

**LIVIA MARIA DE SOUZA ALMEIDA COURA**

**A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL EM MURIAÉ - MG:  
AVALIAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA DA MORADIA POPULAR NO DISTRITO  
DO VERMELHO A PARTIR DE 2010**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

C858p  
2023  
Coura, Livia Maria de Souza Almeida, 1976-  
A política de habitação social em Muriaé - MG: avaliação da inserção urbana da moradia popular no distrito do Vermelho a partir de 2010 / Livia Maria de Souza Almeida Coura. – Viçosa, MG, 2023.

1 tese eletrônica (361 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2023.

Referências bibliográficas: f. 347-359.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.373>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). 2. Habitação popular - Muriaé (MG). 3. Acessibilidade ao transporte local - Muriaé (MG). 4. Integração social. I. Stephan, Ítalo Itamar Caixeiro, 1957-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD 22. ed. 353.55


**LIVIA MARIA DE SOUZA ALMEIDA COURA**

**A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL EM MURIAÉ - MG:  
AVALIAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA DA MORADIA POPULAR NO DISTRITO  
DO VERMELHO A PARTIR DE 2010**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.


APROVADA: 28 de março de 2023.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente  
 LIVIA MARIA DE SOUZA ALMEIDA COURA  
Data: 21/06/2023 10:16:03-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Livia Maria de Souza Almeida Coura  
Autora

Documento assinado digitalmente  
 ÍTALO ITAMAR CAIXEIRO STEPHAN  
Data: 22/06/2023 14:16:15-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Ítalo Itamar Caixeiro Stephan  
Orientador

*A todos os brasileiros que sonham com a casa própria e têm na realização desse sonho talvez a única oportunidade de formar um patrimônio e melhorar de vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

À minha família, pelo amor que compartilhamos.

Aos amigos, principalmente aos amigos que fiz na UFV.

Ao meu orientador Professor Ítalo Stephan por sua generosidade em compartilhar seu conhecimento e pela confiança em minha capacidade.

Aos moradores do Distrito do Vermelho e aos profissionais envolvidos nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Muriaé que colaboraram com informações para essa pesquisa, agradeço a confiança partilhada a cada encontro.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) e do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) pelo constante auxílio e incentivo no decorrer desse percurso.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realizar a pós-graduação.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## RESUMO

COURA, Livia Maria de Souza Almeida, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2023. **A política de habitação social em Muriaé - MG: avaliação da inserção urbana da moradia popular no distrito do Vermelho a partir de 2010.** Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

A presente tese se dedica à avaliação das condições de inserção urbana de dois conjuntos de habitações de interesse social (HIS), implantados por meio da parceria entre a administração pública e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no município de Muriaé. Trata-se da implantação do Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNM), que ocorreu no ano de 2011, e do Residencial Vermelho II (RVII), que ocorreu em 2022 em terreno contíguo ao conjunto anterior. Esses conjuntos foram implantados ao lado da vila do distrito municipal, distantes e desconectados da malha urbana da Sede. A metodologia adotada para realização dessa pesquisa de natureza explicativa, partiu de uma investigação com base em um pós-fato com a utilização dos estudos de casos para relacionar variáveis qualitativas e quantitativas, com o objetivo de avaliar a inserção urbana dos conjuntos e os impactos desses empreendimentos junto aos beneficiários e à população da vila. O método utilizado foi a aplicação da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para empreendimentos de faixa 1 do PMCMV (FAIU), desenvolvida pelo LabCidade-USP em parceria com o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP). O levantamento bibliográfico, as visitas em campo e a realização de entrevistas colaboraram para obtenção dos dados necessários à qualificação de cada um dos indicadores da FAIU e para os ajustes dos parâmetros da ferramenta ao local pesquisado. Os dados obtidos permitiram considerar que as condições de inserção urbana verificadas são insuficientes e que essa qualificação se deve principalmente a carência dos serviços de transporte, da localização dos conjuntos sem conexão com a malha urbana do distrito, devido a barreira causada pela rodovia BR356 e pela insuficiência dos serviços públicos prestados, principalmente na área da saúde. Os aspectos definidores desse projeto de habitação de interesse social não cumpriram com as condições aceitáveis de inserção urbana definidas pela FAIU. Tais condições, se atendidas, poderiam fazer da política habitacional um instrumento capaz de efetivamente melhorar qualidade de

vida da população beneficiada. Para além da moradia, a política habitacional deveria garantir aos moradores dos conjuntos habitacionais, mobilidade, acesso a equipamentos públicos, serviços e outras atividades essenciais à vida urbana.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Inserção Urbana. Distrito do Vermelho. Muriaé-MG.

## ABSTRACT

COURA, Livia Maria de Souza Almeida, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, March 2023. **The Social Housing Policy in Muriaé - MG: Evaluation of the Urban Insertion of Popular Housing in the District of Vermelho from 2010.** Adviser: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

This thesis is dedicated to evaluating the conditions of urban insertion of two sets of social housing (HIS), implemented through a partnership between the public administration and the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), in the municipality of Muriaé. This is the implementation of the Nova Muriaé Residential Condominium (CRNM), which took place in 2011, and the Vermelho Residencial II (RVII), which took place in 2022 on land adjacent to the previous complex. These sets were implemented in a municipal district, distant and disconnected from the urban perimeter of the city. The methodology adopted to carry out this research of an explanatory base, started from an investigation based on an after-the-fact with the use of case studies to relate qualitative and quantitative variables with the objective of evaluating the urban insertion of the housing complexes and the impacts of the undertakings together with the beneficiaries and the population of the village. The method used was the application of the Urban Insertion Assessment Tool for developments in lane 1 of the PMCMV (FAIU), developed by the Public Space and City Laboratory of the USP School of Architecture and Urbanism (LabCidade) in partnership with the Institute of Public for Transport and Development (ITDP). The bibliographic survey, field visits and interviews helped to obtain the necessary data to qualify each of the FAIU indicators and to adjust the tool's parameters to the researched location. The data obtained allowed to consider that the conditions of urban insertion verified with the application of the tool are insufficient and that this qualification is mainly due to the lack of transport services, the location of the sets without connection with the district's urban perimeter due to the barrier caused by the BR356 highway and the inadequacy of public services provided mainly in the health area. The defining aspects of this social housing project didn't comply with the acceptable conditions for urban inclusion defined by the FAIU. Such conditions, if answered, could make the housing policy an instrument capable of effectively improved life quality of the beneficiary population. In addition to housing,

this housing policy should guarantee mobility, access to public facilities, services and other activities essential to urban life for residents of housing complexes.

Keywords: Social Interest Housing. 'My House My Life' Program. Urban Insertion. Vermelho District. Muriaé-MG-Brazil.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Recorte da página de apresentação do Programa MCMV, destaque para o slogan.....	31
Figura 2 – Diagrama representativo das escalas de análise da pesquisa.....	38
Figura 3 – Diagrama representativo dos temas de análise da pesquisa .....	41
Figura 4 – Diagrama representativo do quadro conceitual da Tese .....	44
Figura 5 – Localização dos Empreendimentos vinculados ao programa PMCMV para beneficiários da faixa 2 e 3, em Muriaé e a distância em relação ao centro .....	87
Figura 6 – Áreas selecionadas como passíveis de ocupação de interesse social ....	88
Figura 7 - Estação da “Leopoldina Railway” de Muriaé .....	92
Figura 8 - Cruzamento das rodovias, BR356 e BR116 .....	93
Figura 9 - Localização de Muriaé no Estado de Minas Gerais .....	95
Figura 10 - Localização dos Bairros Barra, Centro e Porto na cidade de Muriaé.....	96
Figura 11 - Grupo Escolar Silveira Brum .....	97
Figura 12 - Áreas centrais da cidade em 1923, Pça. João Pinheiro e Pça. Cel. Pacheco de Medeiros, respectivamente .....	98
Figura 13 - Vista da cidade de Muriaé em 2020, com foco na área central, onde houve um adensamento e uma verticalização intensa das construções.....	99
Figura 14 – Mapa do Zoneamento Urbano, instituído pelo Plano Diretor Participativo de Muriaé em 2006, destaque dado os bairros formados na ocupação original .....	100
Figura 15 – Localização dos Bairros São Francisco e João XXIII, financiados pelo BNH na década de 1970.....	101
Figura 16 - Bairros São Francisco e Planalto compostos de casas financiadas pelo BNH e pela COHAB nas décadas de 70 e 80 respectivamente na cidade de Muriaé .....	103
Figura 17 - Bairros São Cristóvão e Inconfidência compostos inicialmente por casas financiadas pela COHAB na década de 80 .....	103
Figura 18 - Bairro Encoberta originado de uma ocupação espontânea, próximo aos Bairros Porto e Santa Terezinha .....	104
Figura 19 - Representação da Mancha Urbana da Cidade de Muriaé em 1995 .....	106

