



Universidade Federal de Ouro Preto  
Escola de Minas  
Departamento de Arquitetura e Urbanismo



Nayara Amaral Muniz

**A Questão Habitacional em Territórios Patrimonializados:**

Uma análise histórica de Políticas Públicas em busca  
de novos caminhos para Ouro Preto-MG

Ouro Preto, MG

2022

Nayara Amaral Muniz

**A Questão Habitacional em Territórios Patrimonializados:**

Uma análise histórica de Políticas Públicas em busca  
de novos caminhos para Ouro Preto-MG

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

Orientador: Prof. Dr. André Dal'Bó da Costa

Ouro Preto, MG

2022

## SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

M966a Muniz, Nayara Amaral.

A questão habitacional em territórios patrimonializados [manuscrito]:  
uma análise histórica de Políticas Públicas em busca de novos caminhos  
para Ouro Preto-MG. / Nayara Amaral Muniz. - 2022.

124 f.: il.: color., tab., mapa.

Orientador: Prof. Dr. André Dal'Bó da Costa.

Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.  
Escola de Minas. Graduação em Arquitetura e Urbanismo .

1. Política habitacional. 2. Patrimônio cultural - Política pública. 3.  
Conservação Urbana Integrada (CI). 4. Patrimônio cultural - Conservação  
histórica. I. Costa, André Dal'Bó da. 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  
REITORIA  
ESCOLA DE MINAS  
COLEGIADO DO CURSO DE ARQUITETURA E  
URBANISMO



**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Nayara Amaral Muniz

A Questão Habitacional em Territórios Patrimonializados: Uma análise histórica de Políticas Públicas em busca de novos caminhos para Ouro Preto-MG

Monografia apresentada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Arquiteta e Urbanista

Aprovada em 15 de junho de 2022

Membros da banca

Doutor André Dal'Bó da Costa - Orientador(a) (Universidade Federal de Ouro Preto)  
Doutora Karine Gonçalves Carneiro - (Universidade Federal de Ouro Preto)  
Doutora Natália Lélis

André Dal'Bó da Costa, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 12/07/2022



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Thome Junqueira Schettino, COORDENADOR(A) DE CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO**, em 23/09/2022, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0403022** e o código CRC **499A9C7A**.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, dois seres humanos curiosos e sedentos por conhecimento, por terem apresentado-me ao mundo em suas inúmeras faces.

Agradeço especialmente à minha mãe e a todas as mulheres que nos antecederam que, mesmo entre tantos 'nãos', foram mulheres corajosas e sonhadoras. Graças a vocês, hoje eu tenho o 'sim'.

Meu pai e meu irmão por me acompanharem em meus devaneios delirantes.

Aos meus professores de história e geografia do ensino básico, por me ensinarem a ler o mundo com objetividade sem nunca abandonar a empatia.

Professores salvam vidas e salvam o mundo todos os dias!

Agradeço enormemente ao meu amigo Almando, que se tornou um dos meus portos mais seguros. Obrigada por me acolher nesses últimos anos, por cuidar de mim e me incentivar como ninguém.

Dentre tantas mulheres maravilhosas que admiro, agradeço especialmente três: Carolina, Marina e Talita. Meu muito obrigada pela companhia, aconchego e apoio. Neste trabalho, mesmo não sendo da área, me acompanharam em campo, corrigiram meus textos e, principalmente, acreditaram na minha ideia e doaram seus ouvidos para minhas reflexões.

Agradeço também às minhas companheiras de curso: Ana Luiza, Júlia Maria, Isadora e Eloina. Errante que fui durante a graduação, cada uma apareceu em um momento diferente e seguraram minhas mãos para que eu pudesse chegar aqui hoje.

Retorno meus agradecimentos aos professores: agradeço a todo o DEARQ que, mesmo com todos os conflitos e contradições, permanece um departamento alinhado ao propósito de uma arquitetura e urbanismo mais dignos e humanos.

Em especial, agradeço às professoras Alice e Natália pelo trabalho impecável em sala de aula e por sempre doarem palavras de incentivo.

Por fim, agradeço meu orientador, André, que me acolheu nessa missão final conduzindo-me sempre com muita tranquilidade. Obrigada por acreditar em mim, na potência do tema e por não ter me deixado desistir.

Aos três, minha eterna gratidão. Eu poderia passar o resto da vida ouvindo-os falar, porque vocês falam com paixão e fazem de mim uma urbanista apaixonada.

À UFOP meus agradecimentos por ter acolhido não só a mim, mas toda minha família que não fosse pela oportunidade do ensino gratuito e de qualidade, não teríamos chegado onde chegamos.

Ao Brasil, por ser meu lar. É por esse país e por essa gente que sigo sonhando.

Com amor,  
Nayara.

## RESUMO

Tomando como base o conceito de Conservação Integrada (CI) formulada no âmbito do urbanismo reformista italiano na década de 1970, e em seguida adotada formalmente como diretriz para o planejamento urbano na Europa em 1975 (ZANCHETTI, 2003), o presente trabalho pretende discutir o tema das políticas públicas integradas, com atenção especial aos campos da habitação e do patrimônio, no contexto do município de Ouro Preto-MG. Mesmo que a CI não seja novidade na literatura acadêmica brasileira e mundial, o tema ainda encontra barreiras para efetivar-se na prática. Sobre isso, este TFG fará uma análise do percurso histórico das políticas públicas setoriais - de habitação e de preservação patrimonial - implementadas no Brasil e seus consequentes efeitos socioespaciais produzidos, a fim de investigar e propor sobre as possíveis continuidades e descontinuidades, as convergências e divergências, relacionadas aos campos da habitação e do patrimônio, intrinsecamente vinculados, mas geralmente tratados isoladamente. Em paralelo, o trabalho traz alguns estudos de caso em que a CI foi aplicada para entender o que foi feito, e como foi feito, para que estas experiências lograssem (ou não) integralizar habitação e patrimônio, em diferentes contextos, tendo em vista boas práticas e estratégias que possam dar luz ao planejamento urbano, e em especial à cidade de Ouro Preto.

**Palavras-chave:** Políticas Habitacionais; Políticas de Preservação Patrimonial; Conservação Integrada; Habitação de Interesse Social.

## **ABSTRACT**

Based on the concept of Integrated Conservation (IC) formulated within the scope of Italian reformist urbanism in the 1970s and then formally adopted as a guideline for urban planning in Europe in 1975 (ZANCHETTI, 2003), the present work intends to add to the discussion on the feasibility of implementing integrated public policies in the context of the municipality of Ouro Preto-MG. Although IC is not new in academic literature, both in Brazil and worldwide, it still encounters barriers to becoming effective in practice. In view of this, this TFG will analyze the historical course of sectoral public policies - housing and heritage preservation - implemented in Brazil and their consequent socio-spatial effects produced, in order to investigate and propose possible continuities and discontinuities, the convergences and divergences, related to the fields of housing and heritage, intrinsically linked but generally treated in isolation. In parallel, the work brings some case studies in which the CI was applied to understand what was done and how it was done so that these experiences could (or could not) integrate housing and heritage in that given period, in view of good practices and strategies that can shed light on urban planning in the city of Ouro Preto.

**Keywords:** Housing Policies; Heritage Preservation Policies; Integrated Public Policies; Social Interest Housing.

## LISTA DE MAPAS:

Mapa 1: Localização dos bairros citados. Fonte: Elaboração própria.....	15
Mapa 2: Trajeto das Linhas de ônibus citadas. Fonte: Elaboração própria.....	17
Mapa 3: Localização dos Imóveis levantados – Bairros: Rosário, Pilar e Cabeças. Elaboração Própria. Fotos: Acervo Pessoal, entre 2021 e 2022.....	21
Mapa 4: Localização dos Imóveis levantados – Bairros: Barra e Antônio Dias. Elaboração Própria. Fotos: Acervo Pessoal, entre 2021 e 2022. ....	22
Mapa 5: Localização Olinda-PE. Sem escala. Fonte: ANDRADE, 2016 alterado pela autora.....	38
Mapa 6: Localização do Centro Histórico de João Pessoa. Sem escala. Fonte: SILVA, 2016. Elaboração própria. ....	77
Mapa 7: Lotes com pavimentos sem uso no centro antigo de João Pessoa. Fonte: SILVA, 2016. ....	79
Mapa 8: Localização do objeto de estudo. Sem escala. Fonte: Elaboração própria. ....	86
Mapa 9: Distritos citados no capítulo 5.4. Sem escala. Fonte: Elaboração própria.....	103

## LISTA DE TABELAS:

Tabela 1: Avaliação e Classificação dos Moradores para inserção no Projeto. Fonte: GUSMÃO, 2011. Elaboração própria. ....	43
Tabela 2: Parâmetros de Priorização dos Imóveis . Fonte: GUSMÃO, 2011. Elaboração própria.....	44
Tabela 3: Classificação dos Serviços a serem prestados. Fonte: GUSMÃO, 2011. Elaboração própria.....	45
Tabela 4: Fluxo de Financiamento estabelecido pelo Programa. Fonte: DIOGO, 2008. Elaboração própria.....	64
Tabela 5: Propostas de Financiamento - Monumenta. Fonte: IPHAN,2009. Elaboração própria....	66
Tabela 6: Contratos de Financiamento assinados - Monumenta. Fonte: IPHAN,2009. Elaboração própria.....	67
Tabela 7: Contratos assinados mutuários até 3 SMs - Monumenta. Fonte: IPHAN,2009. Elaboração própria.....	67
Tabela 8: PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar. Fonte: Relatório de avaliação PMCMV, 2020. Elaboração própria. ....	70
Tabela 9: Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020, por faixas. Fonte: Relatório de avaliação PMCMV, 2020. Elaboração própria. ....	70

## LISTA DE FIGURAS:

Figura 1: Grafite em muro com os dizeres: “A cidade é da humanidade, mas não da comunidade”, esta frase foi grafitada em vários muros do centro histórico de Ouro Preto. Fonte: Acervo Pessoal, setembro de 2020.....	12
---	----

Figura 2: Travessa das Lajes, Antônio Dias. Acervo pessoal, 2020. ....	19
Figura 3: Área dentro do perímetro Tombado de Olinda nos anos 80. Acervo pessoal de André Pina. Fonte: ArchDaily, 2019. Disponível em: < <a href="https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad_medium=gallery">https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad_medium=gallery</a> >.....	39
Figura 4: Levantamento da situação das habitações, anos 80. Acervo pessoal de André Pina. Fonte: ArchDaily, 2019. Disponível em: < <a href="https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad_medium=gallery">https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad_medium=gallery</a> >.....	42
Figura 5: Assinatura dos primeiros contratos de financiamento. Acervo Antonino Guimarães/PMO. Fonte: GUSMÃO, 2011.....	47
Figura 6: Linha do tempo SNHIS - Fonte: Elaboração própria.....	54
Figura 7: Imagem dos casarões antes de serem restaurados. Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa.....	76
Figura 8: Villa Sanhauá à noite. Fonte: André Dal'Bó da Costa, 30 de setembro de 2021.....	84
Figura 9: Os períodos morfológicos de Ouro Preto. Fonte: PEREIRA COSTA (2015). Elaboração própria.....	88
Figura 10: Antigo mapa de Ouro Preto datado em 1888, onde se visualiza com clareza o Caminho Tronco. Fonte: IPHAN, 2008.....	89
Figura 11: Foto antiga da Rua São José, mostrando o fenômeno da 'tabernização'. Fonte: IPHAN, 2008.....	90
Figura 12: Rua Barão do Ouro Branco, perpendicular à ladeira de Santa Efigênia. A foto mostra a consolidação dos pequenos casarios residenciais no Bairro Antônio Dias. Acervo pessoal. Maio de 2022.....	91
Figura 13: Foto panorâmica mostrando a Serra de Ouro Preto e os bairros que adensaram-se por meio de ocupação irregular. Visto a partir do Morro do Cruzeiro. Fonte: Acervo pessoal, maio de 2022.....	93
Figura 14: Conjunto Habitacional Dom Luciano, Antônio Pereira. Autora: Ane Souza. Fonte: Jornal O Liberal, agosto de 2020.....	100
Figura 15: Área desalojada pela Defesa Civil no Bairro Taquaral. Autor: Corpo de Bombeiros. Fonte: Revista Valor Econômico, janeiro de 2022.....	102
Figura 16: Solar Pedrosa em Cachoeira do Campo, outubro de 2021. Autor: Juarez Rodrigues. Fonte: EM/D.A Press.....	107
Figura 17: Casarão João Veloso, outubro de 2021. Fonte: Google Maps.....	108
Figura 18: Casarão Rocha Lagoa, outubro de 2021. Fonte: Google Maps.....	109

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CEF - Caixa Econômica Federal

CI - Conservação Integrada

CMOP - Câmara Municipal de Ouro Preto

Cohab - Companhia Habitacional

COMDEC - Comissão de Defesa Civil

CRC - Centro de Recuperação de Computadores

CUMN - Conjunto Urbanos de Monumentos Nacionais

FCPSHO - Fundação Centro de Preservação do Sítio Histórico de Olinda

FDPI - Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FLHIS - Fundo Local de Habitação de Interesse Social

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUNPATRI - Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Ouro Preto

GT - Grupo de Trabalho

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFMG - Instituto Federal de Minas Gerais

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCid - Ministério das Cidades

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MinC - Ministério da Cultura

Miniplan - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

PAC-CH - Programa de Aceleração de Crescimento das Cidades Históricas

PCH - Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste

PIB - Produto Interno Bruto

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PNC - Plano Nacional de Cultura

PNH - Plano Nacional de Habitação

PPO - Projeto Piloto de Olinda

SEPLAG -MG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SHUN - Sítio Histórico Urbano Nacional

SM - Salário Mínimo

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNPC - Sistema Nacional do Patrimônio Cultural

SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

TFG - Trabalho Final de Graduação

UCG - Unidade Central de Gerenciamento

UEPs - Unidades Executoras de Projeto

UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>PRÓLOGO: Eu na cidade e a Cidade em mim</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1: Introdução</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO 2: Entre o autoritarismo desenvolvimentista e os avanços conceituais-políticos na temática da Conservação do Patrimônio Cultural</b>	<b>30</b>
2.1 Banco Nacional de Habitação (1964-1986)	30
2.2 Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste (1973-1987)	31
2.3 Projeto Piloto de Olinda / PE (1984-1989)	37
<b>CAPÍTULO 3: A instabilidade política da redemocratização e os dois primeiros governos em estabilidade democrática</b>	<b>49</b>
3.1 O Período de Redemocratização e o hiato de Políticas Públicas de alcance nacional	49
3.2 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2001-2005)	51
3.3 Programa Monumenta (2000-2010)	55
3.4 Programa de Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos - Monumenta (2004-2009)	60
<b>CAPÍTULO 4: A segunda fase de gestão petista em meio as consequências da crise neoliberal de 2008</b>	<b>69</b>
4.1 Programa Minha Casa, Minha Vida (2009-2020)	69
4.2 Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas (2009 - 2018)	71
4.3 Villa Sanhauá - João Pessoa/PB (2018)	75
<b>CAPÍTULO 5: Ouro Preto</b>	<b>86</b>
5.1 Caracterização geral do município	86
5.2 Evolução morfológica do Distrito Sede	87
5.3 A estrutura das políticas públicas nos setores de Habitação e Patrimônio	94
5.4 A atual situação da Política Habitacional:	98
5.5 A atual situação da Política Patrimonial:	105
<b>CAPÍTULO 6: Considerações Finais</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS:</b>	<b>118</b>

## **PRÓLOGO: Eu na cidade e a Cidade em mim**

Muitos poderiam pensar que meu interesse pelo patrimônio edificado iniciou-se em Ouro Preto, durante meu percurso na faculdade, mas não. Na verdade, ele remonta à minha primeira infância. Nascida em uma família de classe média, morando nos subúrbios de Belo Horizonte, cresci vendo a vida passar pela janela. Pela janela do carro, pela janela do ônibus, pela janela... Quem é ela? Era a cidade, e eu via tudo embaçado. Nas longas horas presa no trânsito da Av. Amazonas, observava os prédios, os carros, o semáforo, as pessoas... mas o que me intrigava realmente eram as casas com jardins frontais, escadarias esculpidas, gradis desenhados e janelas arredondadas. Algumas pareciam verdadeiros castelinhos, porém grande parte delas estava abandonada, portas e janelas lacradas com blocos de concreto, algumas outras abrigando pessoas em situação de rua e, no auge da minha maturidade dos sete anos de idade, me perguntava: Por que os donos haviam abandonado casas tão lindas? Como eles tinham coragem?

E foi assim que cresci, assistindo a vida passar pela janela para poder acessar médicos, a escola, parques, cinema, absolutamente tudo aquilo que meu bairro periférico não propiciava. Com a estabilização econômica do país, aos meus dezesseis anos, meus pais – um engenheiro dedicado, funcionário da mineração e uma servidora do estado – puderam trocar as eternas viagens urbanas por uma moradia na área central de Belo Horizonte. Na Universidade muito se fala sobre a teoria do Direito à Cidade, mais tarde entendi que o que meus pais puderam me proporcionar nessa mudança foi um pouco do que seria a prática do Direito à Cidade, negado a tantos.

Dentro da Contorno eu virei bicho solto: podia andar, e andava incansavelmente. Matava aula no Parque Municipal, participava de eventos gratuitos da prefeitura e pela primeira vez participei de manifestações. E as casas, aquelas que anteriormente eu via pela janela? Eu continuava encantada. Entretanto, elas não estavam mais embaçadas pelo vidro do carro. Estavam literalmente ao meu lado e eu podia não só vê-las, mas também tocá-las. Do Santa Efigênia ao Funcionários, eu caminhava para a escola observando e anotando

mentalmente quais tinham gente, quais não tinham, e sonhava muito pensando se algum dia eu poderia morar em alguma delas.

Neste ponto o leitor pode pensar que os motivos deste trabalho não passam de um anseio egoísta em solucionar um trauma de infância. Também já me questionei isso - e talvez seja - mas concluí que não só: neste momento entra a Nayara, arquiteta e urbanista em formação, na cidade de Ouro Preto.

Ainda que não me lembre exatamente a primeira vez que ouvi que Ouro Preto era dividida em três cidades - a Ouro Preto dos moradores, a dos estudantes e a dos turistas -, essa observação permeou minha vivência desde o princípio e, fortuitamente, tive a oportunidade de experienciar espacialmente meu cotidiano pessoal em cada um desses três universos.



Figura 1: Grafite em muro com os dizeres: “A cidade é da humanidade, mas não da comunidade”, esta frase foi grafitada em vários muros do centro histórico de Ouro Preto. Fonte: Acervo Pessoal, setembro de 2020.

Em meus primeiros anos de faculdade me inseri por inteiro no universo dos

estudantes: morava praticamente dentro da Universidade em uma casa pública<sup>1</sup>. Meus vizinhos eram absolutamente todos estudantes como eu e, num raio de 50 metros, só consigo me lembrar de uma única casa em que morava uma família originária de Ouro Preto. Isolados no Morro do Cruzeiro e unidos pela desejo juvenil de ser feliz todos os dias, não era muito comum que os saíssemos de lá, a menos quando era necessário resolver alguma burocracia impossível de ser resolvida na Bauxita<sup>2</sup>, ou para visitar outros jovens igualmente felizes em outras casas da universidade localizadas no Centro Histórico. Mas eu, que nunca fui tão feliz assim, em qualquer oportunidade que tinha dava um jeito de sair dali.

Em 2017 cursei uma disciplina de Projeto Arquitetônico, cujo objetivo central era a formulação de uma cartografia dentro da temática de vulnerabilidade da mulher no espaço urbano, a fim de embasar uma proposta projetual que minimizasse algum problema identificado. Escolhi mapear as mulheres que trabalhavam no Centro Histórico e suas realidades socioespaciais. Fiz um recorte espacial das ruas São José e Conde de Bobadela - respectivamente, Rua dos Bancos e Rua Direita<sup>3</sup>, assim chamadas informalmente - que representam hoje as

---

<sup>1</sup> A Universidade Federal de Ouro Preto foi formada a partir da união entre a Escola de Minas e a Escola de Farmácia. As duas Escolas, fundadas no final do século XIX, ao longo de sua história acumularam a posse de casas no Centro Histórico de Ouro Preto através de doações e, até mesmo, através de invasões realizadas pelos estudantes em imóveis abandonados. Estas casas se tornaram repúblicas estudantis e, no momento da união das duas Escolas e de sua transformação em Universidade Federal, se tornaram propriedades da União. Entretanto a manutenção destas edificações sempre foi feita pelos próprios estudantes e ex-estudantes que após formados permanecem financiando as reformas destas casas. No final dos anos oitenta, devido ao aumento do número de estudantes em decorrência a ampliação da oferta de cursos da universidade, a UFOP construiu ao lado do novo Campus - localizado no Morro do Cruzeiro, onde crescia a região da Bauxita - um conjunto de 18 casas e entregaram para os estudantes que permanecem até os dias de hoje morando e se responsabilizando financeiramente pelos cuidados das mesmas. Atualmente a Universidade possui 50 casas espalhadas por todo Centro Histórico, inclusive em áreas de maior interesse turístico, além de outras 20 casas no bairro Bauxita. Essas casas abrigam aproximadamente 800 alunos que não precisam pagar aluguel e desembolsam mensalmente somente os custos com luz, internet, alimentação e outros gastos que são decididos em conjunto pelos moradores em cada uma dessas casas. No período em que eu vivi em uma delas, o custo mensal não ultrapassava 300 reais e os custos de manutenção e reformas eram angariados através da realização de festas, como o Carnaval, e de doações de ex-moradores. A UFOP normalmente não desembolsa nenhum recurso para a manutenção destas casas e, levando em consideração que a maioria se trata de casas centenárias com altíssimo valor patrimonial, as reformas necessárias para estas especificamente não são simples e costumam atingir valores significativos.

<sup>2</sup> Apesar de Bauxita ser tratada enquanto bairro pelos moradores de Ouro Preto, oficialmente não é, sendo, por tanto, somente uma região que engloba principalmente o bairro Morro do Cruzeiro e arredores.

<sup>3</sup> Segundo as informações fornecidas por Rezende em sua dissertação de mestrado “A produção do espaço no centro histórico de Ouro Preto: O processo de esvaziamento residencial e as práticas entre o percebido e o vivido” (2018), neste mesmo trecho onde fiz este exercício cartográfico, em

ruas mais visitadas pelos turistas. Devido à limitação de tempo, decidi visitar somente estabelecimentos do setor hoteleiro e de alimentação. Foram 22 estabelecimentos visitados e 26 funcionárias entrevistadas, além dos respectivos proprietários ou gerentes<sup>4</sup> de cada um dos estabelecimentos. Considero que naquele momento eu não tinha maturidade suficiente para fazer um trabalho desse teor e creio que fui bastante irresponsável nas perguntas que fiz, entretanto os resultados gerados e as experiências vividas foram suficientes para confirmar minha principal hipótese: a estrutura escravocrata permanecia latente nas relações de trabalho do Centro Histórico.

Segundo as informações disponibilizadas por 19 estabelecimentos (três dos 22, não se abriram à possibilidade de responder às perguntas), num total de 193 funcionários, 121 eram mulheres; dentre elas - segundo os padrões<sup>5</sup>- 52% eram negras e 58% trabalhavam em serviços internos, sem contato direto com o cliente. Outra informação importante retirada dessas entrevistas foi o local de moradia dessas mulheres: 42% moravam nos bairros Taquaral, Morro do Santana, Piedade e Alto da Cruz, e apenas 12% no Centro Histórico, mais especificamente no Antônio Dias e nas Lajes<sup>6</sup>; as outras 46% se dividiam em outros bairros igualmente periféricos<sup>7</sup>, e o principal meio de transporte para acessar o trabalho de 78% delas era o ônibus. Essa pesquisa cartográfica, ainda que com baixa amostragem quantitativa, foi extremamente rica qualitativamente e importante para ampliar meu entendimento das dinâmicas socioespaciais da cidade.

---

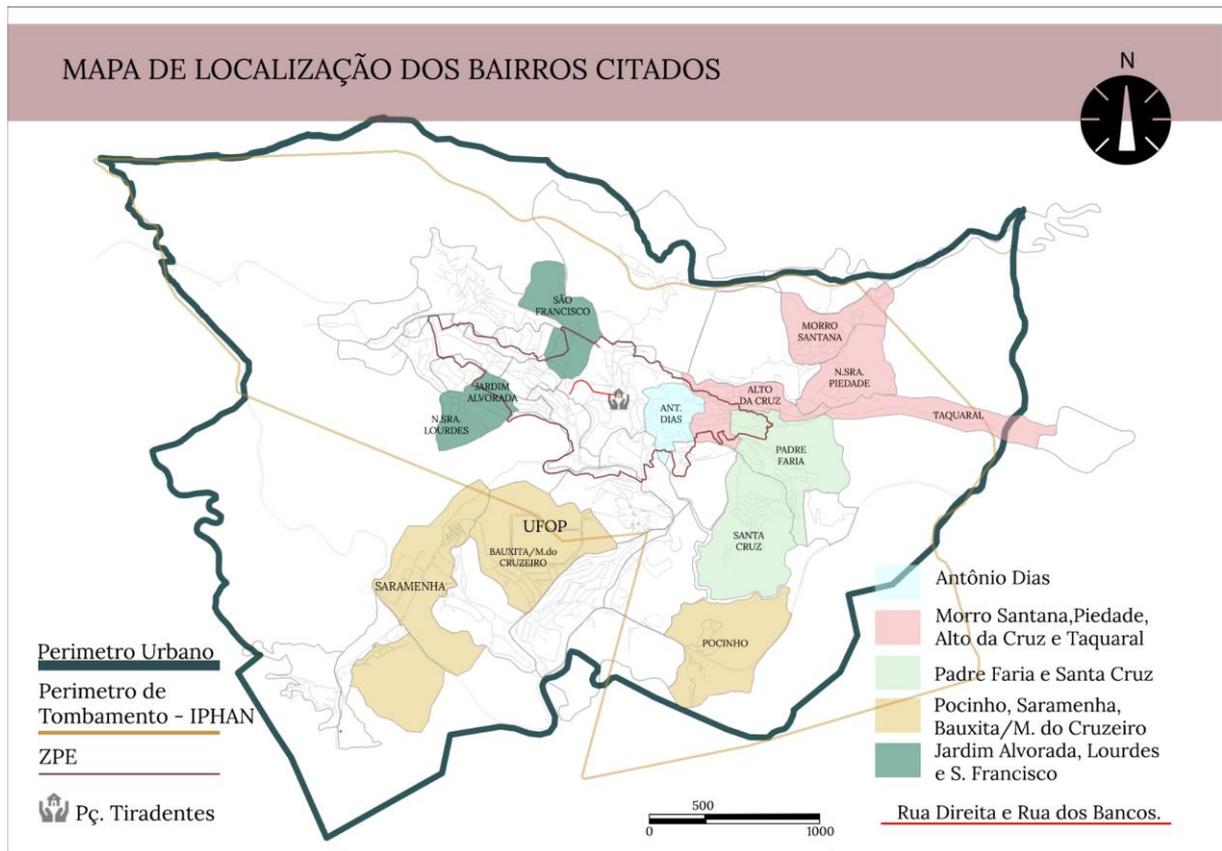
2018, de 91 edificações apenas 23 possuíam uso habitacional, o restante se dividia em uso comercial e institucional.

<sup>4</sup> Ainda que estes não fossem o alvo da pesquisa, fiz questão de perguntar quem eram, origem e história do estabelecimento. A grande maioria vinha de famílias tradicionais com sobrenomes italianos e, muitas das vezes, ou eram donos de outros estabelecimentos ou eram parentes de algum outro proprietário na mesma rua.

<sup>5</sup> Esta foi uma das grandes irresponsabilidades do trabalho, afinal falar de raça ainda é um tabu e entendendo que no Brasil considera-se a autodeclaração para fins de identificação de raça, perguntar para os proprietários e gerentes não é de bom tom ao meu ver no dia de hoje.

<sup>6</sup> Apesar de muitos se referirem a Lajes enquanto bairro, na verdade se trata de uma região que abarca uma parte ao norte dos bairros Centro, Antônio Dias e Alto da Cruz.

<sup>7</sup> Dentre eles estão: Pocinho, Saramenha, Padre Faria, Santa Cruz, Nossa Senhora de Lourdes, Jardim Alvorada e São Francisco .



Mapa 1: Localização dos bairros citados. Fonte: Elaboração própria.

Passados alguns anos, decidi que viver isolada no mundo universitário já não era suficiente para mim e, por um acidente do acaso, fui morar no bairro Alto da Cruz. Então, pela primeira vez, me vi imersa numa vivência cotidiana realmente ouropretana: o supermercado e o sacolão que eu frequentava estavam entre os mais baratos da cidade, todos os funcionários me cumprimentavam pelo nome e sabiam onde eu morava. Na hora do almoço, à caminho da escola, as crianças tocavam minha campainha e saíam correndo e as vizinhas me mantinham a par das fofocas do bairro. Da minha janela eu observava os churrascos nas lajes em dias de domingo, o show das pipas coloridas e acordava diariamente com as galinhas cantarolando nos quintais vizinhos. E, para não parecer tão romântica assim, a verdadeira parte boa de morar ali era o aluguel: um preço justo por uma casa relativamente nova e em bom estado.

