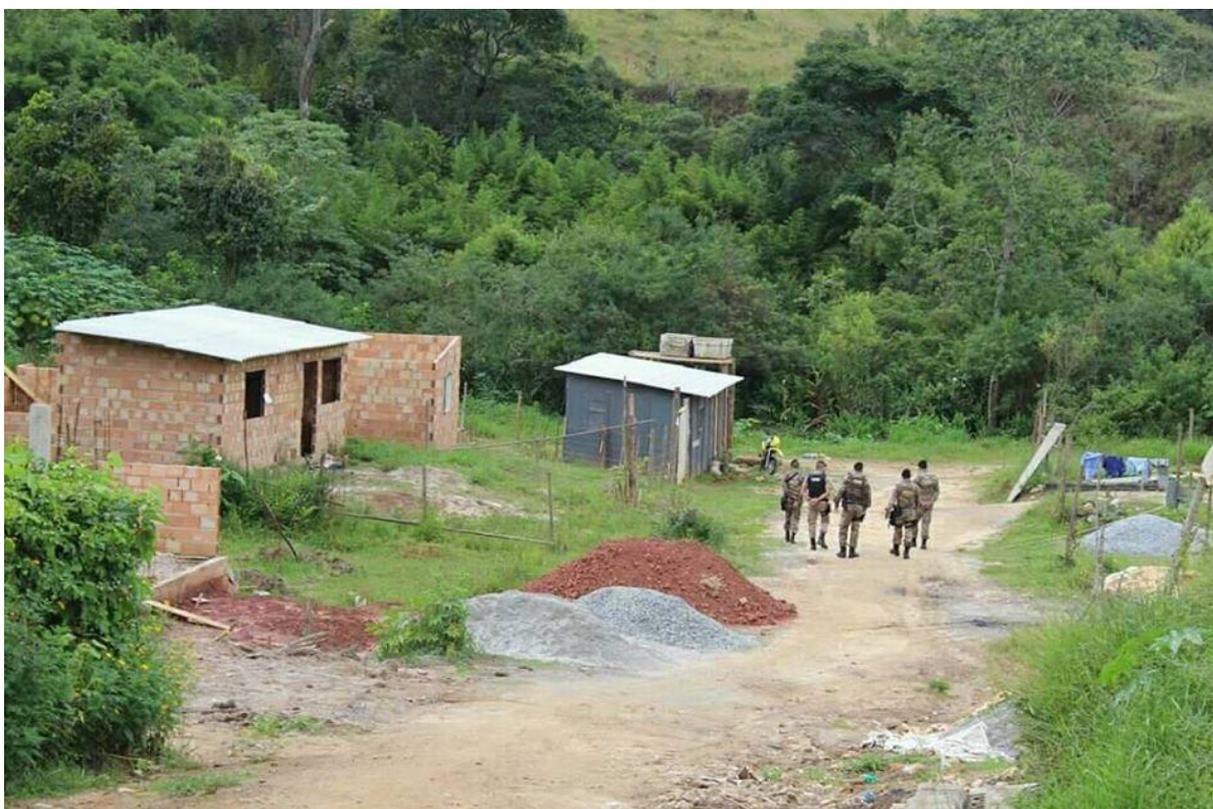
Apesar da sua retirada das referidas terras, o movimento deu continuidade às reivindicações. Em fevereiro de 2015, ocuparam um terreno cedido pelo estado à prefeitura em 1995, onde se instalara a antiga Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) de Ouro Preto e, assim como no primeiro caso, o objetivo do coletivo era construir um bairro modelo em áreas adequadas à moradia, pensando na preservação do patrimônio e nas condições de mobilidade. Símbolo da Ocupação Chico Rei, a Figura 20 retrata a primeira edificação construída no local, com estrutura de pau-a-pique.



Figura 20- Edificação de encontro na Ocupação Chico Rei. Foto retirada do Facebook do Coletivo, 2018.

<sup>4</sup> As informações sobre o Coletivo Chico Rei são em suma retiradas da página do movimento no Facebook, bem como de falas de integrantes.

Essa edificação era utilizada principalmente para reunião e encontro dos moradores, dos agentes do movimento, assim como das instituições que apoiavam e apoiam a causa. Dentre as atividades desenvolvidas, haviam muitas destinadas ao lazer, à cultura e à inclusão na comunidade, para além da própria construção das casas e do traçado urbano. Contudo, conforme dados postados pelo coletivo em suas redes sociais, as famílias que compunham o movimento foram expulsas do local em março de 2019, devido ao pedido de reintegração de posse pelos órgãos competentes, sendo obrigadas a voltar para a situação de risco em que se encontravam anteriormente. A Figura 21 mostra a conformação do assentamento no momento em que os moradores foram retirados de suas casas.



*Figura 21- Situação de desenvolvimento da ocupação quando os moradores foram expulsos do terreno. Foto retirada do Facebook do Coletivo, 2019.*

Desde então a Coordenação da Ocupação Chico Rei segue em negociações com a prefeitura, assim como em luta pela revisão no Plano Diretor do município, vencido há 3 anos.

## 2.2. Perfil socioeconômico e déficit habitacional

O perfil socioeconômico da população de Ouro Preto foi estudado com base nos dados fornecidos pelo IBGE, tanto do Censo 2010 quanto de análises mais atuais; nos levantamentos realizados pela Fundação João Pinheiro e pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil; mas, principalmente, a partir do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) desenvolvido no município de Ouro Preto entre os anos 2009 e 2012 que aborda as mesmas fontes, porém, em um recorte temporal anterior.

De acordo com o PLHIS, a densidade demográfica de Ouro Preto aumentou, analisando-se da década passada para atual, sendo 56,29 hab/km<sup>2</sup> em 2010. Nesse cenário, em um recorte de 2000 a 2010, constatou-se que a população do município apresentou uma taxa anual de crescimento de 0,6% ao ano. O grau de urbanização também acompanhou a tendência de crescimento do referido recorte, passando de uma taxa de 84,93% em 2000, para 86,9% em 2010, como é possível observar na Tabela X.

*Tabela 1 - Evolução populacional por situação de domicílio, em Ouro Preto. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: IBGE. Atlas de Desenvolvimento Urbano no Brasil de 2000.*

EVOLUÇÃO POPULACIONAL POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO					
ANO BASE	1991	1996	2000	2007	2010
Urbana	48.150	49.182	56.292	57.946	61.120
Rural	14.364	12.451	9.985	9.102	9.161
População Total	62.514	61.633	66.277	67.048	70.281
Taxa de Urbanização	77,02%	79,80%	84,93%	86,40%	86,90%

A partir da análise da Tabela 1, vale ressaltar que a população denominada flutuante, constituída por estudantes da UFOP e de outras instituições, tal como os fluxos migratórios provenientes do processo de expansão da atividade minerária não foram considerados nesses números. No território, essa taxa de crescimento da população flutuante retrata a migração dos moradores para bairros periféricos, a saturação da malha viária, a carência de infraestrutura, a verticalização do entorno da universidade e bairros próximos, a alta dos aluguéis e o aumento da autoconstrução (OURO PRETO, 2012).

Ademais, apesar do município apresentar uma alta taxa de urbanização, indicando um adensamento dos núcleos urbanos, acredita-se que o contexto de urbanização abordado seja fruto de uma delimitação político-administrativa, a qual não represente de fato a questão rural-urbana real da população. Por outro lado, o contexto de urbanização afirma o distrito sede como uma centralidade em virtude da concentração de serviços, emprego e ensino.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma adaptação da metodologia do IDH ao nível municipal, ambos consideram aspectos de saúde, educação e renda, no entanto, com indicadores diferentes. No IDHM é levantado a longevidade, a situação educacional da população adulta e da população em idade escolar, assim como a renda média mensal dos indivíduos residentes no município. Em Ouro Preto, o último índice calculado foi de 0,741, no Censo de 2010, o que retrata um aumento no desenvolvimento humano do município quando comparado aos censos anteriores. Por outro lado, ainda se encontra em uma faixa média de desenvolvimento

Como estudado, as relações de trabalho e rendimento estão diretamente ligadas às questões de moradia. Nesse sentido, conforme dados do IBGE, em 2017, o salário médio mensal dos trabalhadores formais de Ouro Preto era de 3,1 salários mínimos e apenas 25,8% da população total era ocupada. Já de acordo com o Censo 2010, 35,1% da população possuía rendimento nominal mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (IBGE, 2019).

Ao considerar os dados de composição de renda, conforme dados disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010), o percentual de pessoas extremamente pobres, pobres e vulneráveis à pobreza alcançou 36,69% da população de Ouro Preto. Nessa mesma linha de raciocínio, baseado nos Censos de 1991 e 2000, o PLHIS analisou a existência de um ambiente de possíveis cidadãos carentes de Programas Habitacionais de Interesse Social, de aproximadamente 27.230 pessoas. Essa estimativa pondera pessoas com 10 anos ou mais, independentemente da composição familiar. Outra observação pontuada pelo plano diz que havia 6.194 cadastrados no Cad Único, mas apenas 3.155,8 foram qualificados como beneficiários, isto é, 4,5% da população (OURO PRETO, 2012).

Nesse cenário, dados do IBGE (2010) revelam que apenas 9% dos domicílios de Ouro Preto possuem renda per capita superior a 3 salários mínimos, o que ilustra a amplitude da problemática habitacional que o município já vivia em 2012, dada a inexistência de dados mais atuais (OURO PRETO, 2012).

Ao abordar os aspectos do território e ambiente, o Censo 2010 constatou que 75,6% dos domicílios de Ouro Preto possui esgotamento sanitário adequado, 18,9% das moradias urbanas em vias públicas dispõem de arborização e 30,6% apresentam vias públicas com urbanização adequada, ou seja, presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio fio (IBGE, 2019).

A fim de equacionar o déficit habitacional e de estruturar o quadro de demandas habitacionais do município, o diagnóstico habitacional desenvolvido no PLHIS utilizou-se de dados do IBGE, da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Ministério das Cidades (MCidades), tal como de materiais levantados em reuniões públicas setoriais, junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMAC) e de visitas técnicas a campo.

De acordo com publicação "Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica", do Ministério das Cidades (2010), Ouro Preto teria atualmente um déficit habitacional absoluto equivalente a 430 unidades habitacionais, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2 - Projeção de domicílios por período, déficit e categoria - Ouro Preto. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: Ministério das Cidades, 2010.