Figura 20 - Bairro Padre Thiago em 2022- antigo Bairro Marambaia à esquerda e área expandida a direita .....	107
Figura 21 - Bairro Padre Tiago (ONG Pró-Moradia) e sua relação com o centro da cidade.....	108
Figura 22 - Localização do Distrito do Vermelho, destacando a distância do Condomínio Residencial Nova Muriaé em relação ao centro da cidade de Muriaé	112
Figura 23 - Localização do Condomínio Residencial Nova Muriaé, Distrito do Vermelho e o Residencial Vermelho II.....	113
Figura 24 - Localização dos Empreendimentos vinculados ao programa MCMV em Muriaé e a distância em relação ao centro.....	114
Figura 25 - Mapa de Zoneamento Urbano da Sede e Distrito do Vermelho.....	131
Figura 26 – Distância entre os três objetos de estudo – dois conjuntos habitacionais: RVII, CRNM e a Vila do distrito do Vermelho .....	135
Figura 27– Localização de Muriaé em relação a Belo Horizonte, seus limites, distritos e povoados.....	139
Figura 28 – Localização do Distrito do Vermelho entre as cidades de Rosário da Limeira e Muriaé.....	143
Figura 29 – Mapa de Macrozoneamento produto da Revisão do Plano Diretor que delimitava Zona de Expansão Urbana somente em relação ao distrito Sede do Município.....	145
Figura 30 – Mapa de Macrozoneamento Municipal com delimitação de Zona de Expansão Urbana em relação a todos os Distritos do Município .....	146
Figura 31 - Reuniões realizadas com membros do COMUPLAN para revisão da legislação urbanística, edilícia e de posturas .....	148
Figura 32 – Macrozona de Consolidação Urbana (MCU) e Macrozona de Expansão Urbana (MEU) – Distrito Sede do Município e Distrito do Vermelho .....	149
Figura 33 – Imagem aérea da evolução da ocupação urbana, 2003 e 2017 .....	150
Figura 34 – Imagem aérea da ocupação urbana em 2022 – destaque para os quadrantes 1 e 2 .....	151
Figura 35 – Identificação dos vetores de expansão urbana principais e potenciais	153
Figura 36 - Áreas aptas a urbanização segundo o DLTC de 2018.....	155
Figura 37 – Representação da evolução da mancha urbana do distrito do Vermelho de 2003 a 2022 .....	156

Figura 38 - Vila do Distrito do Vermelho avistada do RVII .....	157
Figura 39 - Reservatórios de água da Vila do Distrito do Vermelho .....	158
Figura 40 - Estação de Tratamento localizada na Vila onde todo o esgoto do distrito é tratado .....	159
Figura 41 - Imagem da BR 356, avistada do RVII .....	160
Figura 42 – Vias com ausência de passeio e com obstáculo construtivo na vila ....	161
Figura 43 - Escola Municipal Ermyro Teixeira Siqueira (Fachada Frontal) e entrada da Creche (Fachada Posterior) .....	162
Figura 44 - Escola Estadual João Teixeira Siqueira .....	162
Figura 45 - Praça do Bairro José Eduardo e Praça da Rua Tereza Garcia.....	163
Figura 46 - Ginásio Poliesportivo .....	163
Figura 47 - Campo de Futebol.....	164
Figura 48 - Unidade Básica de Saúde da Vila do Distrito do Vermelho .....	165
Figura 49 - Cartório Almeida de Registro Civil e Notas e Agência dos Correios (marcada pela rampa azul).....	166
Figura 50 - Igreja Católica de Santa Tereza.....	167
Figura 51 - Igreja Assembleia de Deus e Igreja Metodista.....	167
Figura 52 - Igrejas Evangélicas em edificações de uso misto .....	168
Figura 53 - Rua Pedro Cândido Cerqueira, principal rua onde se concentra o comércio e prestadores de serviço do distrito.....	168
Figura 54 – Representação dos pontos de comércio e serviço no distrito do Vermelho .....	170
Figura 55 – Condomínio Popular Nova Muriaé, na conclusão das obras 2011 .....	171
Figura 56 – Foto da manifestação realizada pelos moradores do Condomínio em 2012 .....	180
Figura 57 – Imagens de um bloco de 4 apartamentos no CRNM, abandonado e depredado em 2023 .....	181
Figura 58 – Galpões industriais construídos a margem da BR 356 ao lado do CRNM .....	189

Figura 59 – Terraplanagem realizada as margens da BR 356 em frente ao lado do CRNM .....	190
Figura 60 – Localização dos movimentos de terra próximos ao CRNM .....	190
Figura 61 – Modificações e acréscimos executados nas edificações originais .....	191
Figura 62 – Imagem do Condomínio Residencial Nova Muriaé, em 2011, época da conclusão das obras. Destaque para o espaço comunitário .....	193
Figura 63 – Área de esporte e lazer inaugurada em março de 2021 no CRNM.....	194
Figura 64 – Imagem do Espaço Comunitário do CRNM em 2023.....	195
Figura 65 - Planta Esquemática de Locação do Condomínio Nova Muriaé .....	196
Figura 66 - Detalhe do afastamento existente entre as edificações .....	197
Figura 67 - Acréscimos executados nas áreas de afastamento entre os blocos. Edificações bloqueando as áreas de afastamento entre as edificações .....	198
Figura 68 - Croqui de <i>Layout</i> do pavimento Térreo das Unidades Habitacionais do Condomínio Popular Nova Muriaé .....	199
Figura 69 - Croqui de <i>Layout</i> do Primeiro Pavimento das Unidades Habitacionais do Condomínio Popular Nova Muriaé .....	200
Figura 70 - Foto de um dos Blocos do Condomínio, com destaque para a escada e a varanda de acesso ao pavimento superior.....	201
Figura 71 - Escada dos blocos sendo usada de “arquibancada” durante filmagem realizada no CRNM .....	202
Figura 72 - Imagem de acréscimo realizado da parte frontal da edificação .....	202
Figura 73 - Imagem do RVII na conclusão das obras – 2016 .....	206
Figura 74 – Mapa de áreas vazias selecionadas como passíveis de ocupação habitacional de interesse social.....	212
Figura 75 - Localização do Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNM) e do Residencial Vermelho II (RVII) no Distrito do Vermelho .....	214
Figura 76 – Reprodução com o mesmo conteúdo do Mapa 2 apresentado no IC (2012) – Serviços na Área do Entorno do Empreendimento .....	216
Figura 77 – Anúncio com os horários de ônibus entre o distrito do Vermelho e a sede do Município de Muriaé .....	218
Figura 78 - Casas deterioradas após cinco anos de finalização das obras.....	225

Figura 79 - Evento de entrega das casas no RVII .....	226
Figura 80 - Beneficiários no momento da assinatura do documento de entrega e conhecendo a casa .....	226
Figura 81 - Localização da área Institucional dos Conjuntos Habitacionais e representação esquemática da diferença de nível em relação a BR356 .....	229
Figura 82 - Pátio Coberto e vistas das salas de aula da Escola de Ensino Fundamental Onéa Lopes Gouvea .....	230
Figura 83 - Obra não finalizada da Creche Pró-Infância Tipo I .....	230
Figura 84 - Espaço Comunitário do CRNM – Salão de Festas .....	231
Figura 85 - Campo de futebol, quadra de peteca e equipamentos de ginástica ao ar livre, no fim das quadras do CRNM, construído após a abertura da via de ligação entre os dois conjuntos.....	231
Figura 86 - Quadra de esportes do RVII e área do <i>playground</i> infantil .....	232
Figura 87 - Espaço Comunitário do RVII .....	232
Figura 88 – Diagrama representativo das escalas de análise da pesquisa.....	244
Figura 89 - Diagrama de apresentação dos temas e indicadores da FAIU para os empreendimentos de faixa 1 do PMCMV .....	248
Figura 90 – Diagrama de representação da escala de análise abordada com o tema transporte .....	252
Figura 91 – Mapa de atividades econômicas e identificação das centralidades de bairro .....	254
Figura 92 – Ampliação do mapa de atividades econômicas e identificação das centralidades de bairro, com destaque para as centralidades mais próximas ao Distrito do Vermelho .....	255
Figura 93 - Exemplo de marcação do centro geométrico em empreendimentos com formato regular, formato longilíneo e irregular respectivamente .....	257
Figura 94 - Representação do Centro Geométrico do dois empreendimentos: o CRNM e RVII – Parte 1 e 2.....	259
Figura 95 – Representação gráfica do ponto de ônibus nos conjuntos habitacionais, do itinerário de transporte público disponível e das distâncias percorridas do Centro Geométrico até ao ponto de ônibus .....	262
Figura 96 – Representação esquemática da diferença de nível entre os objetos de	