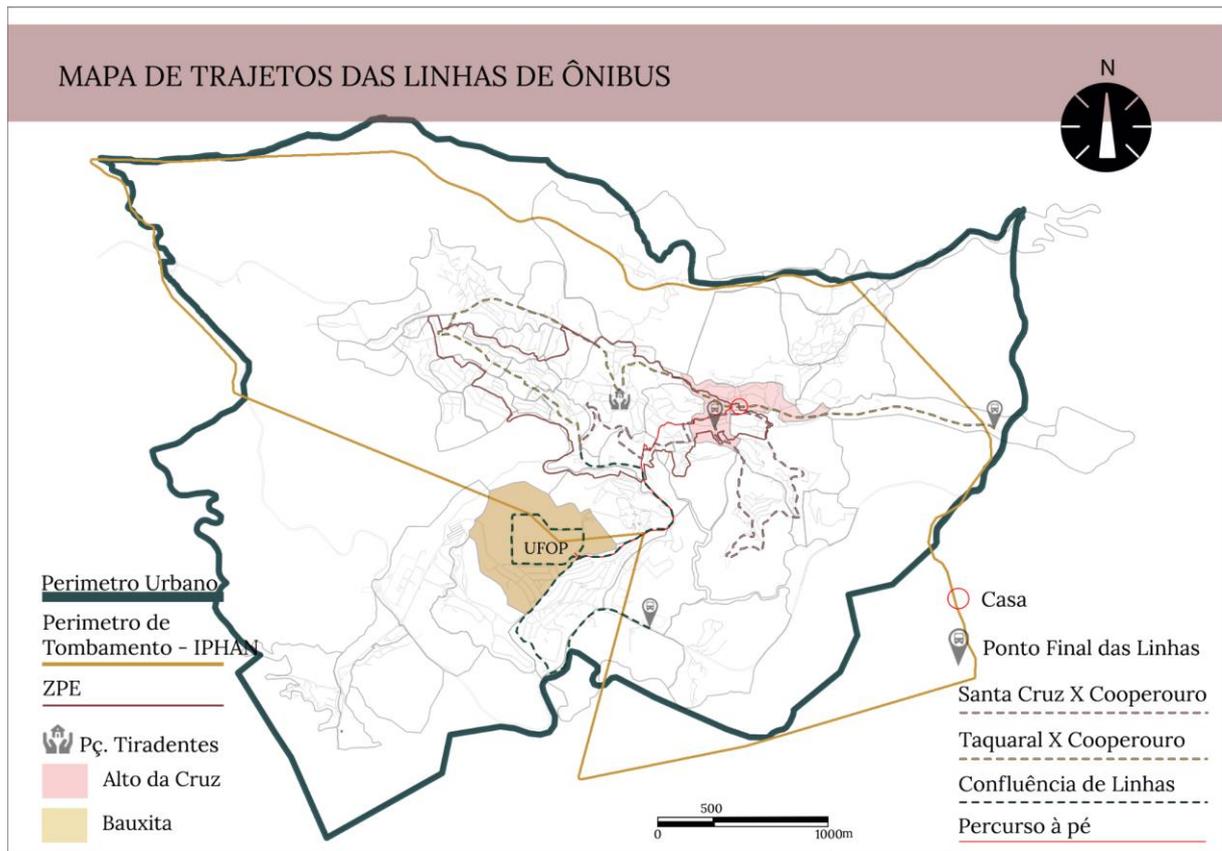
Como nem tudo são flores, também existiam problemas e o número um, sem sombra de dúvidas, era a mobilidade. Na época, eu trabalhava de manhã e estudava tanto no período da tarde quanto da noite, frequentemente saía de casa às 7h e voltava depois das 22h. Havia duas linhas de transporte público que me

atendiam nesse percurso casa-universidade: Santa Cruz X Cooperouro<sup>8</sup> e Taquaral X Cooperouro<sup>9</sup>. A primeira era a melhor, pois passava na porta de casa e não dava tanta volta para chegar ao meu destino - um percurso de aproximadamente 30 minutos. Contudo, era praticamente impossível utilizar essa linha: eram poucos horários e no momento em que eu mais precisava dela, tarde da noite, os ônibus já não passavam mais. A segunda linha até passava perto de casa, tinha mais horários e contemplava minha necessidade, que era pegar o ônibus após as 22:40h, mas para chegar no meu bairro, o ônibus que, literalmente dava a volta na cidade e estava sempre lotado, consumia de 50 à 60 minutos do meu dia. Depois de um tempo vivendo a amargura do transporte público, resolvi que minhas pernas eram muito mais interessantes em movimento do que paradas num ponto de ônibus, e passei a fazer o percurso a pé - ainda que à noite, sozinha e com medo. Os 60 minutos de ônibus se transformaram em 60 minutos de caminhada, depois 50... 45... 40 - foi o meu melhor tempo.

---

<sup>8</sup> Atualmente, segundo as informações do site da Rota Real (empresa responsável pelo transporte público no município), existem apenas quatro horários saindo do Santa Cruz (06:25 - 07:20 - 08:40 - 18:15) e apenas dois saindo do Cooperouro (15:50 - 17:05). Aos sábados existe apenas um horário às 6:25 saindo do Santa Cruz. A linha não opera aos domingos e feriados. Disponível em : < <https://consorciorotareal.com.br/horarios/>>.

<sup>9</sup> Atualmente, segundo as informações do site da Rota Real, existem 52 horários divididos entre 5:20 e 22:00 saindo do Taquaral e 53 horários divididos entre 6:00 e 22:40 saindo do Cooperouro. A linha também opera aos finais de semana e feriados com horários reduzidos, mas ainda relativamente bem servidos. Disponível em : < <https://consorciorotareal.com.br/horarios/>>.



Mapa 2: Trajeto das Linhas de ônibus citadas. Fonte: Elaboração própria.

Essa experiência deixou claro e evidente que para o Poder Público, as pessoas que viviam naquele bairro só precisavam chegar rápido na Bauxita se fosse para trabalhar - como é possível perceber pelos horários da linha Santa Cruz x Cooperouro, que contemplam basicamente a ida e a volta do horário comercial. A mensagem transmitida era: estudar na Universidade e, conseqüentemente, precisar do ônibus à noite, não era para aquelas pessoas. O aluguel barato também dá um recado: que estudante - um dos principais alvos da especulação imobiliária e historicamente um 'forasteiro' - iria querer morar tão longe e passar por esse suplício todo para ir e voltar da Universidade?

Um segundo problema, que não é exatamente um problema mas sim uma consequência do primeiro, era que eu havia me mudado para o "centro"<sup>10</sup> na esperança de estar mais próxima dos acontecimentos, das festividades e eventos públicos que movimentavam a cidade. Mas, depois de subir e descer tanto morro

<sup>10</sup> Os alunos que moram na Bauxita frequentemente se destinam à parte mais antiga da cidade como centro, ainda que o centro de fato seja apenas uma pequena parte do todo. Eu mesma só fui entender o que de fato era a centralidade quando me mudei.

durante a semana, eu raramente tinha energia para caminhar, ainda que relativamente pouco, para o “verdadeiro” Centro Histórico, onde os eventos públicos de fato aconteciam. E lá estava eu, de novo, isolada no Morro.

Para que a leitura não se torne cansativa, já aviso que esse curto período de 26 anos relatados neste texto está chegando ao fim e ainda conto um *spoiler*: eu consegui voltar para o Centro.

Depois de alguns meses acompanhando o mercado imobiliário de Ouro Preto, nas inúmeras visitas a ‘*muquifos*’, sem qualquer salubridade, ofertados por preços exorbitantes, finalmente encontrei uma casa no Centro Histórico. Não, não era uma casa com varandinhas coloridas voltadas para a rua. Na verdade, minhas janelas dão pras janelas de outros três vizinhos e eu classificaria tecnicamente a edificação como um cortiço: cinco apartamentos construídos num fundo de quintal de maneira completamente irregular, porém com o mínimo de ventilação e insolação necessária para um ser humano viver e, claro, no “verdadeiro” centro de Ouro Preto.

As benesses de viver no centro não duraram muito: em poucos meses, os acontecimentos sanitários mundiais obrigaram-me a me fechar dentro de casa. Pela primeira vez na minha vida, não fazia sentido nenhum morar no centro e o arrependimento de ter trocado uma casa com quintal por um caixote em uma das regiões mais movimentadas da cidade, logo chegou.

Foram alguns meses de isolamento total até perceber que, se não tinha ninguém na rua, não haveria tanto problema assim se eu estivesse nela sozinha. Foi com este pensamento associado às leituras sobre psicogeografia<sup>11</sup> e a Teoria da Deriva<sup>12</sup> que comecei a experimentar caminhar sem direção. Um dia eu escolhia o caminho baseado na facilidade de caminhar, no outro o percurso que apresentasse mais dificuldade para caminhar, um dia o caminho mais bonito, no outro o mais feio. E foi fazendo esses testes que descobri um “Centro Histórico” escondido: escadarias, becos com e sem saída, muitas ocupações subnormais e até trilhas urbanas.

---

<sup>11</sup> ELLARD, Collin. Psicogeografia: La influencia de los lugares en la mente y en el corazón. Barcelona: Ariel, 2016.

<sup>12</sup> JACQUES, Paola Beresntein (org.). Apologia da Deriva: escritos situacionistas sobre a cidade. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003.



Figura 2: Travessa das Lajes, Antônio Dias. Acervo pessoal, 2020.

Fato é, quando eu caminhava pelas ruas cenograficamente adequadas ao paladar do turista eu me sentia em uma cidade fantasma - menos no dia 5, quando as filas imensas se formavam nas frentes dos bancos. Porém, no “Centro Histórico escondido” ainda havia vida, janelas abertas, gente conversando na porta de casa.

Com o passar do tempo e as tensões sociais e políticas provocadas pela Pandemia, me envolvi com grupos que atuavam em ações solidárias distribuindo cestas básicas, mas que também se preocupavam em conscientizar sobre a importância da vacina e, principalmente, organizar politicamente a população das comunidades em que estávamos presentes. Eu, pessoalmente, estive presente por meses em reuniões comunitárias nos bairros Pocinho, Morro Santana, Vila Aparecida e São Cristóvão. Neste período, a periferia estava sempre movimentada

com gente na rua, fosse dia de semana, fossem fins de semana. Já o Centro Histórico permanecia fantasmagórico em dia útil e, nos finais de semana se enchia de turistas despreocupados. Parece ser mais uma constatação do óbvio, mas ainda assim não deixarei de reafirmá-la: a população de Ouro Preto está isolada na periferia enquanto os turistas tiram *selfies* no cenário colonial.

Mais uma vez, a vida fazia questão de me mostrar o quanto este mundo era injusto e, dessa vez, eu tive certeza que não fazia mais sentido me dedicar academicamente a algo que não fossem maneiras de devolver a cidade para quem de fato ela pertence.

Em busca desta solução percorri alguns estudos de caso nacionais e internacionais: Bolonha (Itália), Porto e Guimarães (Portugal), Salvador (Bahia), São Luís (Maranhão), João Pessoa (Paraíba). Entre histórias de sucesso e outras um tanto trágicas, como é o caso de Salvador, me encantei com a experiência de João Pessoa e a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade e trazer moradores periféricos para viver no centro através do aluguel social. Com esta possibilidade em mente, iniciei um mapeamento dos casarões<sup>13</sup> que estivessem desocupados ou subutilizados, aparentando, ou não, algum estágio de degradação, mas o que encontrei vai além.

As histórias que ouvi de cada um desses imóveis foram muitas, das mais diversas possíveis, entretanto, na essência de cada uma delas encontram-se alguns pontos em comum que as tiram da condição de única e as tornam parte de um grupo.

A primeira conclusão tirada desse imbróglio de histórias mal contadas é que em Ouro Preto não existe casa sem dono - se tem, eu não encontrei - mas sim, o mais comum é que se tenha vários donos. Foram inúmeras histórias explicando o motivo 'daquela' casa estar vazia há tanto tempo: "a família não mora mais na cidade, mas a briga na justiça pelo imóvel dura anos ou décadas".

---

<sup>13</sup> A intenção inicial, no âmbito deste trabalho final de graduação, era apontar quantitativos e fazer comparações de dados reais. Entretanto, devido ao curto tempo disponível e a dificuldade em acessar e averiguar informações sobre esses imóveis, acabei considerando que o melhor era manter este mapeamento como uma ilustração do que se observa em algumas partes da Zona Proteção Especial (ZPE).

# MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS

esc.: 1:2500



Mapa 3: Localização dos Imóveis levantados – Bairros: Rosário, Pilar e Cabeças. Elaboração Própria. Fotos: Acervo Pessoal, entre 2021 e 2022.

# MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS

esc.: 1:2500



Mapa 4: Localização dos Imóveis levantados – Bairros: Barra e Antônio Dias. Elaboração Própria. Fotos: Acervo Pessoal, entre 2021 e 2022.

Dentro desse primeiro grupo de imóveis com muitos donos tinham as casas que aparentavam uma boa condição estrutural e tinham placa de 'VENDE-SE' nas janelas há tempo suficiente para os vizinhos terem certeza que não seriam vendidas: "são caras demais!". Mas tinham também aquelas que claramente já não estavam bem das pernas e a conversa era: "às vezes aparece alguém aí, mas a casa está caindo e ninguém faz nada". Também tinham as casas usadas de camarote: "ninguém mora aí, mas todo Festival de Jazz eles estão na varanda tomando vinho" - em uma dessas, um arquiteto que atua na cidade me contou que fez o orçamento para família reformar, mas como o gasto para estabilização estrutural era muito alto resolveram 'deixar pra lá' e isso já fazem quase 5 anos.

A outra história bem comum era das famílias que ainda moravam em Ouro Preto, mas que a casa começou a ruir e, por falta de recursos para a reforma, se mudaram para outros bairros, deixando as escoras do lado de dentro. Também encontrei algumas casas com famílias morando, mas com claros sinais de que não teriam condições de arcar com a reforma evidentemente necessária para mantê-los ali em segurança.

Houve também as histórias de casas-depósito: "acho que o dono é o dono daquela pousada ali do lado. Só vejo ele entrando, mas não mora ninguém". Outras eram depósitos da própria prefeitura e uma delas, por sorte, era realmente só depósito, porque em janeiro deste ano caiu uma montanha inteirinha em cima dela. Ok, não foi sorte, a prefeitura sabia que isso poderia acontecer e manteve a casa em completo desuso por 10 anos até que, finalmente, a natureza fizesse seu trabalho.

Ainda que as informações recolhidas não sejam precisas e não colaborem para uma análise quantitativa do problema, já é possível visualizar problemas sistêmicos que geram um parque imobiliário sem uso e em processo de degradação. Os problemas identificados serão trazidos no capítulo final associando-se às demais pautas discutidas ao longo deste trabalho.

Por fim, esse prólogo, que já durou páginas demais, termina por aqui, mas não antes que eu faça uma última observação: essa história parte de uma perspectiva pessoal minha nas cidades onde vivi, entretanto eu poderia trocar os nomes das cidades, inclusive até mesmo meu próprio nome, e ainda assim essa

história seria praticamente a mesma. Quantas pessoas estavam comigo naquele trânsito infernal, quantas outras buscavam um aluguel digno enquanto eu fazia o mesmo e quantas mulheres não precisaram percorrer ruas desertas mesmo com medo? No fim, nunca foi sobre eu na cidade, mas sim, sobre a Cidade - capitalista - em todos nós.

## CAPÍTULO 1: Introdução

A forma urbana abriga em si a materialização das dinâmicas sociais sobre o espaço ao longo do tempo e, ainda que em constante mutação, constitui-se como um importante registro histórico das relações humanas (PEREIRA COSTA, 2015). Na sociedade moderna a importância desta materialidade histórica toma forma através do conceito de ‘Patrimônio Cultural’ que, segundo Funari (2001), nas línguas românicas origina-se da palavra latina *patrimonium*: “propriedade herdada do pai ou dos antepassados, uma herança” (p.23) e que, de maneira mais ampla, passa a ser entendido como um

conjunto de bens que possui valor histórico, artístico, científico ou associativo e que define, em diferentes escalas, a identidade de uma comunidade, um Estado ou uma nação, devendo ser preservado como legado às gerações futuras (SILVA *et al*, 2008, p. 84).

O patrimônio, ao ser entendido como um bem ou propriedade (FUNARI, 2001), adquire uma dimensão política e econômica que, sendo objeto de preservação, têm influência direta na formulação do espaço urbano no momento presente. Portanto, no âmbito deste trabalho entende-se por ‘territórios patrimonializados’ espaços urbanos que concentram em si essa materialização histórica politicamente escolhida para ser ‘deixada’ de herança identitária às futuras gerações e que, por isso, sofrem conflitos cotidianos díspares de outras áreas urbanas.

O discurso desenvolvimentista, intrínseco ao sistema capitalista, entra em conflito direto com os primeiros projetos de preservação patrimonial, baseados na Carta de Atenas (1933) que defendia a monumentalização do patrimônio, pois apenas o valor cultural desses bens não seriam suficientes para garantir que territórios patrimonializados integrassem a lógica mercadológica de produção do espaço urbano. O valor cultural do patrimônio é então absorvido e transmutado para um valor de consumo, mercantilizando a cultura também através da indústria do turismo (SILVA *et al*, 2008).

A fim de reintroduzir esses territórios no sistema produtivo global, os Estados se tornam apoiadores desta indústria por meio de políticas públicas de

“reinvenção urbana voltadas para o city marketing” (SILVA *et al*, 2008, p.87) que, ao ‘coisificar’ o espaço construído urbano, destitui-o de sua dimensão social concreta cotidiana (BÓGUS, 2016), criando uma paisagem cenográfica artificial desconectada da comunidade local, que passa a ser excluída daquele território devido, principalmente, à especulação imobiliária gerada pelo interesse das classes dominantes por este produto de consumo (SILVA *et al*, 2008).

Os moradores locais muitas vezes são vistos pela administração pública e pelo mercado privado como causadores da má conservação do patrimônio coletivo, sobretudo quando tal olhar dirige-se a parcela de baixa renda da população. Raramente os habitantes locais são compreendidos e aceitos como agentes de sustentação do modo de vida materializado nas construções, uma vez que, como colocado por Bógus (2016), a questão habitacional não se resume apenas ao residir, mas sim a todas as atividades relacionadas ao viver.

Em relação à problemática do não acesso à moradia digna, pode-se considerar uma questão estrutural na história do país. Ainda que habitação seja um direito social garantido constitucionalmente<sup>14</sup> quase seis milhões de famílias brasileiras não possuem esse acesso. E, ao contrário do que pode parecer, o motivo desta ausência, definitivamente, não é a falta de edificações, uma vez que, de acordo com o Censo IBGE de 2010, os 6,07 milhões de imóveis vagos recenseados naquele ano superavam o déficit habitacional de 5,6 milhões de unidades, estimado pela Fundação João Pinheiro. Esta realidade que se replica em maior ou menor intensidade por todas as cidades brasileiras não é uma exclusividade deste país ou deste momento histórico e já estava sendo apontada e discutida em um contexto europeu do século XIX por Friedrich Engels em sua obra “Sobre a questão da moradia” como elemento estrutural da sociedade capitalista.

Em Ouro Preto, a cidade escolhida pelos modernistas como representante da identidade cultural brasileira, o que se vive, no presente, é uma alta especulação imobiliária e, como solução encontrada pela população de menor renda para suprir sua carência por moradia, ocorre a indiscriminada produção de habitações autoconstruídas, muitas vezes recorrendo a áreas geologicamente instáveis

---

<sup>14</sup> Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

desinteressantes ao mercado formal e tão comuns em uma cidade de relevo extremamente acidentado como Ouro Preto, levando a população a viver em constante risco de vida.

Paralelamente, e aumentando a complexidade desta situação, galgado ainda à lógica de monumentalização e turistificação do patrimônio edificado, o poder público tem tido pouco ou nenhum controle sobre os usos e ocupação das edificações em seu perímetro tombado, o que tem, ainda que lentamente se comparado a outros centros históricos, resultado em um esvaziamento do uso habitacional e a consequente substituição da população residente por usos que atendam, sobretudo, a indústria do turismo. Porém, essa indústria tem sido incapaz de absorver toda a disponibilidade de imóveis. O que se percebe, então, é uma quantidade significativa de casarões históricos subutilizados, ou até mesmo completamente inutilizados, entrando em processo de arruinamento à luz do dia, sem que nada seja feito pelos donos, que já não se responsabilizam mais pelos imóveis - seja por escolha ou por falta de recursos - e aguardam a chegada de um comprador milionário. Nada é feito também pelo poder público, que não possui nenhum mecanismo para controlar esse processo que, além de causar perdas patrimoniais irreparáveis, amplia, cada vez mais, a segregação socioespacial urbana.

A discussão sobre a utilização do estoque edilício em territórios patrimonializados para a superação do déficit habitacional não é novidade: Paulo Ormino em 1978 já se posicionava apontando para “a recuperação do patrimônio habitacional como alternativa complementar para a solução do problema de moradia no Brasil” (BOSSI, 1986, p.137). Acompanhando este posicionamento de Ormino, este Trabalho Final de Graduação (TFG) tem como objetivo principal entender o que poderia ser feito em termos de política pública no âmbito da municipalidade de Ouro Preto para que os problemas que afetam tanto a preservação patrimonial quanto o acesso a moradia possam ser resolvidos de maneira integrada.

Este TFG apoia-se na premissa de que nada surge do vazio: ações e escolhas feitas diariamente pela humanidade partem de uma pré-existência materialmente determinada e atuam sobre ela gerando a existência do presente. Portanto, para

entender o presente e o que poderia ser feito para modificá-lo é necessário olhar para trás e entender quais ações resultaram no agora.

As escolhas políticas feitas pelo Estado e Sociedade brasileira, ao longo da sua história, modificaram as dinâmicas sociais, espaciais, econômicas e até mesmo culturais. Por conseguinte, levando em consideração a dimensão holística do habitar, da sua importância na sustentação das atividades cotidianas em territórios patrimonializados e todas as questões relacionadas ao acesso à moradia digna apresentados nestes primeiros parágrafos, este TFG pretende agregar à discussão desta temática já tratada incansavelmente na literatura brasileira e mundial, através de uma análise histórica das políticas públicas setoriais - de habitação e de preservação patrimonial - implementadas no Brasil e seus consequentes efeitos socioespaciais produzidos, a fim de compreender quais foram as escolhas políticas que resultaram no cenário observado atualmente. Em resumo, trata-se de explorar, investigar e propor sobre as possíveis continuidades e descontinuidades, as convergências e divergências, relacionadas aos campos da habitação e do patrimônio, intrinsecamente vinculados mas geralmente tratados isoladamente.

Para isso, foi selecionado um recorte temporal partindo do ano de 1964 - marcado pela entrada do governo ditatorial militar que, apesar de seu caráter autoritário e violento conhecido e validado pela historiografia, foi o primeiro momento da história de nossa República em que foram implementadas políticas públicas de abrangência nacional nestes dois setores - e indo até o ano de 2021 - que marca o fim oficial do Programa Minha Casa Minha Vida, última política pública de abrangência nacional passível de análise no momento.

Este recorte macro foi dividido em três capítulos que representam os três últimos ciclos políticos e econômicos do país. Em cada um destes capítulos serão tratados em subcapítulos: uma política pública nacional de habitação, uma política de preservação patrimonial e, paralelamente, serão feitos estudos de caso de políticas públicas municipais ou nacionais que tentaram articular os dois setores de forma integrada, a fim de compreender o que foi feito e como foi feito para que estas experiências lograssem (ou não) integralizar habitação e patrimônio naquele dado período.

Para os estudos de caso trazidos procurou-se exemplos em cidades com características mais similares possíveis a Ouro Preto, ou seja, evitou-se exemplos em grandes centros urbanos que possuem edificações maiores e centros históricos afetados por problemas ainda mais complexos que de cidades de porte médio e pequeno. Além do mais, também optou-se trabalhar com experiências exclusivamente nacionais para que fosse possível fazer as conexões e comparações com o cenário político macro do país e suas evoluções administrativas e legais que também afetaram Ouro Preto.

Por fim, no quarto capítulo, serão trazidas informações e análises específicas do território de Ouro Preto: uma caracterização geral do município, uma breve explanação sobre o desenvolvimento morfológico da cidade e uma caracterização e análise da estrutura política setorial que coordena as ações do poder público em relação a habitação e preservação patrimonial nos últimos anos e atualmente.

## **CAPÍTULO 2: Entre o autoritarismo desenvolvimentista e os avanços conceituais-políticos na temática da Conservação do Patrimônio Cultural**

### **2.1 Banco Nacional de Habitação (1964-1986)**

Criado em 1964, o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi implantado pelo então governo militar que acabara de tomar o poder através de um golpe de Estado, e que, a partir de então, passou a suprimir gradualmente os direitos políticos dos brasileiros, impedindo a participação cidadã (COSTA, 2017). As motivações para a criação do BNH eram estratégicas no sentido da pacificação da população, visto que o novo regime desejava a simpatia das massas e garantir a casa própria deste grupo era importante para transformar o trabalhador em um "aliado da ordem" (AZEVEDO, 1988). Porém, a criação do banco não pretendia apenas uma pacificação social populista através da casa própria, mas almejava também implantar uma medida econômica anticíclica. O país naquele momento se encontrava em crise e, como explica Harvey (apud COSTA, 2017), é comum que políticas habitacionais sejam utilizadas para atender às necessidades do capital a fim de estabilizar a economia de um país através do investimento público. Por meio da construção civil é possível impulsionar a indústria, gerar empregos para a grande massa sem qualificação e estimular atividades bancárias (AZEVEDO, 1988).

Baseado em um molde empresarial de atuação, o BNH, de forma centralizada ao governo federal, funcionou como órgão supervisor e controlador do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo como fontes de financiamento a caderneta de poupança obrigatória, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e outras cadernetas de poupança voluntárias. O BNH não se limitou apenas à questão habitacional e pôde ser considerado também um banco de desenvolvimento urbano, uma vez que financiou a implementação de infraestrutura, compra de material, transportes urbanos, etc. Relativas à produção de habitação popular, foram criadas, no mesmo período, sobretudo no nível municipal da gestão pública, diversas das Companhias Habitacionais (Cohab) que funcionavam como empresas de capital misto, sendo responsáveis pela

administração das outras empresas que construíram as habitações, de forma análoga ao que seriam as incorporadoras imobiliárias.

Segundo Costa, os objetivos sociais do BNH entravam em conflito com seu modelo empresarial “de realizar a mais-valia por meio da venda de um produto” (COSTA, 2017 p.764), o que resultou na ampliação drástica das desigualdades sociais e no aumento da fragmentação socioespacial das cidades brasileiras. Esta colocação se justifica com dados apresentados por Azevedo e Andrade (*apud* COSTA, 2017), que afirmam que, apesar de o banco ter entregado quantitativamente um grande número de habitações, preenchendo um vazio institucional no que diz respeito a este tipo de política pública, apenas 35% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH atenderam a famílias com renda menor a 5 salários mínimos (SM). Para além da pouca oferta popular, as edificações destinadas às camadas mais pobres eram empreendidas de forma padronizada em escala industrial por todo o país, em sítios isolados nas franjas da cidade, com pouco acesso a locomoção e equipamentos urbanos, criando verdadeiros bairros dormitórios segregados (BONDUKI, 2008). Além disso, Azevedo também cita que foi observado um grande processo de revenda (repasso de financiamento informal) dos imóveis, dado que, devido à política de “arrocho salarial” que diminuiu o salário mínimo por anos a fio, a classe trabalhadora não conseguia pagar as prestações. Neste mesmo período, o Brasil enfrentava um grande processo de urbanização de sua população, que migrava cada vez mais, vinda de áreas rurais. Assim, uma vez que os programas governamentais não priorizaram o atendimento da maior e mais pobre camada da população, a favelização das principais cidades do país aumentou consideravelmente (BRUM, 1996 *apud* COSTA, 2017). Em resumo, “em vez de caminhar no sentido da justiça social e urbana, a política habitacional do BNH estabelecia limites e desafios para a efetivação do direito à cidade” (COSTA, 2017, p.765).

## **2.2 Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste (1973-1987)**

Ao longo da história do Brasil, ainda que algumas ações isoladas de preservação patrimonial tenham sido aplicadas, foi somente em 1973 com a

criação do Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste (PCH) que efetivamente realizou-se uma “política de preservação do patrimônio urbano de caráter amplo, integrado e descentralizado” (SANT’ANNA, 2016, p.59). Até então, o IPHAN<sup>15</sup>, fortemente influenciado pelas recomendações das Cartas de Atenas (1931-33), em suas três primeiras décadas de atuação manteve uma postura

intelectualizada, centralizadora e autoritária, cujo propósito primordial era a apuração e o tratamento técnico dos bens materiais representativos de valores e que poderiam formatar uma identidade cultural e oficial para o Brasil (REZENDE, 2018, p.43)

Segundo Sant’anna, até os anos 1960 a principal – e praticamente única –, ferramenta de proteção patrimonial utilizada era o tombamento de edificações isoladas, com ações centralizadas principalmente nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Nas décadas anteriores à criação do PCH, o Brasil, que também enfrentava uma crise mundial, passou por um processo intenso de industrialização, no qual as cidades brasileiras deram de encontro a “problemas decorrentes do crescimento acelerado e da pressão demográfica” (CARMO, 2020, p.43) e, neste modelo de desenvolvimento urbano acelerado perseguido pelo governo militar ficou claro a incompatibilidade da estrutura física de cidades e núcleos antigos “ao processo de concentração, centralização e reprodução do capital” (ibidem). Para solucionar o problema, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Miniplan) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC) se reuniram com especialistas, além de contar com o apoio internacional vindo da UNESCO, para elaborar uma política capaz de reinserir esses territórios à lógica capitalista.