PROJEÇÃO DE DOMICÍLIOS POR PERÍODO, DÉFICIT E CATEGORIA - OURO PRETO - MINAS GERAIS			
PERÍODO	DÉFICIT	CATEGORIA	
		INADEQUADOS	ADEQUADOS
2005	728	4.444	12.501
2006	715	4.438	13.107
2007	703	4.429	13.733
2008	688	4.404	14.338
2009	669	4.354	14.887
2010	647	4.281	15.368
2011	623	4.186	15.777
2012	597	4.075	16.129
2013	570	3.956	16.441
2014	544	3.834	16.730
2015	518	3.714	17.014
2016	494	3.598	17.306

2017	471	3.487	17.612
2018	450	3.381	17.932
<b>2019</b>	<b>430</b>	<b>3.280</b>	<b>18.265</b>
2020	410	3.182	18.603
2021	391	3.084	18.936
2022	373	2.987	19.259
<b>2023</b>	<b>355</b>	<b>2.890</b>	<b>19.565</b>

A partir da Tabela 2 pode-se concluir uma expectativa positiva por parte do MCidades, a qual pode estar associada à regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Entretanto, de acordo com o PLHIS, o déficit se mostra subestimado, em termos absolutos, quando comparado aos levantamentos de campo e aos cadastros existentes na SMAC. Do mesmo modo, as bases fornecidas pela FJP. Nesse ponto, identifica-se a necessidade da criação de um banco de dados específico que contenha o cadastro imobiliário relacionado aos parâmetros de renda, à composição familiar, à adequação dos imóveis, entre outros aspectos. Em falta de um cadastro como esse, o PLHIS propôs um compilado das estimativas desenvolvidas pelas fontes citadas em conjunto aos parâmetros adotados no próprio diagnóstico, os quais estão adaptados na Tabela 3, como segue.

*Tabela 3 - Tabela Resumo - Demandas Habitacionais. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: FJP. Déficit Habitacional no Brasil (DHB), 2000. Ministério das Cidades, 2010.*

TABELA RESUMO - DEMANDAS HABITACIONAIS							
INDICADOR	FJP - 2000			MCIDADES 2011	PLHIS OURO PRETO 2011		
	URBANA	RURAL	TOTAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL*
Déficit habitacional	1.577	331	<b>1.908</b>	<b>623</b>	-	-	<b>4.615</b>
Domicílios inadequados	-	-	-	<b>4.186</b>			
Domicílios rústicos	143	83	<b>226</b>		143	83	<b>1.965</b>
Domicílios improvisados	11	25	<b>36</b>		11	25	
Domicílios sem banheiro	-	-	<b>226</b>	<b>64</b>	-	-	-
Domicílios com banheiro compartilhado			<b>107</b>				-
Cômodos	18	-	<b>18</b>	<b>13</b>	-	-	
Coabitação familiar	1.405	223	<b>1.628</b>	-	1.405	223	<b>1.628</b>
Coabitação familiar e domicílios improvisados	-	-	<b>1.434</b>	-	-	-	<b>1.434</b>
Inadequação fundiária	707	-	<b>707</b>	-	-	-	<b>5.360</b>
Carência de infraestrutura	-	-	<b>2.772</b>	-	-	-	<b>5.600</b>

\* Os dados dessa coluna estão vinculados à Tabela 4.

Em análise à Tabela 3, é possível notar o uso de algumas estimativas da FJP na composição do déficit adotado pelo PLHIS, no entanto, a maioria dos valores adotados tiveram base na territorialização das demandas habitacionais do município apresentada na Tabela 4, os quais foram utilizados posteriormente na elaboração do plano de ações para habitação de Ouro Preto.

Tabela 4 - Territorialização das demandas habitacionais do distrito sede junto ao total do município. Adaptado do Ouro Preto, 2012.

TERRITORIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS   DISTRITO SEDE - MUNICÍPIO					
BAIRRO / REGIÃO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	INFRAESTRUTURA PRECÁRIA	ÁREA DE RISCO*	MÁS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE	PRODUÇÃO HABITACIONAL**
São Cristóvão	150	150	50	75	50
São Francisco	100	100	50	50	50
Morro São Sebastião	100	100	20	50	20
Morro da Queimada	200	200	20	50	50
Morro de São João	250	250	-	50	50
Morro Santana	250	250	30	50	50
Piedade	150	150	50	50	50
Taquaral	200	200	200	50	100
Alto da Cruz	100	100	100	50	50
Padre Faria	100	100	100	50	50
Santa Cruz	300	300	400	200	200
Antônio Dias	100	100	-	50	30
Pocinho / Nossa Senhora do Carmo e Novo Horizonte	150	150	-	50	50
Vila Santa Isabel / Saramenha	50	50	-	25	10
<b>TOTAL DISTRITO SEDE</b>	<b>2.200</b>	<b>2.200</b>	<b>1.020</b>	<b>850</b>	<b>800</b>
<b>TOTAL MUNICÍPIO</b>	<b>5.110</b>	<b>5.350</b>	<b>1.250</b>	<b>1.965</b>	<b>2.650</b>
* Nem todas as habitações em áreas de risco precisam ser realocadas.		<b>DÉFICIT HABITACIONAL:</b>		4.615	

\*\* Inclui realocações.

A respeito da inadequação fundiária, constatou-se que o município de Ouro Preto refletia e ainda reflete uma realidade brasileira, quando se trata de ocupação e seu respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis. Mesmo com antigas e consolidadas ocupações, são poucos os imóveis regulares de fato, sejam eles terrenos ou edificações. Aliado a isso, o incêndio do cartório em 1980 aprofundou ainda mais a problemática. Praticamente todos os registros foram destruídos, fazendo com que os proprietários fossem obrigados a provar sua existência e pagar

novamente pelo registro. Aos que não puderam e não podem provar, cabe entrar com Ação de Usucapião ou requerer Legitimação de Posse da prefeitura.

Nesse contexto, identifica-se uma alta demanda de regularização fundiária, a qual considere também a regularização do próprio imóvel, pensando no grande número de edificações que são de improvável regularização sob a legislação urbanística vigente. A proposta do PLHIS nesse âmbito seria estruturar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com planos de urbanização e regularização fundiária conjuntos. O desenrolar do diagnóstico e a resposta às demandas habitacionais incorporadas nas políticas públicas do município serão abordados no próximo subitem, assim como demais aspectos da legislação ouro-pretana.

### 2.3. Análise da legislação habitacional ouro-pretana

Para compreender o cenário das políticas habitacionais em Ouro Preto, utilizou-se como banco de dados o site da Câmara de Vereadores do município, na aba "Leis", onde é possível pesquisar leis, decretos, resoluções e portarias por palavras-chave. Os termos empregados nessa pesquisa foram "habitação" e "moradia", bem como "Um Teto é Tudo" e "aluguel social", que são programas municipais já conhecidos. Aliado a essa ferramenta, utilizou-se também do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), publicado em 2012, posto a ausência de resposta da secretaria responsável à solicitação de informações e transparência atualizadas.

O PLHIS, tão utilizado como referência neste trabalho, foi desenvolvido entre 2009 e 2012, com o intuito de abordar todas as ações indispensáveis à criação, planejamento e execução de um programa ou projeto específico. Para tanto, realizou um diagnóstico social, como abordado no subcapítulo anterior, a partir do qual foi possível se definir propostas de atuação junto às famílias a serem atendidas, como será abordado neste subitem.

O setor de habitação de Ouro Preto encontra-se sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Habitação e Cidadania, especificamente da Diretoria de Desenvolvimento Social e Habitação que, até 2012, era composta por técnicos administrativos, um assistente social, um arquiteto e uma engenheira civil. Em caso de solicitações específicas, esse quadro era acrescido de profissionais

terceirizados. A Figura 22 demonstra o organograma da secretaria, assim como da diretoria, no período de desenvolvimento do plano de habitação.

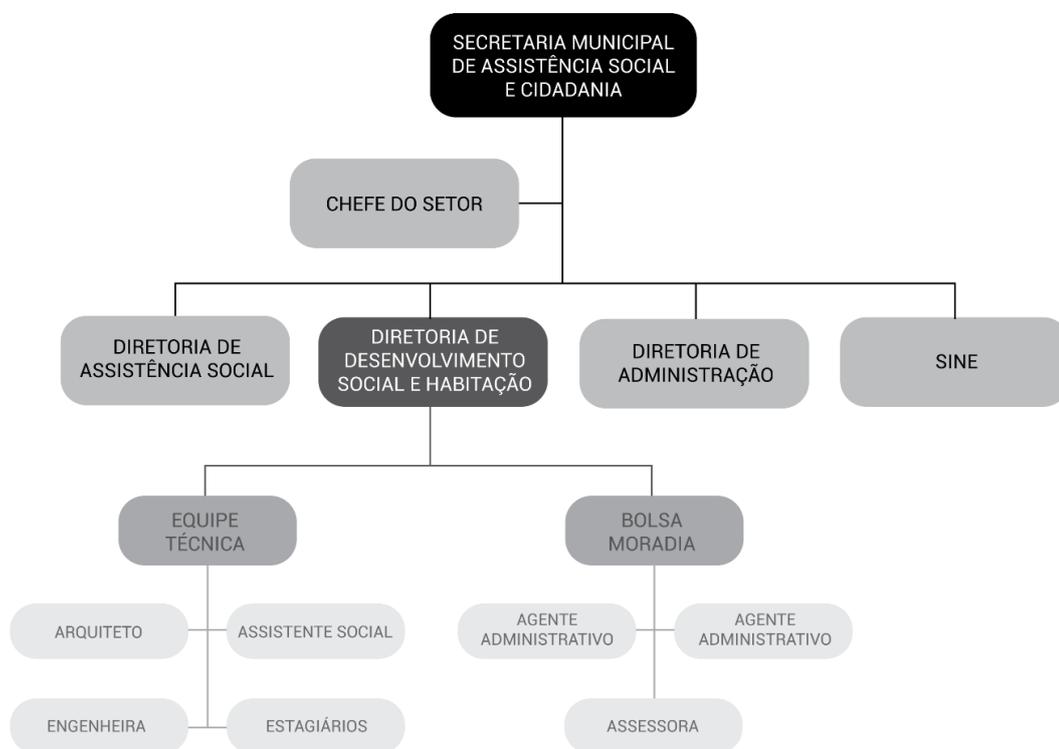


Figura 22- Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Fonte: OURO PRETO, 2012.