estudo da pesquisa .....	264
Figura 97 – único ponto de ônibus que atende os conjuntos habitacionais CRNM e RVII às margens da BR 356.....	268
Figura 98 – Ônibus da Viação Eromave que faz o transporte público interdistrital no Município de Muriaé, transitando nas ruas da Vila do Distrito.....	269
Figura 99 – Rodovia BR356: único meio de ligação entre o Distrito do Vermelho e a Sede do Município de Muriaé, destaque para a ocupação pulverizada .....	270
Figura 100 – Diagrama de representação da escala de análise abordada com o Tema Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviço .....	272
Figura 101 – Disponibilidade de Equipamentos e Serviços no entorno dos Conjuntos Habitacionais CRNM e RVI em um raio de distância de 400, 1000 e 1400 metros.....	273
Figura 102 - Representação da distância do percurso a pé, percorrido do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços de Uso Cotidiano identificados .....	280
Figura 103 - Representação da distância do percurso a pé, percorrido do centro da poligonal do RVII – parte 2 - até os equipamentos, comércio e serviços de Uso Cotidiano identificados .....	281
Figura 104 – Representação da barreira física constituída pela rodovia BR356 entre a Vila do distrito e os conjuntos habitacionais – CRNM e RVII .....	283
Figura 105 - Representação da distância de percurso a pé ou em transporte público, do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Obrigatório .....	289
Figura 106 - Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Complementares .....	290
Figura 107 - Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do VRII- Parte 2 até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Obrigatório .....	291
Figura 108 - Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do RVII – Parte 2 até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Complementares.....	292
Figura 109 - Deslocamento de automóvel do CRNM e RVII até o Terminal Rodoviário de Muriaé, ponto final do itinerário realizado pelo transporte público .....	294
Figura 110 - Deslocamento caminhando do Terminal Rodoviário de Muriaé até a Unidade de Pronto Atendimento Municipal .....	294
Figura 111 - Representação do tempo de percurso a partir do ponto de ônibus	

localizado no acesso ao CRNM e ao RVII até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Esporádico Obrigatórios e Complementares.298

Figura 112 – Diagrama de representação da escala de análise abordada com o Tema Desenho e Integração Urbana .....301

Figura 113 – Representação do perímetro do CRNM e do RVII, e do modo como se relacionam com seu entorno imediato.....305

Figura 114– Representação do número de quadras do CRNM e do RVII .....309

Figura 115 – Representação da possibilidade de travessia para acesso ao Espaço Comunitário .....311

Figura 116 – Representação das divisas entre as áreas privadas do CRNM e do RVII e as áreas públicas com mais de 25 metros de extensão .....314

Figura 117 – Ampliações em edificação do CRNM .....316

Figura 118 - Ampliações em casas do RVII .....316

Figura 119 – Localização em planta do acesso projetado e dos dois caminhos criados pelos moradores, partindo do alto do RVII através do pasto em direção a rodovia para travessia e acesso à Vila do Distrito do Vermelho .....318

Figura 120 – Dois caminhos criados pelos moradores, partindo do alto do RVII através do pasto, em direção a rodovia para acesso à Vila do Distrito do Vermelho .....318

Figura 121 – Imagens do CRNM, em 2011, época de sua inauguração, com as calçadas executados de acordo com o projeto .....322

Figura 122 – Imagens do CRNM, em 2022, com as calçadas deterioradas e ocupadas pelos acréscimos das construções.....322

Figura 123 – Imagem do abrigo do ponto de ônibus utilizado pelos moradores dos CRNM e do RVII.....323

Figura 124 – Imagem da arborização ainda insuficiente para sombreamento das áreas de circulação de pedestres no CRNV .....323

Figura 125 – Calçadas executadas conforme o projeto e presença de árvores para sombreamento no RVII .....323

Figura 126 – Localização dos equipamentos de Uso Esporádico Obrigatórios, representação do percurso do transporte público, marcação das distâncias complementares ao trajeto do ponto final de desembarque até aos equipamentos330

Figura 127 – Representação do intervalo existente entre as duas partes do RVII..332

Figura 128 - Obstáculos nas calçadas em casa da vila do Distrito do Vermelho ....339

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação de objetivos específicos e estratégias metodológicas adotados na pesquisa.....	33
Quadro 2 – Leis que dispõem sobre a estrutura organizacional da administração da prefeitura municipal de Muriaé, e a indicação de órgãos administrativos com atribuição ligada a política de Habitação .....	119
Quadro 3 – Instrumentos reguladores da Política de Habitação de Muriaé .....	128
Quadro 4 - Distritos e povoados do Município de Muriaé.....	138
Quadro 5 – Mudança do perímetro do Vermelho e motivação .....	144
Quadro 6 – Descrição das áreas vazias passíveis de ocupação habitacional de interesse social.....	212
Quadro 7 - Processo de Qualificação do Indicador de Inserção Urbana pela FAIU	249
Quadro 8 – Resultados da Avaliação dos Indicadores de Inserção Urbana com a aplicação da FAIU .....	249
Quadro 9 – Especificação da base de dados por indicadores .....	250
Quadro 10 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema Transporte – Indicador 1 Opções de Transporte .....	260
Quadro 11 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 1 Transportes – Indicador 2 Frequência de Transporte .....	265
Quadro 12 – Usos classificados em três escalas quanto a frequência e capacidade de deslocamento dos seus usuários principais .....	275
Quadro 13 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 2: Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços – Indicador 3: Usos Cotidianos .....	277
Quadro 14 – Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 2: Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços – Indicador 4: Usos Eventuais .....	285
Quadro 15 – Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 2: Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços – Indicador 5: Usos Esporádicos .....	295
Quadro 16 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 6 – Relação com o Entorno.....	303
Quadro 17 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 7 – Tamanho das	

Quadras .....	308
Quadro 18 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 8 – Aberturas para o Espaço Público.....	312
Quadro 19 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 9 – Rede de Circulação de Pedestres .....	320

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIOA	Área de Especial Interesse para Ocupação Prioritária e Adensamento Populacional
AIQP	Área de Especial Interesse para Qualificação da Paisagem Urbana
AIRF	Área de Especial Interesse para Regularização Fundiária
AIT	Área de Especial Interesse Turístico
AITH	Área de Especial Interesse Histórico
AITN	Área de Especial Interesse Natural
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COHAB	Companhias de Habitação Popular
COMPDEC	Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil
COMUPLAN	Conselho Municipal de Planejamento
COTS	Caderno de Orientação Técnico Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializados de Assistência Social
CRNM	Condomínio Residencial Nova Muriaé
DEMSUR	Departamento Municipal de Saneamento Urbano
DEMUTTRAN	Departamento Municipal de Transportes e Trânsito
DLTC	Diagnóstico com leitura técnica comunitária para a revisão do Plano Diretor
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
DTB	Divisão do território brasileiro
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ESF	Equipe da Estratégia de Saúde da Família
FAIU	Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para empreendimentos de faixa 1 do PMCMV

FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIP	Fundação Israel Pinheiro
FIT	Folha de Informação do Terreno
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDES	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
GAE	Grupo de Análise de Empreendimentos
HIS	Habitações de Interesse Social
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Instrumento de Compromisso
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INOCOOPs	Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
ITDP	Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
LabCidade	Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP
LOA	Lei de Orçamento Anual
LTC	Leitura Técnica e Comunitária
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MCU	Macrozona de Consolidação Urbana
MEC	Ministério da Educação
MEU	Macrozona de Expansão Urbana Controlada
MIMC	Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades
MR	Matriz de Responsabilidade
OE	Objetivos Específicos
ONG	Organização não governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família

PD	Plano Diretor
PDP	Plano Diretor Participativo
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMM	Prefeitura Municipal de Muriaé
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO	Vetores de crescimento Potenciais
PPGAU	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
PROURB	Programa de Pós-graduação e Urbanismo
RDD	Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos
RVII	Residencial Vermelho II
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMPDE	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
SMUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio-ambiente
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde
UCAM	Universidade Candido Mendes
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UPA	Unidades de Pronto Atendimento
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Área Especial de Interesse Social Zonas De Especial Interesse Social
ZEU	Zona de Expansão Urbana

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	23
1. INTRODUÇÃO .....	24
1.1 Justificativa e Relevância da Pesquisa .....	29
1.2 Percurso Metodológico: definição dos objetivos e estratégias metodológicas para alcançá-los .....	32
1.3 Referencial Teórico .....	43
1.4 Estrutura da Tese.....	48
2. CAPÍTULO 1 – HABITAÇÃO COMO MERCADORIA E DIREITO SOCIAL.....	51
2.1 O paradigma da Casa Própria e o direito à moradia .....	51
2.2 A política Nacional de Habitação e a produção da Habitação de Interesse Social – do Banco Nacional da Habitação (BNH) ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).....	58
2.3 A produção dos Conjuntos Habitacionais no Brasil – das condições de inserção urbana à ampliação da exclusão .....	69
2.4 O plano Local de Habitação de Interesse Social como instrumento de gestão das construtoras.....	80
3. CAPÍTULO 2 – A URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ E SUAS POLÍTICAS HABITACIONAIS .....	91
3.1 Processo de Urbanização e Desenvolvimento de Muriaé-MG .....	91
3.2. A Expansão Urbana e Periurbana: Políticas Públicas de Habitação.....	100
3.3 A Legislação Urbana Municipal e a Habitação de Interesse Social .....	115
4. CAPÍTULO 3 – OBJETOS DE ESTUDO: DISTRITO DO VERMELHO, A VILA E OS CONJUNTOS HABITACIONAIS .....	134
4.1 O Distrito do Vermelho: histórico da formação, expansão do distrito e seu papel no município de Muriaé .....	135
4.2 O Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNV): histórico de sua criação, seus efeitos urbanos e sociais no entorno de sua implantação .....	171
4.3 O Residencial Vermelho II: histórico de sua criação e o impasse do adiamento	

de sua entrega aos beneficiários.....	206
5. CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO DOS PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DE INSERÇÃO URBANA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS E DOS DADOS RESULTANTES DE SUA APLICAÇÃO .....	235
5.1 A Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida.....	242
5.1.1 Tema 1 – Transporte: conexão e ruptura com a sede do município .....	251
5.1.2 Tema 2 – Oferta de Equipamento e Serviço: disponibilidade e acesso compartilhado com a vila do Distrito.....	271
5.1.3 Tema 3 – Desenho e Integração Urbana: qualidade dos espaços complementares e produção da integração .....	301
5.2 Relação entre os Resultados Obtidos e as Condições de Inserção Urbana dos Conjuntos Habitacionais no Distrito do Vermelho .....	324
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	341
REFERÊNCIAS.....	347
APÊNDICE .....	360