Segundo Sant’anna, a criação do PCH se deu em meio a uma "confluência rara de mudança de paradigmas” (p.60), na qual uniram-se o desenvolvimentismo

---

<sup>15</sup> A fim de evitar uma escrita confusa, será utilizado sempre a sigla IPHAN para designar o atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional que, ao longo de sua existência, já foi chamado de Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) entre 1937, quando foi criado, e 1946, e Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), de 1946 a 1970. FONTE: DICIONÁRIO DO IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/52/diretoria-do-patrimonio-historico-e-artistico-nacional-dphan-1946-1970>

econômico calcado na ampliação de infraestrutura urbana e as novas perspectivas em relação à preservação patrimonial expostas na Carta de Quito (1967) e de Paris (1968), que apostavam no turismo como atividade capaz de alinhar a preservação do patrimônio cultural à geração de renda estabelecendo a sustentabilidade econômica destes territórios.

De acordo com o levantamento realizado por Carmo em sua dissertação de mestrado “*PCH, Programa Monumenta e PAC-CH: o patrimônio cultural na perspectiva de política pública*” a partir da Exposição de Motivos 076-B, do dia 31 de maio de 1973, regulamentada pela Portaria Miniplan 050/73, a qual cria efetivamente o programa, descreve que o PCH pretendia agir para além do monumento isolado, ainda que dando ênfase a preservação de bens imóveis, canalizando os investimentos em “monumentos tombados” que pudessem gerar renda através de atividades ligadas ao turismo garantindo a sustentabilidade destes imóveis, além de promover a formação de uma “consciência nacional de admiração e respeito ao nosso passado”. (BRASIL, 1973a, p.2-3, *apud* CARMO, 2020). Segundo a autora, os mecanismos elaborados para ir de encontro a estes propósitos eram a restauração de bens imóveis e a provisão de infraestrutura urbana para acessá-los, a elaboração de uma gestão descentralizada reunindo forças entre os três níveis governamentais - federal, estadual e municipal - além do fortalecimento e criação de instituições de proteção e preservação patrimonial, como o IPHAN e os órgãos homólogos estaduais, a formação de mão-de-obra especializada e a concessão de uso prioritária às organizações privadas do setor turístico ou repartições públicas. Da mesma maneira, Sant’anna resume estes mecanismo de atuação:

O objetivo era incrementar a atividade turística e promover a conservação do patrimônio por meio da ação integrada das esferas de governo e do investimento em obras de restauração de monumentos e de infraestrutura turística, em formação de mão-de-obra e de técnicos especializados e em projetos, pesquisas e planos de desenvolvimento urbano. (SANT’ANNA, 2016, p.64)

A viabilização econômica deu-se por meio de empréstimo internacional alocado no então criado Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), por tanto este dinheiro estaria sujeito a variação juros internacionais. Para

além disso, os estados deveriam se comprometer a destinar, de recursos próprios, 20% do valor para execução de infraestrutura urbana.

Ao focar o programa na região Nordeste, o Governo Militar pretendia orientar o capital crescente das oligarquias agrárias nordestinas ao desenvolvimento urbano, além de atender aos anseios de intelectuais e políticos nordestinos que apoiavam o Governo, a fim de reduzir a disparidade regional em relação ao sudeste, que naquele momento recebia uma grande onda de concentração demográfica e financeira (CARMO, 2020).

O programa, em seu primeiro ano, selecionou dez cidades nordestinas, e logo no segundo ano ampliou-se para trinta e uma cidades na região. Foi elaborado um método de priorização para os investimentos classificando as cidades a partir de três pontos: os primeiros a serem atendidos seriam os locais que já possuíam infraestrutura turística adequada, com condições imediatas de receber turista; em segundo, cidades com monumentos em vias de desaparecimento e em terceiro, cidades com alguma infraestrutura para turismo, mas que precisavam de investimentos para otimizar a recepção desse grupo.

Os avanços neste primeiro momento, segundo Sant'anna, foram a inclusão dos estados no trabalho de preservação patrimonial, que anteriormente ficava exclusivamente delegado ao IPHAN, a dinamização do setor empresarial e da construção civil voltados também para esse nicho, além da valorização de trabalhadores e artesãos regionais que dominavam as tecnologias tradicionais. Todavia, houveram problemas, e dentre eles se destaca a falta de articulação política para garantir que os investimentos públicos realizados na conservação dos imóveis seria continuado pela iniciativa privada, por isso “a ausência de esquema de financiamento para iniciativas particulares concorreu também para desestimular o setor privado, tornando ainda mais pesada a carga de investimentos públicos” (SANT'ANNA, 2016, p.66). Também houveram tensões políticas entre os outros estados que se interessaram pela verba e questionaram a destinação exclusiva ao nordeste, ainda que fosse evidente que a verba não era suficiente para atender todas as cidades já selecionadas na região.

Em 1977, o PCH é ampliado para atender aos estados do sudeste. Foram selecionadas dezoito cidades entre os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e

Espírito Santo, sendo a maioria delas concentradas em Minas. O método de priorização foi alterado nesta segunda fase dando ênfase para aspectos como o foco na “solução de problemas urbanos e priorização de áreas sob ameaça de estagnação econômica” (SANT’ANNA, 2016, p.66) indo além da capacidade de receber turistas:

- a) em desagregação ou empobrecimento e que por suas características possam vir a se constituir em receptoras de fluxos turísticos;
- b) com atividades turísticas consolidadas ou em vias de consolidação;
- c) atingidas ou em vias de serem atingidas por obras ou atividades que por sua dinâmica possam representar perigo à preservação dos bens culturais;
- d) em processo de crescimento urbano acelerado (BRASIL, 1977b, p.2 *apud* CARMO, 2020, p.99).

Entretanto, este momento de expansão do programa coincide com a desaceleração da economia devido a crise do petróleo de 1974, o que causou por conseguinte a desaceleração do viés desenvolvimentista do Governo Militar. E também neste momento, houve a transferência de gestão do programa do governo federal para o IPHAN, o que causou a perda de sua principal característica: “a de um programa integrado e estratégico do governo federal” (SANT’ANNA, 2016, p.66).

Em seu artigo, Sant’anna apresenta alguns dados concretos sobre o programa: ainda que a restauração de residências fosse uma diretriz expressa da Portaria Interministerial nº19 de 1977, apenas 1% dos projetos foram destinados ao restauro de bens imóveis de uso habitacional, e 79% destinados a edificações de usos turísticos, culturais, institucionais e religiosos. Carmo também traz alguns dados importantes sobre os gastos e ações efetivas do programa: de 1973 a 1979 U\$9 milhões foram gastos no nordeste e U\$8,5 milhões gastos nas cidades do sudeste entre 1977 e 1979. Até 1979, 143 monumentos foram restaurados, o que corresponde a 85% dos investimentos, foram realizados 8 cursos de formação profissional, 7 planos urbanísticos e 6 obras em espaços públicos. E, após 1979, foram aprovadas intervenções em 10 conjuntos urbanos, a elaboração de 15 planos urbanísticos, a realização de 11 cursos, 8 projetos de inventário e pesquisa e 29 projetos para monumentos isolados. Sant’Anna ainda acrescenta que apenas 20% dos imóveis restaurados pelo PCH mantiveram-se conservados até os anos 1990.

Tendo em vista as informações trazidas nesta breve e resumida exposição de um programa tão complexo e repleto de multiplicidades observadas ao longo dos seus quatorze anos de operação, algumas conclusões podem ser constatadas: o objetivo principal do programa não era preservar o patrimônio cultural, mas sim tornar estes territórios úteis a lógica capitalista e isso é feito através da transformação destes espaços e de sua história em produto a ser consumido. Para o Governo Militar era interessante fortalecer um imaginário na população acerca de um Brasil grandioso, uma nação forte, e foi somente por isso que apoiou e executou um programa como o PCH:

havia a expectativa do governo autoritário para criar oportunidades de mostrar o fortalecimento de uma suposta tradição por meio da cultura regional, de integrar características diversas sob o mesmo solo, abrigadas na figura de um Estado-Nação forte e identificável, permanentemente sob controle. (CARMO, 2020, p.21)

Carmo também pontua que ainda que o programa tenha feito uma movimentação ao transferir sua atenção do sudeste para o nordeste num primeiro momento, a escolha de atribuição de valor do patrimônio cultural permaneceu na mão da mesma elite que priorizou nas ações do programa cidades barrocas e antigas cidades coloniais, reforçando o legado deixado nas primeiras três décadas de atuação do IPHAN, de que este estilo arquitetônico seria a “a máxima representação da brasilidade” (CARMO, 2020, p.95).

A atuação do PCH obteve impactos importantes para a preservação patrimonial que foram, segundo Sant’anna, a ampliação do número de sítios tombados no Nordeste e também ampliação e modernização da área de atuação do IPHAN que, anteriormente, possuía apenas quatro diretorias regionais e passou a abranger quase todo território nacional. Para além, a criação da maior parte dos órgãos estaduais de preservação também ocorreu neste período, possibilitando uma execução descentralizada do programa. Outro ponto extremamente importante foi a ampliação de capacitação profissional que abarcou desde a formação de mão-de-obra técnica até cursos de pós-graduação.

Entretanto, outros aspectos não foram tão positivos assim, deixando resquícios até os dias de hoje. Ainda que os estados tenham elaborado suas próprias leis e arranjos institucionais de preservação patrimonial, por exigência

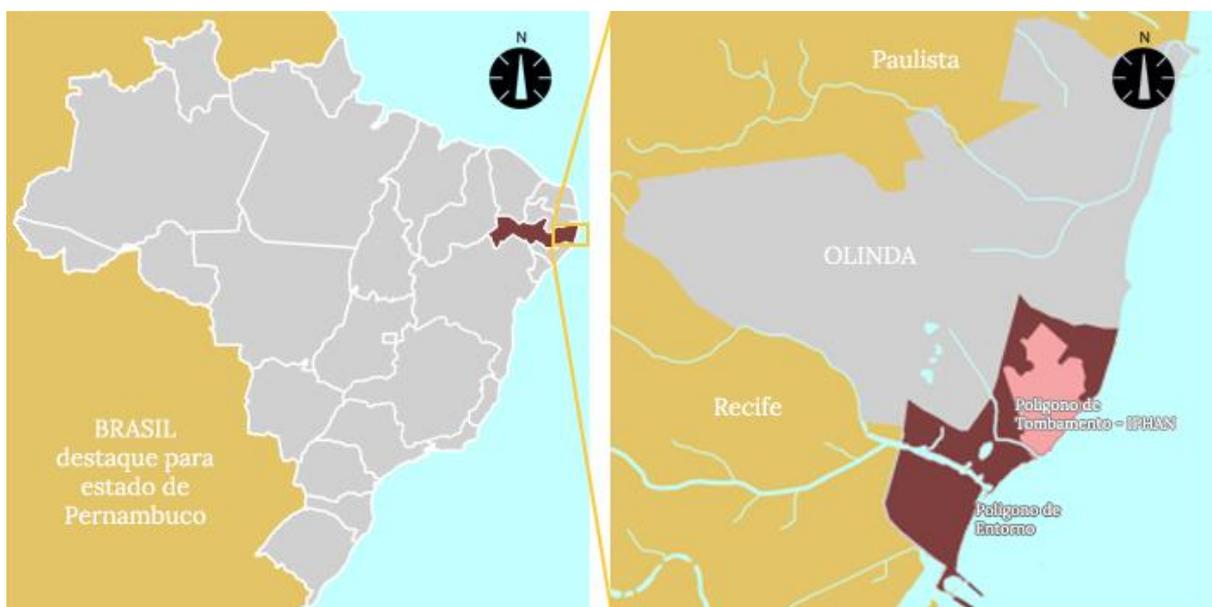
do próprio programa, não houve um cuidado para estabelecer uma lógica articulada para a consolidação de um sistema nacional restando assim “um sistema federal, composto pelo IPHAN central e suas representações regionais, e diversos sistemas estaduais sem capilaridade, descoordenados entre si, sem diálogo e com ações, muitas vezes, superpostas” (SANT’ANNA, 2016, p.70). Para além, esta forma descoordenada de ação institucional apoiada no único modelo legislativo não superado - o Decreto-Lei nº25/1937 - consolidou a ideia de que haveria patrimônios mais valiosos que outros, ou seja, um bem tombado em instâncias federais seria mais importante do que um bem tombado em uma instância estadual ou municipal.

Por fim, dentre as heranças deixadas pelo PCH, neste trabalho considera-se a mais preocupante delas, justamente por se manter tão presente nas políticas públicas até os dias atuais, foi a concretização do entendimento de que a preservação patrimonial deveria estar impreterivelmente subordinada a turistificação destes bens, seguindo a lógica da museificação e espetacularização da cultura, o que por consequência mantém esses territórios presos aos interesses de um grupo, que Milton Santos classifica como “homens de lugar nenhum [...] que começam a repovoar, a recolonizar, a refuncionar e a revalorizar, com a sua presença e o seu discurso, o velho centro” (p.16).

### **2.3 Projeto Piloto de Olinda / PE (1984-1989)**

O estudo de caso trazido neste primeiro capítulo é o Projeto Piloto de Olinda (PPO) que, nos anos finais de uma Ditadura Militar e em meio a uma insurreição política, foi capaz de realizar articulações e concretizar ações extremamente progressistas para a época e até mesmo para os dias atuais. Os três fatores que são percebidos através da literatura consultada, que fazem desta experiência única são, primeiramente, a participação popular constante e real em todas as fases do projeto, a coragem e interesse do poder municipal de se colocar como mediador entre o BNH e a comunidade em um financiamento vultoso sem exigir qualquer garantia de pagamento por parte da população, conseguindo assim atender uma grande parcela de cidadãos que jamais seriam atendidos pelos recursos do BNH e, por fim, a atenção e orientação individualizada dada a todos

os beneficiários entendendo que tanto os problemas a serem resolvidos quanto às formas de se resolver eram únicas e não poderiam ser feitas de forma massificada.



Mapa 5: Localização Olinda-PE. Sem escala. Fonte: ANDRADE, 2016 alterado pela autora.

Para entender o desenvolvimento do PPO é necessário compreender a realidade da cidade naquele momento da história. Segundo Vera Bossi, em seu artigo “Núcleos Históricos: recuperação e revitalização: a experiência de Olinda” publicado em 1986, quando o projeto ainda estava em curso, Olinda naquele momento se caracterizava como uma cidade dormitório da Região Metropolitana de Recife, principalmente após as ações do BNH que construiu 16 conjuntos habitacionais para abrigar principalmente trabalhadores originários de Recife. A cidade na época, possuía 29km<sup>2</sup> de área e uma população de 360 mil habitantes, configurando uma densidade demográfica de 12 mil hab/km<sup>2</sup>.

Olinda, fundada em 1535 pela aristocracia rural enriquecida através da produção canavieira, contém em si um traçado urbano seiscentista e uma grande quantidade de casarios e monumentos do período colonial. A cidade foi reconhecida, em 1980, como Cidade Monumento Nacional pelo Congresso Brasileiro e, pela UNESCO, como Patrimônio Nacional e Cultural da Humanidade, em 1982. Seu perímetro tombado possuía 10,4km<sup>2</sup><sup>16</sup> e sua malha urbana distribuída

---

<sup>16</sup> O perímetro tombado de Ouro Preto possui 20,4 km<sup>2</sup> e a ZPE tem 1,82 km<sup>2</sup> (números registrados a partir do mapa cadastral do distrito sede).

em um terreno acidentado com características típicas do Barroco Colonial: vias com pouca vegetação, delimitadas pelos próprios edifícios, que por sua vez concentram em seus fundos de quintais cobertura vegetal significativa (BOSI, 1986). Segundo Gusmão “O casario que compõe o sítio histórico de Olinda é formado por imóveis edificadas em diversos períodos: colonial, neoclássico, eclético, construções mais modernas, entremeados por bolsões de pobreza - sub habitações” (2011, p.103).



Figura 3: Área dentro do perímetro Tombado de Olinda nos anos 80. Acervo pessoal de André Pina. Fonte: ArchDaily, 2019. Disponível em: <[https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad\\_medium=gallery](https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad_medium=gallery)>.

Segundo Bossi, ainda que a questão habitacional em centros antigos tenha sido pauta durante o Compromisso de Salvador de 1971 e, até mesmo, tenha sido incluída no documento final a proposta de “convocação do BNH e dos demais órgãos financiadores da habitação para colaborarem no custeio de todas as operações necessárias à realização das obras em edifícios tombados” (1986, p.136), até 1981 nenhuma ação se concretizou neste âmbito - apesar de algumas tentativas realizadas em Salvador - “principalmente pela inadequação dos mecanismos técnicos e financeiros já institucionalizados no BNH às particularidades das intervenções” (p.137). Somente em 1981, a partir do estudo de “Compatibilização

entre a Demanda SPHAN/Pró-Memória e a disponibilidade de Recursos Financeiros do Banco Nacional de Habitação" foi criado o *Programa Especial de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos* que pretendia não só restaurar os imóveis, mas também incluir a comunidade residente no processo de revitalização do patrimônio, entendendo que esta participação era necessária para intensificar o uso e a apropriação, acirrando o compromisso da sociedade com a preservação patrimonial.

A princípio foram selecionadas três cidades para participarem do Projeto Piloto, que serviria para estabelecer as regras em uma futura ampliação do programa: Salvador, São Luís e Olinda. Entretanto, enquanto Olinda já possuía um Sistema Municipal de Preservação Patrimonial estabelecido<sup>17</sup>, o que já adiantava muito o trabalho, as outras cidades sequer demonstraram interesse. Então, segundo Gusmão a partir de uma análise histórico-documental realizada em sua dissertação de mestrado, em 1984, foi elaborado pelo órgão executor municipal de Olinda - a Fundação Centro de Preservação do Sítio Histórico de Olinda (FCPSHO), o Plano Preliminar de Trabalho que "incluía aspectos físicos, legais, sociais, econômicos e culturais" (2011, p.105):

Os aspectos físicos englobavam: infraestrutura com saneamento básico, rede elétrica, recuperação de vias, intervenções nos imóveis de forma a melhorar as condições da área.

Os aspectos legais atenderiam à necessidade de se oferecer apoio jurídico às atividades de ordenamento espacial e às edificações, abrangendo: legislação urbanística (ambiental e patrimonial), uso do solo, plano diretor, sistema de cadastro e de inventário, regularização fundiária e imobiliária. Para promover dinamismo à economia, os projetos de geração de emprego e renda, com prioridade para as obras-escolas, visavam à transmissão de saber, por meio de formação de mão de obra para atuar nas restaurações, além de apoio às microempresas e às cooperativas. Os programas culturais estimulariam a conscientização para a preservação dos imóveis, a instituição de centros de documentação e o fomento às demais atividades artísticas e culturais. Os aspectos sociais teriam gestão direta da própria comunidade, com o fomento à formação de núcleos comunitários, associações de moradores e conselho de moradores. As áreas de educação, saúde e segurança também seriam objeto de programas específicos. (GUSMÃO, 2011, p.105)

---

<sup>17</sup> Em 1979, Olinda criou o primeiro Sistema Municipal de Preservação Patrimonial, antes mesmo que Ouro Preto. O sistema era composto por: Conselho Municipal de Preservação (órgão consultivo e deliberativo com 7 membros representantes); Fundação Centro de Preservação (FCPCHO) (órgão executivo); um Fundo de Preservação dos Bens Culturais e o instrumento legal de Tombamento Municipal.

Após a elaboração deste Plano Preliminar de Trabalho, foi assinado o contrato entre a FCPSHO e o BNH com intermediação do SPHAN, direcionando um recurso de Cr\$ 117.400.922,00, além dos recursos próprios da Prefeitura e uma pequena parcela do SPHAN para dar início as etapas de levantamento e inventário (GUSMÃO, 2011, p.106) e a partir daí deu-se início ao Projeto Piloto de Olinda.

Uma das primeiras ações realizadas em 1985 foi a construção de um Painel de Debates a fim de incluir a população na discussão e entender quais eram as necessidades. Esta primeira reunião teve duração de cinco dias e foi dividida em quatro grupos de trabalho que discutiriam cada uma das seguintes temáticas: os componentes legal/jurídico; a participação da população; as questões técnicas e as questões financeiro-administrativas. Nestas primeiras discussões ficou entendido que havia uma diferenciação de interesses e prioridades entre a população: a parcela mais pobre priorizava o tema da habitação enquanto a classe média se preocupava mais com as questões de saneamento básico (BOSSI, 1986).

Para além, segundo Bossi, o Painel de Debates também serviu para detectar os problemas relacionados às habitações:

- Parque habitacional já consolidado, com imóveis edificados em diferentes períodos, com características variadas quanto à tipologia, materiais de construção e elementos arquitetônicos;
- Situação generalizada de degradação dos imóveis que requerem estudos específicos, caso por caso, para avaliação de custos;
- Heterogeneidade de serviços solicitados considerando a abrangência e demanda específicas;
- Perfil sócio-econômico diversificado, predominantemente de baixa renda (0 a 3 salários mínimos)
- Sistema fundiário, condições de propriedade dos imóveis;
- Conflito existente entre a legislação que rege as intervenções em imóveis de áreas tombadas e as necessidades de melhoria da qualidade de vida dos moradores. (BOSSI, 1986,p.140)

A partir de então foram organizadas reuniões realizadas duas vezes por semana no período da noite nos bairros com a finalidade de expor a Proposta de execução do Projeto-Piloto - 1ª Fase estabelecendo uma conexão direta entre o poder público e os possíveis beneficiários. Este movimento foi de extrema importância, segundo Gusmão, para resgatar a credibilidade do poder público,

além de funcionar como um excelente mecanismo de divulgação do Projeto Piloto. Para além, como instrumento de divulgação foi criado o “PILOTINHO”, um jornal que circulava nas áreas afetadas pelo projeto e que tinha como objetivo explicar a política em curso, além de fornecer à população meios de acompanhar o desenvolvimento do projeto.



*Figura 4: Levantamento da situação das habitações, anos 80. Acervo pessoal de André Pina. Fonte: ArchDaily, 2019. Disponível em: <[https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad\\_medium=gallery](https://www.archdaily.com.br/br/921958/plano-piloto-em-olinda-nos-anos-80-pode-apontar-caminhos-para-gestao-urbana-do-patrimonio-cultural-na-atualidade?ad_medium=gallery)>.*

Nesta primeira fase, a fim de estabelecer prioridades, foi esquematizado um método para organizar e classificar criteriosamente os futuros beneficiários, as habitações que seriam atendidas e os serviços que seriam prestados. Nas tabelas a seguir, elaboradas a partir das informações trazidas por Gusmão através da análise de documentos, é possível entender como foram elencados esses três componentes do projeto:

<b>AVALIAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS MORADORES            PARA INSERÇÃO NO PROJETO</b>		
<b>Tipo de morador:</b>	<b>Ordem de Prioridade:</b>	<b>Faixa salarial para            diferenciação de            financiamento:</b>
A. residente em imóvel de valor patrimonial	1- Proprietários residentes;  2- Inquilinos com promessa de compra e venda;  3- outros casos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Até três salários mínimos;</li> <li>- De três a cinco salários mínimos;</li> <li>- De cinco a sete salários mínimos;</li> <li>- De sete a dez salários mínimos;</li> <li>- Acima de dez salários mínimos.</li> </ul>
B. população residente em subhabitação, em área do sítio histórico.	1. situados nas áreas- piloto;  2. localizados na área tombada em nível federal.	

Tabela 1: Avaliação e Classificação dos Moradores para inserção no Projeto. Fonte: GUSMÃO, 2011. Elaboração própria.

<b>PARÂMETROS DE PRIORIZAÇÃO DOS IMÓVEIS</b>	
<b>COM VALOR PATRIMONIAL PARA USO HABITACIONAL OU MISTO :</b>	<b>COM CARÁTER INFORMAL-SUBHABITAÇÃO:</b>
<p>I. Nível de habitabilidade (condições de moradia): Instalações: sanitárias; hidráulicas; elétricas; iluminação natural; ventilação natural;</p> <p>II. Nível de Conservação (condições dos materiais): estrutura portante; cobertura; forros; pisos; revestimentos; esquadrias;</p> <p>III. Nível de Valor Patrimonial (condições de preservação): volumetria; envasaduras; disposição de planta; elementos secundários: esquadrias; escadas; pisos; forros; beirais; platibandas e telhados. Foi considerado o Grau de Valor Patrimonial conforme estabelecido no Inventário.</p>	<p>De acordo com as condições de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de habitabilidade;</li> <li>- as de infra-estrutura;</li> <li>- estabilidade das encostas;</li> <li>- as de escoamento de águas servidas;</li> <li>- as de escoamento sanitário;</li> <li>- as de qualidade construtiva das edificações.</li> </ul>

Tabela 2: Parâmetros de Priorização dos Imóveis . Fonte: GUSMÃO, 2011. Elaboração própria.

<b>CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS</b>	
<b>ESTABILIZAÇÃO</b>	Tratamento da estrutura visando maior e melhor resistência, solidez, equilíbrio e segurança. Constitui-se de serviços de restauração, substituição e construção de fundações, estrutura portante, consolidação de alvenarias e muros de arrimo.
<b>MELHORIA</b>	Aperfeiçoamento, reparos e melhorias das instalações (hidráulica, elétrica, esgoto, etc.). Pode ainda incluir serviços de reforma (correção espacial), sem comprometimento estrutural e demolições de elementos espúrios.
<b>RESTAURAÇÃO</b>	Restauro ou reconstituição de ambientes, fachadas, elementos arquitetônicos e decorativos, cujo nível deveria variar em função do grau de interesse do imóvel e de sua importância para o conjunto.
<b>REVALORIZAÇÃO</b>	Valorização do imóvel, adequando-o à ambiência urbana, dotando-o também de melhores condições frente às necessidades da vida atual (especialmente cozinha e banheiro).

Tabela 3: Classificação dos Serviços a serem prestados. Fonte: GUSMÃO, 2011. Elaboração própria.

Essa organização criteriosa não só dos beneficiários, como dos imóveis e dos serviços a serem prestados, foi essencial para que o programa pudesse atender a uma demanda tão diversa, encaixando as necessidades reais às condições reais de pagamento da população, ou seja, não necessariamente um beneficiário com o mesmo problema que outro seria atendido da mesma forma,

ou pagaria o mesmo tipo de financiamento. Percebe-se neste sistema construído que o Projeto buscou atender à população de maneira igualitária.

Para conseguir realizar este trabalho, a prefeitura criou o Serviço de Reparo do Casario que fornecia material, mão de obra e elaboração de Projeto, tudo isso através de contratações e compras diretas. No caso específico dos materiais, foi montado um Depósito Municipal que adquiria e estocava os materiais mais utilizados nas obras, o que diminuía significativamente os custos além de possibilitar um maior controle de qualidade dos serviços prestados e do material fornecido. (GUSMÃO, 2011)

Vinculado ao Serviço de Reparo do Casario, também foi criado o Serviço de Atendimento ao Morador, essencial para dar atendimento personalizado e direcionado para cada um dos interessados. Segundo Gusmão o funcionamento se dava da seguinte forma:

1. Inicialmente a FCPSHO fazia a convocação dos moradores de uma rua para uma reunião. Os moradores apresentavam os problemas de sua rua e de suas casas;
2. No caso de sua residência necessitar de serviços, o morador comparecia à FCPSHO para preencher uma Ficha de Inscrição e Solicitação de Serviços contendo: Identificação do Morador e do Imóvel; Localização do imóvel; Característica do imóvel (valor patrimonial, ou subhabitação); Uso do imóvel; Situação do morador (proprietário residente ou inquilino); Renda do morador; Tipo e caráter do serviço solicitado (Emergencial ou não; Estabilização, Restauração, Melhoria e/ou Reconstrução);
3. Era realizada uma triagem para o atendimento: por ordem de inscrição; por tipo de serviço e casos emergenciais, como perigo de desabamento ou arruinamento;
4. O técnico da Fundação efetuava um levantamento arquitetônico e fotográfico do imóvel, examinava preliminarmente as condições do edifício para detectar os problemas e elaborar um orçamento;
5. Caso se fizesse necessário, eram elaborados projetos de reforma com a participação do morador, que informava as suas necessidades, prioridades e planos;
6. O morador preenchia uma Ficha de Cadastramento Socioeconômico, com a apresentação de cópia dos documentos: Identificação (CIC, identidade ou carteira profissional), estado civil e escolaridade; Comprovação de renda e composição familiar. Era necessário o documento de propriedade do imóvel e o comprovante de IPTU quitado. Para os participantes do Programa, os débitos de IPTU eram dispensados de multa e de juros, e podiam ser parcelados;

7. Com esses dados era elaborado o orçamento, a partir dos elementos construtivos analisados e quantificados nas etapas anteriores. O orçamento era distribuído em módulos de modo a se adaptar às condições financeiras do morador, ou seja, para que as prestações pudessem ser pagas sem causar dificuldades;

8. Com isso era assinado um contrato, elaborado em dois modelos: o de aquisição de material ou o de aquisição de material com mão de obra. Posteriormente, seria providenciado o contrato para elaboração de projeto. No contrato constavam as condições do financiamento e de parcelamento, sendo anexada a planilha orçamentária e as correspondentes notas promissórias;

9. O projeto elaborado era submetido à aprovação do morador, da Prefeitura e da SPHAN/FNpM;

10. As obras eram efetuadas por administração direta, ou seja, a mão de obra era contratada pela FCPSHO;

11. Durante a obra o morador recebia orientação técnica da FCPSHO. (GUSMÃO, 2011, p.117 - 118)

A estruturação do financiamento era feita de forma cruzada, ou seja, o FCPSHO se colocava como Agente Promotor, recebendo o recurso através do BNH e repassava aos beneficiários que, por sua vez, não precisavam ter nenhuma comprovação que garantisse o retorno do empréstimo e, caso não fosse pago, a situação seria levada a âmbito judicial.



