

HUMANAS E SOCIAIS

V.9 • N.3 • 2022 • Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-3801

ISSN Impresso: 2316-3348

DOI: 10.17564/2316-3801.2022v9n3p453-468



## **CORRELAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL EM MURIAÉ, CIDADE MÉDIA DE MINAS GERAIS**

CORRELATION BETWEEN THE URBAN EXPANSION PROCESS AND HOUSING POLICY IN MURIAÉ, MIDDLE CITY OF MINAS GERAIS

CORRELACIÓN ENTRE EL PROCESO DE EXPANSIÓN URBANA Y LA POLÍTICA HABITACIONAL EN MURIAÉ, CIUDAD MEDIA DE MINAS GERAIS

Diogo da Cruz Ferreira<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo descrever e interpretar a correlação entre a ocupação do espaço urbano com o problema habitação popular em Muriaé, cidade média localizada na Zona da Mata de Minas Gerais. Associada à observação participante, realizada entre 2013 e 2015, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, descrevemos a ocupação do espaço urbano e suas moralidades, a área central, que é referência no processo de extensão e expansão urbana. Em seguida, restituímos o processo de ocupação da área no entorno dessa área central, destacando a questão habitacional. Por fim, descrevemos o último ciclo de políticas habitacionais, o programa Minha Casa, Minha Vida, que redefiniu as fronteiras urbanas e os modos segundos os quais a habitação popular foi planejada. Com isso, notamos que a ocupação do espaço urbano se relaciona intimamente com os quadros de políticas habitacionais (federal, estadual e municipal) e que quanto mais distantes da área central, reforçando as escalas periféricas da cidade.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Cidade. Ocupação Urbana. Políticas Habitacionais. Habitação Popular.

## ABSTRACT

This article aims to describe and interpret the correlation between the occupation of urban space and the problem of popular housing in Muriaé, an average city located in the Zona da Mata of Minas Gerais. Associated with participant observation, conducted between 2013 and 2015, a bibliographic and documentary research was performed. Initially, we describe the occupation of urban space and its moralities, the central area, which is a reference in the process of urban expansion. Then, we restored the process of occupation of the area around this central area, highlighting the housing issue. Finally, we describe the last cycle of housing policies, the Minha Casa program, Minha Vida, which redefined the urban boundaries and the second modes in which popular housing was planned. With this, we note that the occupation of urban space is closely related to housing policy frameworks (federal, state and municipal) and that the more distant from the central area, reinforcing the city's peripheral scales.

## KEYWORDS

City. Urban occupation. Housing policies. Popular housing.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo describir e interpretar la correlación entre la ocupación del espacio urbano con el problema vivienda popular en Muriaé, ciudad media localizada en la Zona de la Mata de Minas Gerais. Asociada a la observación participante, realizada entre 2013 y 2015, se realizó investigación bibliográfica y documental. Inicialmente, describimos la ocupación del espacio urbano y sus moralidades, el área central, que es referencia en el proceso de extensión y expansión urbana. A continuación, restituímos el proceso de ocupación del área en el entorno de esa área central, destacando la cuestión habitacional. Finalmente, describimos el último ciclo de políticas habitacionales, el programa Mi Casa, Mi Vida, que redefinió las fronteras urbanas y los modos según los cuales la vivienda popular fue planeada. Con eso, notamos que la ocupación del espacio urbano se relaciona íntimamente con los cuadros de políticas habitacionales (federal, estadual y municipal) y que cuanto más distantes del área central, reforzando las escalas periféricas de la ciudad.

## PALABRAS CLAVES

Ciudad. Ocupación urbana. Políticas habitacionales. Vivienda popular.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo descrever e interpretar a correlação entre a ocupação do espaço urbano com o problema habitação popular em Muriaé, cidade média localizada na Zona da Mata, Minas Gerais, Brasil. A partir de técnicas de *observação participante*, realizada no período de 2013 a 2015, também foi utilizada pesquisa bibliográfica e documental (nos acervos públicos e em jornais locais) de modo a restituir o processo de extensão e expansão urbana a partir da questão habitacional.

Inicialmente, apresento a área central e suas moralidades. Para isso, considere uma abordagem de inspiração etnográfica com uma abordagem ecológica, que me permitiu articular o processo de ocupação e expansão urbana com as consequências espaciais e morais na dinâmica da ordem urbana. Nesse contexto, destacamos as moralidades e suas representações sobre a cidade de Muriaé como um *caso particular* de uma cidade média distante de contextos metropolitanos.

Em segundo lugar, analiso os modos institucionais de problematizar o acesso à moradia após a década de 1970, com as intervenções do Banco Nacional de Habitação (BNH) e, na década de 1980, da Companhia Estadual de Habitação (COHAB). Também analiso outras modalidades de tematização da habitação popular que surgiram nestas décadas, não necessariamente enquadradas institucionalmente (como os movimentos de autoconstrução e os loteamentos).