## **APRESENTAÇÃO**

Esta tese está vinculada à área de Planejamento Urbano com foco na produção de habitação de interesse social (HIS) pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e deriva da pesquisa iniciada no mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, concluído no ano de 2017 na Universidade Cândido Mendes em Campos dos Goytacazes – RJ, cujo título é: A QUESTÃO DA LOCALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: O CASO DO CONDOMÍNIO POPULAR NOVA MURIAÉ.

Como produto do Doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, cuja área de concentração é em Planejamento e Avaliação do Espaço Construído, esta pesquisa se insere na Linha de Pesquisa 1, em Planejamento do Espaço Urbano e Regional. O tópico de interesse desta tese representa os “Desafios e perspectivas de planejamento e gestão urbanos em municípios de pequeno ou médio portes demográfico”. E dessa forma, a pesquisa desenvolve-se com foco na política de habitação representada pelo PMCMV e sua produção no município de Muriaé, que é considerado um município de médio porte da Zona da Mata de Minas Gerais.

## 1. INTRODUÇÃO

Contextualizando inicialmente a pesquisa, após 14 anos de atuação significativa de um programa habitacional que transformou a paisagem urbana de diversas cidades brasileiras, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), pautado na solução quantitativa de um déficit evidente em nosso país, reproduz um modelo base de produção da habitação que desconsidera a realidade local.

Segundo Linke *et al.* (2016), além de buscar combater o déficit habitacional, o PMCMV continha em sua origem um objetivo explícito de estímulo econômico. Incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PMCMV fez parte de uma estratégia de resposta à crise financeira mundial de 2008; tinha como objetivo também estimular o crescimento da economia, gerar emprego e renda por meio da indústria da construção civil. Na prática, este duplo objetivo provocou a priorização da quantidade e velocidade de construção em detrimento da qualidade da localização, desenho e planejamento das unidades habitacionais (CARDOSO, 2013).

É notório que o PMCMV produziu um número significativo de unidades habitacionais e possibilitou o acesso a moradia própria a uma camada da população que há muito vinha sendo ignorada pelas políticas habitacionais. Porém, a relação entre promoção de habitação social a preços acessíveis, localização e acesso à cidade foi em grande parte negligenciada e, conseqüentemente, o programa produziu efeitos negativos, que acentuaram a segregação social das famílias de baixa renda (LINKE *et al.*, 2016, p.7).

Nesse sentido, o Programa reproduziu os erros da política habitacional brasileira desde a década de 1960, quando a produção e transferência de propriedade foi definida como única estratégia para lidar com o déficit de moradias (BONDUKI, 2008). Associada a essa condição, a política pública proposta pelo PMCMV atribuiu às construtoras uma autonomia de decidir pela localização dos conjuntos habitacionais, e estas visando o aumento do lucro optaram por terras mais baratas, geralmente locais desconectados do tecido urbano e alheios às recomendações dos planos. Porém mesmo nos casos em que o Município faz a doação do terreno para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e, portanto, teria a oportunidade de escolha da localização, vimos se repetir a dinâmica da produção de moradias populares para além dos limites da cidade. Como alertado por Rolnik e Nakano (2009), essa dinâmica traz conseqüências graves que acabam prejudicando a todos:

Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 2).

Como consequência dessa decisão, muitas habitações foram construídas em locais que não possuíam ou possuíam oferta de equipamentos e serviços públicos insuficientes. Como é o caso dos conjuntos habitacionais, Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNM) e Residencial Vermelho II (RVII), implantados no município de Muriaé, distantes da sede e vizinhos do distrito municipal do Vermelho. Conforme será visto mais adiante, tal distrito encontra-se na condição de não ter equipamentos e serviços públicos suficientes para suprir o aumento significativo da demanda ocasionado pela implantação destes dois conjuntos habitacionais em seu perímetro urbano.

Partindo desse contexto, esta pesquisa tem como base a análise da implantação de dois conjuntos de habitações de interesse social (HIS), construídos por meio da parceria entre a administração pública municipal e a Caixa Econômica Federal (CEF), por meio de do programa MCMV, em Muriaé. A implantação do Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNM), foi concluída no ano de 2011, com a entrega de 304 unidades habitacionais. A construção do Residencial Vermelho II (RVII), foi parcialmente finalizada em 2016, em terreno contíguo ao CRNM, com 563 unidades habitacionais. As obras relativas as unidades habitacionais e a infraestrutura das vias foram finalizada, porém o conjunto habitacional não foi entregue aos beneficiários pois não haviam sido concluídas as obras dos equipamentos públicos; creche, escola e posto de saúde; pactuadas entre a Prefeitura de Muriaé e a Caixa Econômica Federal. O conjunto RVII foi efetivamente implantado e entregue aos beneficiários em 10 de junho de 2022.

A questão da escolha da localização desses empreendimentos, a 11,6 km de distância do centro da cidade de Muriaé<sup>1</sup>, foi tema para desenvolvimento da dissertação de mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades em 2017<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Essa é a distância foi medida com o auxílio do aplicativo *Google Maps*, marcando-se a trajetória entre o Distrito do Vermelho (acesso pela BR356) até a Ponte Dr. Brum no Centro de Muriaé

<sup>2</sup> Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, unidade Campos dos Goytacazes.

Como desdobramento da pesquisa, nesta tese de doutorado, somam-se à questão da localização, outras bastante relevantes que não foram contempladas anteriormente, como as condições de inserção urbana e os impactos causado pela implantação dos conjuntos no perímetro urbano do distrito municipal do Vermelho.

Como já citado, o RVII possui 563 unidades habitacionais, executadas na segunda fase da política habitacional de interesse social de Muriaé, realizada em terreno contíguo ao do CRNM. O RV II teve suas obras concluídas no início do ano de 2016 e as casas foram entregues às famílias selecionadas em junho de 2022, depois de 6 anos de conclusão das obras. A entrega não foi efetivada imediatamente após a finalização da construção das habitações, pois não haviam sido executadas as obras para fornecimento de água, tratamento de esgoto, além da construção de uma escola e um posto de saúde entre os dois conjuntos. Esses equipamentos são integrantes de um acordo firmado entre a Prefeitura e o Ministério Público e a entrega das casas ficou vinculada não só a conclusão das obras destes equipamentos públicos como também à realização de reformas nas unidades habitacionais que sofreram desgastes pelo tempo em que se encontraram prontas e desabitadas.

Os dois conjuntos estão localizados no perímetro urbano do distrito de Vermelho, cuja vila<sup>3</sup> será parte do campo de estudo desta tese, visto que ocorreram consequências significativas para seus moradores após a implantação do CRNM e do RVII. A vila do distrito é onde se localizam os equipamentos públicos, serviços e comércio utilizados pelos moradores dos conjuntos.

A pesquisa do mestrado realizada em 2017, com foco na análise da escolha da localização dos conjuntos habitacionais estudados, constatou a importância do papel do poder público para a implantação do PMCMV no município de Muriaé, sendo ele o agente iniciador do processo, e o principal articulador entre os atores envolvidos no Programa. Os conjuntos habitacionais foram implantados em terrenos doados pela Prefeitura Municipal de Muriaé, sendo ela, nesses casos, a responsável pela escolha da localização destes empreendimentos de cunho social. Ciente de que se tratava de uma área despreparada para receber os conjuntos habitacionais, a Prefeitura Municipal assumiu o compromisso em suprir, esta área urbana com o fornecimento

---

<sup>3</sup> A definição de vila utilizada nesta tese, está referenciada na Lei Complementar do Estado de Minas Gerais, nº 37/1995 de 18/01/1995 (MINAS GERAIS, 1995), que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Em seu Capítulo VI nos artigos 33 define: - O distrito-sede terá o nome do município e a categoria de cidade, ao passo que os demais distritos, a categoria de vila.

dos serviços e equipamentos demandados a partir da chegada de novos moradores.