Figura 5: Assinatura dos primeiros contratos de financiamento. Acervo Antonino Guimarães/PMO. Fonte: GUSMÃO, 2011.

Infelizmente a experiência do PPO não durou muito tempo devido a instabilidade política pela qual o país passava. Com o fim do BNH em 1986, as dificuldades aumentaram e a Prefeitura de Olinda conseguiu sustentar o projeto sozinha, somente até 1989.

Gusmão trás em sua dissertação alguns resultados quantitativos da experiência que são extremamente válidos para o entendimento da importância deste momento, não só para o município, como também para o resto do país que deveria inspirar-se em casos como este. Segundo a autora, até 1986, com apenas um ano e meio de projeto, 98 contratos haviam sido assinados, 76 já haviam sido atendidos e 68 obras estavam concluídas. Dos imóveis atendidos, 24% possuíam valor patrimonial e 76% eram subhabitações. Em relação ao tipo de serviço solicitado, foram 65% de Melhoria, 29% de Reconstrução, 4% de construção de muro de arrimo e de 2% de Estabilização. Segundo as fichas do arquivo da Prefeitura de Olinda, analisadas por Gusmão, foram 437 moradores inscritos no projeto, porém pela curta duração e das dificuldades de conjuntura a prefeitura conseguiu firmar 175 contratos, referentes a 104 imóveis.

O Projeto Piloto de Olinda demonstrou um avanço no entendimento do patrimônio cultural para além das questões materiais ao incluir a população residente nas discussões e formulações de soluções. A atenção dada às habitações subnormais, garantindo condições de salubridade e até mesmo condições de sobrevivência, também corroboram para essa visão ampliada do patrimônio que não só identifica e reconhece a existência dele, mas trabalha para proteger seus meios de reprodução (PADOVAN, 2018). Ademais, o projeto também demonstrou que a descentralização das ações dando ao município liberdade de atuação é necessário para atender as demandas reais, sem que haja uma supressão e achatamento das mesmas. E por fim, se observa no processo de encerramento do PPO, uma prática que se repete ao longo da história de políticas públicas no Brasil: um projeto tão trabalhoso que custou anos de negociações e articulações políticas, ao menor sinal de instabilidade, foi fechado, engavetado e esquecido, não dando a oportunidade de aprendizado através da prática e negando a possibilidade de evolução da iniciativa. Talvez, tal fragilidade transitória das boas práticas e seu rápido desaparecimento, revelem o elemento persistente da formação do capitalismo brasileiro, onde o Estado, ainda que em suas fases republicana e democrática, não necessariamente será capaz de garantir os direitos mínimos previstos na Constituição.

## **CAPÍTULO 3: A instabilidade política da redemocratização e os dois primeiros governos em estabilidade democrática**

### **3.1 O Período de Redemocratização e o hiato de Políticas Públicas de alcance nacional**

No início dos anos 1980, o modelo econômico implantado pelos militares começou a ruir, acirrando a instabilidade social e política, apesar da forte repressão ditatorial sobre qualquer tipo de organização popular que questionasse a legitimidade do poder vigente. Neste momento, amplia-se a luta de diversos setores da sociedade, incluindo a luta pela moradia que se fortalece em duas principais frentes: o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano) e o Movimento Nacional dos Mutuários. O primeiro abrangia a classe dos que não tinham acesso ao financiamento e, o segundo, o grupo de mutuários que não conseguiam pagar suas prestações. Esses movimentos se unem à luta pela democracia e pelas diretas já (BONDUKI, 2008). Com a transição do regime militar e a baixíssima popularidade do BNH, o banco foi desativado sem qualquer cerimônia. Isto é, com a redemocratização, enquanto todos esperavam uma transformação das políticas habitacionais, o que de fato ocorreu foi um completo esvaziamento e “pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação” (BONDUKI, 2008 p.75).

Segundo Azevedo (1988), extinguir por completo o banco sem qualquer tentativa de solucionar os impasses

pareceu ser uma estratégia do governo para angariar respaldo político num momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica e se propunham medidas econômicas corretivas extremamente impopulares (p.118).

As atividades de financiamento habitacional foram então absorvidas pela Caixa Econômica Federal, que apesar de ser um banco com viés social, por ser público, ainda assim atua a partir de princípios de rentabilidade, tendo como constante a busca pelo equilíbrio financeiro e o retorno do capital aplicado. A questão habitacional que antes era tratada por um banco especializado na área, se torna então apenas mais um objetivo setorial (AZEVEDO, 1988).

Para ambos autores, Bonduki (2008) e Azevedo (1988) , o desmanche do BNH representou uma grande perda para as políticas habitacionais, pois, apesar de não ter sido a melhor experiência, ainda assim foi uma experiência que acumulou um grande acervo de informações e profissionais especializados. Tal acúmulo, porém, se diluiria no vazio de políticas habitacionais que se sucedeu.

Com a redemocratização, a nova constituição, promulgada em 1988, transferiu muitas das responsabilidades que antes eram exclusivamente federais para os âmbitos municipais. Devido a falta de estratégia nacional para as questões habitacionais, durante alguns anos as políticas públicas deste setor se desenvolveram de maneira diversificada em cada município, gerando experiências fragmentadas, porém criativas (BONDUKI, 2008).

Segundo Bonduki (2008), foi somente com a entrada de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, que as políticas habitacionais voltaram a ser uma pauta nacional. Durante seu governo foram criados quatro programas:

- 1) Carta de Crédito: programa de financiamento voltada para o beneficiário, cooptava recursos do FGTS;
- 2) Pró-Moradia: criado para urbanizar áreas precárias, voltado para o poder público, foi paralisado em 1998;
- 3) Apoio à produção: voltado para o financiamento do setor privado e teve pouquíssimo alcance;
- 4) PAR - Programa de Arrendamento: criado em 1999, para a produção de habitações novas para arrendamento.

Dentre eles, a Carta de Crédito foi o programa que mais utilizou recursos voltados para habitação, totalizando 85% do montante, Contudo, seu desempenho consumiu mais do que retornou em benefícios para a sociedade, já que grande parte deste dinheiro foi destinado à aquisição de imóveis usados, não gerando qualquer movimentação cíclica na economia. Ressalta-se, no entanto, que o financiamento de material de construção garantiria certa autonomia às classes mais baixas para empreenderem suas habitações. Fato que, por um lado ampliou positivamente a possibilidade de abrangência descentralizada da política, mas que, por outro lado, estimulou a autoconstrução, sobretudo informal e sobre lote irregular, agravando os problemas urbanos.

Os programas criados por FHC, na verdade, não se diferenciaram tanto do que já era empregado anteriormente, consolidando uma "visão bancária" das políticas habitacionais. Mais uma vez, o problema do déficit habitacional continuou crescente, já que "78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo" (BONDUKI, 2008 p.80).

O mesmo se deu em relação às políticas de preservação patrimonial que se mantiveram fora do debate público por pouco mais de 10 anos (CARMO, 2020, p.103), apesar de ter sido um tema incluído no artigo 216 da Constituição Federal de 1988 reconhecendo a existência de bens patrimoniais materiais e imateriais e reafirmando a dever a União em conjunto às comunidades de zelar por esses bens. Esse hiato se quebra ainda no governo de FHC com a criação do Programa Monumenta.

### **3.2 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2001-2005)**

Como mostra Bassul (2010), em seu artigo "Estatuto da Cidade: a construção de uma lei", as discussões acerca da formação urbana e das consequências trazidas pela concentração de terra para fins especulativos antecedem o período ditatorial. Na verdade, sabemos que a questão fundiária nacional, e sua estrutura desigual, está historicamente vinculada como permanência do passado colonial brasileiro, herança desigual que perdura até o presente.

Porém, devido à interrupção do exercício democrático no ato ditatorial de 1964, a população teve seu alcance no âmbito institucional enfraquecido ou completamente bloqueado; mas, ainda assim, continuou ativa por meio dos movimentos sociais urbanos. Estes movimentos, principalmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), foram imprescindíveis na retomada democrática brasileira e, através de uma proposta da Emenda Popular de Reforma Urbana, assinada por 131 mil pessoas, conseguiram incluir questões urbanas no texto constitucional pela primeira vez na história. Apesar da vitória, os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 que, respectivamente, regulamentam as políticas de

desenvolvimento urbano e instituem o usucapião em terras urbanas, ainda dependiam de uma lei federal para que se concretizasse a aplicabilidade das diretrizes ali postas. Foram necessários treze anos de disputas entre os movimentos populares e os setores mais conservadores da sociedade para que finalmente fosse aprovado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, e com a mudança do Governo Federal, assumido por Lula em 2003, foi criado e estruturado o Ministério das Cidades (MCid). Segundo Bonduki (2008, p.96)

com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas.

Para isso, o ministério foi subdividido em secretarias, sendo elas: “a de habitação; a de transporte e mobilidade; a de saneamento ambiental; e a de programas urbanos” (DUTRA, 2013).

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) ficou responsável pela elaboração do Plano Nacional de Habitação (PNH), que teve suas diretrizes e objetivos retirados da 1ª Conferência das Cidades, realizada em 2003 com forte participação da sociedade civil, marcando um novo caráter da agenda governamental implementada por Lula (DUTRA, 2013). O PNH teve como principais eixos a política fundiária, a política financeira e a estrutura institucional (Maricato, 2006 *apud* FERREIRA et al, 2019, p.6). Após seu lançamento em 2004, como importante instrumento complementar, foi “aprovada a Lei Federal n. 11.124, em 16 de junho de 2005, criando o SNHIS e o FNHIS” (DUTRA, 2013, p.100).

Segundo Dutra, o principal objetivo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), era articular uma política pública nacional integrada, e, ao mesmo tempo estruturando-a de maneira descentralizada, evitando, assim, sobreposições de funções entre os entes federados (FERREIRA et al, 2019).

O SNHIS reuniu diversos órgãos e entidades, sendo, segundo o art.5º da Lei Federal n. 11.124: o MCid - órgão central responsável pela articulação burocrática e administrativa (DUTRA, 2013); o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); a Caixa Econômica Federal (CEF), que

operacionaliza a distribuição de recursos; os Conselhos de Habitação de todos os entes federados que reúnem em si diversos agentes e grupos da sociedade civil, como movimentos populares e sindicatos; e outros órgãos e instituições da administração pública que desempenham funções diretas ou indiretas relativas à habitação. Concretiza-se, assim, a proposta colocada anteriormente pelo Projeto Moradia<sup>18</sup> de articular os três níveis do poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. A função dos integrantes do SNHIS era “organizar os critérios para formulação das ações, emprego dos recursos, organização dos beneficiários, publicização dos programas que seriam implementados, estabelecimento de metas, entre outras” (DUTRA, 2013, p. 105). Já a função do FNHIS era concentrar os recursos para habitação em um só fundo. Estes recursos seriam oriundos de outros fundos públicos, do orçamento próprio da União destinado à habitação, recursos de empréstimos internos e externos, doações de pessoas ou entidades, receitas advindas de alienação de imóveis, entre outros. Resumidamente, seriam “recursos públicos ou geridos pelo poder público” (Ferreira et al, 2019, p.6).

Foi permitido pela lei que os municípios e estados pudessem escolher participar ou não do SNHIS, uma vez que, diferentemente de setores como educação e saúde, os entes federados não seriam obrigados a repassar receitas próprias. Porém, caso decidissem pela inclusão ao sistema, deveriam estruturar um Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), um Conselho Gestor do Fundo e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Os estados, por sua vez, deveriam atuar enquanto articuladores dos planos municipais, dando apoio e supervisionando a atuação dos mesmos, a fim de se fazer aplicado o planejamento elaborado em esfera nacional (art.7º da Lei Federal n. 11.124).

Esta estruturação do SNHIS foi uma importante estratégia “para aumentar as capacidades de planejamento em termos técnicos e institucionais dos estados e municípios” (DUTRA, 2013, p.109). Os conselhos municipais possibilitaram uma certa ampliação da transparência, os fundos otimizaram os repasses - uma vez

---

<sup>18</sup> O Projeto Moradia é o nome dado ao projeto político lançado em 2000, gestado por um grupo de acadêmicos em conjunto ao Partido dos Trabalhadores (PT) e publicado pelo Instituto Cidadania, em parceria com a Fundação Djalma Guimarães. O Projeto Moradia pode ser considerado, ambigualmente e ao mesmo tempo, um momento de avanço prático das demandas reais da habitação via programa de governo e um certo rebaixamento do horizonte contestatório da luta popular pela reforma urbana.

que ocorriam “na modalidade fundo a fundo” (DUTRA, 2013, p.106) - e, com o esforço do MCid para que houvesse uma capacitação dos entes federados através de cursos, seminários e publicações, foi possível a formulação planos metodologicamente sistematizados contendo três pontos estruturantes: proposta metodológica; diagnóstico do setor habitacional; e estratégias de ação (DUTRA, 2013).

Entretanto, em 2005 houve uma mudança de conjuntura política que, segundo Ferreira (2019, p.7),

forçou o governo federal a negociar a ampliação da participação de partidos coligados no poder executivo. Entre as exigências feitas pela coalizão, a chefia do Ministério das Cidades era uma das prioridades. Para evitar o agravamento da crise política, o governo abdicou da proposta de desenvolvimento urbano integrado para as cidades brasileiras e o SNHIS foi continuamente enfraquecido.

Apesar da complexa estrutura formada, na prática, muito pouco dos planos municipais de habitação saíam do papel. A linha do tempo abaixo ilustra o adiamento constante dos prazos que, de certa forma, favoreceu os municípios, uma vez que mesmo sem possuírem os instrumentos exigidos (FLHIS+ PLHIS + CGFLHIS) usufruíram dos recursos do FNHIS, desestruturando as intenções iniciais de uma política habitacional integrada ao desenvolvimento urbano nacional.

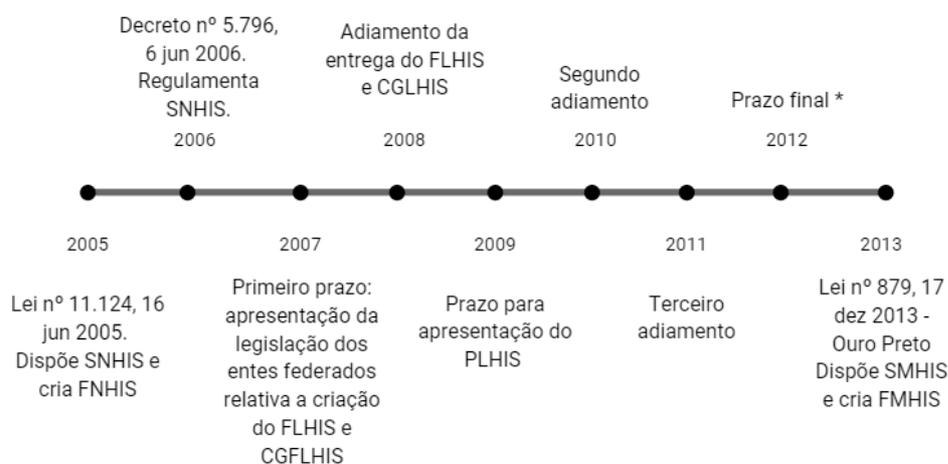


Figura 6: Linha do tempo SNHIS - Fonte: Elaboração própria.

\* Em 2012, foi entregue pela empresa CRB Arquitetos o diagnóstico para elaboração do PLHIS de Ouro Preto.

Como citado anteriormente, o período do SNHIS e a tentativa de pô-lo em prática - já que, em suma, grande parte dos planos não saíram do papel - foi extremamente importante, pois proporcionou um significativo ensaio do que seria o exercício da democracia participativa e horizontal na gestão da política habitacional e das cidades. Em que pese a vida curta do SNHIS, pela primeira vez na história, municípios tiveram a oportunidade de olhar para sua realidade habitacional, diagnosticá-la e elaborar propostas de soluções de acordo com suas especificidades locais, e por isso é necessário levá-lo em consideração como uma importante referência técnico-política de planejamento urbano descentralizado. Este período seria definitivamente interrompido, de forma brusca, pelo então novo Programa Minha Casa Minha Vida, como será apresentado no próximo capítulo.

### **3.3 Programa Monumenta (2000-2010)**

O Programa Monumenta começou a ser elaborado em 1996 a partir de uma Carta Consulta do IPHAN ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que apresentava uma proposta de programa de preservação patrimonial baseado em duas principais experiências: do governo equatoriano em Quito, que através de recursos financiados pelo BID restaurou áreas urbanas e fomentou novos empreendimentos privados na área reabilitada; e da experiência de Barcelona, que apoiou-se em parcerias público-privadas e na desburocratização para a contratação de empresas privadas (CARMO, 2020). Essa experiência ficou conhecida no âmbito internacional do planejamento urbano como “planejamento estratégico”, sendo massivamente difundido pelo mundo em formato de receita para o sucesso das intervenções urbanas (LEAL, 2017).

Após a aprovação da Carta Consulta, em 1998 foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Cultura (MinC) e a UNESCO, em seguida, em 1999, foi assinado o empréstimo concedido pelo BID<sup>19</sup> ao Governo Brasileiro. Programa Monumenta iniciou-se efetivamente apenas no ano 2000.

---

<sup>19</sup> Carmo cita em sua dissertação os detalhes sobre os valores deste empréstimo “62 e meio milhões de dólares de empréstimos do BID ao Governo Federal; 30 milhões de dólares de investimentos federais a fundo perdido; 20 milhões de dólares de contrapartida dos estados e municípios beneficiados; 12 e meio milhões de dólares de patrocínios de instituições e empresas privadas, somando 125 milhões de dólares” (NETO, 1999, p.1).

Vale pontuar que neste momento o Estado brasileiro era governado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que abraçava as ideologias políticas-econômicas da mundialização e neoliberalismo (DUARTE, 2010) e o desenho do programa, apesar de inicialmente ter partido do próprio IPHAN, acabou determinado pelas propostas trazidas pelo próprio BID (LEAL, 2017).

Carmo descreve como foi feita a organização das entidades responsáveis pelo programa: dentro do MinC foi criado a Unidade Central de Gerenciamento (UCG), um órgão executor que funcionava com participação de terceirizados e ficou responsável pela parte técnica vinculada à UNESCO. Já dentro do IPHAN, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) que ficou responsável pelo acordo de empréstimo com o BID e a coordenação das ações. Ou seja, nesse primeiro momento, a organização efetiva do programa estava na mão do MinC e o IPHAN, originalmente o responsável pelas questões patrimoniais no país, acabou ficando à margem.

Para os elaboradores do programa, segundo Duarte, às políticas de preservação patrimonial realizadas anteriormente afastaram-se do povo ao valorizar apenas um recorte de Brasil - branco, português e colonial - e também não foram efetivos em estimular a participação da iniciativa privada, o que resultou em um oneroso custo para o poder público que era o único responsável pelo financiamento das obras.

Para o então Ministro da Cultura Francisco Weffort, em uma publicação feita para o Banco Mundial em 2001, não seria possível valer-se das benesses da globalização sem que houvesse uma democratização da imagem do nosso patrimônio tornando-o mais condizente às “nossas reais raízes nacionais e ao perfil desenvolvimentista de nossa economia” (WEFFORT, 2001, p. 40). Já Pedro Taddei Neto, arquiteto e urbanista, e um dos primeiros elaboradores do Programa Monumenta, nesta mesma publicação do Banco Mundial, aponta os mecanismos fiscais criados pelo governo brasileiro para assegurar a sustentabilidade econômica do programa, além da participação de entidades privadas neste financiamento. Estes mecanismos são a criação de Fundos Municipais que recolheriam a renda gerada pelos edifícios restaurados para serem utilizadas em novas obras e, para a ampliação da participação da iniciativa privada no

financiamento da conservação do patrimônio cultural, Neto cita a lei federal de incentivo fiscal<sup>20</sup>.

A mesma publicação também conta com um artigo escrito por Arthur Darling, economista do BID, no qual traça algumas premissas para o programa, sendo elas: o estabelecimento de estratégias para priorização dos bens imóveis que receberão investimentos, o fortalecimento das instituições municipais, bem como o incentivo às parcerias público-privadas, além da conscientização da população sobre a importância desses bens. Por fim, Darling conclui que os países da América Latina não possuem recursos para sustentar seu patrimônio cultural e que o Programa Monumenta é uma iniciativa para que o patrimônio cultural seja entendido como um recurso econômico.

Tendo em vista todos esses mecanismos e premissas postas pelos elaboradores do programa, Duarte conclui que:

A negação do papel central do Estado na preservação, na verdade, a desregulamentação desta, associada à entrada em cena das municipalidades e do setor privado, nada mais é do que uma clara referência ao primado da redução da ação da máquina estatal, mantra neoliberal entoadado à exaustão no período como panacéia para a gestão (ou melhor, o gerenciamento) do país. (DUARTE, 2010, p.69)

Segundo Leal, “o desafio proposto pelo Monumenta era abranger todo o território nacional e se desenvolver como um programa que servisse como modelo, envolvendo organismos financiadores e agências multilaterais” (p.32).

Nos primeiros anos de implementação do Monumenta (2000-2003) foi elaborado um ranking das cidades prioritárias para o atendimento do programa. A elaboração partiu, a princípio, da criação de duas categorias de bens:

---

<sup>20</sup> Apesar de não ser citada no texto qual lei exatamente Neto diz a respeito, é presumível que trata-se da Lei nº8.313/91, mais conhecida como Lei Rouanet, que institui o Programa de Incentivo à Cultura (Pronac) e que, segundo o portal do IPHAN “O incentivo a projetos culturais baseia-se na renúncia fiscal e possibilita às empresas tributadas com base no lucro real a descontar até 4% do imposto devido e aos cidadãos contribuintes aplicarem, a título de doações ou patrocínios, uma parte do imposto de renda devido em projetos aprovados pelo Ministério da Cultura. Essas ações podem ser apresentadas tanto por pessoas físicas ou jurídicas quanto por pessoas jurídicas de natureza cultural;” (Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/622#:~:text=A%20Lei%20n%208.313%2C%20de,canalizar%20recursos%20para%20o%20setor.>> Acesso em: 06/06/2022).

SHUNs (sítios históricos urbanos tombados a nível federal) e CUMNs (conjuntos urbanos de monumentos nacionais tombados isoladamente, situados em área urbana, e guardando relação de proximidade entre si” (CARMO, 2020, p.63).

Segundo Carmo, esta divisão em categorias foi essencial para a escolha das áreas de interesse e, principalmente, para o entendimento de como deveria ser a atuação em cada uma das áreas.

Após esta primeira sistematização dos SNHUs e CUMNs, foi formado um GT composto por especialistas independentes da área de patrimônio oriundos de diversos setores governamentais e privados para a elaboração do ranking. Duarte (2010) sinaliza que o GT seguiu “uma matriz acadêmica e científica, priorizando-se o conhecimento e a experiência prática dos integrantes de um grupo de formação necessariamente heterogênea” (p.73). Os critérios estabelecidos para hierarquização dessas áreas foram, segundo Duarte: “pluralidade; descentralização; homogeneidade/diversidade; singularidade; vazio cronológico; e risco.” (p.73). No total foram 101 áreas rankeadas e Duarte avalia que a seleção foi equilibrada e não manteve privilégios regionais. Também foi aberta a possibilidade de inserção de municípios interessados que deveriam encaminhar a UCG uma carta consulta para avaliação.

Entretanto, esse método de *ranqueamento*, levou as cidades interessadas a entrarem “em luta por mais recursos e posições mais favoráveis no ranking, progressivamente passaram a usar artifícios, lícitos ou não, para pontuarem positivamente na grade de prioridades” (DUARTE, 2010, p.75). Para além, ao retirar de cena a atuação do Estado e colocar na mão das municipalidades a administração dos recursos e ações, gerou-se um problema de execução detectado pelo relatório do BID em que foi apontado questões como “a inadimplência deles, a sobreposição de burocracias, a rotatividade de funcionários, as transições bianuais de governos nos diferentes níveis, a necessidade de capacitação constante, a fragilidade ou ausência dos instrumentos jurídicos locais” (GIANNECCHINI;PEIXOTO, 2019, s/p).

Ao mesmo tempo, o financiamento feito através de uma instituição financeira internacional, acarretou no aumento da dívida externa do país (DUARTE, 2010) e a frágil participação do IPHAN e os constantes enfrentamentos

entre a instituição e a UCG também se mostraram um obstáculo a ser superado (CARMO, 2020).

Em 2003, com a entrada do governo Lula, o programa teve seu caminho alterado, partindo do pressuposto que a União deveria ser mais atuante, aos poucos o programa vai abandonando a visão de mercado que impulsionou sua criação. O primeiro passo foi a incorporação do GT - IPHAN à UCG e um acordo de cooperação técnica entre o IPHAN e outros três ministérios (das Cidades, do Meio Ambiente e da Cultura) a fim de conjugar as questões patrimoniais na elaboração dos planos diretores das cidades (DUARTE, 2010).

Já em 2004, foi implementado, por meio de um contrato de financiamento estabelecido entre a CEF e o MinC a juros praticamente simbólico, o Programa de Recuperação de Imóveis Privados que será tratado com mais profundidade no próximo subcapítulo enquanto estudo de caso, uma vez que pela primeira vez houve uma tentativa federal de implementar um programa que tivesse interesse em recuperar imóveis privados de uso habitacional e/ou mistos. Segundo Duarte "Este é considerado um dos pontos altos do Monumenta, por atingir um contingente populacional carente e sempre colocado à margem das benesses da preservação" (p.76). Apesar da entrada do banco estatal, o BID permaneceu vinculado ao Monumenta até o fim de 2006.

Indo além no âmbito das discussões acerca do conceito de patrimônio, o Monumenta lançou em 2006 um edital no qual foram escolhidos 77 projetos, distribuídos em 46 cidades, de desenvolvimento de atividades econômicas, de qualificação profissional em restauro e conservação e de criação de núcleos de educação profissional em restauro (DUARTE, 2010). Esse movimento se alia principalmente aos objetivos da gestão petista de gerar empregos, além de ampliar o entendimento do patrimônio imaterial com as populações envolvidas (CARMO, 2020).

Por fim, o governo incorporou o Programa Monumenta à estrutura do IPHAN e tornando-o um programa estratégico do MinC, demonstrando uma evolução do entendimento público acerca do patrimônio cultural que não era mais entendido como um simples monumento - como era visto durante o PCH - ou como um documento, na primeira fase do Monumenta - mas sim, um instrumento

necessário para o desenvolvimento socioeconômico destes territórios patrimonializados e comunidades envolvidas (DUARTE, 2010) e imprescindível dentro das políticas públicas de desenvolvimento urbano municipal (CARMO, 2020). Então, em um movimento para maior aproximação das gestões municipais, vinculado ao IPHAN, inicia-se a construção dos chamados “Planos de ação para as Cidades Históricas” (LEAL, 2017).

Apesar do indício de fortalecimento do programa, as ações do governo tomaram novos rumos que acabaram por resultar, em 2010, no fim do mesmo com sua substituição pelo subsequente Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas.

Dentre os ganhos observados ao longo do percurso traçado pelo Monumenta, destaca-se principalmente “o levantamento de dados bibliográficos e documentais sobre os sítios analisados, a elaboração de um banco de dados específico e o estabelecimento de uma tipologia de sítios” (CARMO, 2020, p.107), além da ampliação notória do entendimento de patrimônio que, a partir de uma perspectiva antropológica, incorporou territorialmente partes do Brasil anteriormente renegadas. Entretanto, apesar dos avanços, Carmo observa que, no início do programa, apesar da nova fórmula utilizada, ele permanecia alinhado as antigas premissas de retorno econômico já postas pelo PCH e, ao decorrer da implementação e até seu encerramento, o que deveria ser uma programa de integração e desenvolvimento socioeconômico através da valorização do patrimônio material e imaterial, acabou reduzido a obras de restauração seguindo valores estilísticos e históricos, reafirmando a posição de que existiria um “grupo de iluminados” (CARMO, 2020, p. 105) capazes de determinar o que é patrimônio cultural e como ele deveria ser cuidado.

### **3.4 Programa de Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos - Monumenta (2004-2009)**

O Programa Monumenta, em seu modelo inicial, como visto no subcapítulo anterior, iniciou-se com o objetivo de dinamizar os centros patrimonializados através da implementação de atividades ligadas essencialmente ao turismo, tomando-o como única atividade econômica capaz de garantir sustentabilidade

econômica para estas áreas, a partir de uma perspectiva ideológica-política de características neoliberais . Porém, com o desenvolver do programa, ficou constatado que apenas a preservação pontual dos bens e o estímulo ao turismo, não eram suficientes para garantir a preservação do patrimônio cultural, muito menos para reinseri-lo na dinâmica urbana (DIOGO, 2009).

Tendo este fato em vista, e seguindo com os planos de inserir a população na política para preservação do patrimônio, o Monumenta criou o subprograma, vinculado a Caixa Econômica Federal (CEF), de financiamento para a recuperação de imóveis privados dentro do perímetro tombado das cidades históricas. O subprograma atenderia não só o requerimento para edifícios de uso residencial, mas também de uso comercial, entendendo que se tratava de “um instrumento capaz de consolidar a questão da moradia como eixo estrutural das estratégias de recuperação dos centros históricos, tanto nas grandes cidades como nas pequenas" (DIOGO, 2009, p.21).