De acordo com relatos ao Ouro Preto (2012) da antiga Diretora de Habitação Nadja Murta, “a Arquitetura Pública e um programa de reformas e melhorias habitacionais exige quadro específico, o Município dispõe de recursos, mas carece de iniciativas políticas e tecnicamente amparadas”. Esse relato retrata a necessidade de investimento em corpo técnico qualificado, a fim de garantir a eficácia dos processos, concretizar os programas em curso e iniciar novos.

Nesse âmbito, é importante também compreender a relação interdisciplinar com demais órgãos e secretarias municipais, a citar: o órgão gestor de convênios municipais, responsável pela abordagem jurídico administrativa junto às agências integrantes; a procuradoria jurídica, como orientação nas negociações envolvendo, principalmente, questões fundiárias e do meio ambiente; a secretaria de obras e urbanismo, como suporte em remoções e ações emergenciais em áreas de risco junto a Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC), para além da execução de obras de infraestrutura; a secretaria de planejamento e gestão, como assessoria e monitoramento ao processo de planejamento habitacional e suas ações; a secretaria

do meio ambiente, como controle e assistência de áreas degradadas, passíveis de realocação, de preservação permanente, de interesse ambiental e paisagístico e licenciamentos; o órgão responsável pela postura e fiscalização, não só do perímetro tombado, a fim de supervisionar as novas ocupações no município, sobretudo, nas áreas de risco; e por fim, as secretarias de governo e fazenda junto à casa civil e ao gabinete do prefeito, no que diz respeito ao impacto financeiro das ações, ao Plano Plurianual (PPA), ao ressarcimento de desapropriações e à implantação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (OURO PRETO, 2012).

Ao analisar o histórico de políticas habitacionais de Ouro Preto, é possível perceber a influência da Constituição de 1988 como precursora de um processo de responsabilização do município pela questão da moradia, que até então, se fazia através de convênios com órgãos estaduais e federais. Exemplos disso são as leis e resoluções promulgadas até a Lei Orgânica de 1990. Dentre elas, a Lei nº163/80 que isenta a COHAB de tributos municipais incidentes sobre terrenos e construções de conjuntos habitacionais de seu interesse. A Lei nº262/82, a qual dispensa alvará de construção, baixa e Habite-se de Construção de imóveis residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação, em convênio PRODECOM/Associações Comunitárias. Assim como as resoluções nº16 e nº29 de 1989, que aprovam convênio com o Programa Comunitário de Habitação Popular – PRÓ HABITAÇÃO, sendo a primeira para a construção de 50 unidades habitacionais.

Concomitante à promulgação de leis que regeram os convênios com órgãos estaduais e federais, consta no PLHIS a edificação de unidades habitacionais para acolhimento aos desabrigados do deslizamento de 1979, em 1980, das quais 30 famílias foram contempladas; tal como a construção de dois edifícios residenciais de dois pavimentos em atendimento a demandas locais, sendo 20 famílias atendidas. Contudo, não se tem registros dos responsáveis pela execução, sequer dos lugares onde foram realizadas as obras, deixando dúvidas sobre seu cumprimento (OURO PRETO, 2012).

Sendo assim, seis anos após o estabelecimento da Lei Orgânica, foi promulgado o Plano Diretor do município, em meio a outras leis que visavam criar o Fundo Municipal de Habitação. Nesse cenário, destaca-se ainda a atuação da COHAB, por meio da doação de imóveis da prefeitura para construção de conjuntos habitacionais,

decretada pela Lei nº34, de 26 de junho de 2002; bem como da própria população, que fundou em 2004 a Associação Habitacional de Ouro Preto, iniciando um processo para edificação de 200 unidades habitacionais no Santa Cruz. O projeto se faria em forma de mutirão, por meio de Crédito Solidário. Todavia, contratempos administrativos levaram ao fim tanto da iniciativa quanto da associação anos depois. Somente em 2005, após sua integração ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), é que o município passou a elaborar e implantar ações por conta própria. Nesse âmbito, foi promulgada em 2006 a Lei nº264, a qual dispõe sobre o Projeto de Apoio Emergencial à Moradia – Auxílio Moradia, como parte do Programa de Habitação de Interesse Social “Um Teto é Tudo”. Esse programa diz respeito, sobretudo, ao atendimento de famílias removidas de áreas de risco, em uma ação conjunta à COMDEC, sob três linhas de atuação: o auxílio moradia, a requalificação de residências e o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (OURO PRETO, 2012).

Em suma, o auxílio moradia trata-se de um acolhimento emergencial a famílias residentes em áreas com situação de risco constatada por avaliação técnica da Defesa Civil. Em um primeiro momento, essas famílias são encaminhadas para um abrigo institucional, a partir do qual, confirmado o impedimento de retorno à edificação e atendendo as condições de vulnerabilidade social, há a concessão de um auxílio para o pagamento do aluguel de uma outra residência. O decreto nº352/2006 regulamentou a forma de concessão do auxílio em uma quantia de R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais). Atualmente, o subsídio encontra-se no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), desde reajuste realizado em 2014.

A princípio, de acordo com o Artigo 1º da Lei nº264/2006, essa linha de atuação tinha como foco atender:

- I – família removida em decorrência da execução de obra pública;*
- II – família que, vítima de calamidade, tenha sido removida de área sem condições de retorno, comprovadas por laudo técnico do órgão municipal competente;*
- III – família que resida em habitação precária, situada em área de risco, em ocupação clandestina ou irregular;*
- IV – família sem casa, que habite ruas, pontes e viaduto no Município”.*

Posto isso, o dito beneficiário do programa deveria respeitar as seguintes diretrizes:

- I – possuir renda familiar de até 03 (três salários mínimos);*
- II – não possuir outro imóvel em nome próprio, nem do cônjuge ou companheiro, no município ou municípios limítrofes;*
- III – renunciar expressamente ao direito de pleitar judicial ou administrativamente, eventual indenização pertinente a realização de benfeitorias na área públicas a ser desocupada, conforme legislação em vigor;*
- IV – não ter sido beneficiado anteriormente por este ou outro programa;*
- V – ser ocupante da área pública pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses;*
- VI – ser proprietário da benfeitoria; e*
- VII – estar dentro dos parâmetros definidos pelo Conselho Municipal de Habitação”.*

Contudo, a alteração da redação realizada em 2017, restringiu ainda mais as famílias a serem contempladas, que a partir de então deveriam possuir renda familiar 'per capita' inferior a 1/3 do salário mínimo e serem residentes no município por pelo menos cinco anos. Para além de outras considerações, destaca-se sobretudo a mudança do Inciso III do Artigo 1º, a qual modifica as condições de participação do programa para a seguinte forma: “III - família que resida em habitação precária, situada em área de risco, com laudo da Defesa Civil e que não seja proveniente de ocupação irregular (invasão)” (OURO PRETO, 2017). Nesse ponto, vale ressaltar que o acréscimo de “invasão” entre parênteses se apresenta em um período pós o início das ocupações do Coletivo Chico Rei. Ademais, de acordo com o Decreto nº5.423, regulamentado em julho de 2019, tem-se a atuação do município apenas como intermediação no contrato de aluguel, de forma indireta, sendo o titular do benefício responsável por encontrar o imóvel, fazer a negociação de valores e contratar. Este contrato possui a duração de seis meses, podendo ser renovado (OURO PRETO, 2019).

A requalificação das residências, segunda linha de atuação do programa, se fazia em casos de ambientes inseguros e insalubres, por meio da concessão de materiais, organização de mutirões e a própria intervenção física na edificação, além de acompanhamento técnico e social. Nessa proposta, foi prevista uma média de 100 requalificações habitacionais por ano, quando nelas não se exigia a reconstrução inteira do imóvel. Essa linha de atuação do programa não está mais em desenvolvimento, acredita-se que desde 2010.

Por fim, considerada a principal linha de atuação, o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários prezou pelo reordenamento do território a partir da realocação de famílias em situação de risco, prioritariamente, para locais próximos aos de remoção, tal como pela recuperação ambiental das áreas desocupadas e pela instalação de infraestrutura básica nos novos assentamentos. Diante desse trabalho físico, era previsto também o acompanhamento técnico social das famílias atendidas e a regularização fundiária dos nos novos imóveis (OURO PRETO, 2012).

Nesse contexto, em dezembro de 2007, foram captados pelo município 8,1 milhões de reais para desenvolvimento de projetos nesse âmbito, os quais foram realocados em três projetos de conjuntos habitacionais: 155 unidades no bairro Vila Alegre, em Cachoeira do Campo; 57 unidades no residencial Dom Luciano, em Antônio Pereira; e 40 unidades no bairro Santa Cruz, distrito sede (Figura 23). Junto à implantação das edificações, foi previsto também o abastecimento de água, saneamento básico, coleta de águas fluviais, pavimentação e meio fio, totalizando um investimento de 13,6 milhões. Desses, além dos 8,1 repassados pelo Ministério das Cidades, foram importados 5,5 milhões do próprio município (OURO PRETO, 2012).

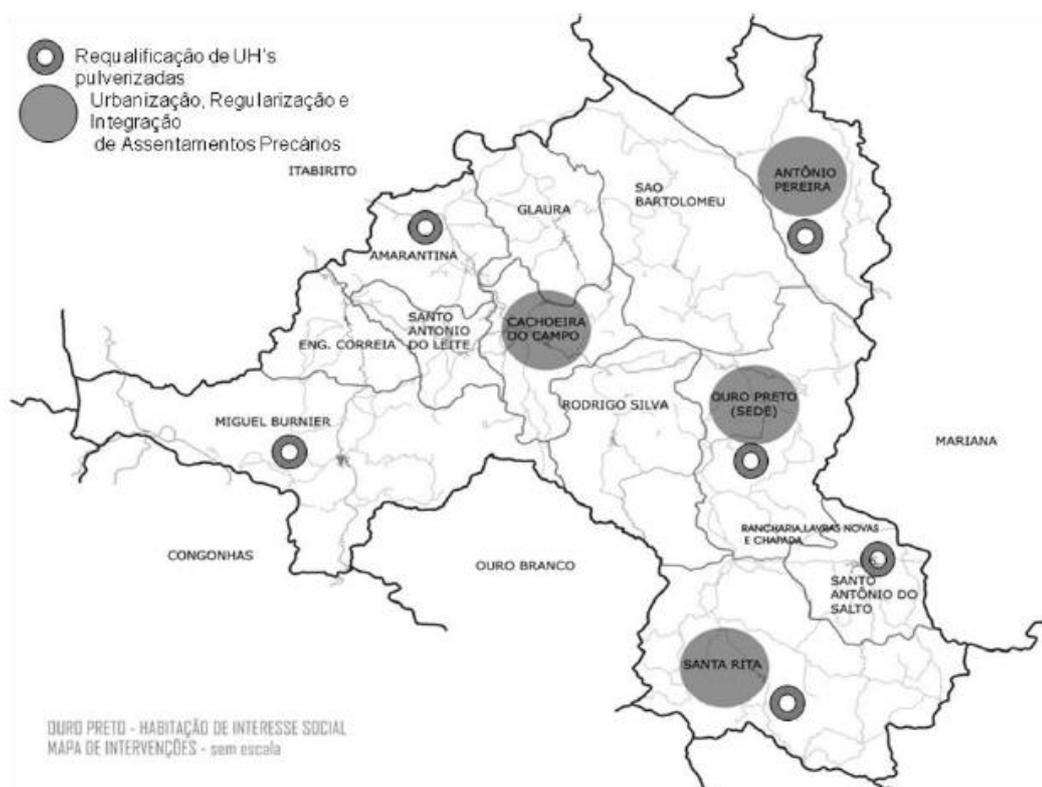


Figura 23- Mapa das intervenções propostas no município. Fonte: Ouro Preto, 2012.