Um das questões destacadas na dissertação, diz respeito a não utilização pela Prefeitura, das diretrizes e orientações do Plano Local de Habitação de Interesse Social<sup>4</sup> (PLHIS). O PLHIS foi elaborado por meio da contratação da Fundação Israel Pinheiro em 2010, como um critério para a adesão do Município ao PMCMV. Quando a Administração Pública se viu envolvida com a responsabilidade de definir a localização para o investimento do PMCMV na cidade, as indicações contidas no PLHIS foram ignoradas. Tal Plano é considerado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), um instrumento de planejamento que, objetiva realizar ações da política habitacional na perspectiva da garantia do acesso à moradia digna por parte da população de baixa renda. No entanto, ignorando as considerações do PLHIS, que indicava outros 16 locais na área urbana possíveis de receber as habitações de interesse social, os conjuntos foram planejados e construídos em uma área rural, promovida a urbana por força de lei (Lei nº. 3.853/2010), que alterou os limites do perímetro urbano do distrito do Vermelho para inserir a gleba onde se pretendia a construção.

Com a implantação dos dois conjuntos habitacionais, Muriaé inaugurou uma modalidade inédita de habitação popular no município, um grande número de unidades, 867 moradias, concentradas em um único local, aumentando drasticamente o distanciamento destas famílias das áreas onde antes habitavam e que faziam parte do núcleo urbanizado da cidade. Esse fato contrasta com o que marcava ciclos anteriores das políticas habitacionais realizada em Muriaé, que elegia locais periféricos, porém contidos no perímetro urbano do distrito sede do município.

O objetivo principal desta tese está focado nas condições de inserção urbana destes dois conjuntos, produto da ação do PMCMV no município de Muriaé. Considera-se para esta pesquisa, que inserção urbana é o conjunto de condições que

---

<sup>4</sup> O Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. Com sua elaboração os municípios consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, os Planos Diretores e os Planos Plurianuais Locais. A lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Lei nº 11.124 de 2005, prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios, ao aderirem ao SNHIS, se comprometem a elaborar seus respectivos PLHIS. A apresentação do PLHIS é condição para que os entes federados acessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.

Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interessesocial#:~:text=O%20Plano%20Local%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o,de%20planejamento%20e%20gest%C3%A3o%20habitacionais>. Acessado em 08 fev. 2023

oferecem aos moradores dos conjuntos habitacionais, não apenas moradia, mas também mobilidade, acesso a equipamentos públicos, serviços e outras atividades essenciais à vida urbana.

Diante disso é apresentada a pergunta norteadora da pesquisa:

Os conjuntos habitacionais implantados distantes da sede do município, e próximos a uma outra área urbana, em um distrito, encontram condições de inserção urbana?

Inserção urbana para o desenvolvimento desta pesquisa é o conjunto de condições que se encontram definidas na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana desenvolvida em 2014, pelo ITDP Brasil - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento e pelo Labcidade - Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Condições que garantam acessibilidade ao transporte público; desenho do empreendimento orientado para pessoas; e acessibilidade a equipamentos, comércio e serviços. Essa ferramenta é melhor detalhada quando apresentada na descrição da metodologia desta pesquisa.

A política urbana que desconsidera os princípios do direito à cidade e afasta as áreas de habitação de interesse social da malha urbana, ocorre nos grandes centros e é replicada nas cidades médias. A motivação da sequência desta pesquisa iniciada no mestrado, com a dissertação, A QUESTÃO DA LOCALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: O CASO DO CONDOMÍNIO POPULAR NOVA MURIAÉ<sup>5</sup>, é aprofundar a análise do tema, para conhecer as condições de inserção urbana e os impactos causados pela implantação dos conjuntos não em área periférica do núcleo urbanizado, ou em área desprovida de urbanização, como visto em alguns casos já estudados no Brasil. Mas de forma incomum, analisar as consequências dessa implantação dos conjuntos habitacionais no distrito do município.

A conclusão a que se chegou com a dissertação citada, em relação a localização do CRNM, é que o fato de estar muito distante da sede, não foi apontado pelos moradores como o fator mais negativo – ao contrário do que se esperava. O principal problema apontado foi a insuficiência dos equipamentos e serviços encontrados no distrito do Vermelho e a distância existente até dos equipamentos e

---

<sup>5</sup> Título da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes (RJ), para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, em 2017, sob a orientação da Dra. Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda.

serviços disponíveis na Sede do Município, nos bairros mais próximos aos conjuntos habitacionais. Ficou evidente que o modo como o programa foi apropriado pelo município comprometeu as expectativas inclusivas, presentes no documento síntese do Plano Nacional de Habitação (PlaNHab) de 2010, denominado pacto nacional pela moradia digna, documento visto como uma estratégia de inclusão social, que relacionava moradia digna à capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social. (Brasil, 2010). A questão habitacional, da forma como foi tratada em Muriaé, produziu novos problemas que serão melhor analisados no decorrer desta pesquisa.

Sendo assim, a hipótese levantada a partir do problema identificado é que a inserção urbana destas novas comunidades representadas pelos conjuntos habitacionais não se realiza de forma satisfatória devido: 1 - à ruptura espacial com o distrito sede; 2 - à aproximação a uma localidade onde já existe um déficit nas condições básicas de moradia e; 3 - à baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos.

### **1.1 Justificativa e Relevância da Pesquisa**

A posição da habitação de interesse social na agenda política habitacional, seja no contexto nacional ou municipal, vem acompanhada pelo desejo da maioria da população menos favorecida que almeja em primeiro plano a casa própria. O que confirma a grande presença do poder público como agente modelador do espaço, que apesar do potencial de amenizador das desigualdades urbanas, acaba na maioria dos casos e como visto em Muriaé, por reforçar a frequência da escolha de áreas periféricas, desprovidas de equipamentos e serviços públicos, para a implantação dos conjuntos habitacionais destinados a esta parcela da população.

Não está inscrito na estrutura social brasileira que apenas sejam asfaltadas as ruas dos bairros habitados pelas classes superiores e médias, nem que a água chegue apenas a alguns cantos da cidade. [...] tampouco está inscrito na estrutura social brasileira que os recursos captados pelo governo local sejam sistematicamente alocados de modo a reproduzir a desigualdade urbana ou a alimentar a acumulação privada de segmentos especulativos do capital de promoção imobiliária, ou outros segmentos da elite local (VAINER, 2002, p. 27).

As necessidades habitacionais brasileiras demandam programas que deveriam

equilibrar a sustentabilidade econômica, social, ambiental e urbana. O PMCMV, como principal política federal para a promoção da universalização do acesso à moradia, deveria ter grande responsabilidade na promoção da sustentabilidade urbana. Tal condição poderá ser alcançada para os moradores e para a cidade, pressupondo-se a qualidade da unidade habitacional com projetos arquitetônicos que garantam conforto e tipologias adequadas à realidade local. Pressupõe-se a qualidade da relação do empreendimento com a cidade; a integração com o tecido urbano, a disponibilidade e o acesso a serviços e equipamentos sociais e a baixa necessidade de mobilidade.

Um programa habitacional popular pode ser um importante instrumento para recuperar áreas degradadas, para a ocupação de vazios urbanos e para a expansão urbana de forma orientada. Porém, se não houver um planejamento adequado, pode implicar em graves riscos para sustentabilidade social, evidenciando e agravando as desigualdades. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Há vários exemplos de conjuntos habitacionais que foram e estão sendo construídos de forma massificada, onerosa; são monótonos na paisagem em que se inserem, e desarticulados com o tecido urbano. Em função da aquisição de terrenos a baixo custo, em áreas afastadas dos núcleos urbanizados, não se contabilizam os gastos com a ampliação da infraestrutura e implantação dos equipamentos urbanos que poderiam ser evitados com o adensamento de áreas urbanizadas. Em relação às definições ligadas às tipologias da unidade habitacional, percebe-se um comodismo dos órgãos públicos, que preferem adotar os mesmos projetos em diferentes comunidades, desconsiderando totalmente as características variadas de cada lugar de inserção, como elementos culturais, paisagísticos, ambientais e topográficos. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O poder público municipal, por estar mais próximo da população e dos movimentos sociais, vivencia de perto a questão habitacional; tem potencialidade para ser o provedor de uma habitação digna (ARRETCHE, 1996). É neste sentido que se justifica como relevante a contribuição do estudo e da análise dos conjuntos habitacionais concretizados por meio do modelo do PMCMV. Nesta pesquisa, esses conjuntos serão representados pelos empreendimentos de interesse social realizados em Muriaé.

O objetivo será analisar a inserção urbana e os impactos sociais deste modelo de implantação que, em outras cidades brasileiras, geralmente acontece na periferia

da cidade e neste estudo ocorreu no distrito.