Contudo, ao não direcionar o financiamento somente ao uso habitacional, o Programa Monumenta intencionava a diversificação de usos no espaço urbano e, principalmente, o uso misto das edificações, que em sua maioria historicamente apresentavam este tipo de uso que foi sendo descaracterizado ao longo do tempo. Diogo aponta que em muitos casos, atualmente, os andares superiores destes casarões são utilizados como depósitos ou apenas subutilizados. Para a autora, o estímulo à existência de uma atividade comercial no pavimento térreo agregado ao uso habitacional nos pavimentos superiores pode ser uma solução para que haja receita para a manutenção do edifício.

O financiamento de imóveis privados era, desde a concepção inicial do Monumenta, um pilar essencial para a sustentabilidade econômica do programa através do retorno aos fundos municipais. Entretanto, a iniciativa só começou a tomar forma efetiva na segunda fase do Monumenta em 2003. Isto se justifica pela dificuldade em operacionalizar financiamentos que atendessem a realidade financeira de famílias de baixa renda. A princípio, a proposta colocada através do BID continha "um conjunto excessivo de regras e de pré-condições exigíveis dos financiados e um regulamento operacional bastante rígido" (p.30), sendo necessária muita negociação para afrouxar tais condições.

Segundo a autora, um dos focos prioritários do programa de financiamento era possibilitar o acesso de famílias com renda de até 3 SMs, que correspondia no momento da publicação a 82,5% do déficit habitacional no país. Para isso, o financiamento foi em parte subsidiado ao oferecer, além dos juros zero, a isenção de seguros e taxas e prazo de pagamento estendido. Para estimular a participação destas famílias, foram criados critérios e condições distintas, reconhecendo que existe uma desigualdade latente na sociedade brasileira e que alguns grupos precisam de atendimento diferenciado. Dentre estes critérios diferenciados, destaca-se: era possível apresentar renda informal; os itens financiáveis eram mais abrangentes; era possível receber uma parcela do financiamento como adiantamento, para dar início às obras; os usuários (inquilinos) dos imóveis também poderiam pedir o financiamento; entre outros (DIOGO, 2009).

O subprograma, que atendeu 25 cidades em 16 estados diferentes, tinha como previsão um investimento de R\$50 milhões de reais, o que corresponde a 20% do investimento total do Monumenta. A publicação consultada, “Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos” organizada por Diogo, foi produzida enquanto o programa estava em curso, por tanto os dados apresentados correspondem ao que foi realizado até o ano de 2008 e segundo a autora, até aquele momento, já haviam sido gastos R\$14,6 milhões na recuperação de 300 imóveis em 20 cidades. Dos imóveis atendidos, 40% abrigavam famílias com renda inferior a 3 SMs e 60% das pessoas financiaram valores iguais ou inferiores a R\$20mil.

Para a execução do subprograma foram montadas Unidades Executoras de Projeto (UEPs) vinculadas às cidades ou aos estados para a execução do programa. Na equipe deveriam ter no mínimo um especialista em patrimônio, um especialista em finanças e outro que entendesse de obras. Entretanto, a autora sinaliza que havia um contraste evidente nessas equipes e que algumas não tinham apoio e estrutura suficiente. Essas equipes possuíam uma função fundamental dentro de todo o processo, desde a divulgação do edital, a comunicação com os possíveis mutuários, esclarecimento de dúvidas, etc. Portanto, a diferença de estruturação dessas equipes em cada cidade resultou diretamente na efetividade do programa. O IPHAN era responsável por selecionar os imóveis, conceder orientação técnica

e aprovar os projetos propostos. Entretanto, a aprovação do projeto costumava demorar mais do que o previsto no edital, atrasando o recebimento do financiamento. Já a CEF era o agente operador dos recursos, trabalhando como um intermediário.

O desenho completo do programa , explicitando o fluxo para o financiamento e as respectivas funções dos envolvidos, está presente na Tabela 4 na próxima página.

Em relação às dificuldades encontradas durante a formulação e execução do programa, Diogo destaca quatro eixos onde residiam os maiores entraves: o sistema bancário, as especificidades relacionadas aos proprietários e seus bens, a execução das obras e a participação social.

Dentro do primeiro eixo, o sistema bancário, as dificuldades se iniciaram já nas primeiras tentativas de diálogo para montar um proposta que atendesse as demandas do programa, uma vez que, ainda que se trata-se de um banco estatal, a visão operacional da CEF estava alinhada a dos bancos privados, entrando em conflito com os interesses governamentais. Para além, a alta rotatividade de funcionários do banco, gerou uma necessidade de constante capacitação técnica, o que segundo a autora, levou os técnicos da CEF, em alguns casos, por desconhecimento ou simplesmente por seguirem protocolos de outras operações mais comuns realizadas pelo banco, a infração das regras do Monumenta. Diogo entende que para que haja continuidade deste subprograma, seria necessário “investir na parceria com a Caixa para aprimorar os instrumentos desenvolvidos e construir novos, a partir da experiência de trabalho conjunto acumulada nesses anos” (DIOGO, 2009, p.32). Por fim, mesmo que tenham conseguido chegar em uma proposta com condições facilitadas, a operação truncada envolvendo tantas etapas exaustivamente burocráticas se tornou um um entrave para que diversas famílias chegassem a de fato conseguir o empréstimo.

O FLUXO DE FINANCIAMENTO ESTABELECIDO PELO PROGRAMA				
1º: EDITAL	2º: ANÁLISE DA PROPOSTA	3º: CONTRATAÇÃO DO FINANCIAMENTO	4º: EXECUÇÃO DAS OBRAS	5º: PAGAMENTO DA DÍVIDA
Quem pode participar	Econômica- Financeira	Condições de Financiamento	Mutuário	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prazo de carência de 6 (seis) meses, contados a partir da conclusão das obras;</li> <li>• A cobrança mensal é feita pela Caixa por meio de boletos em favor dos Fundos Municipais de Preservação;</li> <li>• Nos casos de atraso do pagamento são cobrados juros de mora de 1% ao mês para até 10 dias de atraso e de 2% para atrasos maiores;</li> <li>• Caso a inadimplência chegue a seis meses, o contrato é encerrado pela Caixa e a prefeitura executa a garantia ofertada;</li> <li>• A prestação de contas é feita por meio da execução das obras de acordo com o projeto, orçamento e cronograma aprovados. Não são exigidos os documentos relativos à comprovação de gastos.</li> </ul>
Pessoas físicas ou jurídicas, proprietárias ou seus parceiros, formalmente constituídos, possíveis compradores, inquilinos e moradores que comprovassem a utilização dos imóveis para fins residenciais e/ ou comerciais nos últimos cinco anos.	Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juro zero.</li> <li>• Correção anual da dívida com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC.</li> <li>• Contratação de seguro não obrigatória.</li> <li>• Inexistência de limite de idade para contrair o financiamento.</li> <li>• Aceitação de comprovação de renda informal.</li> <li>• Formas de garantia: hipoteca, fiador ou depósito caução para os contratos até R\$ 50 mil.</li> <li>• Possibilidade de adiantamento de recursos para o início das obras.</li> <li>• Pagamento da dívida em 10, 15 ou até 20 anos.</li> <li>• Isenção da Tarifa Operacional Mensal da Caixa para os mutuários com renda inferior a 3SM.</li> </ul>	As obras são contratadas diretamente pelos mutuários e podem ser realizadas por empreiteiros, construtoras ou mão-de-obra autônoma, como o mutuário achar melhor, desde que garanta a boa execução dos serviços de acordo com o projeto aprovado pelo Iphan.	
	CEF avalia a garantia e, no caso de hipoteca, o imóvel.			
Quais itens são financiáveis	Técnica		CAIXA	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperação de fachadas e coberturas, estabilização ou consolidação estrutural da edificação e embutimento da fiação elétrica;</li> <li>• Os custos de projeto, da placa de obra e de registro da hipoteca do imóvel;</li> <li>• Para famílias com renda até 3 SM: instalações sanitárias e da adequação do imóvel à geração de renda.</li> </ul>	Iphan analisa o projeto e a compatibilidade dos valores apresentados no orçamento da obra com os existentes no mercado e a adequação do cronograma físico-financeiro à obra. A análise dos orçamentos superiores a R\$ 50 mil é feita pela Caixa, e as demais, pela UEP, assim como a análise do cronograma.		Os recursos são repassados integralmente para a Caixa, que os mantém em uma conta poupança bloqueada em nome do mutuário e vai liberando as parcelas de acordo com a execução das obras e o cronograma aprovado.	

Tabela 4: Fluxo de Financiamento estabelecido pelo Programa. Fonte: DIOGO, 2009. Elaboração própria.

Em relação ao segundo eixo, os proprietários e seus bens, Diogo sinaliza duas situações muito recorrentes que o IPHAN se depara em relação aos imóveis privados: "Ora pessoas que de fato não têm condição financeira para conservar os imóveis, ora com proprietários que não se interessam pela preservação do patrimônio e esperam apenas o momento de se desfazer do bem, ou que ele se desfaça" (DIOGO, 2009, p.26), em algumas cidades houve uma certa resistência dos proprietários para aderirem ao programa, pois não se importavam com a importância patrimonial do bem.

Outro ponto dentro deste mesmo eixo diz respeito à situação jurídica dos imóveis, que por serem propriedades antigas muitas vezes possuem pendências com a lei, bem como "inventários abertos há décadas, uma infinidade de herdeiros e inexistência de qualquer tipo de registro" (DIOGO, 2008, p.37) e cita o caso específico de Ouro Preto, em que o cartório sofreu um incêndio deletando por completo vários registros de imóveis. Foi cogitado incluir a regularização jurídica dos imóveis como item financiável, entretanto por ser inviável estimar os custos deste item, foi retirada a proposta.

Já quanto às questões de execução das obras, foi observado que a falta de apoio técnico no acompanhamento das obras e na formação de mão-de-obra resultou em problemas construtivos que poderiam ter sido evitados. Segundo a autora, principalmente nas pequenas cidades, a demanda por mão-de-obra qualificada era superior ao que havia disponível e, em alguns casos, faltaram até mesmo materiais de construção.

Por fim, em relação ao quarto eixo, a participação social democrática da comunidade não foi efetiva devido à falta de participação e articulação dos conselhos curadores do fundo que, para além de exercer o controle social sobre o fundo, também deveriam contribuir para a divulgação e apropriação do patrimônio cultural pela comunidade. Em 2007, percebendo que o avanço do programa não era acompanhado pela população através dos meios de participação, a Coordenação Nacional iniciou uma série de ações de "mobilização social, divulgação, capacitação de conselheiros, captação de recursos e desenvolvimento de projetos" (DIOGO, 2009, p. 37).

Na publicação consultada para este estudo de caso, alguns resultados parciais quantitativos são apresentados a partir dos dados coletados até outubro de 2008 - o programa seguiria sendo executado até o final de 2009, quando se encerrou o contrato do governo federal com o BID. Segundo Diogo, a linha de corte para a análise da experiência foi estabelecida no momento em que se atingia a marca de 300 recuperações contratadas e 165 obras concluídas, representando a execução financeira de 30% do total disponível para este subprograma. Essas 300 contratações eram oriundas de 1449 propostas feitas pela população de 25 cidades, em Ouro Preto especificamente, de 45 propostas até aquele momento, haviam sido assinadas apenas 8 recuperações. Ainda dentro deste universo de 300 imóveis, destaca-se o uso residencial como preponderante (76%), contra 13% comercial, 9% misto e 2% outros usos.

Em relação ao valor dos contratos propostos e contratos efetivamente firmados, observa-se, a partir das tabelas 5, 6 e 7 apresentadas abaixo, que a maior parte dos recursos foi destinada a uma pequena parcela dos imóveis.

<b>Propostas de financiamento apresentadas até out/2008</b>				
<b>Valores demandados</b>	<b>Nº de propostas</b>		<b>Valores totais</b>	
Até R\$20mil	601	41%	R\$ 8.521.614,46	9%
De R\$20mil a R\$50mil	493	34%	R\$ 17.438.772,91	19%
De R\$50mil a R\$100mil	211	15%	R\$ 15.134.998,55	17%
Mais de R\$100 mil	145	10%	R\$ 48.780.591,57	54%
<b>Total</b>	<b>1450</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 89.875.977,49</b>	<b>100%</b>

Tabela 5: Propostas de Financiamento - Monumenta. Fonte: IPHAN,2009. Elaboração própria.

Contratos de financiamento assinadas até out/2008				
Valores contratados	Nº de contratos		Valores totais	
	Até R\$20mil	172	57%	R\$ 2.438.919,54
De R\$20mil a R\$50mil	75	25%	R\$ 2.588.977,98	18%
De R\$50mil a R\$100mil	29	10%	R\$ 2.035.680,70	14%
Mais de R\$100 mil	24	8%	R\$ 7.589.263,57	52%
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 14.652.841,79</b>	<b>100%</b>

Tabela 6: Contratos de Financiamento assinados - Monumenta. Fonte: IPHAN,2009. Elaboração própria.

Contratos assinados com mutuários com renda de até 3 SMs até out/2008				
Valores contratados	Nº de contratos		Valores totais	
	Até R\$20mil	111	81%	R\$ 1.554.936,39
De R\$20mil a R\$50mil	23	17%	R\$ 770.170,37	31%
De R\$50mil a R\$70mil	3	2%	R\$ 173.163,48	14%
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 2.498.270,24</b>	<b>100%</b>

Tabela 7: Contratos assinados mutuários até 3 SMs - Monumenta. Fonte: IPHAN,2009. Elaboração própria.

Os números apresentados pelo próprio IPHAN mostram que de fato houve uma tentativa da equipe seletora das propostas em priorizar o acesso do financiamento aos mutuários de menor renda, uma vez que, levando em consideração que a maioria deles (81%) firmaram contratos de valores até R\$20mil e que comparando a relação entre o número de propostas e o número de

contratos firmados - em contratos neste espectro de valor - houve um aumento de 16%<sup>21</sup>. Contudo, ainda que possa ter havido a intenção de priorização dos mutuários com renda de até 3 SMs. , os dados também mostram que apenas 17%<sup>22</sup> dos valores disponibilizados foram repassados a este grupo.

O real problema por de trás da constatação destes números é que, se tratando de um programa público para financiamento de imóveis privados, sumariamente se trata de uma política de valorização do capital imobiliário e que causará um aumento da especulação imobiliária, de maior ou menor grau a depender do território, que irá seguramente gerar expulsão territorial de famílias de menor renda. Portanto, ainda que mais famílias tenham recebido menos recursos, quem estará realmente se beneficiando são os mutuários, com maior capacidade de endividamento, logo com maior renda, que puderam acessar um financiamento de valor superior com praticamente os mesmos benefícios que as famílias de baixa renda gerando, assim, maior valorização de seus imóveis. Ao não estabelecer uma diferenciação de condições entre faixas de renda, o programa acabou beneficiando com maior intensidade famílias de renda mais alta. E ao não estabelecer nenhum mecanismo de controle da especulação imobiliária, colocou os habitantes de menor renda das cidades atendidas mais susceptíveis à expulsão territorial pela inflexão de preços gerada. A própria autora assume, mesmo que de forma breve, que o programa falhou em não articular com os municípios ferramentas para frear a especulação.

---

<sup>21</sup> O número de propostas para valores de até R\$20mil foram 41% e se efetivaram em contratos assinados 57%.

<sup>22</sup> Comparação entre o Valor total de contratos assinados (R \$14.652.841,79) com o Valor total de contratos assinados por mutuários com até 3 SMs de renda (R\$ 2.498.270,24).

## **CAPÍTULO 4: A segunda fase de gestão petista em meio as consequências da crise neoliberal de 2008**

### **4.1 Programa Minha Casa, Minha Vida (2009-2020)**

Após todo o esforço e luta política de diversos setores da sociedade para a formulação e implementação de uma política habitacional integrada e descentralizada, visando a autonomia dos municípios para que as demandas locais fossem atendidas em concordância a um desenvolvimento urbano planejado no Brasil, o governo Lula abandonou a estrutura do SNHIS ao criar o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Aprovado às pressas, o MCMV tinha como principal intuito aquecer a economia - que se via ameaçada pela crise financeira mundial de 2008, - através de subsídios no setor da construção civil, injetando recursos públicos em grandes construtoras privadas para produção em massa de habitações, na maior parte dos casos, de péssima qualidade e mal localizadas (COSTA, 2019). Como colocado por Ferreira et al (2019), a estruturação do MCMV é um retorno à fórmula do antigo BNH, utilizando uma demanda popular latente para ganhos políticos rápidos, uma vez que a população vulnerabilizada e mais afetada pelas crises econômicas é beneficiada pela geração imediata de empregos de baixa qualificação, e pela possibilidade de financiamento da tão sonhada casa própria. Entretanto, os principais beneficiados pelo formato do programa foram as grandes construtoras, que alcançaram lucros enormes e inéditos (COSTA, 2019).

Iniciado em 2009, o programa passou por quatro fases, representadas na tabela 1 abaixo. Os beneficiários foram segmentados em faixas de renda que, devido a alta crescente do salário mínimo, foram sendo alteradas ao longo dos anos. A divisão dos beneficiários em faixas teve como função organizar “as diferentes fontes de recursos, formas de financiamento e níveis de subsídio público” (COSTA, 2019, p.228), já que, “quanto menor a renda familiar, maior o subsídio público e menores as taxas de juros previstas pelo programa” (COSTA, 2019, p.228).

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	2019
<b>Faixa 1</b>	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$1.800	Até R\$1.800
<b>Faixa 1,5</b>	Não existia	Não existia	Até R\$2.350	Até R\$2.350
<b>Faixa 2</b>	Até R\$2.790	Até R\$3.275	Até R\$3.600	Até R\$4.000
<b>Faixa 3</b>	Até R\$4.650	Até R\$5.000	Até R\$6.500	Até R\$9.000

Tabela 8: PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar. Fonte: Relatório de avaliação PMCMV, 2020. Elaboração própria.

Em termos quantitativos, é possível caracterizar o programa como um sucesso, já que, de acordo com o Relatório de Avaliação do PMCMV, entregou mais de 5 milhões de unidades habitacionais e, diferentemente do BNH, conseguiu atender de forma significativa famílias mais vulneráveis, como demonstrado no tabela 2 abaixo:

	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
<b>Faixa 1*</b>	1.910.546	1.493.180	97,4
<b>Faixa 1,5</b>	150.127	150.127	18,4
<b>Faixa 2</b>	3.108.378	3.108.378	357,8
<b>Faixa 3</b>	363.349	363.349	57,3
<b>Em produção/estoque</b>	608.595	0.00	21,9
<b>Total</b>	6.140.995	5.115.034	552,8

\* As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas).

Tabela 9: Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020, por faixas. Fonte: Relatório de avaliação PMCMV, 2020. Elaboração própria.

Entretanto, o programa não foi efetivo em ampliar o acesso à moradia como direito constitucional, pois, ao injetar recursos públicos em grandes empresas dos setores imobiliário e da construção civil, sem qualquer tipo de controle ou regulação urbanística, resultou também em uma alta significativa dos preços imobiliários, sobretudo dos aluguéis nas Regiões Metropolitanas (COSTA, 2019).

Segundo o Relatório de Avaliação do MCMV, de 2011 a 2019, o déficit habitacional teve (tragicamente) um aumento de 12,5%, sendo que “o ônus excessivo com aluguel representou quase a metade do déficit, com 3 milhões de famílias nessa situação” (Relatório de avaliação PMCMV, 2020, p.19).

Em termos qualitativos, o programa gerou efeitos sócio-espaciais nefastos às cidades brasileiras. Ao permitir que as próprias construtoras escolhessem as áreas onde seriam inseridos os empreendimentos, priorizando os aspectos de viabilidade econômica (Ferreira *et al*, 2019), produziu-se uma expansão horizontalizada excessiva em muitas cidades, intensificando a segregação sócio-espacial e outros inúmeros problemas urbanos ao produzir casas sem cidade (COSTA, 2019 *apud* ROSA, 2014). Ou seja, nas bordas onde o acesso ao trabalho e aos equipamentos urbanos são escassos.

Como apontado por Costa (2019) em sua tese, este tipo de política pública coloca o Estado na posição de dispositivo de funcionamento do mercado, criando uma nova estratégia “selvagem de acumulação imobiliária [...] sob a máscara da política pública promotora de direitos” (COSTA, 2019, p. 234). Afinal, seu caráter híbrido, característico da racionalidade política neoliberal, conjuga em si – de forma pacificadora – interesses contraditórios, como a garantia de interesses dos grupos oligárquicos e o controle e a pacificação de grande parte dos conflitos de terra urbana. O MCMV seria gradualmente enfraquecido após o golpe do *impeachment* de 2016-17. Até que, em 2020, teria seu nome alterado, mantendo grande parte da estrutura formal, mas esvaziando o direcionamento de recursos para a população de menor renda.

#### **4.2 Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas (2009 - 2018)**

O Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC-CH) nasce em substituição ao Programa Monumenta a fim de consolidar novas práticas em relação à preservação patrimonial de forma conjugada ao desenvolvimento da autonomia dos municípios. O PAC-CH, vinculado ao Ministério do Planejamento, é um subprograma do PAC, programa lançado em 2007 com o objetivo de acelerar o crescimento de diversos setores estruturantes

da economia brasileira através da injeção de recursos estratégicos a fim de aumentar a dinamização econômica e, conseqüentemente, ampliar a oferta de empregos (LEAL, 2017).

Segundo Leal, ainda que o Monumenta tenha avançado em relação ao conceito de patrimônio de tenha se desafiado a abranger uma dimensão territorial mais plural, por ser estruturado dentro das premissas neoliberais, acabou se tornando um programa de espetacularização do patrimônio entrando em contradição com as diretrizes de sustentabilidade econômica.

O PAC-CH foi lançado pela primeira vez em 2009 pelo então presidente Lula, em um evento organizado na Praça Tiradentes em Ouro Preto. Durante seu discurso foi anunciado que 173 municípios brasileiros em todos os estados da federação seriam atendidos pelo programa e que, segundo a transcrição do pronunciamento feito por Carmo (2020), o programa iria para além das obras em monumentos isolados e trataria do “fomento às cadeias produtivas locais, o apoio às atividades produtivas, com ênfase para as atividades tradicionais e a promoção nacional e internacional para o ‘turismo cultural’” (p.67). Para Leal

o lançamento do PAC-CH/2009 fazia parte de um processo de crescente amadurecimento do entendimento da amplitude do patrimônio cultural, tendo sido, gradativamente, incluída a relevância da descentralização das ações, do envolvimento das gestões locais, e da dinâmica da cidade e autonomia local (LEAL, 2017, p. 38).

No ano de 2009, anteriormente ao lançamento do programa, foi feito um chamamento público para a elaboração do Plano de Ação para as Cidades Históricas que se enquadrassem dentro da seguinte definição “[...] sítios e conjuntos urbanos tombados em nível federal; com bens registrados como patrimônio imaterial e com sítios e conjuntos urbanos em processo de tombamento em nível federal.” (IPHAN, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014, p.4 *apud* LEAL, 2017, p.41). Ainda segundo Leal, ocorreram oficinas de capacitação de agentes públicos para a formulação desses Planos que tinham como principal objetivo estruturar e definir formas de intervenção que partissem de uma análise integrada de toda a cidade, considerando as áreas para além do perímetro tombado a fim de montar estratégias de preservação patrimonial que dialogassem

com desenvolvimento urbano e social. Vale ressaltar que a este ponto, teoricamente todas essas cidades já deveriam ter elaborado seus Planos Diretores e, por tanto, já havia alguma experiência dos mesmos em relação à participação social para elaboração de planos, ainda que, para este plano em específico, a participação social não tenha sido colocado como obrigatoriedade, embora fosse recomendado.

Já no ano de 2010, foi instituído por lei o Plano Nacional de Cultura (PNC) que tinha como quinta meta a elaboração do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) (LEAL, 2017). Este movimento estava alinhado à estrutura de governo implementada em relação ao setor da habitação, através do SNHIS, como já foi descrito no capítulo anterior.

Segundo as informações do IPHAN trazidas por Leal em sua dissertação de mestrado, 140 municípios de 22 estados concluíram a elaboração dos planos e o orçamento, para a realização de todas as ações propostas, ficaria em aproximadamente 8 bilhões de reais.

Para além da elaboração dos planos, nada mais de relevante foi feito até o ano de 2013 e os gastos até então empreendidos não estavam previstos nas leis orçamentárias do país o que faz as autoras Carmo (2020) e Leal (2017) acreditarem que os recursos estavam na verdade saindo do Programa Monumenta. Segundo o IPHAN, este momento de silêncio em relação ao programa estava sendo utilizado para estruturar as articulações com os estados e municípios e sistematizar informações, porém para Carmo, na verdade esse período de inatividade demonstra que o programa havia sido lançado sem que houvesse um desenho real já estruturado.

Foi somente em 2013, no final do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), que o PAC-CH foi relançado através de uma Chamada Pública apresentando o resultado da seleção feita entre os municípios que haviam participado da elaboração dos Planos de Ação. Dos 140 municípios que concluíram os planos, apenas 44<sup>23</sup> foram selecionados pelo programa. Ainda de acordo com

---

<sup>23</sup> Foram contempladas pelo PAC-CH: Penedo (AL), Marechal Deodoro (AL), Manaus (AM), Itaparica (BA), Maragogipe (BA), Santo Amaro (BA), Salvador (BA), Aracati (CE), Fortaleza (CE), Sobral (CE), Goiânia (GO), Goiás (GO), São Luis (MA), Congonhas (MG), Diamantina (MG), Mariana (MG), Sabará (MG), São João Del Rey (MG), Serro (MG), Ouro Preto (MG), Belo Horizonte (MG), Corumbá (MS),

Leal este momento foi de tensão política, pois havia sido gerada uma expectativa entre os municípios participantes e esta ruptura repentina ia completamente contra o que inicialmente o programa se propunha.

Através da análise do documento “Orientações para apresentação de propostas” (MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN, 2013 apud LEAL, 2017, p.55), Leal conclui que a prioridade da seleção foram cidades declaradas Patrimônio da Humanidade e que possuíssem os maiores conjuntos urbanos tombados com algum risco ou que marcassem o processo de ocupação territorial do país.

Por fim, a proposta final do programa e a liberação da verba ficou restrita a execução de projetos e obras em imóveis de uso público e em espaços públicos<sup>24</sup>. Percebe-se que a proposta inicial que englobava uma dimensão ampla de conservação do patrimônio voltou a se restringir aos mesmos objetivos de sempre: a espetacularização cenográfica estrita do perímetro tombado. Para além, o programa também peca em relação a premissa inicial de apoiar o desenvolvimento da autonomia municipal ao deixar de lado os fundos municipais já consolidados do Programa Monumenta e estabelecer uma maneira mais burocrática e dependente para o repasse das verbas para execução das ações (LEAL, 2017).

As formas de execução das ações do PAC-CH já definidas poderiam ser: direta, por meio do IPHAN; indireta, por meio do Termo de Compromisso que deveria ser assinado entre municípios e estados, para imóveis de uso público; ou indireta, por meio da assinatura de Termo de Compromisso via Caixa Econômica Federal entre municípios e estados, para projetos e obras em espaços públicos (CARMO, 2020, p.69)

---

Cuiabá (MT), Belém (PA), João Pessoa (PB), Olinda (PE), Recife (PE), Fernando de Noronha (PE), Parnaíba (PI), Antonina (PR), Rio de Janeiro(RJ), Vassouras (RJ), Natal (RN), São Miguel das Missões (RS), Porto Alegre (RS), Pelotas (RS), Jaguarão (RS), Florianópolis (SC), Laguna (SC), Aracaju (SE), São Cristovão (SE), Iguape (SP), Santo André (SP), São Luiz do Paraitinga (SP). (LEAL, 2017)

<sup>24</sup> “Seriam aceitas propostas que abrangessem desde restaurações arquitetônicas à pavimentação de vias de acesso aos conjuntos protegidos, embutimento de fiação aérea de iluminação em área de interesse cultural, sinalização de monumentos, sítios e edificações de interesse cultural, mobiliário urbano, adaptações para acessibilidade universal e arborização das vias ou jardins.” (LEAL, 2017, p.55)

Houve também a criação de uma linha de crédito no valor de R\$300 milhões de reais a fim de financiar imóveis privados, entretanto apenas algumas cidades no nordeste foram contempladas de forma pontual e o restante do país sequer pode acessar o recurso (LEAL, 2017).

De acordo com um técnico do IPHAN, em entrevista dada a Leal, a ruptura com a proposta inicial colocada durante o período de elaboração dos planos, se devia ao fato do PAC-CH ser subordinado ao PAC, o que acabou reduzindo o universo de ações possíveis limitando-as somente à execução de obras. Outro técnico, também em entrevista a Leal, lamenta o fato de não terem conseguido viabilizar a linha de crédito para imóveis privados dando continuidade ao Monumenta. Segundo ele, o modelo pensado se resumia em retirar uma parte do orçamento do IPHAN, depositar nos Fundos Municipais que, por sua vez, emprestariam o recurso aos beneficiários através da CEF e conforme a dívida fosse sendo paga ela retornaria ao próprio fundo.

Fato é, o programa inicial proposto em 2009 era um e, em 2013, se tornou outro completamente diferente, retornando à estaca zero das políticas públicas de preservação patrimonial e repetindo o mesmo modelo já implementado no PCH durante a ditadura. Este retrocesso fica ainda mais evidente ao notar-se o vultoso investimento em locais turísticos, principalmente aqueles que receberiam os eventos da Copa do Mundo e das Olimpíadas ou faziam parte do polo turístico correspondente (CARMO, 2020). Além disso tudo, o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), colocado como meta em lei no PNC foi completamente abandonado (LEAL, 2017).