Do mesmo modo, há relatos sobre a continuidade do Projeto do Alto do Beleza, em Cachoeira do Campo, no qual foram construídas 20 unidades e se previa a construção de outras 15 habitações, inicialmente, para famílias do Alto Taquaral. Aliando diferentes programas do Governo Federal, tem-se também o programa integrado para o distrito de Santa Rita de Ouro Preto que se propunha a realocar 22 unidades habitacionais, seguida de revegetação da área de realocação, assim como recuperar a Área de Preservação Permanente em parceria com o PAC 2 e construir 45 unidades em conjunto com o Minha Casa, Minha Vida (OURO PRETO, 2012).

A Tabela 5, apresentada a seguir, resume os projetos acima descritos, os valores previstos para sua execução e os respectivos investimentos, tanto da parte do governo municipal quanto federal, segundo o que consta no Plano de Habitação.

Tabela 5 - Tabela resumo: Empreendimentos habitacionais x investimentos em habitação. Adaptado de Ouro Preto, 2012. Fonte: PMOP, SMAC.

TABELA RESUMO - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS X INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO							
EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS - 2009/2011					INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO 2009/2012		
CARACTERIZAÇÃO	TOTAL	ESTÁGIO	VALOR PREVISTO*	OBS/META	MUNICÍPIO*	GOVERNO FEDERAL*	TOTAL*
1. Aluguel Social	93	Em execução	300	ano	600	-	600
2. Melhorias habitacionais	238	Licitado	850	120/ano	800	-	800
3. Produção habitacional	47	Em execução	450	ano/ pulverizadas			
4. Indenizações	13	Em execução	325				
5. Alto do Beleza	50	Em execução	1.055	FNHIS 2006/OGU	470	585	1.055
6. Sede - Santa Cruz	40	Em execução	2.010				
7. Cachoeira do Campo	155	Em execução	7.030	FNHIS 2007/PAC 1	5.700	9.000	14.700
8. Antônio Pereira	57	Em aprovação CEF	4.560				
9. Elaboração do PLHIS	-	Em execução	63	FNHIS 2008	7	56	63
10. Santa Rita	45	Em aprovação CEF	5.300	FNHIS 2010 MCMV/PAC 2	1.300	4.000	5.300

\* valores multiplicados por 1.000 reais.

Em 2006, um novo Plano Diretor do município foi estabelecido, incluindo propostas e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, publicado em 2001. Nesse contexto,

entende-se por habitação a moradia servida de infraestrutura básica, serviços urbanos e equipamentos comunitários. Para tanto, foram traçadas diretrizes da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, das quais se destaca a garantia para toda a população de condições dignas e seguras de moradia, a demarcação de áreas designadas a programas habitacionais e a promoção de regularização fundiária nos assentamentos existentes, com exceção das ocupações em áreas de risco. Esse novo plano incentiva a desconcentração populacional, assim como visto nos projetos de construção de unidades habitacionais e também determina a necessidade de concordância entre as políticas públicas urbanas e as diretrizes de proteção do patrimônio cultural (OURO PRETO, 2006).

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) foi criado pela Lei nº357, de 06 de setembro de 2007, com objetivo de definir diretrizes e prioridades, bem como de fiscalizar a administração dos recursos do Fundo Municipal de Habitação. Posteriormente, em 2013, o CMH foi instituído em conjunto ao Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS) e ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), pela Lei nº879, com o intuito de centralizar todos os programas e projetos relacionados à habitação de interesse social (OURO PRETO, 2013).

Em um período consecutivo à publicação do diagnóstico do PLHIS, essa nova legislação retrata um apanhado das considerações levantadas pelo plano, já abordadas neste texto. Nessa conjuntura, evidencia-se a interdisciplinaridade de composição do conselho, no qual se têm seis representantes da sociedade civil, sendo eles de movimentos populares e de entidades privadas da área da habitação, e outros seis do Poder Executivo Municipal, compostos por integrantes das secretarias de desenvolvimento social, habitação e cidadania, de obras e urbanismo, da defesa civil, tal como da procuradoria jurídica e da entidade responsável pelo saneamento ambiental do município.

A Lei nº879, de 17 de dezembro de 2013, ainda observa, sobretudo, o princípio de transparência nos procedimentos decisórios, tal como o incentivo à elaboração de institutos jurídicos voltados ao acesso à moradia, à pesquisa e inclusão de desenvolvimento tecnológico para novas formas de produção habitacional, à adesão de ferramentas de monitoramento do impacto social dos programas, planos e

políticas em desenvolvimento, e à definição de quotas preferenciais para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres apontadas como pertencentes a grupos de menor renda (OURO PRETO, 2013).

Em 2010, foi criado o Serviço Municipal de Engenharia e Arquitetura Pública – assistência técnica pública e gratuita, pela Lei nº610, como ação do Programa Municipal de Habitação “Um Teto é Tudo”. O serviço se presta ao projeto e acompanhamento da construção, reforma ou ampliação de habitação de interesse social e pode ser provido por servidores públicos, membros de ONG's, profissionais universitários e profissionais autônomos credenciados. A proposta de assistência técnica pública e gratuita representa um marco na busca pela democratização dos serviços de arquitetura e engenharia, contudo, só há registros das atividades de técnicos em conjunto com outros programas, sem nenhuma atuação isolada (OURO PRETO, 2010).

Como previsto no Plano Diretor Municipal de 2006, o parcelamento, ocupação e uso do solo foi estabelecido pela Lei Complementar nº93/2011. Nesse quadro, aponta-se a definição de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) sobrepostas, principalmente, sobre zonas de adensamento restrito, cuja situação de risco é recorrente, mas na Zona de Proteção Especial também. A primeira, sob o pretexto de tratar da urbanização e regularização fundiária e, a segunda, dos vazios urbanos. Ademais, destaca-se a demarcação das zonas de expansão urbana, sobretudo, para fora do distrito sede, afirmando a diretriz de descentralização do núcleo urbano (OURO PRETO, 2011).

Em 2019, sob pressões sociais, o governo municipal deu início à comissão de revisão do Plano Diretor do município, já vencido há três anos.

### 3. OS ENTRAVES DA POLÍTICA HABITACIONAL EM OURO PRETO

Entraves: s.m.p. “Dificuldades ou obstáculos que aparecem ou são colocados para impedir algo” (ENTRAVES, 2017).

Na busca por tentar evidenciar os entraves da política habitacional em Ouro Preto, entendido que estes podem aparecer ou serem colocados, pretende-se, neste trabalho, trazer para a escala da cidade toda uma conjuntura nacional que repercute sobre a construção de seus espaços. Para tanto, foi proposta a criação de um histórico síntese, sob o formato de linha do tempo, que aborda simultaneamente aspectos político-econômicos, marcos regulatórios importantes e seus consequentes desdobramentos no território, em âmbito nacional; à medida em que traça os períodos morfológicos de Ouro Preto, pontua traços importantes e denota as políticas urbanas e habitacionais do município, como pode ser visto na Figura 24. Sob essa perspectiva, ao analisar o histórico criado, torna-se possível ver o impacto da reforma urbana no processo de busca por uma autonomia municipal maior, cujo ápice se encontra na promulgação da Constituição de 1988. Quando se tem a definição de uma nova estrutura jurídico-urbanística, fundamentada na função socioambiental, tanto da propriedade quanto das cidades, e na gestão democrática dos municípios (FERNANDES, 2018).

Materializando os pontos supracitados, é possível observar que o município de Ouro Preto só apresentou uma política urbana e habitacional de sua responsabilidade a partir de 1990, com a instituição da Lei Orgânica. Efetivamente, somente após 2005, quando se integrou ao SNHIS e formulou o Programa de Apoio Emergencial à Moradia “Um Teto é Tudo”. Nesse cenário, tem-se uma política habitacional muito recente e, pelo que se pode aferir, tecnicamente tradicional, em virtude de se revelar como uma reprodução da legislação federal.

Com base nos marcos regulatórios estudados, identifica-se também a ausência de registros públicos de territorialização das propostas e intenções por parte do município, o que impede a compreensão plena de onde foram e serão executadas ações, bem como a fiscalização de sua efetividade. Salvo exceção de isolados mapeamentos realizados durante o desenvolvimento do Plano Local de Habitação.

# HISTÓRICO:

## políticas habitacionais contexto político-econômico no BRASIL E EM OURO PRETO

O objetivo principal desse histórico é compilar em um só espaço uma síntese da formação dos territórios brasileiros e sua consequente questão da moradia, tanto em escala nacional, quanto municipal. De modo a evidenciar a construção da problemática vivida em Ouro Preto.

Vale ressaltar que os marcos das datas não estão em uma escala proporcional à fração de tempo, são apenas dispostos em sequência, de forma a permitir uma boa leitura.

### NOVA REPÚBLICA

A nova república apresenta uma série de reformas econômicas, muitas vezes mal sucedidas, casos de corrupção e impasses políticos. Em certo momento, houve um aumento de renda da classe trabalhadora, diminuindo os índices de pobreza e tirando o Brasil do mapa da fome. Realidade não mais presente no país, em virtude de uma crescente desvalorização das demandas sociais, falta de infraestrutura de base e de intervenção na questão fundiária.