Na última seção, reconstituo a trajetória de sucessivas tematizações que me pareceram relevantes para situar o contexto de elaboração e execução do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) em Muriaé/MG. Em particular, observo que as diretrizes do PMCMV, referentes aos riscos ambientais, foram ressignificados diante de “catástrofes ambientais” que ocorreram na década de 2000. Logo, este repertório orientou incisivamente as formas pelas quais foi planejada e os modos de selecionar beneficiários prioritários.

Observou-se que em torno da área central, além de terem sido adensadas, formaram-se outras zonas sucessivas de extensão urbana, as quais expandiram a partir da década de 1970 no quadro de políticas habitacionais. Em suma, nota-se que a extensão e o adensamento dessas zonas se relacionam intimamente com a questão habitacional, seja pública (políticas habitacionais federal, estadual e municipal) ou por meio de loteamentos privados, redefinindo, assim, as fronteiras espaciais em múltiplas escalas.

## 2 DA OCUPAÇÃO INICIAL À FORMAÇÃO DA “ÁREA CENTRAL”

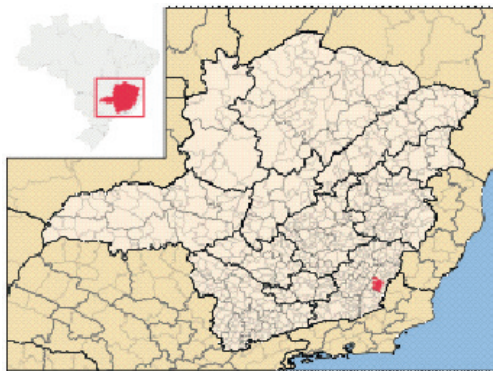
Muriaé é uma *cidade média não metropolitana*<sup>2</sup> situada na Zona da Mata de Minas Gerais, com uma população estimada em 109.392 habitantes (IBGE, 2020). Uma pesquisa da Fundação Israel Pincheiro (2010), agência de pesquisa estadual, destacou que ela possui importante papel no cenário

---

<sup>2</sup> Segundo Santos (2010), as cidades médias não metropolitanas se definem por um critério demográfico e outro geográfico: - uma população de mais de 100 mil habitantes; - cidades que não são capitais estaduais ou localizadas em regiões metropolitanas. O Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA, 2001), por sua vez, considera cidades médias aquelas com população de 100.000 a 500.000 habitantes.

político, econômico e cultural. Observa-se também, neste estudo, que a cidade concentra serviços especializados (públicos e privados) e articula os territórios da microrregião<sup>3</sup>.

**Figura 1** – Localização de Muriaé no estado de Minas Gerais



Fonte: Imagens do *Google* (2020).

O ordenamento espacial do município iniciou-se a partir de 1819, às margens do Rio Muriaé com a construção de um pequeno porto (antigo Largo do Rosário) e a edificação de uma capela (atualmente, a Igreja do Rosário), foi elevada à categoria de cidade no ano de 1865 (CIRINO, 2012). Posteriormente, duas rodovias federais, a BR 356 (inaugurada em 1939) e a BR 116 (meados dos anos de 1951) contribuíram para a aceleração da expansão urbana. Uma de suas consequências foi a diversificação de empresas e serviços, muitos deles se fixaram ao longo das rodovias. Os novos empreendimentos atraíram migrantes das cidades vizinhas e de outros estados brasileiros.

A paisagem urbana de Muriaé é, como em muitas cidades brasileiras, particularmente heteróclita. Edificados na virada do século XIX, os casarões e alguns imponentes prédios antigos do centro da cidade, recordam a importância da presença das primeiras gerações de famílias tradicionais na urbanização do local (fazendeiros, homens políticos locais e comerciantes). Em um imbróglcio arquitetônico, convivem prédios novos, comerciais e residenciais, construídos a partir da década de 1990, como se simbolizassem uma “modernidade à mineira” e destacassem o papel econômico e administrativo na microrregião.

Apesar das características relatadas no parágrafo anterior, os muriaeenses qualificam o “centro” como a “parte antiga” da cidade. De modo geral, eles vão ao “centro” para fazer compras, resolver problemas administrativos ou bancários. Com efeito, o “centro” é a área da cidade onde se concentram os serviços públicos e privados: bancos, sedes institucionais, cartórios, galerias (uma conhecida como “shopping”), igreja católica, restaurantes, bares, pequenas lojas (de aviamentos e roupas, em

<sup>3</sup> A microrregião de Muriaé é composta por 19 cidades, exceto o polo, que são: Antônio Prado de Minas, Barão do Monte Alto, Caiana, Carangola, Divino, Espera Feliz, Eugénópolis, Faria Lemos, Fervedouro, Miradouro, Miraf, Orizânia, Patrocínio do Muriaé, Pedra Dourada, Rosário da Limeira, São Francisco do Glória, São Sebastião da Vargem Alegre, Tombos e Vieiras.

particular, que espelham a centralidade da atividade têxtil atual) e outros comércios maiores (Casas Bahia, Lojas Americanas, Pernambucanas e Magazine Luiza).