O PAC-CH, mesmo depois do *impeachment* da presidenta Dilma, seguiu contratando obras até o final do mandato do presidente Michel Temer (CARMO, 2020).

#### 4.3 Villa Sanhauá - João Pessoa/PB (2018)

O objeto de estudo deste subcapítulo, a Villa Sanhauá, foi um projeto realizado pela prefeitura de João Pessoa/PB, entregue em 2018, que teve como objetivo reabilitar e dar uso a um conjunto de casarões históricos abandonados em grave estágio de arruinamento. Para isso, o projeto restaurou o casario de

sobrados, transformando-o em 17 unidades habitacionais de interesse social e em 6 unidades comerciais térreas para trabalhadores do setor cultural local. Os imóveis utilizados neste projeto, localizados na Rua João Suassuna<sup>25</sup> no Bairro do Varadouro, datam das décadas de 1920 e 1930 e são caracterizados dentro do estilo arquitetônico *Art-Déco*.

Em 2005, com o apoio e intermediação do Ministério Público, a prefeitura negociou com os proprietários a doação dos imóveis que se encontravam em ruína, restando somente as fachadas e as paredes laterais (LOPES; MONTEIRO; MACHADO, 2019). Nesta negociação, sete dos oito imóveis foram repassados à prefeitura, restando um único imóvel de fora, pois não era possível localizar os proprietários. Somente em 2014, este último imóvel foi declarado de utilidade pública e expropriado pela Procuradoria Geral do Município.

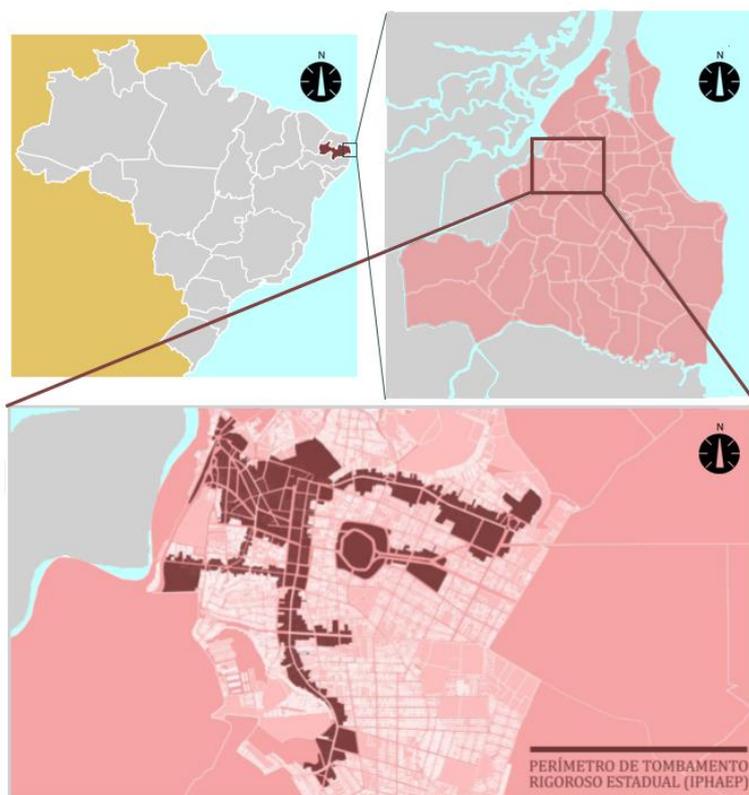


Figura 7: Imagem dos casarões antes de serem restaurados. Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa.

---

<sup>25</sup> A Rua João Suassuna é o principal eixo de ligação entre a chamada ‘cidade alta’ e a ‘cidade baixa’, onde está localizado o Porto do Capim no Rio Sanhauá. Essa via também dá acesso aos terminais rodoviários e ferroviários, além de ser a rota utilizada para acessar a região metropolitana de João Pessoa, localizada ao norte da cidade. Essas características dão a via um intenso movimento veicular (LOPES; MONTEIRO; MACHADO, 2019).

Como é possível perceber a partir destas primeiras informações, o centro histórico de João Pessoa, no início dos anos 2000 - assim como diversos outros centros históricos brasileiros, principalmente nas capitais do nordeste<sup>26</sup>-, encontrava-se em decadência, uma vez que, ao perder sua importância morfológica para o funcionamento do restante da cidade, perdeu também seu valor imobiliário, resultando na ocorrência de inúmeros abandonos de imóveis. Para entender este processo e a situação atual do centro histórico, os próximos parágrafos trarão um breve resumo baseado na dissertação de mestrado de Eudes Raony Silva (2016), intitulada “Centro antigo de João Pessoa: forma, uso e patrimônio edificado”, da evolução morfológica de João Pessoa.



Mapa 6: Localização do Centro Histórico de João Pessoa. Sem escala. Fonte: SILVA, 2016. Elaboração própria.

<sup>26</sup> Pizzolato (2021) em seu artigo “Villa Sanhauá em João Pessoa (PB, Brasil). Estudo de caso para a requalificação de centros históricos na América Latina” descreve o processo de esvaziamento dos centros históricos no século XX, principalmente na região Nordeste, como sendo resultado das transformações idealizadas de modernização que introduziu “novas construções standardizadas que não respeitam o entorno [...] além do [...] grande investimento em infraestrutura viária” (p.1). Essas transformações, que, em realidade, prezavam mais pelo ganho econômico de uma pequena parcela da população do que necessariamente pelo bem estar urbano, não tiveram muito controle do Estado, que praticamente nada fez para “mitigar as consequências do abandono” (p.7) gerado.

Conforme nos apresenta Silva (2006), o núcleo originário de João Pessoa se deu, ainda no primeiro século de colonização portuguesa, às margens do Rio Sanhauá, onde foi implantado o Porto do Capim, utilizado para enviar a produção agrícola, principalmente canavieira, para a metrópole europeia. Por 300 anos, este núcleo originário, formado pela região portuária do Varadouro e pela Cidade Alta, permaneceu morfológicamente inerte, atendendo a atividades exclusivamente portuárias, religiosas, administrativas e habitacionais de uma pequena população. Apenas no início do século XX, com o enriquecimento da produção algodoeira, as famílias proprietárias de terras rurais começaram a migrar para a capital e ocupar principalmente a região da Cidade Alta. Foi também neste período que muitas casas foram demolidas para darem lugar a edificações mais modernas nos estilos *Art Déco* e Eclético.

A partir dos anos 1930, apoiada em uma ideia de modernização, a administração pública criou novas ruas, impulsionando uma expansão da malha urbana na direção sul, causando a transferência das classes alta e média para essas novas regiões. Na segunda metade do século XX, a expansão continua mirando a região litorânea, que foi ganhando cada vez mais prestígio da população economicamente privilegiada. Com esse deslocamento do habitar, outras centralidades comerciais foram surgindo a fim de atender as demandas dos moradores. O centro antigo foi aos poucos perdendo sua importância, tendo como quebra definitiva da sua significância morfológica ao funcionamento da cidade a desativação e transferência do Porto do Capim para a cidade lindeira de Cabedelo. Desta forma, como aponta Silva (2016, p.53), “o uso residencial no Centro Antigo foi praticamente descartado pelas classes média e alta da população, ocasionando o abandono de vários casarios ou a subutilização destes”.

Atualmente, as regiões do Varadouro e da Cidade Alta abrigam atividades comerciais, em sua maioria voltadas para a população de renda mais baixa, e serviços, como oficinas mecânicas, serralherias e depósito de material de construção. Essas atividades, além de serem essencialmente diurnas, o que torna a região vazia no período noturno e finais de semana, “não mantiveram relações de preservação do conjunto de valor histórico ali presentes, culminando na sua constante descaracterização” (SILVA, 2016, p.53). A região do Varadouro, onde

ainda permanecem a maior parte das edificações de valor histórico, é também onde se encontra o maior parque de imóveis abandonados.



Mapa 7: Lotes com pavimentos sem uso no centro antigo de João Pessoa. Fonte: SILVA, 2016.

Para ampliar o conhecimento da área, é importante entender quem são os atores que constituem esse espaço atualmente: além dos trabalhadores que atuam diariamente nas atividades comerciais supracitadas, há também a população residente das cidades dormitório da região metropolitana, localizadas ao norte, que diariamente transitam pelo centro histórico para acessar outras centralidades da capital e que consomem nos comércios do centro antigo. Há também os moradores da ocupação do Porto do Capim, uma comunidade ribeirinha que ocupou a região quando houve a transferência do porto e que já está consolidada na área a mais 70 anos, mesmo assim, ainda sofrem constantemente ameaças de expulsão pelo poder público, inclusive intensificadas pelo processo de restauração do centro histórico.

Após a doação dos imóveis da rua João Suassuna, como relatam Lopes *et al* (2019) no artigo “Reabilitar para re-habitar: a trajetória dos oito casarões da rua João Suassuna”, diversas ideias surgiram para dar uso aos casarões que seriam restaurados. A primeira delas foi o Projeto Moradouro, proposto em 2006, que

abrigaria 35 unidades habitacionais. Todavia, para que o projeto fosse aprovado, o IPHAN exigiu que fossem realizadas pesquisas arqueológicas nos imóveis, e, devido à dificuldade em encontrar empresas especializadas neste tipo de serviço, a implementação do projeto foi adiada por alguns anos. Nos anos que se seguiram houve alternância de poder na prefeitura e, conseqüentemente, algumas mudanças de interesses políticos.

O uso habitacional proposto no primeiro projeto foi abandonado, e outros projetos foram feitos para que os casarões passassem a abrigar usos institucionais. Em 2010, a primeira ideia era transformar o espaço em uma “incubadora de empresas emergentes”, um espaço para incentivar e dar infraestrutura para as chamadas *startups* que surgiam na cidade. Já em 2012, uma nova ideia foi proposta, desta vez o espaço se tornaria um Centro de Recuperação de Computadores (CRC), “uma rede local de reaproveitamento de equipamentos de informática, formação profissional e inclusão digital” (LOPES; MONTEIRO; MACHADO, 2019, p.141).

Nenhuma das ideias de uso institucional foi para frente e, em 2013, por meio de uma política de requalificação do centro promovida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o projeto Moradouro foi recuperado. Como forma de viabilizar as unidades habitacionais, seria utilizado o PMCMV como meio de financiamento direcionado aos beneficiários da faixa 2.

O projeto, que a princípio só contava com unidades habitacionais, foi reformulado para abrigar, também, espaços de uso comercial, seguindo “o ideário preconizado pela Carta de Lisboa” (PIZZOLATO, 2021, p.10), a fim de garantir a diversidade de usos para manter a vitalidade e dinâmica urbana. Nesta proposta, esses espaços comerciais deveriam ser destinados ao “comércio local de apoio à moradia (mercearias, farmácias, padaria) e atividades culturais, equilibrando a ocupação noturna e diurna” (LOPES; MONTEIRO; MACHADO, 2019, p.143),

“atendendo a dois requisitos da Carta de Lisboa: revitalização e requalificação urbana”<sup>27</sup> (PIZZOLATO, 2021, p.11).

A escolha pela implantação de uso misto nas edificações, segundo a arquiteta co-autora do projeto, Raíssa Monteiro<sup>28</sup>, foi feita pelos arquitetos, servidores públicos e contratados da prefeitura, que enfrentaram uma batalha política interna para que a proposta conceitual fosse aceita. Tal escolha também acarretou em um entrave com o financiamento do MCMV, uma vez que os recursos só poderiam ser empregados em unidades habitacionais, mas não nas comerciais. Para além disso, esta modalidade de financiamento apresentou outros obstáculos, uma vez que “as diretrizes do MCMV [...] não abarcavam operações de reabilitação em conjuntos históricos” (LOPES; MONTEIRO; MACHADO, 2019, p.142), mas somente a construção de novas edificações. Por esses motivos de incompatibilidade de diretrizes entre o programa local e a política empregada nacionalmente como regra única, a prefeitura abandonou a possibilidade de realizar o projeto por meio do PMCMV.

No artigo “Reabilitar para re-habitar: a trajetória dos oito casarões da rua João Suassuna”, os autores consideram que teria sido uma oportunidade de mudança de paradigmas da política habitacional a nível nacional, caso o projeto tivesse sido levado para frente junto ao MCMV. Porém, assumem que talvez não tivesse sido possível concretizar os resultados esperados, uma vez que o projeto estaria sujeito a operações de mercado e à especulação imobiliária. Em entrevista, Monteiro informou que, durante o processo de decisão de onde sairiam os recursos, o corpo técnico não se importou muito em como seria operacionalizado a distribuição das casas aos beneficiários – se seria por meio da venda financiada junto a Caixa Econômica Federal (CEF), ou por meio de Concessão de Uso Oneroso, caso a iniciativa fosse realizada com recursos próprios da prefeitura.

---

<sup>27</sup> “Revitalização: Engloba operações destinadas a relançar vida económica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas.

Requalificação: Aplica-se sobretudo a locais funcionais da “habitação”, tratam-se de operações destinadas a tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e no contexto actual.” (Carta de Lisboa 1995, p. 1-2).

<sup>28</sup> Entrevista concedida no dia 29/07/2021. Raissa Gonçalves Monteiro é Arquiteta e Urbanista, Mestre em Assentamentos Humanos pela Universidade Católica de Leuven e co-autora do Projeto Vila Sanhauá. Atuou por três anos como arquiteta na Secretaria de Habitação Social (SEM HAB) na Prefeitura de João Pessoa.

Porém, atualmente, Monteiro enxerga como um grande ganho o fato das casas não terem sido disponibilizadas por meio de financiamento, pois, de alguma forma, a prefeitura pode vir a controlar o processo especulativo na região, uma vez que controla o valor dos aluguéis, o que não seria possível se as unidades habitacionais tivessem sido vendidas.

Por fim, em 2017, com recursos próprios, a prefeitura fechou um contrato, de acordo com o processo 2017/069126, no valor de R\$ 4.211.934,00 para a elaboração de projetos executivos e execução da reabilitação dos 8 casarões. Em 2018, foi publicada a Lei Municipal 13.585 que autorizou o município a fazer Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) onerosa desses imóveis para possibilitar a implementação do projeto Villa Sanhauá.

Decidida a fonte de financiamento do projeto e seus usos, o passo seguinte foi realizar a seleção dos beneficiários. Essa escolha representa um ponto sensível em projetos habitacionais, e ainda mais em projetos de revitalização de centros históricos, pois, como pontuado por Pizzolato (2021), ao inserir novos moradores existe um grande risco de gerar gentrificação na área. Se não houver um acompanhamento cuidadoso, os novos moradores podem vir a inflexionar os valores empregados na região, expulsando as comunidades pré-existentes.

Em 2017, a Prefeitura de João Pessoa lançou o edital de seleção<sup>29</sup>, no qual se especificava o perfil de quem poderia concorrer às unidades habitacionais e espaços comerciais. Destacam-se do texto as seguintes informações:

**1.2.1.** 17 (dezessete) unidades habitacionais, destinadas exclusivamente às pessoas físicas, que desenvolvam atividades culturais, artesanais ou que promovam a valorização dos elementos típicos da região do nordeste brasileiro (imóveis n<sup>os</sup> 01 a 17), situadas na Avenida João Suassuna, Varadouro, Centro Histórico, que receberão a concessão de direito real de uso onerosa (CDRU), pelo prazo de 20 (vinte) anos, podendo ser prorrogado, de acordo com o interesse da Administração;

**1.2.2.** 06 (seis) unidades para fins comerciais, exclusivamente nos ramos de alimentos, do turismo e de atividades culturais, artesanais ou que promovam a valorização dos elementos típicos do Nordeste (imóveis n<sup>os</sup> 01 a 06), situadas Avenida João Suassuna, Varadouro, destinadas às pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos, que receberão a permissão de uso onerosa, pelo prazo de 01 (um) ano, podendo ser prorrogado, de acordo com o interesse da Administração.

[...]

---

<sup>29</sup> Edital de Seleção nº01/2017 - Diário Oficial João Pessoa p.012 nº1613. Data: 24 a 30 de dezembro de 2017.

**1.6.** A unidade habitacional nº 05 será destinada exclusivamente para os candidatos portadores de deficiência. A comprovação da deficiência deverá respeitar as determinações previstas na Lei Municipal nº 10.983/2007, Lei Federal nº 13.146/15 e nos arts. 3º, IV, 5º, 23, II, todas da Constituição Federal.

[...]

**3.1.1.** No caso das pessoas físicas que estiverem concorrendo as unidades habitacionais - imóveis nº 01 a 17:

- Ser brasileiro;
- Não ser proprietário de imóvel urbano ou rural;
- Ter mais de 18 anos;
- Comprovação de atuação nas áreas artísticas e culturais por no mínimo 12 meses;
- Residente de João Pessoa a no mínimo 12 meses;
- Possuir renda familiar entre 1 SM e 10 SMs.

**3.1.2.** No caso das pessoas jurídicas que estiverem concorrendo as unidades comerciais nº 01 a 06, exclusivamente para o ramo de alimentos, do turismo e de atividades culturais, artesanais, ou que promovam a valorização dos elementos típicos do Nordeste:

- Possuir CNPJ;
- Comprovar atuação nos ramos citados acima;
- Não ser proprietário de imóvel urbano ou rural relacionado à atividade comercial;
- Não ser cessionário de outro imóvel público relacionado à atividade comercial;
- Não possuir débitos perante a Fazenda.

Observa-se no texto da lei que a intenção inicial do projeto, de estabelecer um comércio local dinamizador das relações urbanas (farmácia, padaria, salão de beleza, etc) foi desvirtuado no edital ao selecionar somente os beneficiários dentro de uma categoria de “artistas e comerciantes voltados para a produção de cultura regional do Nordeste”. Este recorte permitiu usos, como, por exemplo, atelier de pintura, produtora audiovisual, entre outros, que não geram fluxo nem permanência e, muito menos, atendem a uma demanda cotidiana dos moradores estabelecidos.

Ao fazer essa escolha política, o resultado atingido se diferenciou por completo da proposta idealizada pelo corpo técnico, e o que se observa atualmente é um fraco fluxo com pontos comerciais de portas fechadas tanto à noite quanto durante o dia, com exceção de um único bar que está sempre aberto. Para além, a crítica se estende à permanência de uma visão antiquada do poder público de que atividades turísticas são necessariamente a forma de desenvolver

a economia em áreas patrimonializadas, além de folclorizar a cultura local colocando-a dentro de uma caixa única de “cultura nordestina”.



Figura 8: Villa Sanhauá à noite. Fonte: André Dal’Bó da Costa, 30 de setembro de 2021.

Em relação aos beneficiários das unidades habitacionais, ainda que a faixa de renda determinada pelo edital a ser atendida seja tão ampla - de 1 SM a 10 SMs -, Monteiro (2021) considera que o edital selecionou corretamente quem realmente precisava, além de ter selecionado uma gama variada de usuários, abarcando desde famílias, idosos, portadores de necessidades especiais, jovens e mães solo. Todavia, Pizzolato (2021) considera questionável a seleção, uma vez que, mesmo o edital tendo tido o cuidado de selecionar

pessoas do próprio centro e que tenham atividades econômicas na região, [a prefeitura] tem na proposta macro de revitalização do Porto do Capim<sup>30</sup>

<sup>30</sup> “Quanto à revitalização do Porto do Capim, a Prefeitura realiza a construção de um parque temático com vista para as margens do rio Sanhauá, eliminando parte considerável das precárias construções edificadas ao longo dos últimos anos, privilegiando a recuperação de poucos edifícios do período do Império e começo da República. A configuração final do parque aponta uma solução

– região contígua ao empreendimento – a determinação do esvaziamento da comunidade pobre ribeirinha sem o devido acompanhamento, destinando-os em conjuntos habitacionais distantes do local de origem, quebrando assim a interação social (p.11).

Segundo Monteiro, a escolha por não destinar as residências à população do Porto do Capim se justifica pelo fato de que a Villa Sanhauá oferecia uma quantidade ínfima de unidades, incapazes de atender à demanda de toda a comunidade, o que levaria à necessidade de separação de uma comunidade que está há gerações vivendo junta, causando mais conflito do que solução. Todavia, este aparente cuidado do corpo técnico é completamente ignorado pelo poder público ao dar início em 2019 à remoção e demolição das casas de parte das famílias, que aceitaram a proposta de receber auxílio aluguel e, posteriormente, casas em conjuntos habitacionais, para dar início às obras de construção do parque<sup>31</sup>.

A experiência é ainda recente, uma vez que foi inaugurada em 2018, tornando complicada uma verdadeira avaliação da efetividade do projeto e suas consequências para o entorno, apesar de Pizzolato (2021) relatar uma certa indução de intervenções de melhorias nos imóveis do entorno imediato. Para além, já se observa seu potencial gentrificador, pois percebe-se que o poder público permanece alinhado à lógica mercadológica de produção do espaço urbano. Ignora-se completamente as demandas reais da população e os esforços técnicos para a formulação e implementação de um projeto de reabilitação e revitalização do centro histórico que atendesse à demanda social por habitação, seguindo as recomendações mais recentes da comunidade científica nacional e internacional.

---

“artificial” e genérica que não leva em consideração as orientações das cartas de Washington e de Nova Delhi, além dos Princípios de La Valleta, que recomendam que a vocação turística deve ser concomitante e agregadora às atividades já realizadas na região para que ocorra uma maior interação entre elas, revitalizando do centro.” (PIZZOLATO, 2021, p.11)

<sup>31</sup> “Entenda o processo de revitalização e retirada de famílias do Porto do Capim em João Pessoa.” Portal de Notícias G1 PB, Paraíba 08 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/06/08/entenda-processo-de-revitalizacao-e-retirada-de-familias-do-porto-do-capim-em-joao-pessoa.ghtml>> Acesso em: 28 nov. 2021.

## CAPÍTULO 5: Ouro Preto

### 5.1 Caracterização geral do município

O município de Ouro Preto está localizado na região central do estado de Minas Gerais, na mesorregião metropolitana de Belo Horizonte, formando, em conjunto, aos municípios de Mariana, Itabirito e Diogo de Vasconcelos, a microrregião de Ouro Preto. O município em si é formado por doze distritos e sua sede: Amarantina, Antônio Pereira, Cachoeira do Campo, Distrito Sede, 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. Segundo as estimativas recentes do IBGE, Ouro Preto possui atualmente 74.824 habitantes, e, segundo, os dados do último Censo, realizado em 2010, existem 20.331 domicílios particulares permanentes, divididos em 17.753 urbanos e 2.578 rurais, além de 2.917 vagos, compondo uma população majoritariamente urbana, que representa aproximadamente 87% da população total<sup>32</sup>.



Mapa 8: Localização do objeto de estudo. Sem escala. Fonte: Elaboração própria.

As principais atividades econômicas do município são, atualmente, a mineração e o turismo, além dos trabalhos gerados direta e indiretamente pelas instituições de ensino federais - Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG). Segundo as estimativas de 2018 do IBGE,

<sup>32</sup> Porcentagem calculada a partir dos dados censitários de 2010, nos quais a população total é de 70.281, a população urbana é 61.120 e a rural 9.161.

o valor do PIB *per capita* é R\$92.319,15, sendo aproximadamente 66% do PIB total oriundo de atividades industriais - majoritariamente da mineração - seguido pelas atividades do setor terciário de prestação de serviços, que contribui com aproximadamente 28% do PIB<sup>33</sup>. Importante destacar que 78,3% da receita no município advém de receitas externas e que o salário médio da população é de 3,1 SMs. Estes dados são necessários para confirmar a dependência econômica histórica do município em relação à atividade de mineração, além de nos mostrar que, apesar do município ter uma renda *per capita* alta, a população vive majoritariamente com baixos salários; e, sobretudo, que o desenvolvimento econômico extrativista minerário, realizado ao longo de séculos, não resultou em desenvolvimento social da população habitante deste mesmo território explorado.

Geograficamente, o município de Ouro Preto localiza-se no início da Serra do Espinhaço, separando a bacia do Rio São Francisco e a nascente do Rio das Velhas. Sua extensão territorial é de 1.245,865 km<sup>2</sup>, sendo 55% desta área considerada montanhosa, 40% ondulada e apenas 5% plana. O distrito sede está localizado em um vale entre a Serra de Ouro Preto, localizada ao norte, e a Serra do Itacolomi, ao sul. Segundo Pereira Costa (2015), as regiões de meia encosta são as mais favoráveis à urbanização, pois apresentam declividade intermediária, já em direção aos topos a declividade se acentua, colaborando para erosões e deslizamentos. Já nos fundos do vale a drenagem é dificultada, o que se traduz em áreas de tendências alagadiças.

## 5.2 Evolução morfológica do Distrito Sede

Baseado no levantamento realizado por Pereira Costa (2015), no livro “Fundamentos de Morfologia Urbana”, este subcapítulo apresentará um breve resumo da evolução morfológica do Distrito Sede do município de Ouro Preto para que seja compreendida a espacialização dos eventos históricos e suas consequências à construção do tecido urbano e à divisão territorial de sua

---

<sup>33</sup> Porcentagem calculada a partir dos dados estimados do IBGE para 2018, nos quais o PIB total do município é R\$6.627.997,59 (x1000), sendo R\$4.366.087,639 (x1000) oriundos da indústria e R\$1.847.775,92 de serviços.

população. A figura 5 abaixo, mostra a divisão dos sete períodos evolutivos, contidos em três períodos históricos.

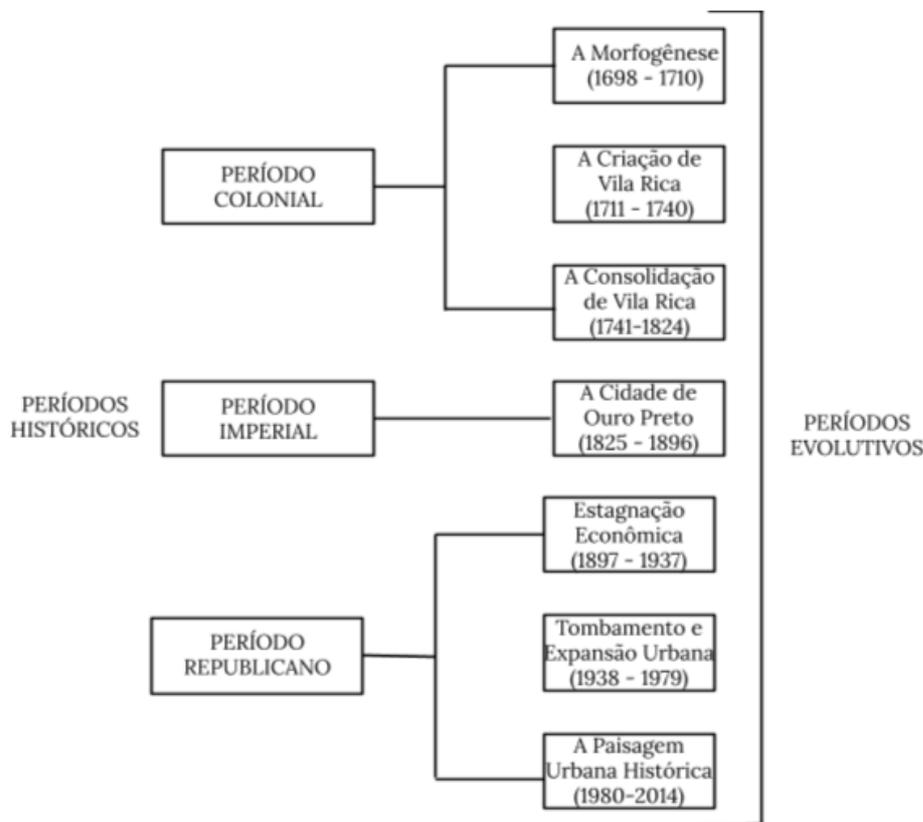


Figura 9: Os períodos morfológicos de Ouro Preto. Fonte: PEREIRA COSTA (2015). Elaboração própria.

O primeiro período morfológico (1698-1710), denominado “A Morfogênese”, se caracteriza pela formação dos primeiros protonúcleos esparsos entre si, próximos aos córregos nos morros de maior incidência aurífera. Pereira Costa (2015) cita Saint-Hilaire para mostrar que “só a abundância do ouro justificaria a implantação do núcleo urbano em áreas tão desfavoráveis” (p.75). Neste primeiro momento, oito arraiais se instalaram em torno das minas e das capelas, uma das primeiras edificações a serem construídas, e seus respectivos adros originando a indução do tecido urbano. Estes oito arraiais foram interligados por um caminho, denominado Caminho Tronco, o qual servia para atender às atividades de apoio à mineração, e no qual se dará a estruturação dos protonúcleos, demarcando-o como principal eixo de formação da cidade.



Figura 10: Antigo mapa de Ouro Preto datado em 1888, onde se visualiza com clareza o Caminho Tronco. Fonte: IPHAN, 2008.

Já o segundo momento (1711-1740), “A criação de Vila Rica”, foi marcado pela formalização política de dois arraiais - Pilar e Antônio Dias -, que foram juntados para que se formasse a Vila Rica, capital da recém criada Capitania de Minas Gerais. Estes dois povoados eram separados fisicamente pelo Morro de Santa Quitéria, onde hoje está localizada a Praça Tiradentes. As edificações deste período seguem a lógica de “moldura” da rua, uma vez que são construídas sem afastamento frontal, criando essa delimitação de via. Foi também neste período que os primeiros quarteirões foram formados por meio de “alças” do caminho tronco.