A PAISAGEM URBANA HISTÓRICA (1980-hoje)

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Convênio Pró-Habitación para construção de un. hab.

### LEI ORGÂNICA

### PLANO DIRETOR

### FMH (revogado)

Esse período é marcado por um contexto de reforma urbana, de busca de direitos civis sociais e políticos. Identificada a necessidade de uma produção do espaço mais consciente em vista, sobretudo da questão da moradia como mercadoria, as quais por meio de emendas populares a constituinte garantiu na Constituição de 1988 ao menos a

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**, para além de outros instrumentos contra a especulação imobiliária e a favor da regularização fundiária.

### PERÍODO COLONIAL

O período colonial foi marcado por ciclos exploratórios: pau-brasil, cana de açúcar e extração mineral; de mão de obra escrava, cuja segmentação repercute até os dias atuais.

1500

O território era organizado pela lógica das **SESMARIAS**, na qual a transferência de propriedade era condicionada à produção e ao uso social da terra. Na falta destes, a propriedade voltava para a Coroa.

### PERÍODO IMPERIAL

O período imperial teve início sob um artifício da elite para manter a escravidão e os latifúndios em prol da exportação de produtos, o que levou a uma instabilidade política-econômica e a rebeliões no Primeiro Reinado. Estabelecimento de uma cultura do café, abolição da escravatura e imigração de europeus já no Segundo Reinado, criando um quadro de expansão territorial.

1822  
1824

**1ª Constituição Federal**  
**LEI DAS TERRAS**  
Reconhecimento da legalidade de toda uma estrutura fundiária constituída ao longo de um século de grilagem.

### PERÍODO REPUBLICANO

O período republicano é determinado por momentos intermitentes entre governos militares, ditaduras e democracias, estendendo-se até os dias atuais.

1889  
1891

1894  
1897

1916

**CÓDIGO SANITÁRIO**  
**CÓDIGO CIVIL**

**2ª Constituição Federal**  
Tem início a instalação de indústrias mineradora e têxtil.

**Tombamento da cidade pela SEPHAN.**  
**IAPs**  
Construção de habitações, a exemplo do Realengo.

**FCP**  
Financiamento de obras urbanísticas.

**1946**  
**LEI DO INQUILINATO**  
Congelou o preço dos aluguéis.

### REPÚBLICA VELHA

A República Velha foi determinada por políticas voltadas à produção de café e leite, bem como pela atividade pioneira de indústrias do café. Sob o governo de militares e civis, sofreu forte influência da Constituição dos EUA.

O espraiamento da malha urbana, o desenvolvimento de cortiços com altíssimos casos de coabitação, sem os devidos abastecimento de água e saneamento básico desencadearam o aumento de surtos epidêmicos. Tratados de forma violenta e repressiva pelos higienistas. Concessão de favores à iniciativa privada para provisão de vilas operárias, sob padrões estabelecidos e pela lógica de mercado.

### 1930 ERA VARGAS

Dentre as consecutivas mudanças desse momento, destaca-se o caráter desenvolvimentista, o maior incentivo à industrialização, a preocupação com reformas trabalhistas e a **QUESTÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO**.

1938

1942

Nesse momento, há um crescente desenvolvimento de instituições para provisão da moradia, preocupadas com a qualidade do ambiente construído e com seu entorno. Por outro lado, o congelamento dos aluguéis fez com que se diminuíssem os investimentos em construção de habitações para locação, aumentando a demanda que as IAPs não conseguiram atender. Por fim, criando um cenário especulativo que culmina com a expectativa de ser proprietário: **A CASA PRÓPRIA**.

**LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO**

**PLANO DE CONSERVAÇÃO, JOÃO PINHEIRO**  
Proposta de desocupação das encostas.

**BNH**  
Crédito imobiliário, fomento da construção civil e oferta de empregos.

**COHAB**  
Caráter assistencialista.

**SERFHA**  
Recuperação de favelas e habitações anti-higiênicas.

**TOMBAMENTO E EXPANSÃO URBANA (1938-1979)**

Período populista, marcado pela idealização do governante do país, cujas ideias expressam o nacionalismo e o desenvolvimentismo. Transferência da capital federal para Brasília. Carência de soluções para demandas sociais.

### PERÍODO DEMOCRÁTICO

Período marcado pela repressão de direitos, censura e violência. De outro lado, avanços técnico-industriais, ajustado a um modelo de organização baseado no capitalismo das multinacionais: ditadura empresarial-militar.

### DITADURA MILITAR

1985

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

1975

1964

1961

1960

1946

1945

1988

1982

1980

1979

A leitura do histórico de políticas habitacionais, tal como do contexto político-econômico que elas se inserem no Brasil e em Ouro Preto, fica ainda mais completa quando analisada em conjunto com o mapa síntese da evolução de Ouro Preto nos períodos morfológicos, como apresentado na Figura 25, a seguir:

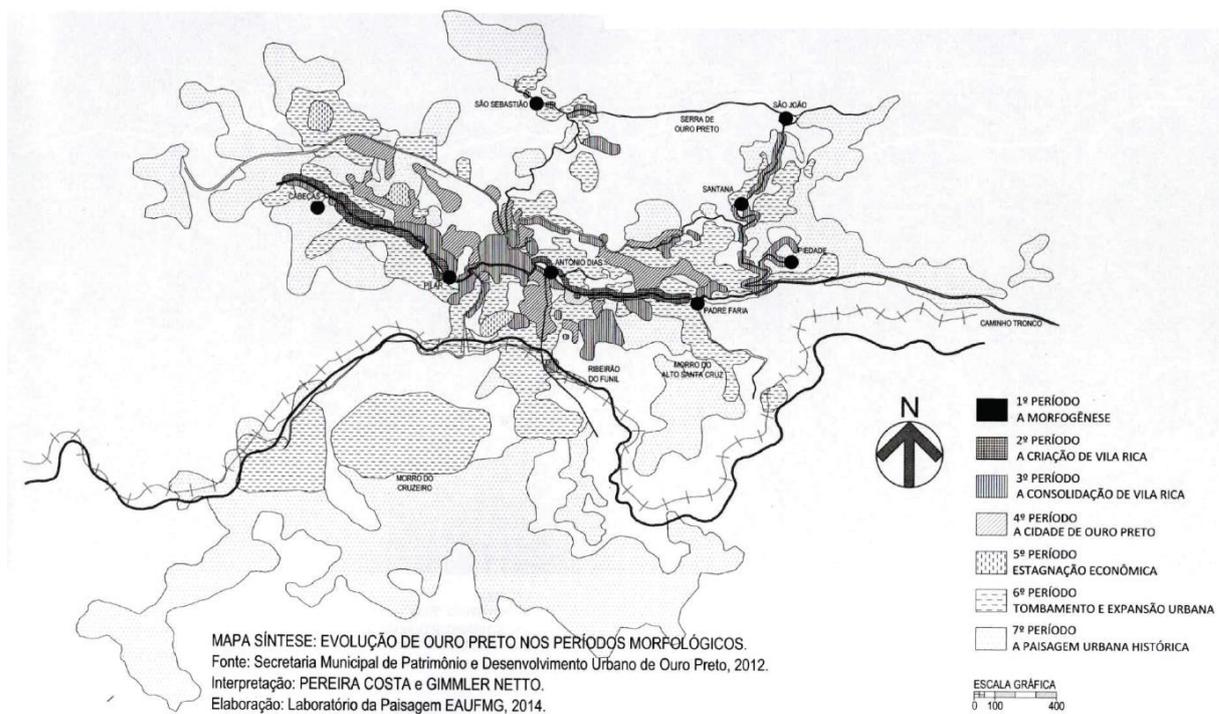


Figura 25- Mapa Síntese: Evolução de Ouro Preto nos Períodos Morfológicos. Fonte: PEREIRA COSTA, 2015.

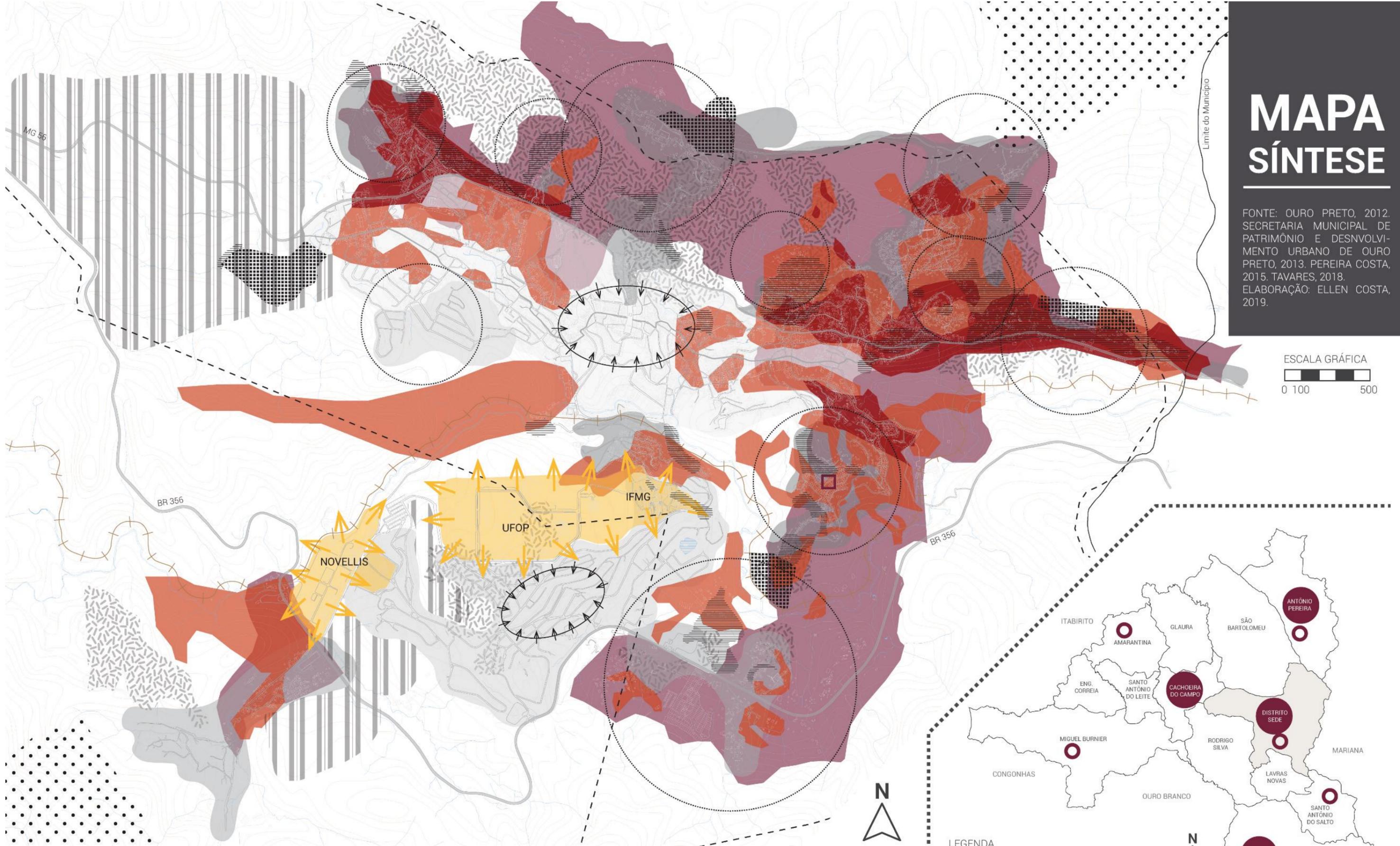
Nesse enquadramento, é possível perceber como todos os contextos político-econômicos se dão na construção do espaço urbano. A citar, como o processo de favelização em um quadro nacional se faz no território de Ouro Preto, pelas encostas e zonas periféricas. Destacando assim, a influência do período desenvolvimentista e nacionalista na expansão do tecido urbano que, na cidade, ocorre, sobretudo, por influência de indústrias mineradoras e têxteis, de instituições de ensino e do turismo, promovido pela definição de patrimônio.