A qualidade de um programa de habitação depende de sua capacidade de oferecer não só a moradia em boas condições técnicas de uso, mas outras facilidades, como transporte público, disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos sociais, oportunidade de emprego e acesso ao comércio. Apesar dos benefícios adquiridos com uma nova moradia, as famílias que foram morar no CRNM o RVII, se afastam da possibilidade de inclusão urbana e social, representada não só pela distância física dos conjuntos ao núcleo urbanizado da cidade, mas também pela condição de disputa estabelecida entre os novos moradores e os habitantes do distrito, devido à insuficiência de equipamentos públicos existentes para atender o acréscimo da demanda. Os impactos que aqui serão analisados também foram ocasionados pela ausência de transporte coletivo em condições semelhantes ao dos outros bairros da cidade, pela inexistência de locais de lazer e pela insuficiência de vagas nas escolas, creches e no posto de saúde do distrito.

A pesquisa torna-se relevante a partir da preocupação da população do distrito do Vermelho e do já habitado CRNM, diante da entrega, de outras 563 unidades da segunda fase da política habitacional de interesse social da cidade, o RVII, concretizada em junho de 2022.

As famílias beneficiadas alimentam expectativas declaradas até no slogan apresentado no site da Caixa Econômica Federal (CEF) (Figura 1), que promete não só uma mudança de endereço, mas uma mudança de vida, sugerindo implicitamente que essa seria para melhor.

Figura 1 - Recorte da página de apresentação do Programa MCMV, destaque para o slogan



Fonte: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>

Os aspectos definidores do projeto de habitação de interesse social deveriam estar pautados nas condições de inserção urbana que, complementadas por outras políticas sociais, poderiam fazer da política habitacional um instrumento capaz de efetivamente mudar a vida da população beneficiada. Para além da moradia, essa política deveria garantir o acesso a todos os serviços, equipamentos públicos e sociais que estão à cidade integrados.

## **1.2 Percurso Metodológico: definição dos objetivos e estratégias metodológicas para alcançá-los**

Visando a verificação da hipótese levantada a partir do problema identificado, esta pesquisa tem como objetivo geral: avaliar as condições de inserção urbana dos dois conjuntos habitacionais no distrito do Vermelho e os impactos dos empreendimentos junto aos beneficiários e à população do distrito.

Os objetivos específicos (OE) que indicam o caminho a ser percorrido são cinco:

**OE1** – Revisar sinteticamente a literatura sobre política habitacional do Brasil e seus efeitos na formação do espaço urbano das cidades.

**OE2** – Desenvolver uma análise da política de habitação no município de Muriaé.

**OE3** – Caracterizar os conjuntos Condomínio Residencial Nova Muriaé, Residencial Vermelho II juntamente com o distrito do Vermelho onde foram implantados.

**OE4** – Estabelecer parâmetros de análise e avaliar os empreendimentos e o distrito, em relação aos padrões de inserção urbana, quanto às condições básicas de habitação e de acesso a serviços.

**OE5** – Avaliar as alterações ocorridas nas condições de inserção urbana dos moradores dos conjuntos habitacionais e dos moradores da vila do distrito.

Em relação à metodologia adotada, esta pesquisa possui caráter exploratório e descritivo, partindo de uma investigação com base em um pós-fato. (GIL, 2018). A utilização dos estudos de caso irá relacionar temas de análise de características qualitativas e quantitativas.

O Estudo de Caso como estratégia metodológica, para Robert Yin (2015), permite denominar este trabalho como Múltiplos Casos Incorporados, por apresentar

unidades múltiplas de análise da inserção urbana refletidas nos seguintes temas: ruptura espacial, condições básicas de moradia e baixa qualidade dos espaços de uso comum nos conjuntos habitacionais CRNM, RV II e no distrito Vermelho do município de Muriaé.

O quadro apresentado a seguir faz uma relação sistematizada dos objetivos específicos da pesquisa com as estratégias metodológicas e instrumentos a serem utilizados para alcançá-los, que serão melhor justificados a seguir.

Quadro 1: Relação de objetivos específicos e estratégias metodológicas adotados na pesquisa

<b>Objetivos</b>	<b>Estratégias Metodológicas</b>	<b>Meios</b>	<b>Instrumentos</b>
<b>OE1:</b> Revisar sinteticamente a literatura sobre a política habitacional do Brasil e seus efeitos na formação do espaço urbano das cidades.	Levantamento bibliográfico	Pesquisa sobre histórico da política habitacional no Brasil.	<b>Base Bibliográfica:</b> - Acervos contendo produções bibliográficas sobre a política habitacional Brasileira. <b>Base Documental:</b> - Legislação federal e estadual
<b>OE2:</b> Desenvolver uma análise da política de habitação na cidade de Muriaé.	Levantamento Bibliográfico	Levantamento da base documental, legislação referente à produção da habitação social em Muriaé.	<b>Base bibliográfica:</b> - Acervos contendo produções científicas sobre o histórico do processo de urbanização da cidade de Muriaé, e das políticas de habitação praticadas. <b>Base Documental:</b> - Lei de Uso e Ocupação do Solo / Mapa de Zoneamento Municipal / Plano Diretor / Plano Plurianual / Orçamento Participativo. - Publicações e deliberações do Conselho Municipal de Planejamento. - Decretos e Leis aprovados pela câmara dos vereadores da cidade de Muriaé referentes à produção da Habitação Social e participação do programa MCMV. - Análise do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).
	Levantamento de dados e mapeamento deles em relação aos vetores de crescimento da cidade, observando a descontinuidade da malha urbana e a oferta de infraestrutura.	Identificação da espacialização dos programas habitacionais na malha urbana, indicando as transformações ocorridas nestas áreas.	
	Produção de material cartográfico	Análise de imagens de satélite e levantamento topográfico da cidade de Muriaé.	

<p><b>OE3:</b> Caracterizar os conjuntos, Condomínio Residencial Nova Muriaé, Residencial Vermelho II juntamente com o distrito do Vermelho onde foram implantados.</p>	Análise da formação do território em estudo	Pesquisa sobre bibliografia referente à história da implantação dos conjuntos habitacionais. E da história da formação urbana do distrito do Vermelho.	<p><b>Base bibliográfica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acervos contendo produções científicas sobre o histórico do município de Muriaé.</li> <li>- Legislação Municipal específica sobre a área.</li> <li>- Processo de aprovação do loteamento e construção do CRNM e do RVII.</li> <li>- Entrevistas com técnicos envolvidos na implantação dos conjuntos.</li> <li>- Reportagens sobre reuniões e eventos relacionados aos dois empreendimentos.</li> </ul>
	Produção de material cartográfico	Espacialização do campo de estudo e da área urbanizada do distrito.	<p><b>Base Documental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Google Earth, mapas, gráficos, leis de perímetro urbano, mapas de datas diversas, cadastro imobiliário</li> </ul>
	Comparação entre a regulamentação e a implantação dos conjuntos habitacionais.	Identificação dos condicionantes regulamentados nas legislações quanto à implantação de conjuntos habitacionais e descrição de suas características.	<p><b>Base Documental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislação Federal referente ao PMCMV</li> <li>- Caderno de Orientação Técnico Social (COTS)</li> <li>- Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – PMCMV</li> </ul>
	Avaliação da qualidade urbanística dos conjuntos e do distrito do Vermelho.	Análise dos projetos de loteamento dos conjuntos habitacionais em estudo. E pesquisa sobre a urbanização do Vermelho.	<p><b>Base Documental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo de aprovação do loteamento e construção do CRNM e do RV II.</li> <li>- Legislação Municipal que envolva o distrito do Vermelho.</li> </ul>
	Exploração preliminar: visita à área de estudo.	Levantamentos fotográficos, medições.	- Fotografias.
<p><b>OE4:</b> Estabelecer parâmetros de análise e avaliar os empreendimentos em relação a inserção urbana e quanto às condições básicas de habitação e de acesso aos serviços</p>	Levantamento Bibliográfico	Estabelecimento dos parâmetros de análise	<p><b>Base Bibliográfica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilização da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida (LabCidades e ITDP Brasil, 2014)</li> <li>- Coleção de Cadernos Minha Casa +Sustentável, Secretaria Nacional de Habitação (SNH, 2017) , Volume 1, 2 e 3.</li> </ul>
	Análise do local		- Produção mapas da configuração urbana formada pelo distrito do Vermelho e os dois conjuntos habitacionais.

<b>OE5:</b> Avaliar as alterações ocorridas nas condições de inserção urbana dos moradores dos conjuntos habitacionais e dos moradores da vila do distrito.	Aplicação de entrevistas	Realização de entrevista semiestruturadas aplicadas aos moradores do - CRNM, moradores do RV II e da vila do distrito do Vermelho.	- Método Bola de neve para seleção dos entrevistados que acontece por indicação e possibilita o estabelecimento de redes. - Entrevistas Semiestruturadas. - Gravador
	Análise dos dados e resultados	- Transcrição das entrevistas - Descrição da forma de análise dos dados. - Organização e análise dos resultados. - Relação do referencial teórico aos resultados obtidos.	- Produção de textos, gráficos e tabelas.