Ainda na área central, encontra-se o terminal rodoviário Dr. Afonso Canedo, evitado a partir das 23 horas por usuários de transporte. Após este horário, o local seria frequentado por “assaltantes” e “pedintes”. Por isso, a rodoviária é considerada um “lugar perigoso” à noite. Ao lado do terminal, há ainda a nova sede da prefeitura, inaugurada em 2008. Em volta, alguns camelôs vendem produtos muitos diversos. A uma centena de metros, estão dois dos hotéis da cidade. Nestes termos, também de modo semelhante a muitas pequenas e médias cidades, o “centro” concentra atividades de serviços coletivos e/ou públicos, de comércios e negócios muito diversificados.

Com relação às duas rodovias (BR 116 e 356) que entrecortam a cidade: em primeiro lugar, a BR 116 percorre paralelamente à área central; nelas também nota-se variadas atividades comerciais que se fixaram ao longo delas. Ainda, evidentemente, a presença de rodovias indica antes a intensidade dos fluxos dos moradores da microrregião e do país, uma vez que a cidade recebe centenas de pessoas diariamente para utilizar os serviços de saúde, entre outros, além daquelas que atravessam em deslocamentos intermunicipais ou interestaduais.

Nestas duas rodovias federais (BR 116 e 356), também se concentram as atividades consideradas marginais por muitos moradores. Em diferentes lugares encontram-se, por exemplo, os “pontos” de prostituição. A expressão “ir para a BR” significa, neste contexto, procurar um/a prostituto/a ou suspeitar que alguém os procure. Esta expressão permite associar, de certo modo, estes pontos às áreas morais “marginais” da cidade. A localização das *regiões morais* (PARK, 1973) supracitadas está certamente relacionada com a intensa circulação.

No município de Muriaé, os serviços de transporte público são todos operados pelo Coletivo Muriaense, única empresa que cobre a área urbana. No total, são mais de vinte e duas (22) linhas de ônibus com diversos itinerários entre todos os bairros da cidade e o “centro”, existindo também linhas diretas interbairros. Há ainda que se destacar a presença do Aeroporto Cristiano Ferreira Varella, de médio porte, localizado em um ponto distante do “centro”.

Por sua vez, verificou-se que na área central mais ampla, principalmente após o fim do horário expediente, algumas pessoas que se encontram em bares, restaurantes e lanchonetes. Porém, depois das 23 horas, estes comércios se esvaziam rapidamente pelo fato de que esta área se tornaria “perigosa”. Geralmente, o perigo é associado à presença de usuários de drogas (“cracudos”, em particular), moradores de rua, “pedintes” e “pugueiros” [motéis], mas também tais adjetivos são evocados pelas classes abastadas para se referirem às classes populares que ali frequentam.

Contrariamente as qualificações pejorativas acima, os demais moradores da cidade verbalizam que “morar na área central” é um indício de riqueza, por ser associado ao local de moradia de famílias tradicionais e de seus descendentes que ocupam os casarões e edifícios modernos. Muitos dentre estes moradores são hoje médicos, engenheiros, homens políticos ou homens de comércio. Alguns permaneceram nos casarões que herdaram, outros adquiriram imóveis nos prédios modernos, vizinhos aos casarões.

A área central, referimo-nos à residencial, também está associada pelos moradores ao renome das famílias tradicionais e à reputação de seus herdeiros. Em suma, as formas de qualificar o bairro são

importantes neste artigo, pois elas anunciam a natureza das hierarquias e do patrimonialismo que contribuíram para o ordenamento espacial da cidade e, que se reatualizaram nas escolhas de novas áreas para moradia destas pessoas no entorno deste “centro”.

Por sua vez, nos anos 2000 a empresa “Mineração Rio Pomba” iniciou um empreendimento siderúrgico, de exploração do minério da bauxita em Mirai (cidade adjacente a Muriaé) ao qual se associaram algumas empresas para dar suportes logísticos. Em consequência, muitos profissionais de áreas tecnológicas de ponta migraram para Muriaé, e não Mirai, pois nesta última não havia oferta de infraestrutura residencial aos novos profissionais. Este empreendimento teve como um dos impactos, a construção acelerada de condomínios de luxo em Muriaé, nos quais passaram a residir os novos moradores. A maioria dos novos condomínios foi planejada e construída na “área central” e no seu entorno próximo (FUNDAÇÃO..., 2010).

A urbanização de Muriaé parte do “centro” e sua formação aponta para uma expansão concêntrica ou, retomando Burgess (1925, In: 1970), ela se propaga em um movimento de radiação<sup>4</sup>. No caso em análise, a urbanização decorreu de uma expansão paulatina em torno da “área central”, nas quais residem os *estabelecidos* e, mais recentemente, os migrantes mais abastados como os profissionais mencionados acima. Em volta destas zonas por sua vez, encontram-se as habitações populares, com características muito diferenciadas e heterogêneas, segundo sua maior proximidade ou distância em relação ao “centro”, como analisamos a seguir.