Entendendo as relações construídas sob uma visão global, torna-se necessário, então, investigar os processos e dinâmicas intrínsecos ao município de Ouro Preto. Nesse sentido, a Figura 26 procura sintetizar uma série de dados coletadas neste trabalho, a fim de tornar visível, de modo geral, a evolução do tecido urbano sob áreas de risco; a influência da indústria, da educação e do turismo na cidade, como acaba de ser citado; tal como seus desdobramentos na dinâmica da cidade.

# MAPA SÍNTESE

FONTE: OURO PRETO, 2012. SECRETARIA MUNICIPAL DE PATRIMÔNIO E DESENVOLVIMENTO URBANO DE OURO PRETO, 2013. PEREIRA COSTA, 2015. TAVARES, 2018. ELABORAÇÃO: ELLEN COSTA, 2019.

ESCALA GRÁFICA  
0 100 500



- LEGENDA**
- TECIDOS URBANOS**
- Colonial
  - Espontâneo
  - Regular induzido pela indústria
  - Periférico de borda

- Arruamento
- Edificações
- Hidrografia
- Topografia
- Ferrovia
- Caminho do tronco
- Vias importantes
- Perímetro de Tombado
- Tendência de expansão
- Centralidades

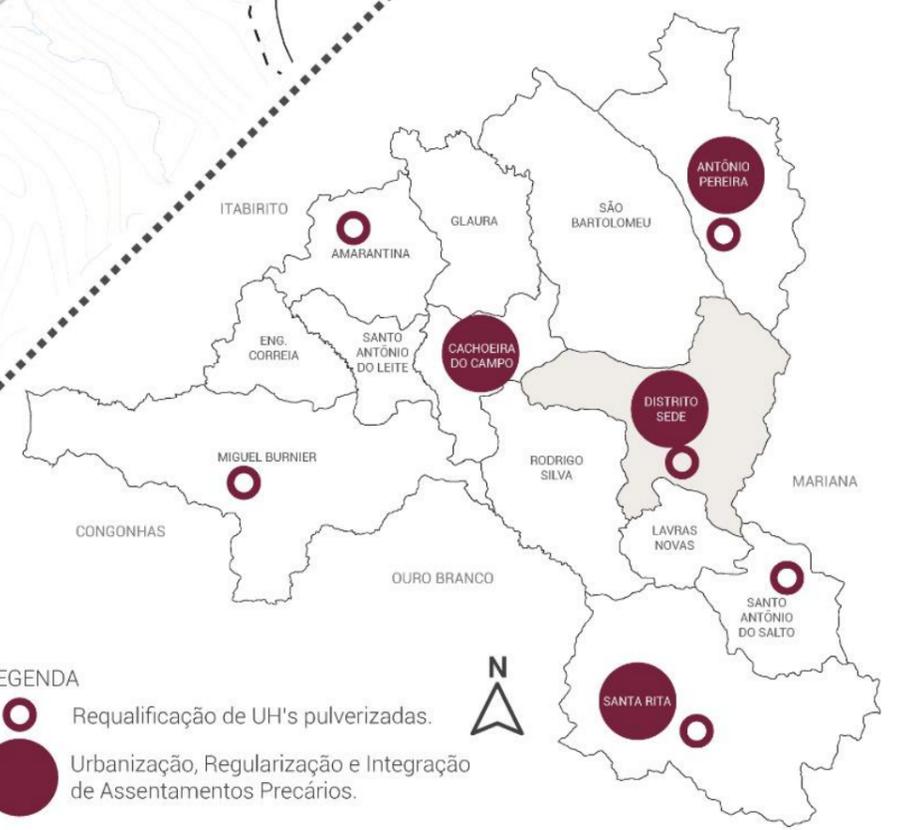
- Agentes ativos na conformação do espaço: Educação e Mineração
- ÁREAS DE RISCO**
- Risco Muito Alto
  - Risco Alto

- ZONEAMENTO**
- ZEIS 1
  - ZEIS 2
  - Zona para expansão urbana

- Terras reivindicadas pelo Chico Rei
- Construção de unidades hab. pelo programa "Um Teto é Tudo"
- Bairros com demandas identificadas pelo PLHIS

- LEGENDA**
- Requalificação de UH's pulverizadas.
  - Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

**MAPA DE INTERVENÇÕES NO MUNICÍPIO DE OURO PRETO.** Sem escala. Fonte: Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano de Ouro Preto, 2012. Plano de Local Habitação de Interesse Social, 2012. Elaboração: ELLEN COSTA, UFOP, 2019.



A partir do Mapa Síntese da Figura 26 é possível inferir os seguintes pontos:

1. Os bairros que compõem os tecidos colonial e regular induzido pela indústria se situam, principalmente, em áreas favoráveis à ocupação, onde não há índices de risco alto, nem muito alto; nesses bairros encontram-se as centralidades da cidade, que atraem a população devido à oferta de serviços, comércio e outros, configurando altos valores imobiliários;
2. Os bairros com demandas habitacionais levantadas pelo PLHIS se localizam somente em zonas periféricas da cidade, sobretudo, sob o tecido espontâneo e periférico de borda, cuja ocupação sobrepõe, principalmente, áreas mineradas e, logo, áreas de risco alto ou muito alto;
3. As tendências de expansão da cidade também se fazem nessa lógica, em contradição à zona de expansão definida pela legislação, e com exceção da região que compreende os bairros Jardim Alvorada e Nossa Senhora de Lourdes, os quais possuem critérios de renda mais elevados;
4. A definição das zonas de expansão e o número de intervenções habitacionais em outros distritos demonstram uma intenção de espraiamento do tecido urbano para áreas distantes do centro urbano, privando, de certa forma, quem depende do transporte coletivo;
5. O único programa que se tem registro no distrito sede foi o projeto para 40 unidades habitacionais no bairro Santa Cruz, mesmo com o estabelecimento das ZEIS. Acredita-se que as requalificações residenciais tenham sido realizadas nos bairros com demandas habitacionais, conforme levantado no PLHIS;
6. As Zonas de Especial Interesse Social, apesar de se fundamentarem na proposta de urbanização e requalificação de assentamentos já instituídos e de vazios urbanos, sobrepõe, por vezes, áreas de risco muito alto, o que leva ao questionamento de sua definição. De acordo com a LUOPS, tem-se o interesse de promover na ZEIS 1:

*"(...) a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local"*  
(OURO PRETO, 2011).

Enquanto, na ZEIS 2, por se tratar de terrenos não edificados, mas dotados de infraestrutura, pretende-se apenas promover o uso por HIS, ou de Habitação de Mercado Popular – HMP (OURO PRETO, 2011).

7. De acordo com pesquisa informal nos sites de imobiliárias da cidade (Tabela 6), ao considerar o valor disponibilizado pela prefeitura para o aluguel social de uma família, R\$500,00 (quinhentos reais), constatou-se que essa linha do programa mantém grande parte da população mais vulnerável em áreas periféricas e de risco geológico, como pode ser visto na Figura 27.