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Para atender o OE1, foi realizado um levantamento bibliográfico, para conhecer e identificar as diferentes fases da política habitacional brasileira e seus efeitos na formação do espaço urbano, com foco nas ações ligadas a produção da habitação de interesse social<sup>6</sup>. O recorte temporal delimitado deste item é o período iniciado em 1930 com o governo de Getúlio Vargas, até o ano de 2010, período em que o PMCMV foi amplamente implementado. Esse período coincide com o ano de adesão do município de Muriaé ao PMCMV, para construção de um dos conjuntos habitacionais, o CRNM, que ocorreu em 2010 e é um dos objetos do estudo de caso realizado nesta pesquisa.

Além de utilizar fontes secundárias representadas pelo levantamento da produção de artigos, dissertações e teses sobre a política habitacional brasileira, foram utilizadas fontes primárias como a legislação ligada à habitação de interesse social. Será considerada a Política Nacional de Habitação (PNH), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e o PMCMV. Neste item, são apresentados conceitos de política pública, direito social, direito à cidade, habitação digna, inserção urbana e segregação

---

<sup>6</sup> Habitação de Interesse Social, segundo o estabelecido na Lei Federal 11.124/2005, é a habitação digna e sustentável, que deve ser viabilizada à população de menor renda com garantia de acesso à terra urbanizada.

socioespacial <sup>7</sup>, para compreender os efeitos das políticas habitacionais na formação do espaço urbano das cidades.

O OE2 foi desenvolvido por meio de levantamento bibliográfico, para realizar na escala municipal, a análise das produções acadêmicas e científicas referentes às políticas habitacionais praticadas no município de Muriaé. Foram feitas pesquisas documentais sobre o tema do estudo proposto nesse objetivo específico, por meio da análise de legislações e planos urbanos, referentes à produção da Habitação Social e à participação de Muriaé no PMCMV. Esse procedimento metodológico visa obter dados e informações sobre a influência na configuração espacial do município, produzida pelos planos e leis relacionados à política habitacional.

No OE3 a caracterização dos conjuntos CRNM, RV II, juntamente com a vila do distrito do Vermelho, onde esses conjuntos foram implantados. Esses três objetos de pesquisa compõem os múltiplos casos incorporados que foram investigados a partir da análise de sua inserção urbana. A estratégia metodológica de pesquisa utilizada foi o Estudo de Caso, selecionado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são dissociáveis (YIN, 2015).

Segundo Yin (2015, p.33) o estudo de caso beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas, para conduzir a coleta e a análise de dados. Sendo assim os casos foram caracterizados com base na teoria que vai sustentar a análise. Dessa forma, para analisar as condições de inserção urbana, buscou-se com o alcance do OE3 conhecer a formação do território em estudo, por meio do levantamento da legislação urbana e das produções científicas sobre a história da implantação dos conjuntos habitacionais e da formação do distrito. A produção de material cartográfico proporcionará graficamente a representação espacial dos objetos de estudo.

Segundo Gil (2018), em termos de coleta de dados, o estudo de caso é o mais completo de todos os delineamentos, pois vale-se tanto de dados de gente quanto de dados de papel. Na busca por alcançar o OE3, foi realizado o estudo de caso por meio

---

<sup>7</sup> Souza (2008), aborda a grafia de socioespacial ou sócio-espacial. Conceitualmente, segundo o autor, a ortografia de termos técnicos deve obedecer a questões de conteúdo, ou seja, o uso do hífen pode modificar a ideia que se pretende transmitir. Sendo, "sócio-espacial", com hífen, em referência às relações sociais e ao espaço, considerando a individualidade dos vocábulos, compreendendo a dinâmica da produção espacial, seus agentes e interações. No caso de "socioespacial", sem hífen, não se entende essa individualidade das palavras, portanto o social apenas qualifica o espacial.

da análise de documentos e da coleta de dados que foram na avaliação da inserção urbana proposta pela pesquisa. Tais documentos como a Legislação Federal referente ao PMCMV, o Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) da CEF e o Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – feito pelos beneficiários do PMCMV junto à CEF possibilitaram uma comparação entre a regulamentação e a implantação realizada dos conjuntos habitacionais.

Foi utilizada, como forma de avaliação da qualidade urbanística dos conjuntos e do distrito do Vermelho, a análise dos projetos de loteamento, a legislação de delimitação do perímetro do distrito do vermelho, assim como a legislação de uso e ocupação do solo e o Plano diretor Municipal, visando levantar dados sobre a urbanização que embasaram a análise de inserção urbana pretendida. Ainda, para a caracterização dos objetos de pesquisa, foi realizada a exploração com visitas à área de estudo e levantamentos fotográficos realizados com o percurso do local para observar os usos, arranjos espaciais e interação das pessoas no espaço.

A partir desse ponto em que se estabeleceram as estratégias para alcançar o OE4, ocorreu propriamente a avaliação das condições de inserção urbana com a aplicação da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU) para os empreendimentos de Faixa 1 do PMCMV, desenvolvida por meio de uma parceria entre o LabCidade (Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP) e ITDP Brasil (Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento), realizada com recursos do CNPq (com recursos da Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012) e da Ford Foundation.

Segundo a descrição do capítulo introdutório dessa ferramenta produzida em 2014, o objetivo principal é avaliar empreendimentos habitacionais do PMCMV (Faixa 1) do ponto de vista urbanístico, antes de serem aprovados e construídos. Por meio de sua aplicação, pretende-se oferecer parâmetros objetivos para a avaliação da localização, integração com o entorno e desenho urbano dos empreendimentos, a fim de serem utilizados tanto pelas equipes técnicas de aprovação de projetos nas Prefeituras como por técnicos encarregados pela aprovação dos empreendimentos na Caixa Econômica e Ministério das Cidades.

Nesta pesquisa essa ferramenta foi aplicada como forma de realizar uma investigação com base em um pós-fato visando confirmar ou refutar a hipótese levantada a partir do problema identificado, a de que a inserção urbana destas novas comunidades representadas pelos conjuntos habitacionais não se realiza de forma

satisfatória devido: 1 - à ruptura espacial com o distrito sede; 2 - à aproximação a uma localidade onde já existe um déficit nas condições básicas de moradia e; 3 - baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos.

Para tanto, foram utilizadas três escalas de análise, como demonstrado no diagrama a seguir (Figura 2)

Figura 2 – Diagrama representativo das escalas de análise da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A FAIU é dividida em três temas, e apresentam indicadores que estabelecem um padrão mínimo de qualidade. Cada um desses indicadores é avaliado por um conjunto de parâmetros utilizados, recebendo uma das seguintes qualificações: bom, aceitável ou insuficiente. Para que o empreendimento seja aprovado, segundo a FAIU, ele deve ser classificado no mínimo com a qualificação aceitável em todos os nove indicadores. Se algum dos indicadores for considerado insuficiente, o empreendimento é reprovado. A FAIU foi desenvolvida para ser aplicada em projetos de habitação de interesse social ainda não implantados, portanto quando reprovados, para cada um dos indicadores avaliados com a qualificação insuficiente, são sugeridas melhorias para aumentar o seu desempenho na avaliação. Os empreendimentos que atendam os parâmetros tendem, segundo Rolnik *et al.* (2014), a produzir padrões minimamente aceitáveis de inserção urbana, capazes de oferecer aos seus moradores condições básicas não apenas habitação, mas de acesso a serviços

públicos e à cidade como um todo.

A aplicação dessa ferramenta como forma de avaliar as condições de inserção urbana encontradas nos conjuntos habitacionais em estudo nessa pesquisa, levou em consideração que, diferente do que propõe a FAIU que é avaliar os projetos antes de serem aprovados pela prefeitura e construídos, nesse estudo de caso o CRNM e o RVII já estão implantados. Portanto a qualificação de cada um dos indicadores em bom, aceitável ou insuficiente, serviu para compreender os impactos dos empreendimentos junto aos beneficiários e à população da vila do distrito.

Ainda em sua definição, a FAIU destaca que os parâmetros utilizados nos indicadores foram estabelecidos com base em referências consolidadas no campo do planejamento urbano e do urbanismo. Apesar de procurar estabelecer uma métrica precisa, são relevantes as variações de situações e contextos urbanos nos quais estão inseridos os empreendimentos. Cada indicador é apresentado com uma descrição clara de seus objetivos, indicando o que deve ser evitado e o que deve ser estimulado, sugerindo ainda ações práticas para alcançar os padrões desejados. Os parâmetros foram testados e aperfeiçoados a partir da análise de casos empíricos no contexto das cidades médias de regiões metropolitanas brasileiras. Justamente por isso sua utilização para análise dos objetos de estudo desta pesquisa, que apresenta padrões e dinâmicas diferentes das de uma cidade média de região metropolitana, foi utilizada com ressalvas e adaptações apresentadas durante o processo de avaliação.