### 3 A OCUPAÇÃO URBANA EM TORNO DA ÁREA CENTRAL: A CENTRALIDADE DA QUESTÃO HABITACIONAL

Ao observar a cartografia da cidade, particularmente em torno dessa área central, entre os morros e o Rio Muriaé, encontra-se o bairro Santa Terezinha (conhecido como “Morro da Rádio”), bairro mais antigo de “ocupação espontânea”, cujas primeiras ocupações podem ser situadas na década de 1960, por migrantes de outras cidades vizinhas ou moradores da zona rural da cidade. Neste caso, muitos dos atores ocuparam as áreas próximas às fábricas alimentares, ou ainda, às mecânicas e à retífica de motores (devido às rodovias), nas quais aquelas pessoas trabalhavam.

Apos a década de 1960, as “ocupações espontâneas”<sup>5</sup> se multiplicaram, e esta pauta se intensi-

---

4 Evidentemente, no caso desta cidade o modelo concêntrico pouco se relaciona com o contexto metropolitano analisado por este autor.

5 “Ocupação espontânea” é uma expressão utilizada pela Fundação Israel Pinheiro na realização do Diagnóstico do Setor Habitacional da cidade de Muriaé, em 2010. O termo se refere aos assentamentos de população de baixa renda em terrenos ou propriedades de terceiros que ocorreram em diferentes momentos e lugares da cidade. No caso de Muriaé, o termo favela não é empregado pelos moradores ou pelas instituições para se referir as “ocupações espontâneas”, no lugar privilegiam o termo “bairro”, “comunidade” ou ainda “periferia”. Embora estas áreas habitacionais apresentem as características que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) denominam de aglomerados subnormais, observa-se que há uma dubiedade de representação da categoria favela em outros contextos urbanos, sendo mais um ponto de problematização de

ficou no debate público. Atualmente, pode-se observar uma crescente problematização das “ocupações espontâneas” no debate público, que parte do argumento do “risco” que encobre diferentes sentidos: risco ambiental, risco à vida, risco de crescimento de diferentes formas de violência na cidade. Porém, na década de 1970, essas primeiras formas de ocupação da cidade modificaram, pois iniciava um outro ciclo de expansão urbana, dessa vez, com as políticas habitacionais.

A primeira intervenção municipal na área habitacional ocorreu com a construção de conjuntos habitacionais no quadro do BNH em 1970, seguido de outros pela COHAB nos anos de 1980. Cabe destacar que estas ações foram insuficientes para atender a demanda de moradia que crescia consideravelmente. Os loteamentos públicos e os “mutirões” da autoconstrução tornaram-se ações paralelas do acesso à moradia popular, tendo um papel determinante nos modos de problematizar este assunto em Muriaé.

No quadro do Banco Nacional de Habitação (BNH) foram edificados três bairros residenciais (São Francisco, João XXIII e parte do Planalto), todos financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Esta intervenção provocou uma *zona de extensão* no entorno da “área central”, marcando um novo movimento da expansão urbana de Muriaé, bem como de seu ordenamento espacial. Cirino (2012) observou que estes conjuntos foram habitados por famílias de “classes médias”. Os bairros São Francisco e João XXIII se tornaram áreas residenciais “nobres”.

Os beneficiários incluídos no BNH foram aqueles que podiam comprovar renda, excluindo assim, parcela significativa do segmento popular. Por este motivo, Silva (2008) considerou o BNH, nesta cidade, contraditório, pois os mecanismos de seleção dificultavam o atendimento ampliado de camadas populares. Gohn (1992) destacou que o BNH tratava a moradia como um problema bancário e não social, inviabilizando o atendimento do segmento popular e de sua continuidade, levando a sua extinção em 1986.

Além de incentivar o financiamento de imóveis de conjuntos habitacionais por meio do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado em 1966, realizava parcerias com os estados da federação. Neste caso, financiava a construção de conjuntos habitacionais de interesse social por meio das COHAB (AZEVEDO, 1988; BONDUKI, 2008). Em Muriaé, ao longo da década de 1980, o município, em parceria com o governo estadual, construiu quatro conjuntos habitacionais no contexto da COHAB, atualmente os bairros São Cristóvão, Inconfidência, algumas casas no São Joaquim e no Planalto.

No período de 1970 até meados da década de 1980, as ações do BNH e da COHAB não foram suficientes para atender a demanda de habitação que crescia consideravelmente. O crescimento por demanda habitacional devia-se a dois fenômenos: ao êxodo rural, que se intensificou após a década de 1970, e à urbanização acelerada, que atraiu outros moradores (das cidades vizinhas) para Muriaé (CIRINO, 2012).

Paralelamente, neste contexto, é necessário observar o adensamento de “ocupações espontâneas”, como resultado da insuficiência da produção de moradias no quadro de políticas habitacionais. Entre o bairro Santa Terezinha e o Porto, surgiu o bairro Encoberta. Surgiram ainda nesta época, os “bairros” nas áreas do Aeroporto, Barra (atualmente a Prainha) e Planalto, os quais são denominados pelo IBGE (2010) como *aglomerações subnormais*.

---

sua associação ao contexto do estado do Rio de Janeiro.