Compreendido entre os anos de 1741 e 1854, o terceiro período, denominado “A consolidação de Vila Rica”, foi o “ápice do desenvolvimento econômico decorrente da exploração e da abundância do ouro” (PEREIRA COSTA, 2015, p.81). Este período foi marcado por inúmeras políticas públicas de melhoria urbana, construção de edifícios públicos e novas praças, com destaque à praça principal, alocada no Morro de Santa Quitéria após seu aplainamento para implantação do centro administrativo da vila, o que levou ao adensamento no seu entorno e

também à consolidação do caminho tronco como principal rua. Foi neste período que a família real portuguesa se transferiu para o Brasil, estimulando-se a produção artística, científica e cultural através da criação de instituições e patrocínio de artistas europeus. Outra característica marcante deste período foi o *'boom'* de construções de igrejas que serviam como demarcadoras da estratificação social e que guiaram a estruturação da forma urbana, que permaneceu sendo produzida de maneira orgânica, se assentando de acordo com o sítio acidentado. As edificações civis, que anteriormente eram unifamiliares, evoluíram para usos mistos verticalizados, fenômeno denominado *'tabernização'* por M.R.G. Conzen.



Casas à Rua São José.  
Fotografia: Eric Hess, s/d.

Figura 11: Foto antiga da Rua São José, mostrando o fenômeno da *'tabernização'*. Fonte: IPHAN, 2008.

O quarto período, “A cidade de Ouro Preto”, é marcado pela elevação de Vila Rica à cidade de Ouro Preto e, também, pela decadência da atividade mineradora, o que leva a um decréscimo populacional significativo. Neste período, em decorrência da notícia de que a capital seria transferida, há uma tentativa de modernizar a cidade com obras que modificariam a morfologia da cidade por meio de aterramentos, ampliação de vias, etc. Todavia, com a decisão oficial da mudança, essas obras não se concretizaram, contribuindo para a preservação do caráter colonial da cidade. Entretanto, obras de melhoria sanitária, iluminação pública e canalização de córregos foram realizadas, além da criação de escolas universitárias. Quanto às edificações civis, observa-se a existência de conhecimento das condições geológicas ao serem construídas elevadas do solo, deixando um vão de passagem para as águas pluviais. Nota-se, também, um aumento do fenômeno de ‘tabernização’, assim como um maior adensamento no bairro Antônio Dias de lotes e casas menores das que eram construídas no Pilar, consolidando o bairro como área residencial destinada à população de menor poder aquisitivo.



Figura 12: Rua Barão do Ouro Branco, perpendicular à ladeira de Santa Efigênia. A foto mostra a consolidação dos pequenos casarios residenciais no Bairro Antônio Dias. Acervo pessoal. Maio de 2022.

O quinto período (1897 - 1937), “Estagnação Econômica”, como o próprio nome diz, foi marcado por uma estagnação econômica gerada pela mudança da capital, o que acarretou em uma diminuição considerável das transformações na cidade. Os investimentos realizados, no período anterior, em escolas transformaram a cidade em um centro acadêmico e científico. Para além disso, foi neste momento que o movimento modernista visita Ouro Preto em busca das raízes históricas brasileiras e elegem os elementos urbanos coloniais como patrimônio cultural brasileiro, portanto, a herança colonial passa a ser preservada por considerarem-na a essência da construção de uma identidade nacional.

“O Tombamento e a Expansão Urbana”, sexto período morfológico compreendido entre 1938-1979, é marcado pela atuação do recém criado Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), que, em 1938, tomba o conjunto urbano e paisagístico de Ouro Preto. Naquele momento, o que acontece é uma deformação das reais características da cidade, pois, a partir de então, é imposto aos moradores da área central que as novas construções deveriam seguir o estilo colonial, passando a interferir nas construções existentes alterando detalhes construtivos, e até mesmo demolindo construções que não seguissem a imagem idealizada do estilo colonial, produzindo *falsos históricos*. Em 1975, a Fundação João Pinheiro elaborou o “Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana” que, segundo Castriota (1999), era um plano completo que abarcava desde infraestrutura urbana até questões sociais e econômicas. Todavia, este plano nunca foi implementado devido à desarticulação entre as administrações locais e os órgãos de preservação. Foi neste período também que a empresa ALCAN se estabeleceu na cidade, impulsionando a expansão urbana para a região sudoeste, distante do perímetro tombado, assim como a criação da UFOP, induzindo novas atividades na cidade. E é também neste período que se inicia o processo de adensamento e ocupações irregulares nas encostas da Serra de Ouro Preto.



Figura 13: Foto panorâmica mostrando a Serra de Ouro Preto e os bairros que adensaram-se por meio de ocupação irregular. Visto a partir do Morro do Cruzeiro. Fonte: Acervo pessoal, maio de 2022.

Por fim, o sétimo período morfológico (1980 - 2014) “A Paisagem Urbana Histórica”, diz respeito ao momento atual, no qual as atividades da indústria e da Universidade na região do bairro Bauxita se consolidam como principais indutores da ocupação residencial. Além disso, também se consolidam as ocupações irregulares nas encostas ao redor do Centro Histórico por grande parte da população de baixa renda, esta situação evidencia o pouco controle do poder público para com o parcelamento e uso do solo. Sem qualquer orientação técnica ou planejamento territorial para a ocupação destes morros, a população individualmente resolve sua carência habitacional ocupando áreas de instabilidade geológica, colocando a vida de muitas pessoas em risco e, também, representando risco para o patrimônio histórico, que pode ser atingido por deslizamentos de terra.

### **5.3 A estrutura das políticas públicas nos setores de Habitação e Patrimônio:**

Até o ano de 2021 as questões relativas à Política Habitacional ficavam a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social, Habitação e Cidadania, mais especificamente dentro da Diretoria de Desenvolvimento Social. Entretanto, no ano de 2022, houve uma reorganização das secretarias e a temática da habitação ganhou uma secretaria própria, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, gerida pela arquiteta Camila Sardinha.

Segundo o site da Prefeitura<sup>34</sup>, é responsabilidade desta secretaria três principais temas: Patrimônio, Habitação de Interesse Social e Planejamento Urbano. Esta mudança, que veio através de pressão e articulação dos técnicos efetivos da prefeitura, representou uma grande conquista para o município. A ideia principal era que fosse criada uma secretaria que gerisse as questões urbanas de maneira integrada e que as ações da área de patrimônio, que anteriormente eram de responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio, e da habitação, fossem transferidas para um mesmo setor.

---

<sup>34</sup> Informações sobre as secretarias municipais de Ouro Preto foram retiradas do site oficial da Prefeitura <<https://ouropreto.mg.gov.br/lista-secretarias>>.

Entretanto, atualmente, ainda que a Secretaria de Cultura e Patrimônio tenha sido transformada em apenas Secretaria de Cultura, ela permanece lidando com assuntos do patrimônio. Em uma consulta feita as arquitetas servidoras, Patrícia Álvarez e Ana Carolina Barbosa<sup>35</sup>, a divisão do tema patrimônio entre secretarias se dá da seguinte forma: o que for relacionado a pesquisa e documentação, fica na Cultura, que seriam os inventários, tombamentos, registros, etc. E as análises de obra ficam no Desenvolvimento Urbano. Entretanto é de competência da Secretaria de Cultura acompanhar quais bens públicos precisam de obras de restauro, melhorias, manutenção, etc, além de continuar a gerir os recursos do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Ouro Preto (FUNPATRI). Percebe-se que, apesar do novo arranjo, ainda persiste alguma desconexão e sobreposição das funções, com os assuntos do patrimônio em trânsito nas duas secretarias, mas sem uma secretaria que de fato se responsabilize pelo tema.

Nesta mesma consulta às arquitetas, foi questionado como a nova Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação se organizava em relação às atribuições de tarefas, e a resposta obtida é que a secretaria ainda está sendo desenhada e as atribuições ainda não estão definidas. No momento ela se divide em duas Superintendências, a de Habitação e a de Desenvolvimento Urbano. Na de Habitação inexistente qualquer diretoria ou divisão de trabalho em setores, já no Desenvolvimento Urbano existem duas diretorias: a de Regularização Urbana e a de Aprovação de Projetos, e é nesta última em que os projetos relacionados ao patrimônio são analisados.

Para além, segundo as informações constatadas no site da Prefeitura, também existem outras secretarias que possuem atribuições ligadas à temática habitacional: a Secretaria Municipal de Obras fica a cargo de promover e executar as obras dos Programas Habitacionais no âmbito do Município; a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão deve “tombar, registrar, inventariar e proteger os bens imóveis e móveis, semoventes e de natureza industrial de

---

<sup>35</sup> A consulta foi realizada no dia 11/05/2022 de forma presencial na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

propriedade do Município ou sob sua custódia”<sup>36</sup>; e as Secretarias de governo e fazenda junto à casa civil e ao gabinete do prefeito são responsáveis pela implantação e controle das questões orçamentárias.

A nova readequação de secretarias mostra uma nova intenção do poder executivo municipal em relação às questões habitacionais que, anteriormente, eram vistas com um viés assistencialista. Com esta mudança entende-se que o poder executivo passa a enxergar a habitação como eixo central no planejamento urbano. Entretanto, pelo curto tempo de implementação desta nova estrutura de governo, não é possível dizer se realmente irá surtir efeitos na atuação real do município.

Em relação aos programas habitacionais, o município possui desde de 2005 um único programa chamado “Um Teto é Tudo” , e que está em curso até o presente momento. Segundo o PLHIS (2012)<sup>37</sup> “atua prioritariamente no acolhimento às famílias removidas de áreas ou situações de risco numa ação conjunta com a COMDEC – Comissão de Defesa Civil do município” (p. 25) e se estrutura em três linhas de ação:

- O Auxílio Moradia é, segundo as informações contidas no PLHIS (2012), uma apoio emergencial às famílias que estão em situação de risco iminente e precisam ser retiradas de suas residências. São cedidos abrigos institucionais como um primeiro acolhimento e, após constatada a impossibilidade de retorno, são cedidas bolsas de aluguel.

---

<sup>36</sup> Essas informações entram em conflito com as informações passadas pelas servidoras, o que demonstra que há uma clara desorganização da estruturação de trabalho do poder público ou uma falha grave de acesso à informação.

<sup>37</sup> O PLHIS foi entregue somente em 2012, com atraso de cinco anos, e não foi reformulado ou revisto desde então. Já o Plano Diretor foi feito pela primeira vez em 1996, revisto pela primeira vez em 2006 e, desde então, não foi mais revisto. Em 2020, com um atraso de 4 anos, o então prefeito Júlio Pimenta, ao final de sua gestão iniciou de maneira controversa a revisão do PD que foi novamente paralisada em decorrência da Pandemia do Coronavírus. A atual gestão municipal diz estar se organizando para a realização da revisão, alguns GTs foram formados com alguns representantes de conselhos, entretanto não há nada consistente acontecendo no momento.

- A requalificação de unidades habitacionais precárias é a linha de ação para atender famílias que necessitam de intervenção urgente em suas residências, por estarem vivendo com algum grau de insalubridade ou insegurança. Segundo o PLHIS (2012), são atendidas anualmente em média 100 famílias que necessitam de reparos e 30 famílias que necessitam de reconstrução total de suas residências.
- A terceira linha de ação é o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários que foca em reordenar o território urbano implantando infraestrutura urbana básica, removendo e realocando conjunto de famílias que vivem em ocupações de risco.

Para além das linhas de ação do “Um Teto é Tudo”, nos últimos anos a prefeitura, com o apoio financeiro do Ministério das Cidades, construiu conjuntos habitacionais nos distritos de Cachoeira do Campo, Antonio Pereira e no bairro Santa Cruz, localizado no Distrito Sede produzindo um total de 252 unidades habitacionais. É importante destacar que a escolha pela implementação destes conjuntos habitacionais seguiu a diretriz proposta pelo Plano Diretor de 2006 de descentralizar as políticas públicas urbanas e a desconcentração populacional (COSTA, 2019). Também, faz-se necessário salientar que, apesar do grande investimento federal no período do MCMV, nenhum recurso do programa foi utilizado na cidade de Ouro Preto.

Em relação ao Auxílio Moradia, que deveria ser uma linha de ação para atendimento emergencial, acabou se tornando uma política de atendimento contínuo. Segundo a arquiteta, Sandra Fosque servidora da então Secretaria de Desenvolvimento Social, Habitação e Cidadania<sup>38</sup>, em uma consulta realizada virtualmente em 2021, no dado momento haviam 140 famílias recebendo bolsa aluguel no valor de quinhentos reais mensais - valor não reajustado há mais de dez anos - e sinalizou que a prefeitura não possuía qualquer controle sobre quais imóveis são alugados por essas famílias, sua qualidade e condições de habitabilidade.

---

<sup>38</sup> Consulta realizada por meio de videoconferência no dia 14 de outubro de 2021.

#### 5.4 A atual situação da Política Habitacional:

No dia 04 de maio de 2022, foi realizada a 10ª Audiência Pública na Câmara dos Vereadores do Município de Ouro Preto<sup>39</sup> para tratar do tema: A situação dos Programas de Auxílio Moradia e as Perspectivas para a Construção de Casas em Ouro Preto. Esta audiência foi presidida pelo vereador Wanderley Kuruzu (PT) com a presença de Camila Sardinha - Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Edvaldo Rocha - Secretário de Desenvolvimento Social, Pedro Moreira - Superintendente de Habitação, Raquel Juliana - Representante da Ocupação Chico Rei, Edna - Representante da Ocupação Novo Taquaral, o Secretário de Defesa Social não estava presente e não enviou um representante.

A audiência se iniciou dando oportunidade de fala para a população que relatou que proprietários que alugam suas casas para a população que depende do Auxílio Moradia vêm pedindo os imóveis de volta, uma vez que o valor é incondizente com a alta de preços no atual momento, também relataram a dificuldade em encontrar moradia com salubridade adequada no valor do auxílio e o aumento exorbitante do valor dos aluguéis. Até mesmo proprietários estavam presentes e corroboraram com as falas dos beneficiários dizendo que, apesar de quererem, não havia viabilidade de permanecer alugando os imóveis por esse preço. Ademais houveram também falas de denúncia alertando a incoerência do poder público que criminalizou ocupações sob um discurso ambientalista, mas que permite, dia após dia, a entrada de empreendimentos imobiliários que constroem condomínios fechados próximos às margens dos rios e desmatam muito mais do que as ocupações em qualquer momento chegaram a fazer.

Após as falas da população, Sardinha, Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação, teve seu momento de fala e sinalizou que a Prefeitura de Ouro Preto conseguiu no mês de abril/2022 um financiamento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) no valor de 10 milhões para ações dentro das políticas habitacionais, em função da situação de calamidade ocorrida no início do ano de 2022 que deixou dezenas de famílias desabrigadas.

---

<sup>39</sup> A audiência pode ser assistida através do vídeo postado no perfil oficial da Câmara dos Vereadores no Youtube: <[https://www.youtube.com/watch?v=I2N9\\_22Ti-g&ab\\_channel=CâmaraMunicipaldeOuroPret](https://www.youtube.com/watch?v=I2N9_22Ti-g&ab_channel=CâmaraMunicipaldeOuroPret)>.

Após a fala de Sardinha, Moreira, Superintendente de Habitação, explicou com mais detalhes as ações atuais da secretaria, as propostas e compromissos da atual gestão.

As ações oferecidas pela secretaria atualmente são: Ação I - Auxílio Moradia, Ação II - Arquitetura Pública, Ação III - Requalificação de Casas (Reformas e Melhorias), Ação IV - Construção, Aquisição e Doação de Casas, Ação V - Aquisição e Doação de Terrenos, Ação VI - Regularização Urbana.

Sobre a primeira ação, o Auxílio Moradia, referente a Lei 264/2016, segundo o superintendente esta foi a única política que andou de fato nos últimos anos, e a estratégia do governo atual é não mais fomentar esta ação, mas sim, aos poucos extingui-la através da resolução do problema de forma definitiva, entregando casas e títulos de posse.

Em relação a Arquitetura Pública, apesar da Lei 610/2010 - que cria o Serviço Municipal de Engenharia e Arquitetura Pública, e assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e o acompanhamento da construção de habitação de interesse social -, ser antiga, ainda não havia no município quaisquer ações sobre a demanda. Segundo o próprio superintendente, esta ação foi incluída por haver pressão externa demandando este tipo de política pública. No momento, a secretaria está realizando o serviço com equipe própria, além de credenciar empresas privadas para a ampliação da oferta do serviço. Atualmente, segundo Camila Sardinha, já existem duas empresas credenciadas e disponíveis a partir deste mês para atenderem a população, e este processo de credenciamento estará aberto para que mais empresas participem até janeiro de 2023.

Sobre a Requalificação de Casas (Reformas e Melhorias) é uma ação que nos outros governos foi muito controversa: houveram alguns repasses de material, mas as análises do Ministério Público apontam irregularidades. A atual secretaria pretende incorporar a mão de obra local nesta ação, pois historicamente são contratadas empresas de fora para a realização das obras que, utilizam a mão de obra local, mas que muitas vezes não cumprem a legislação trabalhista ou até mesmo deixam de pagar os trabalhadores . A secretaria estuda formas de contratar diretamente essa população local e gerar emprego.



Figura 14: Conjunto Habitacional Dom Luciano, Antônio Pereira. Autora: Ane Souz. Fonte: Jornal O Liberal, agosto de 2020.

Segundo Moreira, a Construção, Aquisição e Doação de Casas são demandas necessárias e cita o caso do Vila Alegre (Cachoeira do Campo) e o Dom Luciano (Antônio Pereira), que são conjuntos habitacionais que tiveram suas construções iniciadas em 2007, porém foram paralisadas em 2015 e retomadas somente em 2017. Os dois conjuntos, segundo o Jornal Voz Ativa, foram viabilizados através de convênio com o Governo Federal no Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, do Ministério das Cidades, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (PAC - FNHIS/2007 e de contrapartida municipal<sup>40</sup>. Entretanto, Moreira aponta que não há uma normativa municipal que defina a forma de repasse das casas - cita que não é possível definir: “...quem pode, como é, é titulação definitiva, é uso...” pela falta de normativa municipal. Segundo Sardinha, atualmente as pessoas que lá moram, não possuem a titulação de posse, mas somente uma concessão de uso e, portanto, é necessário regularizar essa situação. O mesmo em relação a Aquisição e Doação de Terrenos, pois normalmente são analisados caso por caso. O superintendente diz querer dar

---

<sup>40</sup>Fonte:<https://jornalvozativa.com/noticias/residencial-dom-luciano-recebe-16-novas-casas-em-antonio-pereira-distrito-de-ouro-preto-mg/>

celeridade ao processo, para que não haja a necessidade de cada família ir até a Câmara para aprovar ou não, e que havendo legislação específica seria possível dar diretriz até mesmo para a situação de regularização urbana como um todo.

O superintendente instruiu a população a, quem necessita de ajuda em relação às políticas habitacionais, dirigir-se à Secretaria, pois lá eles possuem uma equipe de quatro assistentes sociais que irão instruir os interessados e também prometeu que se organizaria para ele próprio atender a população uma manhã por semana.

A seguir, Moreira expôs as propostas da atual gestão. A primeira proposta é da regulamentação de um Cadastro Único para Habitação de Interesse Social através da Diretoria de Acolhimento para Política de Habitação de Interesse Social utilizando a Lei de Arquitetura Pública (Lei 610/2010) como referência para selecionar a população beneficiária. A lei citada é voltada para população de baixa renda (Renda Familiar de 3 salários e Renda *per capita* de 1 salário mínimo)<sup>41</sup>, que não possua outro imóvel residencial em Ouro Preto e municípios limítrofes, e que não tenha sido atendido em caráter definitivo por meio do programa público da política de habitação de interesse social.

A segunda proposta diz respeito à adequação da Lei para ampliação da entrada de beneficiários, e, para exemplificar, cita a realidade do Taquaral - referindo-se a população do bairro Taquaral que foi atingido pelas fortes chuvas ocorridas em janeiro, deixando cerca de 80 famílias desabrigadas e até mesmo sem casa devido aos danos estruturais que colocaram as edificações em risco de desabamento - na qual, cerca de 80% a 90% das famílias não se enquadram nos limites atuais da Lei de Auxílio Moradia, dificultando o acesso ao benefício. A secretaria atual entende que é necessário ampliar este acesso e que, para diminuir a necessidade do auxílio, ao invés de limitar o acesso dessas famílias, é necessário construir mais casas. A Secretaria construiu propostas de alteração para a lei que já foram encaminhadas à Câmara dos Vereadores.

---

<sup>41</sup> Destaca-se que segundo o Censo IBGE 2010, 58% dos domicílios de Ouro Preto tinham renda *per capita* de até 1 Salários Mínimos, ou seja, mais da metade da população se enquadraria por este quesito no atendimento da política habitacional.

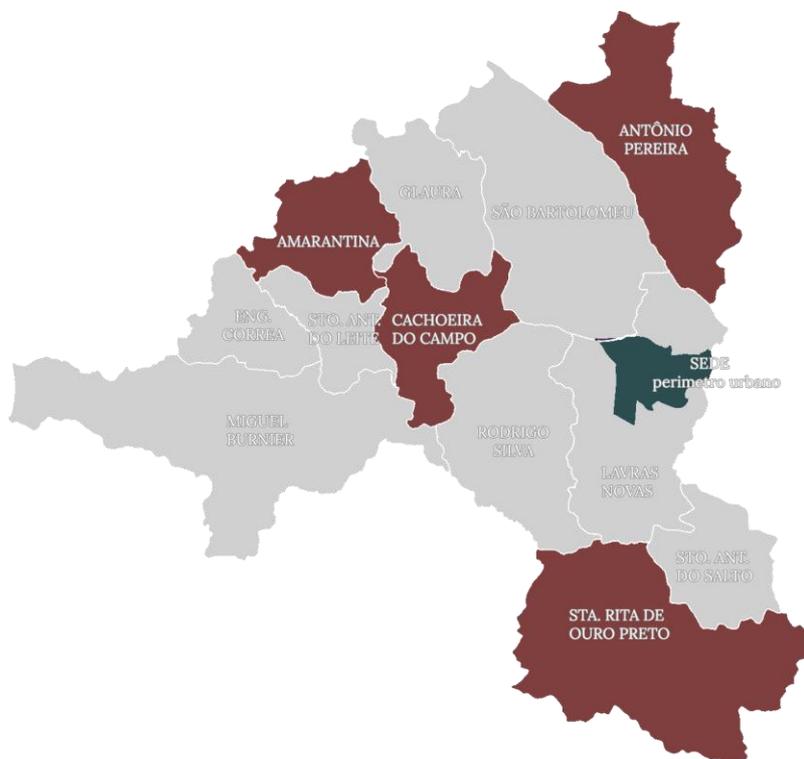


Figura 15: Área desalojada pela Defesa Civil no Bairro Taquaral. Autor: Corpo de Bombeiros. Fonte: Revista Valor Econômico, janeiro de 2022.

Já a terceira proposta diz respeito ao aumento do Auxílio Moradia que, segundo Moreira, a secretaria está de acordo com o aumento do valor do auxílio, mas é necessário averiguar a viabilidade financeira com a Secretaria da Fazenda. Moreira diz que, segundo o orçamento planejado para as ações de habitação, seria possível sim aumentar o valor do auxílio de 500 para 700 reais e atender todas as famílias já cadastradas, entretanto é necessário compatibilizar este orçamento com a realidade financeira do município. É importante ressaltar que, no Brasil, é comum que durante o planejamento orçamentário dos municípios, as secretarias ampliem os valores que realmente são gastos, ou que de fato pretendem gastar, para que no futuro não sejam surpreendidos com gastos a mais devido a algum imprevisto e por isso sofram alguma sanção por improbidade administrativa. Este tipo de ação explica porque muitas vezes, apesar de ter sido planejado aquele gasto na Lei Orçamentária Anual (LOA), quando o recurso é de fato solicitado o Poder Executivo pode alegar não haver viabilidade financeira. A atual secretária de habitação pretende fazer uma força tarefa para estabelecer este diálogo com a Secretaria da Fazenda e viabilizar este aumento.

E por fim, a proposta final da secretaria é a criação de um Grupo de Trabalho entre membros do executivo e membros do legislativo (três de cada) para que em trinta dias, em quatro reuniões semanais, realizem uma revisão do programa já existente, “Um Teto é Tudo”, adequando-o em uma legislação única

que abranja todas as ações relativas a habitação. Segundo o superintendente, a Prefeitura passa por uma insegurança administrativa e jurídica de como contratar e realizar essas obras e, portanto, é necessário adequar administrativamente novos caminhos para realizar essas ações, caminhos que não passem necessariamente pela contratação de grandes empresas, mas também por contratação de mão-de-obra local e até mesmo pela perspectiva da autogestão como ferramenta de construção, para que, além de entregar casa para o povo, também faça a economia de Ouro Preto girar, e Moreira cita que, historicamente, já está demonstrado que a construção civil é uma alavanca para a economia. Esta proposta, ainda que aparentemente bem intencionada, sinaliza algumas problemáticas como, por exemplo, a falta de participação popular neste GT e a pressa em entregar uma política pública reformulada com apenas quatro reuniões entre os poderes. É importante ressaltar que o Conselho de Habitação está desativado desde 2021 sob a alegação de que a secretaria está passando por uma readequação administrativa, entretanto decisões estão sendo tomadas sem que haja a convocação do Conselho para discussão com os representantes.



Mapa 9: Distritos citados no capítulo 5.4. Sem escala. Fonte: Elaboração própria.

Após a exposição de propostas, Moreira apresentou os compromissos da

atual gestão municipal para atendimento da população em caráter definitivo. Primeiramente o superintendente cita a retomada das construções nos dois conjuntos, Vila Alegre (Cachoeira do Campo) e Dom Luciano (Antônio Pereira), a fim de entregar 82 moradias (23 em Antônio Pereira e 59 em Cachoeira do Campo). Para além, pretendem requalificar 30 moradias privadas através do Programa de Arquitetura Pública e dessa forma diminuir o número de pessoas que carecem do programa de Auxílio Moradia. É um compromisso também doar outras 120 moradias através de reassentamentos, que serão feitos no antigo terreno da Novelis - Região entre a Bauxita e Saramenha que foi ocupada em 2015 pelo movimento Chico Rei, que reivindicava o uso destas terras subutilizadas - segundo Moreira, já existe o documento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG -MG) que diz estar de acordo com a doação do terreno e há também a autorização da Novelis para iniciar os estudos geotécnicos. E por último, expõe o compromisso de atender 68 famílias com doações de terrenos, subsídios e indenizações, sendo esta ação voltada para aquelas famílias que possuem maior poder aquisitivo e que, em decorrência aos danos das últimas chuvas, perderam casas de valores acima do que seria uma habitação de interesse social. Desta forma o município restituiria essas famílias através da doação de terrenos para que elas mesmas possam construir suas casas, ou as atenderia através de subsídios de parte do valor para compra de imóveis novos ou usados, em um desenho próximo ao do que foi o MCMV, ou fariam a indenização direta, que não é o mais interessante para o município, pois não resolveria o problema habitacional, entretanto sinaliza que o município também deve respeitar as vontades individuais dos cidadãos.

Observa-se que, ainda que o município tenha dado um passo importante em sua estrutura governamental para gerir questões habitacionais e enxergue que a atuação até então tenha sido ineficiente mantendo um tipo de política pública “apaga fogo”, que age puramente mediante necessidades urgentes e é inábil em prevenir causas motrizes de geração de déficit habitacional, a secretaria permanece alinhada aos mesmos discursos desenvolvimentistas vistos em programas federais, como o BNH e o MCMV, que apostam na construção de mais casas, ao invés de debater maneiras de conter a especulação imobiliária. Não

pretende-se dizer neste Trabalho Final de Graduação que construir novas casas não seja necessário, entretanto aponta-se, baseado na revisão histórica feita anteriormente, que a problemática da habitação não se resolve em fórmula única. Propostas como o aluguel social, como no caso visto anteriormente em João Pessoa, mas também em tantas outras experiências não necessariamente vinculadas ao patrimônio, permanecem ainda distantes do debate público.

No caso de Ouro Preto, ainda que as pastas de habitação e de patrimônio tenham teoricamente se unido em uma única secretaria, não há sinais de que se planeje de fato uni-las em uma política pública integrada, visto a desconexão e falta de planejamento demonstrados nas consultas feitas aos servidores. Ademais, também faz-se necessário ressaltar o contínuo atraso para a revisão do Plano Diretor, principal instrumento de gestão territorial, que desde de 2006 não é atualizado e segundo o servidor Anderson Agostinho<sup>42</sup> não há qualquer interesse político em dar andamento ao processo que vem sendo levado quase que unicamente por ele.

### 5.5 A atual situação da Política Patrimonial:

Nos parágrafos anteriores deste subcapítulo, foi apresentado o desalinhamento pelo qual as secretarias municipais passam neste ano de 2022. Tendo este fato em vista, nesta parte do texto, procura-se reunir as últimas informações no âmbito do patrimônio, publicizadas pelo município através de Audiência Pública.

Na 37ª Audiência Pública, realizada pela Câmara Municipal de Ouro Preto (CMOP) no dia 8 de novembro de 2021 para a prestação de contas da Secretaria de Cultura e Patrimônio<sup>43</sup>, a secretária Maria Margareth Monteiro apresentou a estrutura de trabalho da secretaria, as últimas ações e os gastos desempenhados pela prefeitura neste setor no ano de 2021.

Em relação a estrutura da secretaria, Margareth explicou que naquele momento ela estava dividida em dois setores, o setor de Cultura que possuía dois departamentos - Departamento de Promoção de Cultura e Departamento de

---

<sup>42</sup> Consulta realizada no dia 14 de dezembro de 2021 presencialmente na Secretaria de Cultura.