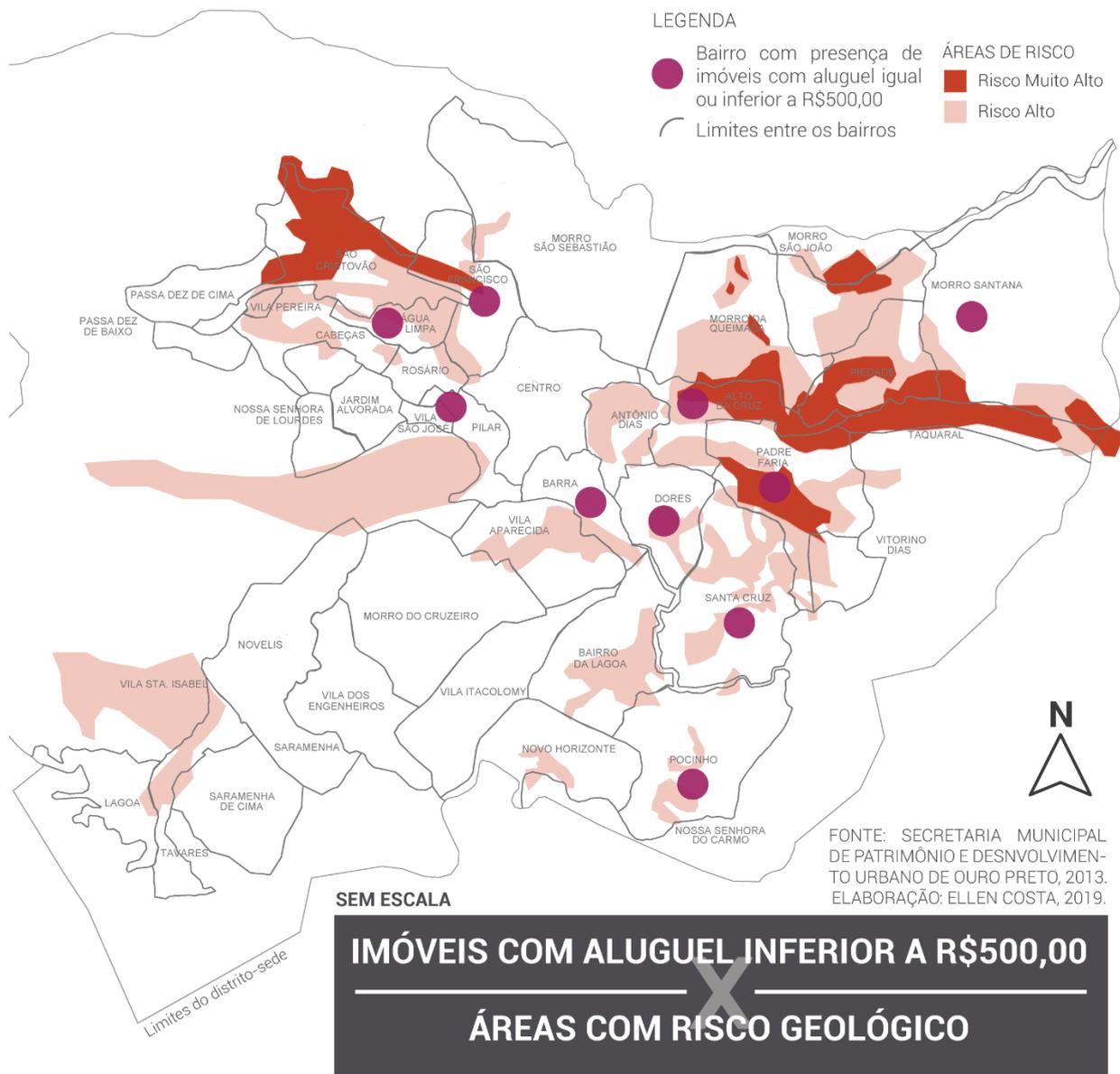


Figura 27- Mapa ilustrativo da sobreposição de bairros com imóveis com aluguel igual ou inferior a R\$500,00 e áreas de muito alto e alto risco geológico. Autoria própria.

Tabela 6- Relação de imóveis com aluguel igual ou inferior a R\$500,00. Dados coletados nos sites de imobiliárias de Ouro Preto, seus nomes foram preservados.

IMOBILIÁRIA	Nº DE IMÓVEIS	ALUGUEL	DESCRIÇÃO DO IMÓVEL	BAIRRO
1	2	R\$ 400,00	Apartamento com 2 quartos e banheiro	Padre Faria
		R\$ 350,00	Casa com 1 quarto, 1 banheiro e 1 vaga de garagem	Santa Cruz
2	7	R\$ 250,00	Kitnet com 1 quarto, cozinha e banheiro	Alto da Cruz
		R\$ 300,00	Casa com 1 quarto, cozinha e banheiro	Santa Cruz
		R\$ 350,00	Kitnet com 1 quarto, cozinha, banheiro e área de serviço	N. S. do Carmo
		R\$ 350,00	Kitnet com 1 quarto, cozinha e banheiro	Alto da Cruz
		R\$ 450,00	Kitnet com 1 quarto, sala, cozinha, banheiro e área de serviço	Alto das Dores
		R\$ 450,00	Kitnet com 1 quarto, cozinha e área de serviço	Barra
		R\$ 500,00	Kitnet com 1 quarto, sala, cozinha, banheiro e área de serviço	Alto das Dores
3	4	R\$ 350,00	Kitnet com 1 quarto, 1 banheiro	Água Limpa
		R\$ 500,00	Apartamento com 2 quartos e banheiro	Morro Santana
		R\$ 380,00	Casa com 1 quarto e 1 banheiro	São Francisco
		R\$ 500,00	Casa com 3 quartos, 1 banheiro e 2 vagas de garagem	Vila São José
4	1	R\$ 500,00	Casa com 2 quartos	Morro Santana
5	1	R\$ 450,00	Kitnet com 1 quarto e 1 banheiro	N. S. do Carmo

Como visto na Tabela 6, os imóveis com aluguel inferior ou igual a quantia estabelecida pelo benefício são, em geral, kitnets. Escassas opções com mais de dois quartos foram encontradas durante a pesquisa, alternativa mais adequada para uma família. Contudo, presume-se que os imóveis desse valor de locação e nos bairros aos quais se inserem são arrendados diretamente com os proprietários.

8. As terras reivindicadas pela Ocupação Chico Rei não se apresentam sob áreas de risco, encontram-se no acesso de transporte coletivo e a área de uma delas, ainda se sobrepõe à ZEIS, o que confirma o quadro especulativo da cidade.

Baseado nas temáticas colocadas, é preciso discutir também como a financeirização da terra coíbe a apropriação de vazios urbanos, bem como o acesso ao transporte coletivo pelos pobres, destacando um antigo e contínuo processo de realocação da população vulnerável para áreas mais distantes do centro urbano. Sob essa visão, acrescida do fato de Ouro Preto possuir uma enorme população flutuante advinda, principalmente, da universidade, evidencia de fato uma guerra dos lugares, na qual a falta de planejamento urbano coloca frente a frente a população fixa e a flutuante.

Nesse contexto, vale ressaltar os desafios de Ouro Preto como uma cidade patrimônio, vista como uma obra de arte a ser preservada integralmente. De acordo com Aguiar (2016), mesmo com a narrativa de preservação cultural aliada ao bem coletivo, os moradores ouro-pretanos, em sua maioria, não foram inclusos nos processos políticos relacionados à proteção do núcleo urbano. Ponto que, para além

dos constantes embates entre as diretrizes do IPHAN e da gestão municipal, intensifica ainda mais os conflitos territoriais.

Para além dos pontos colocados, identifica-se também a Assistência Técnica Pública Gratuita apenas como auxiliadora nos processos do Programa "Um Teto é Tudo", sem nenhum registro de sua atuação isolada. Fato que afirma a criação de uma política habitacional baseada na provisão de moradias, descartando as outras formas de atuação. Nesse cenário, têm-se também uma provável falta de articulação entre políticas ambientais, fundiárias, urbanas, habitacionais, fiscais e orçamentárias, evidenciadas, sobretudo, por falhas na gestão.

No diagnóstico realizado durante o PLHIS, em 2012, já se afirmava a falta de corpo técnico e a inexistência de um banco de dados digitalizados (OURO PRETO, 2012). Soma-se a isso: processos arcaicos de gestão; concentração de informação em poucos; falta de transparência; mudanças internas de secretarias e seus respectivos responsáveis; bem como, tratando de uma demanda cada vez mais crescente, a ausência de georreferenciamento do território, principalmente, para tomadas decisão mais assertivas. Nesse contexto, questiona-se também se o modelo de gestão permite a participação popular, partindo do pressuposto da falta de transparência e ausência de garantia de inclusão pelas audiências públicas, em um cenário burocrático e engessado.

Por fim, é possível perceber uma estagnação das políticas habitacionais em Ouro Preto a partir de 2013, contrariando um intenso período de implementação de leis e de ações, principalmente, depois de 2005. Nesse ponto, é importante destacar que o direito urbanístico brasileiro mudou de forma significativa após a reforma urbana, contudo, é preciso questionar se as práticas urbanísticas, assim como os gestores públicos e a própria sociedade também mudaram.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

*"(...) quanto mais diversificados e vivos os espaços de uma cidade, menos desigual e mais rica e democrática se torna a cidade".*

*Ben Rogers*

Em linhas gerais, a construção do território brasileiro é definida por um violento e repetido processo de estratificação social, no qual há a concentração da população de menor renda sob condições precárias e de controle militarizado (GUIMARÃES, 2019). Isto é, a financeirização da moradia, da cidade, do espaço urbano, das formas de vida e da própria política habitacional evidencia que o mercado de trabalho predispõe grande parte da população à pobreza (BONDUKI, 2011). Assim sendo, nega aos pobres condições dignas de moradia, saúde, educação e segurança, bem como a garantia de direitos básicos. Nesse cenário, "a cidade, colonizada pelas finanças, explode em insurgências, conflitos e violência", que "mais uma vez trata-se de processos globais e ao mesmo tempo profundamente locais de disputa pelos territórios" (ROLNIK, 2015).

Desde a Era Vargas, o Brasil reproduz o mesmo problema: propor políticas de planejamento urbano e de provisão habitacional sem intervir na estrutura fundiária (FERNANDES, 2015). Nesse cenário, evidencia-se uma divergência entre legislação e realidade, pelo qual é possível se ver os impactos de uma estruturação hegemônica, tal como a prática de um modelo de política habitacional fundamentado na lógica de mercado e no crédito para obtenção da casa própria. O que revela, segundo Rolnik (2015), "a espantosa aliança que há, em diversas nações, entre, de um lado, a classe dominante e a dominação social e, de outro, as políticas habitacionais e fundiárias e os incorporadores e promotores imobiliários".

Posto isso, surge a necessidade de se trabalhar em novas alternativas, para além da pura provisão de habitação para a população mais pobre. Dado que a população por conta própria dá conta de enfrentar essa questão. É conveniente um diálogo entre o direito e o urbanismo, uma vez que a reforma urbana já trouxe todo um arcabouço teórico e legislativo necessário para a mudança desse paradigma. Nessa mesma linha de raciocínio, torna-se adequado desconstruir a lógica da marginalização da autoconstrução, parar de enquadrar como o irregular, o informal, o desordenado.

Tendo visto que essas designações criam uma polarização entre bem e mal, a qual torna a população mais vulnerável alvo e culpada de toda uma conjuntura desestruturada. Cidades e comunidades sustentáveis, não só no modo como construímos e gerenciamos, mas como vivemos na cidade, a fim de torná-las inclusivas, resilientes, seguras e sustentáveis, conforme consta no 11º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (PLATAFORMA AGENDA 2030).

Para tanto, a fim de que a problemática não se prenda somente às mãos dos governos públicos, faz-se necessária uma locomoção da própria população, principalmente, a partir do fomento e participação em associações de moradores, bem como em outros movimentos existentes na cidade. Essas organizações são fundamentais enquanto representatividade frente ao município, fonte de informação, discussão e organização de ações. O conhecimento de seus próprios direitos, de como agir e o acesso à informação são o princípio de uma mudança.