Posteriormente, entre as décadas de 1980 e 1990, a prefeitura local construiu dezesseis “loteamentos públicos<sup>6</sup>”, dispostos nas áreas longínquas do “centro”, alguns em morros e às margens do Rio Muriaé, outros próximos aos conjuntos da COHAB. Os “loteamentos públicos” são outros modos da prefeitura problematizar e garantir o acesso à moradia para camadas populares. Paralelamente, trinta e três “loteamentos privados” são disponibilizados próximos à malha urbana e com serviços de infraestrutura, e em alguns casos, nas margens do Rio Muriaé. Ambos os tipos de “loteamentos” são considerados “ocupações irregulares” conforme analisou a Fundação Israel Pinheiro (2010).

Por meio dos loteamentos públicos, a prefeitura local procurava reduzir o déficit habitacional, conduzindo, assim, um processo de ordenamento urbano na fronteira de ilegalidades (TELES, 2011). Concomitantemente, em nível nacional, observava um outro movimento importante, o de autoconstruções, desde a década de 1970, que se centrava na “ação comunitária de mutirão” (GOHN, 1992, p. 116). No caso de Muriaé, este movimento é mais tardio e se inicia na década de 1990, o que fora analisado por Silva (2008).

Com efeito, na década de 1990, inicia-se um movimento de construção de “casas populares” por “mutirões” organizados pelo padre Tiago Prins, pároco do município. O movimento priorizava as pessoas que moravam em condições mais precárias. Segundo a Fundação Israel Pinheiro (2010, p. 102):

[...] construídos por meio de mutirões realizados nos finais de semana. Ao todo, foram construídas, até o momento, o expressivo número de 530 casas, distribuídas em pelo menos três experiências: a primeira experiência ocorreu em 1992, no bairro Marambaia, com a construção de 196 casas; a segunda atendeu ao bairro São Joaquim, com 181 casas; a mais recente aconteceu no bairro Vale Verde, com 153 casas. A propriedade do imóvel fica em nome do Pró-Moradia e o beneficiário do programa ganha o direito ao usufruto do imóvel através de um contrato de comodato de no mínimo oito anos. Somente após esse período o morador passa a ter direito à propriedade do lote e da casa.

Silva (2008), discorre que o padre holandês, cujo nome é Tiago Prins, levantou recursos no exterior com amigos próximos para financiar o material das “casas populares”. Recebeu o apoio de homens políticos e famílias locais, que em alguns casos, doaram terrenos. O autor observou que apesar deste tipo de apoio, as promessas de serviços básicos que atendessem estas moradias e terraplanagens não foram cumpridas pela prefeitura municipal. E destaca o papel das famílias que o construíram a base do “enxadão”, referência ao trabalho manual para terraplanar o terreno íngreme.

No regimento interno da organização não-governamental (ONG) “Obras sociais Pró-Moradia”, são definidas normas de condutas e obrigações que as famílias deveriam cumprir. Por exemplo, deviam manter os filhos na escola; dedicar parte de seu tempo na construção das casas (sua e alheias); não consumir bebidas alcoólicas entre outras drogas. Em caso de desobediência, as famílias poderiam perder sua casa [*o termo de posse*] (SILVA, 2008).

---

6 A Fundação Israel Pinheiro (2010) designa como loteamentos públicos/privados os assentamentos originados por parcelamento de terreno público por iniciativa do órgão municipal, estadual ou federal; no segundo caso, por proprietários, a partir da demarcação prévia de quadras, lotes e logradouros, com transferência formal ou informal das frações resultantes.



Pode-se observar, analisando regimento desta ONG, a centralidade dos repertórios da ajuda social e da filantropia. A caridade se apresentou como uma nova gramática que passou a orientar o acesso à “casa própria”. Silva (2008) destacou precisamente sobre este ponto, que este tipo de intervenção era muitas vezes considerado como doação e benesse. De fato, no caso da ONG Obra sociais Pró Moradia, estes repertórios eram constantemente mobilizados. A visibilidade de seus representantes no espaço público teve forte impacto no que tange às formas de redefinir sentidos de justiça à causa habitacional.

Partindo do estudo de Silva (2008) e Cirino (2012) pode-se entrever que os conjuntos habitacionais do BNH foram construídos em áreas mais valorizadas e passaram a ser habitados por “classes médias”. As demais áreas, de alguns conjuntos da COHAB, loteamentos públicos e autoconstrução, situados em pontos distantes do “centro”, são considerados por estes autores como as “periferias” da cidade, em outros termos, *territórios da pobreza* (MACHADO DA SILVA, 2008).

Portanto, nos casos analisados até aqui, verifica-se que as famílias de melhor renda residem no “centro” ou no seu entorno, exclusivamente nas áreas valorizadas contíguas à “área central”, já as primeiras gerações das camadas populares ocuparam no entorno dessa área, próximos ao rio e em morros. Após longos anos sem executar uma política habitacional (seja ela federal, estadual ou municipal), percebe-se que a habitação popular entra na agenda pública devido à catástrofes ambientais que ocorreram na cidades nos anos 2000, como resposta é mobilizado o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), sobre o qual voltamos nossa atenção.

## 4 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

Na década de 2000, o *problema habitação popular* adquiriu nova visibilidade no debate público, no contexto da campanha e da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. No ano de 2009, a lei federal nº 11.977 criou o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que resultou de um processo mais amplo de problematização da habitação em geral, e em particular, da *habitação popular*.