<sup>43</sup> A referida Audiência Pública pode ser assistida através do canal oficial da CMOP no Youtube <[https://www.youtube.com/watch?v=Nb8z9v2iM2M&ab\\_channel=CâmaraMunicipaldeOuroPreto](https://www.youtube.com/watch?v=Nb8z9v2iM2M&ab_channel=CâmaraMunicipaldeOuroPreto)>.

Promoção da Igualdade Racial, e o setor de Patrimônio que se divide em outros sete departamentos, sendo estes:

- Superintendência de Cultura e Patrimônio, que cuida da execução de projetos, acompanhamento de obras, análises e apoio ao Secretário;
- Diretoria Administrativa e de Fundos, que cuida da parte burocrática, administrativa e financeira;
- Departamento de Regulação Urbana (DEPRU), que concede autorizações diversas, alvarás de funcionamento e usucapião;
- Departamento de Aprovação de Projetos (DEPRO), que desenvolve a análise de projetos construtivos e reformas;
- Departamento de Planejamento Urbano (DEPLAN), que é responsável pela elaboração do Plano Diretor;
- Superintendência de Habitação, que segundo Margareth se localizava fisicamente na Secretaria de Desenvolvimento Social, Habitação e Cidadania, entretanto ficava a cargo administrativo da Secretaria de Cultura e Patrimônio;
- Departamento de Proteção e Pesquisa ao Patrimônio Histórico e Cultural (PROPAT), que realiza ações destinadas à preservação do patrimônio material e imaterial e execução das atividades relacionadas ao ICMS Cultural.

Sobre as ações da Secretaria no ano de 2021, tendo em vista o foco deste trabalho - a preservação do patrimônio edificado por meio de usos que atendam às necessidades cotidianas dos cidadãos - será apresentado apenas o que foi dito em relação aos bens materiais. Dentre as vinte e duas ações desempenhadas para preservação do patrimônio através de obras, planos e tombamentos, dezessete diziam respeito a edificações de uso público como, por exemplo, igrejas, chafarizes e praças. Apenas cinco ações foram realizadas em edificações da chamada arquitetura menor, os casarões.

O primeiro casarão apresentado foi o Solar Pedrosa localizado em Cachoeira do Campo, o edifício que pertenceu a família Pedrosa foi vendido à prefeitura no ano de 2010, pois a família já não morava mais na cidade e não tinha interesse no imóvel e, por considerá-lo importante para o município, preferiu

vendê-lo por um valor menor ao poder público para que fosse dado algum uso comunitário ao edifício<sup>44</sup>. Entretanto, após a compra a Prefeitura iniciou obras de restauro que foram paralisadas diversas vezes ao longo dos últimos anos. Segundo as informações do jornal Estado de Minas<sup>45</sup>, somente para o restauro deste casarão foram financiados um milhão de reais no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) pela Prefeitura de Ouro Preto, além de uma contrapartida do município de duzentos mil reais. Após mais de dez anos sem uso, a atual gestão reiniciou as obras.



Figura 16: Solar Pedrosa em Cachoeira do Campo, outubro de 2021. Autor: Juarez Rodrigues. Fonte: EM/D.A Press.

Já a segunda casa apresentada, se trata de uma fazenda inventariada localizada no distrito de Santa Rita de Ouro Preto. O imóvel, que sofreu um incêndio, é uma propriedade privada de uma família de baixa renda. Como os

<sup>44</sup>Informações retiradas do jornal local “O Liberal”, a matéria está disponível no link <<http://antigo.jornaloliberal.net/noticia/casarao-abandonado-em-cachoeira-do-campo-causa-tristeza-de-familia/>>.

<sup>45</sup>A matéria do Estado de Minas pode ser encontrada no link : <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/10/18/interna\\_gerais,1314570/recomeca-m-trabalhos-de-restauro-do-solar-pedrosa-em-ouro-preto-mg.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/10/18/interna_gerais,1314570/recomeca-m-trabalhos-de-restauro-do-solar-pedrosa-em-ouro-preto-mg.shtml)>.

recursos do FUNPATRI não podem ser utilizados em imóveis particulares, a secretaria fez apenas um laudo e repassou para a Secretaria de Desenvolvimento Social.

O terceiro casarão apresentado, localizado dentro da ZPE na Rua Carlos Tomás, comumente conhecida como Rua do Jibu, é denominado Casarão João Veloso e foi doado recentemente para a Prefeitura que, no momento, elabora estudos e projetos para reforma e restauro, ainda não há uma definição de uso.



Figura 17: Casarão João Veloso, outubro de 2021. Fonte: Google Maps.

As outras duas edificações citadas são o Casarão Rocha Lagoa<sup>46</sup>, onde funciona a Secretaria de Cultura e Patrimônio, especificamente o próprio setor de Patrimônio também dentro da ZPE e a Casa de Pedra, edificação bandeirista localizada em Amarantina, que será um memorial. Ambas passam por reforma e manutenção.

---

<sup>46</sup> Em 2010, o Programa Monumenta entregava a reforma feita no Casarão Rocha Lagoa que recebeu um investimento de R\$ 445,9 mil. Fonte: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2969/monumentos-sao-restaurados-em-ouro-preto>>.



Figura 18: Casarão Rocha Lagoa, outubro de 2021. Fonte: Google Maps.

Percebe-se, por meio deste pequeno recorte temporal de ações práticas de preservação patrimonial, que existe uma dificuldade administrativa em manter os próprios imóveis da Prefeitura e, para além, que existe um movimento comum por parte das famílias proprietárias que ao longo do tempo se desvinculam do território, de repassar esses imóveis com valor patrimonial para o poder público na esperança de que haja uma destinação de uso público das edificações. Outro ponto importante de salientar é que, por falta de normativa e de política pública específica, imóveis inventariados de famílias de baixa renda que necessitam de subsídio público para realizar reformas e manutenção, são repassados e incluídos às demais demandas habitacionais do município.

## CAPÍTULO 6: Considerações Finais

A partir do histórico de políticas públicas levantado neste TFG, é possível entender o *modus operandi* predominante tanto das políticas habitacionais quanto das políticas de preservação patrimonial empregadas no Brasil, bem como alguns dos efeitos sócio-espaciais produzidos por tais políticas na formação de nossas cidades.

Indiscutivelmente, houve o predomínio do uso dos dois setores - habitacional e de preservação do patrimônio cultural - como mecanismo anticíclicos nos períodos de crise de recessão econômica, com a aplicação de grande investimento público direito. Nos casos do BNH e MCMV, ao invés de reduzirem o déficit habitacional e a segregação latente dos espaços urbanos brasileiros, determinaram a manutenção, ou mesmo o agravamento, da estrutura fundiária profundamente desigual e segregada do território nacional, ainda vinculado à estrutura oligárquica e patrimonialista de uma sociedade com persiste herança dos valores coloniais. Os programas PCH e PAC-CH também resultaram na mesma manutenção de estruturas econômicas monopolizadas voltadas a atender os interesses privados da indústria do turismo que, ao invés de agregar a população na dinâmica de valorização do bem patrimonial, em realidade a segrega ainda mais criando ilhas nas áreas tombadas dos municípios alheias a vida cotidiana dos cidadãos.

As camadas mais vulnerabilizadas da população, apesar de terem tido algum acesso à moradia no BNH, e principalmente no PMCMV, historicamente, através das políticas habitacionais e da pressão do mercado imobiliário, foram majoritariamente expulsas para as bordas das cidades, ampliando o processo de espraiamento e gerando conseqüentes problemas como, por exemplo, o caos da mobilidade. Os centros urbanos - áreas dotadas de infraestrutura, vitalidade e acesso ao mercado de trabalho - permaneceram excluídos das políticas habitacionais apesar das tentativas de implementação, através do Estatuto da Cidade, de instrumentos legais, tais como a aplicação da Função Social da Propriedade por meio do IPTU progressivo. Todavia, estes instrumentos, apesar de significarem grande avanço institucional e normativo, em grande medida não

saíram do papel e não geraram mudanças significativas na produção do espaço urbano brasileiro.

É preciso destacar a importância do período de implantação e vigência do SNHIS, que, mesmo não sendo capaz de alterar significativamente a produção do espaço urbano, realizou um importante ensaio democrático e participativo do planejamento das políticas públicas territoriais. Esse ensaio também se estendeu ao setor de preservação patrimonial, durante a segunda fase do Programa Monumenta, que também tentou emplacar um plano e um sistema nacional para o setor, a fim de estruturar um planejamento a longo prazo democrático e comprometido com a diminuição das desigualdades. Entretanto as duas iniciativas foram interrompidas de maneira brusca sem que houvesse um esgotamento dos esforços depositados neste modelo, retornando aos modelos já utilizados anteriormente.

Destaca-se, ainda, que, dentre os diferentes períodos das políticas de habitação observadas entre o BNH e o MCMV, nenhum programa ou ação significativa tratou da locação social, ou de outras iniciativas relacionadas à habitação transitória potencialmente em locais centrais. Já em relação ao setor de preservação do patrimônio cultural, ainda que a questão da habitação em territórios patrimonializados venha sendo trazida por especialistas do tema desde o PCH, só houve uma única tentativa, durante um curto período do Monumenta, de realizar alguma política pública neste âmbito de alcance nacional. No entanto, essas iniciativas de habitação transitória em áreas centrais e de habitação em áreas tombadas, existem, ainda que em pequeníssima escala, e geralmente executadas via governos municipais.

Em suma, considera-se que as políticas públicas no Brasil estão ainda demasiadamente vinculadas a um modelo desenvolvimentista que, como resposta para qualquer problema, faz obras. Ainda que as obras sejam necessárias, ao fazê-las sem método e planejamento, simplesmente para induzir uma aceleração forçada da economia, o resultado assistido ao longo da história é o fracasso e a ampliação do problema ao invés de sua solução e o progresso prometido, além de favorecerem, em maior grau, grandes empresas em detrimento às reais necessidades da população.

No que se refere aos estudos de caso trazidos em cada um dos três capítulos com a intenção de reunir referências do que já foi feito e ampliar o imaginário do que ainda pode ser feito, faz-se necessário sistematizar os pontos positivos e negativos de cada uma e compará-los.

Os primeiros dois estudos de caso, o Projeto Piloto de Olinda (PPO) e o Financiamento de recuperação de imóveis privados do Monumenta, ainda que em momentos distintos possuem a mesma intenção em seu desenho: manter moradores proprietários já residentes em áreas tombadas. Entretanto, enquanto a ação do Monumenta priorizou em maior escala a preservação do bem patrimonial e acabou não dando a atenção devida ao controle da especulação que seria gerada ao agregar valor imobiliário à imóveis privados, o PPO foi mais atencioso neste quesito ao estabelecer diferentes critérios e benefícios para o financiamento a depender das necessidades específicas de cada proprietário, ou seja, mutuários de baixa renda receberam mais benefícios do que mutuários de renda mais alta. Essa atenção também pode ser notada na escolha de financiar as reformas não só dos imóveis patrimonializados, mas também de habitações em aglomerados subnormais na área tombada.

No que tange às dificuldades enfrentadas nas duas experiências, pode-se dizer que perpassam o mesmo ponto: o sistema bancário. Em ambos os casos, para fazer-se possível a implementação das políticas públicas foi necessário uma intensa negociação com os bancos envolvidos. Tanto no PPO, quanto no caso do Monumenta, fica explícito a importância dos bancos estatais que, ainda que trabalhem dentro de uma perspectiva privada do mercado financeiro, ainda são mais flexíveis que outros agentes, como o próprio BID que não se compromete em nada para que o valor financiado seja distribuído de maneira igualitária para a redução das desigualdades sociais.

Na experiência da Villa Sanhauá entende-se que um dos pontos positivos foi a conquista da prefeitura de João Pessoa em fazer valer a utilidade pública da propriedade privada ao desapropriar os casarões que não exerciam função social. Porém, compreende-se que este acontecimento só foi possível pois, naquele momento, o centro histórico de João Pessoa possuía especificidades morfológicas que o tornaram desinteressante ao lucro gerado pela especulação imobiliária, o

que facilitou a aceitação dos proprietários em doar suas posses, diminuindo consideravelmente os custos da implantação de um projeto como a Villa Sanhauá. Esta realidade de João Pessoa se difere bastante de Ouro Preto, que sofre com uma forte especulação imobiliária em seu território patrimonializado.

A implementação do aluguel social através da concessão de uso oneroso também deve ser destacado como um ponto positivo, pois funciona como um importante mecanismo de controle da especulação imobiliária. O controle público do valor dos aluguéis não seria possível caso as unidades tivessem sido financiadas e repassadas ao mercado privado.

Outro ponto positivo detectado foi a inclusão do uso misto na iniciativa, o que abre a possibilidade para se imaginar formas alternativas de otimizar as relações econômicas geradoras de riqueza, fluxo e sociabilidade, garantindo espaço para microempreendedores que, normalmente, são excluídos das áreas de maior acesso aos consumidores. Todavia, apesar da potência desta escolha técnica pelo uso misto, percebeu-se uma desvirtuação política da proposta ao elaborarem um edital - considera-se o principal ponto negativo da experiência - focado em uma intencionalidade de turistificação da área, ao introduzir, principalmente, moradores e empreendedores atuantes exclusivamente na área de produção cultural e artesanal. Conseqüentemente, uma política pública desenhada e elaborada tecnicamente para atender a carência por moradia, dar função social a propriedade, gerar empregos, estabelecer usos condizentes à conservação patrimonial, entre outros, pode, na verdade, ter se tornado um indutor de gentrificação e exclusão socioespacial.

Em relação aos imóveis privados localizados dentro do perímetro de proteção especial em Ouro Preto, considera-se que existem dois principais problemas sistêmicos que os atingem, criando um parque imobiliário sem uso e em processo de degradação.

O primeiro é o fato de que algumas famílias não possuem recursos financeiros para realizar as obras de manutenção das edificações, o que conseqüentemente as põe em situação de vulnerabilidade física, quando permanecem vivendo nas casas, e vulnerabilidade socioeconômica, quando são obrigadas a se mudarem, deixando para trás um imóvel que vale muito -

simplesmente por ser considerado “histórico” e estar localizado em uma área central - mas que não vende fácil, já que os custos de reforma costumam quase que o valor do imóvel. Essa situação gera tanto perda do bem patrimonializado, quanto déficit habitacional.

O outro problema identificado é que os longos processos de inventário para a divisão de bens herdados são recorrentes gerando inúmeras casas vazias e sem uso por longos períodos. Esta situação além de nutrir a especulação imobiliária - com o apoio do poder judiciário que valida a especulação quando avaliam os imóveis em valores altíssimos - , também gera perda do patrimônio cultural, tanto material quanto imaterial. Material, pois casas fechadas e sem uso por tantos anos entram em processo de degradação mais rápido, e imaterial, pois, ao impossibilitar que novos usos se estabeleçam, aos poucos vai-se minando as relações sociais que nutrem a vitalidade urbana dessas áreas.

Já em relação aos imóveis públicos identificou-se que o poder executivo municipal ainda não estabeleceu uma organização administrativa capaz de fazer a manutenção adequada de seus próprios imóveis. O caso do casarão Rocha Lagoa e do Solar dos Pedrosa discutidos no capítulo 5.5 evidenciam a falta de interesse político em criar mecanismos de preservação preventiva, colocando o bem patrimonial em risco real de perda além de submetê-lo a grandes e caras obras com uma frequência maior do que a necessária se houvesse um cuidado contínuo. Outra questão importante em relação aos imóveis públicos é que existe uma recorrência de doações de imóveis patrimonializados de famílias que não moram mais na cidade para o poder executivo municipal, que é o caso do Solar dos Pedroza e do Casarão João Veloso. Entretanto, o foco da prefeitura para a utilização destes imóveis, como fica demonstrado na audiência pública exposta no capítulo 5.5, é a museificação ou a destinação para usos institucionais.

Quanto às políticas habitacionais aplicadas localmente, infere-se que o poder público municipal possui pouco conhecimento sobre a própria realidade, o que o encaminhou historicamente a políticas públicas simplistas, imediatistas e eleitoreiras. Para além, ainda que o município possua conselhos tanto para o setor da habitação quanto para o de preservação patrimonial, sua função é desconsiderada pelo poder público que não parece ter interesse que a população

participe de maneira organizada da formulação das políticas públicas, como fica demonstrado com a fala do superintendente de habitação que propõe a reformulação da única política pública de habitação “Um teto é tudo” por meio de um GT formado apenas por membros da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e membros da câmara legislativa, desconsiderando por completo a existência do conselho de habitação.

Por fim, no âmbito deste Trabalho Final de Graduação, a partir das informações levantadas e discutidas, entende-se que para a formulação de uma Política Pública Integrada no contexto de Ouro Preto, que seja comprometida com a diminuição das desigualdades sociais e das segregações socioespaciais do território, alguns pontos devem ser levados em consideração:

- 1) A produção e sistematização de dados deve ser levada a sério tanto pelo poder executivo federal, quanto pelo municipal. O próprio Censo produzido pelo IBGE já é capaz de fornecer informações importantes, entretanto cada município possui suas especificidades que uma pesquisa nacional como o Censo não é capaz de abranger. Em Ouro Preto, seria interessante que houvesse uma produção de dados que diferencie quais são os imóveis tombados isoladamente, ou em conjunto, quais são as técnicas construtivas presentes em cada um deles, quais são os usos, se são imóveis de uso do proprietário, ou se é imóvel locado, qual a faixa de renda dos proprietários e dos locatários, no caso de uso comercial seria interessante saber qual o fluxo financeiro dessas empresas, quantas pessoas são empregadas e quem é seu consumidor. Essas e outras informações deveriam ser levantadas pelo próprio município que poderia recorrer a Universidade e juntos elaborarem uma espécie de Censo Municipal as especificidades de Ouro Preto.
- 2) A comunicação entre o poder público e a população é imprescindível e ela não deve ser feita somente por meio de Audiências Públicas e Conselhos Paritários. A experiência de Olinda nos mostra que o poder público ir até a população é muito mais efetivo do que esperar

que ela venha até o poder público. Ouro Preto já possui algumas associações de bairros ativas e, ainda que não seja uma cidade pequena, é possível que o poder público esteja presente ao menos mensalmente em reuniões em cada um desses bairros.

- 3) Pensar em ações para a preservação das áreas patrimonializadas do município não se restringe a agir somente nesses territórios. Atualmente o inchaço urbano causado pela falta de perspectiva de trabalho e estudo nos distritos infere diretamente no déficit habitacional. Pensar em formas alternativas de diversificar e dinamizar a economia dos distritos, como por exemplo, através da agricultura familiar e criação de pequenas indústrias para a produção de insumos de primeira necessidade, além de estabelecer um bom sistema de mobilidade entre distritos é necessário para fixar moradores no campo e diminuir o inchaço no Distrito Sede que, já há muito tempo, não tem para onde crescer.
- 4) A escassez de mão de obra especializada foi apontada como um desafio em todos os estudos de caso apresentados neste TFG. Nesse quesito, Ouro Preto pode beneficiar-se ainda mais da presença das diversas instituições de ensino presentes no território: IFMG, UFOP e FAOP. Todas elas já estudam, pesquisam e atuam no território, entretanto essa atuação é feita de maneira descoordenada. É função do poder executivo articular essas instituições para que trabalhem em consonância com os interesses do município que as abriga.
- 5) Em relação a manutenção do uso habitacional no território patrimonializado, entende-se que além de manter os atuais moradores é necessário fixar novos. Portanto, a partir dos estudos de caso trazidos neste trabalho, acredita-se que uma política habitacional para o centro histórico de Ouro Preto deveria contemplar uma fusão entre o PPO e a Villa Sanhauá, ou seja: financiar a recuperação de imóveis privados de maneira socialmente responsável, beneficiando de maneira inversamente proporcional quem tem menos renda, possui um único imóvel ou possui imóvel de

menor valor imobiliário. Esta ação geraria de qualquer forma uma especulação imobiliária que seria então combatida com a provisão de habitação pública através do aluguel social.

- 6) Entretanto, prover apenas habitação não é o suficiente para manter a população no território, para isso, a proposta inicial da Villa Sanhauá de estabelecer uso misto nas edificações com usos comerciais de primeira necessidade é importante não só para garantir que haja um local de consumo para os habitantes, como também para fomentar a atividade de microempreendedores da cidade e conseqüentemente gerar emprego.

De certo, o presente trabalho, elaborado em tão curto espaço de tempo, não seria capaz de abranger a totalidade do tema que, por sua natureza, já engloba uma diversidade de temas que carecem de muita sistematização e comparação. Para além, também entende-se que existem várias outras experiências, no Brasil e no mundo, em que a CI foi colocada em prática e que pode nos beneficiar com informações e análises valiosas.

## REFERÊNCIAS:

ANDRÈS, Luiz Phelipe De Carvalho Castro. *Reabilitação do Centro Histórico de São Luís: análise crítica do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís/PPRCHSL, sob o enfoque da conservação urbana integrada*. 2006. 247 f. Universidade Estadual do Maranhão, 2006. Disponível em: <[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3305/1/arquivo2867\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3305/1/arquivo2867_1.pdf)> Acesso em: 14 de outubro de 2021.

AZEVEDO, Sérgio De. *Vinte E Dois Anos De Política De Habitação Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH*. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: a construção de uma lei*. In: CS Carvalho & A. Rossbach (orgs.), *O Estatuto da Cidade: Comentado*, p. 71-90, 2010.

BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, v. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BOSSI, Vera. *Núcleos Históricos: recuperação e revitalização: a experiência de Olinda*. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. nº21, p. 134-145, 1986. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=reviphan&pagfis=7724>>. Acesso em:

BRASIL, *Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida. Ministério da Economia*. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Federal n. 11.124 de 16 de junho de 2005*: Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BÓGUS, Lucia Maria Machado; SOUSA, António Miguel Lopes de. *Habitação em centros históricos: um desafio à integração das políticas públicas*. *Cadernos Metrópole* [online]. v. 18, n. 37, p. 845-861, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3711>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CARMO, Bárbara Helena Almeida. *PCH Programa Monumenta e PAC-CH: o patrimônio cultural na perspectiva de política pública*. 2020. 192 f. Dissertação

(mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-12032020-151343/>>. Acesso em:

COSTA, André Dal'Bó da. *Luta social e a produção neoliberal do espaço as trajetórias das ocupações Vila Soma, Zumbi dos Palmares e Pinheirinho*. 2019. 718 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-03082020-151424/pt-br.php>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

COSTA, Ellen Cristine Pinto Da. *Os entraves da Política Habitacional em Ouro Preto*. Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2019b. 91 f. Universidade Federal de Ouro Preto, 2019.

COSTA, Simone Silva. *Crise econômica, provisão habitacional e a (des) construção do direito à cidade no período BNH*. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 2, p. 754-771, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27716/20443>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

DARLING, Arthur. *Brazil's Monumenta Program: sustainable preservation of historic cities*. In: MARTIN-BROWN, Joan; SERAGELDIN, Ismail; SHLUGER, Ephim (Orgs.). *Historic cities and sacred sites - cultural roots for urban futures*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2001. p. 195-201. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/693441468769796497/pdf/multi0page.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

DUARTE JUNIOR, Romeu. *Programa Monumenta: uma experiência em preservação urbana no Brasil*. *Revista CPC*, v. 0, n. 10, p. 49-88, 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/15661>>. Acesso em:

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. *A institucionalização da Política Nacional de Habitação no Brasil: uma perspectiva federativa*. 2013. 193 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUBD-9HCGQU>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

*Entenda o processo de revitalização e retirada de famílias do Porto do Capim em João Pessoa*. Portal de Notícias G1 PB, Paraíba 08 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/06/08/entenda-processo-de-revitalizacao-e-retirada-de-familias-do-porto-do-capim-em-joao-pessoa.ghtml>> Acesso em: 28 nov. 2021.

FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* **Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S.l.], v. 11, maio 2019. ISSN 2175-3369. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/24028>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

FUNARI, Pedro Paulo A. **Os desafios da destruição e conservação do Patrimônio Cultural no Brasil.** Trabalhos de Antropologia e Etnologia, Porto, 41, ½, p. 23-32, 2001. Disponível em: <<https://ojs.letras.up.pt/index.php/tae/article/view/9750>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

GIANNECCHINI, Ana Clara; PEIXOTO, Elane R. **Descentralização e protagonismo municipal no Programa Monumenta.** In: 3º Simpósio Científico do ICOMOS Brasil, 2019, Belo Horizonte. Anais do 3º Simpósio Científico do ICOMOS Brasil. Belo Horizonte: Icomos, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/iisimposioicomosbrasil/149018-descentralizacao-e-protagonismo-municipal-no-programa-monumenta/>>

GUSMÃO, Fernanda Maria Buarque de. **Empoderamento e Preservação do Patrimônio Cultural O Caso do Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos Projeto Piloto Olinda / PE, 1981-1989** . 2011. 77-125 f. UFPE, 2011.

JOÃO PESSOA. **Edital de seleção nº 01/2017**, p. 12 e 13. Semanário Oficial, nº 1613. 24 a 30 de dezembro, 2017.

JOÃO PESSOA. **Lei Ordinária n. 13.585 de 18 de abril de 2018:** Autoriza o Poder Executivo Municipal a fazer concessão de direito real de uso (CDRU) onerosa dos imóveis públicos municipais, localizados no setor 23, quadra 059, lote nº 0087, da rua João Suassuna, nº 01, Varadouro, centro histórico, João Pessoa/PB, com intuito de possibilitar a implementação do projeto denominado Villa Sanhauá e dá outras providências.

JOÃO PESSOA. **Processo n. 2017/069126:** Representação de proposta de preços concorrência nº 33001/2017. SEPLAN - Secretaria de Planejamento. 20 de junho de 2017.

IPHAN. **Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos.** Organização Érica Diogo. Brasília, DF: Iphan/Programa Monumenta, 2009.

LEAL, S. F. **PAC Cidades Históricas: implicações e repercussões de uma política pública federal de preservação.** 2017. 193 f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

LOPES, Yuri Duarte; MONTEIRO, Raissa Gonçalves; MACHADO, Pascal. *Reabilitar para reabitar: A trajetória dos oito casarões da rua João Suassuna. VIVER E ( RE ) EXISTIR NAS CIDADES VIVER E ( RE ) EXISTIR NAS CIDADES*. Cabedelo: Editora IESP, 2019. p. 138-146. Disponível em: <<https://editora.iesp.edu.br/index.php/UNIESP/catalog/book/41>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

MARICATO, Ermínia. *Estatuto da cidade periférica*. In: CS Carvalho & A. Rossbach (orgs.), *O Estatuto da Cidade: Comentado*, p. 5-22, 2010.

MONTEIRO, Raissa Gonçalves. *Entrevista com a arquiteta co-autora do projeto Villa Sanhauá*. Videoconferência, 2021.

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

PADOVAN, Beatrice Perracini. *Morar no patrimônio como direito à cidade e à memória*. *Revista Cadernos de Pesquisa - Escola da Cidade*, n.8, p. 35-50, 2019.

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.

PIZZOLATO, Pier. *Villa Sanhauá em João Pessoa (PB, Brasil). Estudo de caso para a requalificação de centros históricos na América Latina*. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, v. 42, p. 1-17, 2021. Disponível em: <<https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/20820>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

REZENDE, Edson Fialho De. *A produção do espaço no centro histórico de Ouro Preto: O processo de esvaziamento residencial e as práticas entre o percebido e o vivido*. 2018. 163 f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/MMMD-B4XPQR>>. Acesso em:

SANT'ANNA, Marcia. *A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois*. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, v. 24, n. 1, p. 59-74, 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/119838>>. Acesso em:

SANTOS, Milton. *Salvador: Centro e Centralidade na Cidade Contemporânea*. In: Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes (org.). *Pelo Pelô: história, cultura e cidade*, UFBA, 1995, p.11-29.

SILVA, Eudes Raony. *Centro antigo de João Pessoa: forma, uso e patrimônio edificado*. 2016. 164 f. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/21678>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

SILVA, Georgia Patrícia da; FERRETTI, Sérgio Figueiredo; SETTE, Edileuza. *Gentrificação E Políticas De Revitalização Nos Centros Históricos No Brasil: Processos Que Levam Ao Déficit Habitacional*. Revista de Políticas Públicas, 12(2), p. 83-91, 2008. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321127274009>> . Acesso em: 12 dez. 2021.

TADDEI NETO, Pedro. *Policies of historic and cultural heritage in Brazil*. In: MARTIN-BROWN, Joan; SERAGELDIN, Ismail; SHLUGER, Ephim (Orgs.). Historic cities and sacred sites – cultural roots for urban futures. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2001. p. 41-45. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/693441468769796497/pdf/multi0page.pdf>> . Acesso em: 20 mai. 2022.

URIARTE, Urpi Montoya. *Pobreza e cultura. A luta dos pobres para permanecer morando no centro histórico de Salvador*. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 10, p. 1-20, Salvador, 2012.

WEFFORT, Francisco. *Brazil: challenges of a multiethnic and multicultural society*. In: MARTIN-BROWN, Joan; SERAGELDIN, Ismail; SHLUGER, Ephim (Orgs.). Historic cities and sacred sites – cultural roots for urban futures. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2001. p. 35-40. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/693441468769796497/pdf/multi0page.pdf>> . Acesso em: 20 mai. 2022.

ZANCHETTI, S. M. *Conservação integrada e planejamento urbano: uma revisão*. Cadernos de Estudos Sociais, [S. l.], v. 19, n. 1, 2011. Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CAD/article/view/1312>> . Acesso em: 5 mai. 2022.