Nesse ponto, como arquitetos e urbanistas, temos em mãos uma grande responsabilidade: a de articular essa causa no nosso exercício profissional, tanto como empreendedores quanto como servidores públicos. Seja promovendo conteúdo e comunicação nesse âmbito, ou por meio de qualquer outra pequena ação, mas, sobretudo, lutando contra a reprodução de um modelo por tanto tempo imposto pela sociedade.

Por fim, como sugestão para trabalhos futuros, propõe-se estudos acerca da estrutura fundiária de Ouro Preto, na busca por compreender como os instrumentos de regulação do território, adotados pelo Plano Diretor, (2030) têm criado a cidade atual, bem como dispor de alternativas mais assertivas e eficazes para a questão habitacional, principalmente, do distrito-sede.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 2030, P. A. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Agenda 2030**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>>. Acesso em: Janeiro 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. ONU: América Latina é o continente mais urbanizado e desigual do mundo. **Valor Econômico**, 2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2016/10/17/onu-america-latina-e-o-continente-mais-urbanizado-e-desigual-do-mundo.ghtml>>. Acesso em: 03 outubro 2019.
- AGUIAR, L. B. Desafios, permanências e transformações na gestão de um sítio urbano patrimonializado: Ouro Preto, 1938-1975. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, p. 87-106, janeiro-abril 2016.
- ANDRADE, D. Políticas públicas: o que são e para que existem. **Politize!**, 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/politicas-publicas/>>. Acesso em: novembro 2018.
- ANTÃO, R. C. Com o governo Bolsonaro, política urbana está à deriva. **Carta Capital**, 26 julho 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/com-o-governo-bolsonaro-politica-urbana-esta-a-deriva/>>. Acesso em: 20 novembro 2019.
- BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema. In: **MARICATO, Ermínia (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**, São Paulo, n. 2ª, p. 53,54, 1982.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 6ª. ed. São Paulo: Estação Liberdade, v. 344 p., 2011.
- BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e dá outras providências**. Brasília. 1964.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil. 1988.
- BRASIL. **Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília. 2001.

BRASIL. Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília - DF. 2005.

BRASIL. Lei nº11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF. 2008.

BRASIL. Lei nº13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rurale urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e outros. Brasília. 2017.

CASTRIOTA, L. B. Living in a world heritage site: preservation policies and local history in the city of Ouro Preto (Brazil). **Traditional Dwellings and Settlements Review**, v. 10, p. 7-20, 1999b. ISSN 2.

CÔRREA, T. C. **O golpe e a produção do espaço. Trabalho Final de Graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo**. Universidade Federal de Ouro Preto. Ouro Preto, p. 78. 2018.

COSTA, E. B. D. **Totalidade Urbana e Totalidade-Mundo: As Cidades Coloniais Barrocas face à Patrimonialização Global**. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Área de Concentração: Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 427. 2011.

DIREITOS, T. D. 10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. **Terra de Direitos**, 2017. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>>. Acesso em: 20 novembro 2019.

ENTRAVES. Dicio: Dicionário Online de Português, 2017. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/entraves/>>. Acesso em: 30 novembro 2019.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 2 reimp., 2010.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUIMARÃES, I. M. Governo Bolsonaro evidencia crises relacionadas à moradia e "questões urbanas". **Justificando**: mentes inquietas pensam Direito, 2019. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2019/10/01/governo-bolsonaro-evidencia-crisis-relacionadas-a-moradia-e-questoes-urbanas/>>. Acesso em: 28 novembro 2019.

IAB. **Manual para Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita**. Instituto de Arquitetos do Brasil. Grupo de Trabalho - Manual de Assistência Técnica. [S.l.], p. 35. 2010.

MAGNOLI, D. **O corpo da pátria**: imaginação geográfica e política externano Brasil (1808-1912). São Paulo: Universidade Estadual Paulista/Moderna, 1997.

MAIA, D. S. **Cidades médias e pequenas no Nordeste**: Conferência de abertura. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (org.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI. 2010. p. 250.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados 17 (48). [S.l.], p. 151-167. 2003.

MELO, M. A. B. C. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 3, n. 1, p. 39-61, 1990.

MENICONI, R. O. D. M. **A construção de uma cidade-monumento: o caso de Ouro Preto**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Belo Horizonte, p. 155. 1999.

O. P. **Lei nº163/80. Isenta a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais - COHAB/MG, de Tributos Municipais incidentes sobre terrenos e construções integrantes de conjuntos habitacionais de seu interesse**. Ouro Preto. 1980.

O. P. **Lei nº262/82. Dispensa de Alvará de Construção, Baixa e Habite-se de Construção, Imóveis Residenciais Financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação, em convênio PRODECON/ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS, deste Município**. Ouro Preto. 1982.

O. P. **Resolução nº16/89. Aprova Convênio firmado entre a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, Programa Comunitário de Habitação Popular e o Município de Ouro Preto.** Ouro Preto. 1989.

O. P. **Resolução nº28/89. Autoriza assinatura de Convênio para Execução de Programa Pró-Habitação neste Município.** Ouro Preto. 1989.

O. P. **Lei Orgânica do Município de Ouro Preto, de 28 de março de 1990.** Ouro Preto. 1990.

O. P. **Lei nº34 de 27 de junho de 2002. Autoriza a doação do imóvel que menciona a companhia de habitação do Estado de Minas Gerais para a construção de conjunto habitacional, concede isenção tributária a título de contra partida e dá outras providências.** Ouro Preto. 2002.

O. P. **Lei Complementar nº 29 de 28 de dezembro de 2006. Estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto.** Ouro Preto. 2006.

O. P. **Lei nº264 de 13 de julho de 2006. Dispõe o projeto de apoio emergencial à moradia e dá outras providências.** Ouro Preto. 2006.

O. P. **Lei nº357 de 06 de setembro de 2007. Cria o Conselho Municipal de Habitação.** Ouro Preto. 2007.

O. P. **Lei nº610 de 29 de novembro de 2010. Cria o Serviço Municipal de Engenharia e Arquitetura Pública que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e o acompanhamento da construção de HIS.** Ouro Preto. 2010.

O. P. **Lei Complementar nº93 de 20 de janeiro de 2011. Estabelece normas e condições para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo urbano no Município de Ouro Preto.** Ouro Preto. 2011.

O. P. **PLHIS: Plano Local de Habitação de Interesse Social.** CRB Arquitetos. Ouro Preto, p. 260. 2012.

O. P. **Lei nº879 de 17 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social/SMHIS; cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social/FMHIS e institui o Conselho Municipal de Habitação/CMH.** Ouro Preto. 2013.

O. P. **Lei nº1076 de 26 de dezembro de 2017. Altera a redação da Lei nº264, de 13 de julho de 2006, que dispõe sobre o projeto de apoio emergencial a moradia e dá outras providências.** Ouro Preto. 2017.

PANDOLFI, D.; GRZYNSZPAN, M. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: **LIPPI, Lucia (Org.). Cidade: história e desafios.**, Rio de Janeiro, n. FGV, p. 238-255, 2002.

PEREIRA COSTA, S. A. **Fundamentos de morfologia urbana / Stael de Alvarenga Pereira Costa, Maria Manoela Gimmler Netto.** 1ª. ed. Belo Horizonte: C/Arte, v. 234 p., 2015.

PESTANA, M. M. **Complexificação da sociedade civil e ampliação seletiva do Estado brasileiro: o caso do programa de remoções de favelas no Rio de Janeiro, 1957-1973.** Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2018.

PINA, R. No Brasil, 2 mil latifúndios ocupam área maior que 4 milhões de propriedades rurais. **Brasil de Fato**, 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/07/26/no-brasil-2-mil-latifundios-ocupam-area-maior-que-4-milhoes-de-propriedades-rurais/>>. Acesso em: 20 novembro 2019.

PRADO JÚNIOR, C. **Evolução política no Brasil: Colônia e Império.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

PRIETO, I.; MENEZES, M.; CALEGARI, D. Planejamento urbano no Brasil: Um breve histórico. **Politize!**, 2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/planejamento-urbano-brasil/>>. Acesso em: novembro 2018.

ROCHA, L. D. M. Associativismo de moradores de favelas cariocas e criminalização. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 475-494, setembro-dezembro 2018. ISSN 65.

ROLNIK, R. **Cada um no seu lugar. Dissertação de Mestrado apresentada à FAU-USP.** São Paulo: mimeo, 1981.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 1. ed. [S.l.]: Boitempo, v. 424 p., 2015.

SALGADO, M. **Paisagem em transformação**. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável. Belo Horizonte, p. 197. 2010.

SANTOS, I. Estudos das políticas de preservação em Ouro Preto: O Plano Viana de Lima e o Plano da Fundação João Pinheiro. **4º Seminário Ibero-americano Arquitetura e Documentação**, Belo Horizonte, 25-27 novembro 2015. 16.

SILVA, D. J. Modernismo brasileiro e a devolução do patrimônio à sociedade: as intervenções em São Miguel das Missões (RS) e Solar do Unhão (BA). **Textos Completos: II Congresso Internacional de História da UFG/ Jataí: História e Mídia**, Jataí, 26-30 setembro 2011. 9.

SIQUEIRA, B. L.; SILVA, M. V. O Limiar da Política Habitacional no Brasil: do Império à República Velha. **NEVES, Adriana Freitas. [et al]. (Org.). Estudos Interdisciplinares em Ciências Ambientais, Território e Movimentos Sociais.**, São Paulo, n. 1, p. 85-98, 2016.

SPBANCARIOS. Movimentos por moradia se mobilizam contra desmonte do Minha Casa, Minha Vida. **Sindicato dos Bancários e Financeiros de São Paulo, Osasco e Região**, 2019. Disponível em: <<https://spbancarios.com.br/11/2019/movimentos-por-moradia-se-mobilizam-contr-desmonte-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 20 novembro 2019.

TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar REvista de Ciências Jurídicas**, São Paulo, v. 23, p. 1-23, jul./set. 2018. ISSN 3.

TEIXEIRA, R. D. S. **Uma conjuntura de aparências**: a não construção de um sistema de planejamento urbano em Ouro Preto. Tese apresentada ao curso de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU. 2015. p. 260.

TONELLA, C. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, p. 52, jan/abril 2013. ISSN 1.

VASCONCELLOS, S. D. **Vila Rica**: formação e desenvolvimento - residências. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1956.