O PMCMV definiu três faixas de renda como meio de estabelecer prioridades: de 0 a 3 salários-mínimos, de 3 a 6 salários e de 6 a 10 salários. Paralelamente à definição das faixas salariais, os critérios de renda são definidos a partir da mensuração de uma situação de *vulnerabilidade social* (mulheres chefes de família, pessoas com deficiências, idosos e os de aluguel social) e de *risco ambiental* (famílias residentes em áreas de risco, insalubres ou desabrigadas por enchentes ou desastres naturais).

Estes critérios vão ao encontro do que Telles (2011) observou, de uma inflexão discursiva do *risco* que reflete nos modos do governo conduzir a política. Beck (2011), por sua vez, retoma a incerteza da *sociedade de risco* para compreender ações que buscam neutralizar e/ou evitar catástrofes na vida das pessoas. Em suma, o MCMV se enquadra também no contexto de definição institucional de riscos que legitimam a chegada deste programa na cidade.

A ressignificação deste dispositivo em Muriaé iniciou-se com um *imprevisto* (BECK, 2011). No ano de 2007, a cidade foi umas das atingidas pelo rompimento da barragem do minério da bauxita<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> No dia 10 de janeiro de 2007, a barragem de São Francisco da empresa Mineração Rio Pomba, localizada na cidade de Mirai

Poucos meses após este evento, a cidade foi declarada, pela prefeitura, “em estado de calamidade pública” diante de enchentes e fortes chuvas que ocorreram entre 2007 e 2008. Esses “desastres ambientais” provocaram graves inundações e desmoronamento de casas. Nestas circunstâncias, o governo municipal definiu diversas ações voltadas para os “atingidos”.

Dos anos de 2007 a 2008, esses acontecimentos foram amplamente divulgados pela imprensa local. Durante este mesmo período, o Ministério Público passou a representar as famílias atingidas (pelo acidente da bauxita) e exigiu um posicionamento do poder público local e medidas de urgência para o atendimento das famílias que estavam desalojadas. Também exigiu reparações da empresa Mineração Rio Pomba para indenizar as famílias atingidas pelo rompimento da barragem.

Estes eventos iniciaram a formação de arenas locais, que se mobilizaram para denunciar os acontecimentos e a postura do poder público, bem como reivindicar reparações. Ao longo do processo de busca de captação da atenção pública, a arena se reapropriou da pauta federal, já consolidada no que tange à *questão habitacional*, por sua adequação com o contexto catastrófico.

É mobilizado o programa Minha Casa Minha Vida como um recurso de ação coletiva em 2009. Em suma, a publicização das “catástrofes ambientais” e o contexto, em escala nacional, de problematização da *questão habitacional* foram importantes fatores que contribuíram para a decisão de recorrer a um programa nacional, executado no município entre 2010 e 2011.

Para poder se beneficiar dos repasses federais por meio da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Ministério das Cidades (MCIDADES), o município instituiu o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) no ano de 2010, que incluía a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, a Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a “sociedade civil organizada”.

Também foi exigida a realização de um diagnóstico na área habitacional e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). No mesmo ano, a prefeitura contratou a Fundação Israel Pinheiro (FIP), agência de pesquisa estadual, para a realização deste estudo. Após a conclusão do diagnóstico, em junho de 2010, estimou-se que a cidade possuía 14.244 domicílios “inadequados” (moradias construídas em “áreas de risco”, também nomeadas de “domicílios em situação de risco ambiental”) distribuídos em 57 assentamentos precários de interesse social (dentre estes estão: os bairros de ocupações espontâneas, os loteamentos públicos e os privados irregulares que mencionei anteriormente).

No Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), realizado pela mesma fundação, foram identificadas (tanto na área urbana como nos distritos) as áreas disponíveis para a edificação de habitações de interesse social, de acordo com as disposições do Plano Diretor e de suas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

O mesmo diagnóstico orientou uma política de remoção de 2.166 famílias, que moravam então em áreas de “assentamentos precários de interesse social” em virtude de obras de macrodrenagem do Rio Muriaé e das áreas de risco geológico (FUNDAÇÃO..., 2010, p. 45). Como se vê, recorre-se à “remoção” como forma de justificar certas orientações de políticas habitacionais que mobilizam diversos aspectos do “risco”.

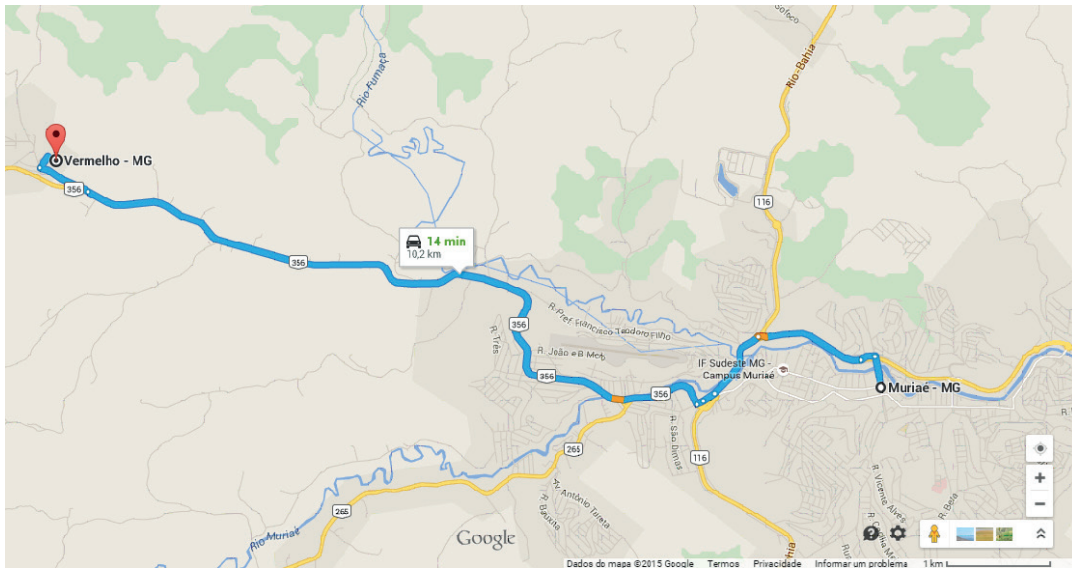
---

rompeu-se, eliminou 2 milhões de metros cúbicos de rejeitos de lavras da bauxita e substâncias tóxicas, alagando várzeas e residências da região de Miráí, Muriaé e ao longo do rio Muriaé.

De um lado, pode-se considerar o “risco” como um dispositivo sociotécnico, a partir do qual se redefinem fronteiras da cidade, uma vez que ele permite justificar a remoção de moradores de uma área residencial para outra, cada vez mais distante. Por outro lado, este dispositivo é também mobilizado na situação de avaliar e definir as áreas de construção das habitações do MCMV como meio de “contornar” os riscos.

Com efeito, na primeira fase do PMCMV (2009-2011), o primeiro condomínio foi planejado e construído em uma área rural, priorizando moradores com renda de 0 a 3 salários-mínimos. A Fundação Israel Pinheiro havia realizado diagnósticos identificando áreas para a construção de conjuntos habitacionais no perímetro urbano da cidade. No entanto, como ilustra a Figura 2 (distância entre Muriaé e o distrito do Vermelho), os gestores públicos não consideraram esta sugestão e escolheram uma área rural para a construção do Condomínio Residencial Nova Muriaé.

**Figura 2** – Distância entre Muriaé e o distrito do Vermelho



Fonte: *Google maps* (2015).

A escolha da área, num distrito rural distante da área central, onde foi construído o Condomínio Residencial Nova Muriaé, aponta para a maneira, segundo a qual, foi planejada uma modalidade inédita de *habitação popular* nesta cidade, que aumenta drasticamente a distância social, espacial e moral. Este modelo contrasta com a relação de proximidade espacial e distância social (CHAMBOREDON E LEMAIRE, 1970) que marcava ciclos anteriores das políticas habitacionais da cidade, podendo perceber uma tendência paulatina em compatibilizar a distância social com a distância espacial desde a década de 1980.

**Figura 3** – Condomínio Residencial Nova Muriaé e o Distrito do Vermelho



Fonte: Elaboração própria com imagem do *Google Earth* (2015).

Esta construção se acompanhou recentemente da construção de um novo conjunto (FIGURA 3), ao lado do Condomínio Residencial Nova Muriaé, voltado para populações com mesmos perfis (renda de 0 a 3 salários-mínimos). O último ciclo do processo de expansão urbana se concentra em torno do *Condomínio Residencial Nova Muriaé*, nova forma habitacional que redefine escalas periféricas e anuncia um novo movimento plástico da expansão urbana. Diante da criação da nova área, mas ao lado de um distrito distante (funcionando, de certo modo, como *pequeno centro*), alteram-se novamente escalas de distancias e, logo, de proximidade com o “centro”, como pode ser observado nas Figuras 2 e 3.

Por fim, destaca que na segunda fase do PMCMV (2011-2014) em Muriaé foram construídos outros conjuntos (casas e loteamentos) para pessoas com renda familiar acima de quatro salários-mínimos (nos bairros Chalé, Dornelas, Vale Verde, Vale do Castelo, João VI, Barra II e Porto Belo) próximos ao “centro”, numa radiação aproximada de uns 3 quilômetros. Observa-se, então, habitações previstas para populações de renda acima de 4 salários-mínimos no quadro do mesmo programa se territorializam em áreas próximas ao “centro”, enquanto que àquelas de rendimentos inferiores (camadas populares), em áreas distantes do “centro”.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade conheceu um processo de expansão em um movimento de radiação em relação ao “centro”. Sua urbanização inicial configura a centralidade, em torno da qual, as áreas serão habitadas. A partir desta área referencial, se propagam outras *zonas sucessivas de extensão*. Nesse processo, as definições de áreas de habitação popular tiveram um papel de destaque não somente para a compreensão do movimento das configurações periféricas da cidade, bem como na redefinição das zonas de transições.

Sobretudo, a ocupação destas zonas de transições relaciona-se intimamente com quadros de políticas habitacionais (federais, estaduais e municipais), que contribuíram para a definição de novas áreas na cidade de Muriaé. Pode-se observar também certa continuidade no que tange à manutenção ou aumento de escala da distância de moradores de camadas populares em relação ao “centro”. Esta distância espacial se acompanhou de diferentes formas de qualificações de moradores dos conjuntos habitacionais.

Por sua vez, o último ciclo do processo de expansão urbana concentra-se em torno do Condomínio Residencial Nova Muriaé, nova forma habitacional que redefiniu o lugar que ocupa as camadas populares no quadro do PMCMV. Enfim, as expectativas inclusivas do PMCMV e do acesso universal à moradia, tais como definidas em plano nacional, pouco consideraram os modos segundos os quais o programa seria reapropriado pelo município. Em vez de tratar a questão habitacional de modo inovador, este artigo demonstra que esta pauta foi problematizada na continuidade de formas institucionais anteriores, o que já fora destacado por outros autores.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.
- AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto L. (org.) **Habitação Social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: FINEP/CEF, 2007.
- BECKER, Howard S. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.
- BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 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: 21 ago. 2014.
- BONDUKI, Nabil Georges. Habitação, estado e movimento moderno: a ação dos IAPS. Encontro Nacional da ANPUR, 6, 1995, Brasília. **Anais [...]**, Brasília, 1995. p. 836-851.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Revista Análise Social**, v. XXIX, p. 711-732, 1994.

BURGESS, Ernest W. O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa. *In*: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de ecologia humana**. São Paulo: Livraria Martins, 1970. p. 353-368.

CARDOSO, Adauto Lúcio *et al.* **A produção da moradia popular na região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ): o caso dos conjuntos habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida em Realengo**. Rio de Janeiro, 2011. (Relatório de pesquisa).

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim. Do fim do BNH ao programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital., 2013a.

CARDOSO, Adauto Lucio; JÚNIOR, Décio Rodrigues Nunes; ARAÚJO, Flávia de Sousa; SILVA, Nathan Ferreira da; JAENISCH, Samuel Thomas. Quando um direito vira produto: impactos do programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro. Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 13, Rio de Janeiro, 2013b. **Anais [...]**, Rio de Janeiro, 2013b. Disponível em: [http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/1485\\_gt02.pdf](http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/1485_gt02.pdf). Acesso em: 12 ago. 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim. Reestruturação do setor imobiliário e o papel do Programa Minha Casa Minha Vida. Seminário da Rede Iberoamericana de Pesquisadores sobre Globalização e Território (RII), 12, Belo Horizonte, out. 2012. **Anais [...]**, Belo Horizonte, out. 2012.

CIRINO, Douglas Soares. **Agentes sociais e políticas públicas habitacionais em Muriaé, Minas Gerais**. 2012. 101 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Pontifícia Universidade Católica (PUC RIO), Rio de Janeiro, 2012.

CHAMBOREDON, Jean Claude; LEMAIRE, Madeleine. Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. **Revue Française de Sociologie**, v. 11, n. 11-1, p. 3-11, 1970. Disponível em: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_0035-2969\\_1970\\_num\\_11\\_1\\_1610](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1970_num_11_1_1610). Acesso em: 20 jan. 2015.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FARIA, José Anacleto. **Gestão democrática: o caso de Muriaé (MG)**. 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2006.

FUNDAÇÃO Israel Pinheiro. **Plano local de habitação de interesse social:** diagnóstico do setor habitacional. Muriaé, MG: 2010. 446 p.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Movimentos pela construção da moradia popular: mutirões comunitários. *In:* GONH, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** São Paulo: Loyola, 1992. P. 115-155.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades, Minas Gerais, Muriaé.** 2014. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/muriae/panorama>. Acesso em: 5 abr. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico:** aglomerados subnormais: informações territoriais. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://fw.atarde.uol.com.br/2013/11/1367185.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2014.

LEITE, Márcia Pereira. Violência, sociabilidade e risco nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. *In:* SILVA, Luiz Antônio Machado da (org.). **Vida sob cerco:** violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FAPERJ/Nova Fronteira, 2008. p. 115-141.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio (org.). **Vida sob cerco:** violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FAPERJ, 2008.

PARK, Robert. A cidade: sugestões para investigação do comportamento no meio urbano. *In:* VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano.** Tradução Sérgio Magalhães Santeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 27-67.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, nov. 2010.

SILVA, Ciro Andrade da. **Habitação e terceiro setor em debate:** o caso Muriaé. 2008. 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2008.

---

**Recebido em:** 5 de Março de 2022

**Avaliado em:** 27 de Abril de 2022

**Aceito em:** 19 de Agosto de 2022

---



A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

Copyright (c) 2022 Revista Interfaces  
Científicas - Humanas e Sociais



Este trabalho está licenciado sob uma  
licença Creative Commons Attribution-  
NonCommercial 4.0 International License.

---

1 Doutor em Políticas Sociais pela Universidade Estadual  
do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).  
E-mail: cruzdiogo@yahoo.com.br