Os temas avaliados pela FAIU são Transporte; Oferta de Equipamento e Serviço; Desenho e Integração Urbana. Com os seguintes objetivos:

- 1- Transporte: Avaliar se o local onde será construído o empreendimento, ou empreendimentos contíguos, é bem servido de opções de transporte público. Neste indicador, a qualidade dos serviços de transporte está diretamente relacionada à quantidade de opções disponíveis e diversidade de itinerários nas proximidades do empreendimento, que permitam aos moradores acessarem diferentes destinos na cidade. Quanto maior for a variedade de lugares diferentes que podem ser acessados pelas linhas de transporte disponíveis, melhor a qualidade da inserção urbana do empreendimento, mesmo que este não esteja próximo a alguma centralidade. Para tanto é essencial que os pontos de ônibus e/ou estações sejam facilmente acessíveis a pé pelos moradores.
- 2- Oferta de Equipamento e Serviço: avaliar se a oferta de equipamentos, comércio e serviços disponíveis aos moradores estão dentro de padrões aceitáveis, assim como as distâncias em relação ao empreendimento e os meios disponíveis para acessá-los. Os usos não residenciais existentes em seu entorno a serem avaliados estão organizados em três escalas, dependendo da frequência de seu uso e da capacidade de deslocamento de seus usuários principais. Estes usos estão classificados em duas categorias: Usos Obrigatórios, que devem necessariamente existir em

qualquer caso, e Usos Complementares. A existência de usos não residenciais, em diferentes escalas, acessíveis aos moradores dos empreendimentos também capta, indiretamente, a existência de empregos próximos ou facilmente acessíveis.

- 3- Desenho e Integração Urbana: este tema aborda as características de desenho urbano do empreendimento e da área onde ele se insere, avaliando o nível de integração do novo projeto a sua vizinhança. Independentemente de sua localização, a forma como o empreendimento se insere na cidade pode produzir uma boa integração com o entorno, gerando espaços públicos bem articulados, ativos e seguros ou, ao contrário, produzir o isolamento com espaços públicos sem qualidade, sem conforto e sem segurança. Por meio de aspectos da configuração urbana (como forma e dimensão das quadras) e das características das ruas e praças, os indicadores deste tema buscam avaliar a qualidade dos espaços urbanos e dos percursos dos pedestres até os pontos e estações de transporte assim com até os usos obrigatórios e complementares à habitação. (ROLNIK *et al.*, 2014, págs. 7 – 12 e 22).

Ainda sobre o terceiro tema, desenho e integração urbana, segundo Benetti, Peclly e Andreoli (2017), para se garantir a qualidade da habitação de interesse social é necessário que ela se efetive por um contínuo de boas qualidades, desde a infraestrutura da cidade, os equipamentos e serviços públicos até a unidade habitacional. Portanto, é necessário: boa localização na cidade; qualidade de vida na vizinhança onde o conjunto se insere; e riqueza espacial<sup>8</sup> dos conjuntos habitacionais (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 140). Esse parâmetro de avaliação busca identificar a relação entre a localização dos conjuntos e o potencial de desenvolvimento econômico-social das famílias contempladas. Se a implantação dos conjuntos habitacionais é capaz de oferecer condições para melhoria da qualidade urbana do entorno, assim como, se as condições de inserção encontradas no entorno, onde serão implantados os conjuntos habitacionais, podem produzir melhoria de vida das famílias.

Em relação aos empreendimentos do PMCMV, a busca por soluções econômicas levou à padronização da construção e à repetição de tipologias, além da uniformização de traçados de ruas e de espaços públicos. Em geral, os conjuntos habitacionais são classificados como apenas residenciais, muitas vezes com a proibição de outros usos, como o comercial. Esses empreendimentos apresentam pouca diversidade de forma e atividades das edificações e do ambiente urbano. A diversidade morfológica é um desafio para a habitação de interesse social, porém, se

---

<sup>8</sup> Para Benetti, Peclly e Andreoli (2017) a riqueza espacial é encontrada na vitalidade dos espaços complementares ao da moradia, nos espaços de transição entre o público e o privado, considerando a relação entre a morfologia, diversidade de usos e apropriação do espaço.

possibilitada, é capaz de induzir, condições adequadas de moradia, de lazer, de trabalho, de circulação e de todas as demais dimensões da vida cotidiana.

A avaliação dos aspectos de desenho e integração urbana, conforme proposto de FAIU, foi feita com observação de desenho e tamanho das quadras, as aberturas para os espaços públicos, as condições das redes de circulação de pedestres e a relação do empreendimento com o entorno.

A estratégia metodológica pretendida para essa finalidade, além dos levantamentos físicos obtidos na pesquisa de campo, foi buscar essas percepções com a aplicação de entrevistas semiestruturadas com moradores dos conjuntos habitacionais e da vila do distrito.

Figura 3 – Diagrama representativo dos temas de análise da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Com a finalidade de atender ao OE5, a realização das entrevistas semiestruturadas aplicadas aos moradores dos conjuntos CRNM, RVII e da vila do distrito do Vermelho tem o propósito de conhecer as alterações ocorridas nas condições de inserção urbana desses habitantes.

A entrevista é uma das principais técnicas de trabalho em quase todos os tipos de pesquisas utilizadas nas ciências sociais e pode ser definida como relato verbal ou conversação, com um determinado objetivo gera um conjunto de informações sobre o que as pessoas pensam, sentem, fazem, conhecem, acreditam e esperam (Zeisel *apud* Rheingantz, 2009, p. 71), especialmente quando devidamente encorajadas pela manifestação de interesse do entrevistador. Nessa pesquisa a entrevista objetivou aprofundar as informações levantadas em outros trabalhos de campo no ambiente em

análise, na busca por conhecer as condições anteriores de moradia dos habitantes dos conjuntos e as condições anteriores de moradia oferecidas pelo distrito, antes da implantação dos conjuntos. Interessou também conhecer a percepção dos moradores, em um viés qualitativo das condições de inserção urbana avaliadas por meio dos parâmetros da FAIU.

O recrutamento dos entrevistados da pesquisa, foi realizado por meio da técnica metodológica *snowball*, também chamada *snowball sampling* (BIERNACKI; WALDORF, 1981). Esta técnica é conhecida no Brasil como “amostragem em Bola de Neve”, ou “Bola de Neve” ou, ainda, como “cadeia de informantes” (PENROD *et al.*, 2003). É muito utilizada em pesquisas sociais em que os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que, por sua vez, indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto, conhecido como ponto de saturação. O ponto de saturação é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos nas entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes à pesquisa. Albuquerque (2009), acerca da metodologia *snowball sampling* ou Bola de Neve apresentada por Goodman em 1961, aponta que os primeiros participantes selecionados na aplicação da pesquisa são as “sementes”. Os novos recrutados são os “filhos” das “sementes”, ou seja, serão indicados por eles. Para que se tenha uma amostra considerável, deve-se selecionar uma semente, que, preferencialmente, exerça certa liderança no espaço a ser estudado, conheça muitos membros da localidade e que esses sejam de diversificados ramos de formação e atuação.

No caso dessa pesquisa os entrevistados foram definidos por grupos: moradores do CRNM, moradores do RVII e moradores da vila do distrito do Vermelho. Será selecionada uma semente em cada grupo, preferencialmente o presidente da associação de moradores dos conjuntos, o líder comunitário do distrito. A partir destes pretende-se chegar ao ponto de saturação entrevistando mais nove integrantes de cada grupo, chegando a um total de 30 entrevistados.

O roteiro de entrevista foi dividido em seis temas, que abordam assuntos que permitem avaliar os impactos dos empreendimentos junto aos beneficiários e à população da vila do distrito. São eles:

Tema 1 - Condições de mobilidade;

Tema 2 - Oferta de equipamentos, serviços e comércio;

Tema 3 - Acesso a emprego e geração de renda;

Tema 4 - Segurança;

Tema 5 - Qualidade dos espaços destinados a moradia e aos usos complementares à habitação (espaços de uso comum) nos conjuntos e no distrito e;

Tema 6 - Integração urbana e social.

A íntegra do roteiro de entrevistas se encontra no apêndice.

Para a análise dos resultados, as entrevistas foram transcritas, segundo a orientação de Sommer e Sommer (1997). Inicialmente foram apresentados os resultados mais claros e significativos. Assuntos de menor importância vêm em seguida; descobertas triviais ou irrelevantes devem ser ignoradas. Segundo os autores, não há a necessidade de seguir a mesma sequência de apresentação das perguntas, e será preservada a identificação dos respondentes, codificando seus nomes e/ou omitindo trechos que contenham alguma informação pessoal ou identificadora.

Por meio do cruzamento dos dados coletados nas entrevistas, da análise dos parâmetros de avaliação estabelecidos no OE4 e sua relação com o referencial teórico, obtém-se os resultados que fundamentam as discussões sobre as condições de inserção urbana dos dois conjuntos habitacionais no distrito do Vermelho e os impactos dos empreendimentos junto aos beneficiários e à população do distrito.

### **1.3 Referencial Teórico**

Segundo Marconi e Lakatos (2003), o referencial teórico estabelece a correlação da pesquisa com o universo teórico que dará embasamento à interpretação do significado dos dados ou fatos colhidos ou levantados. “As teorias base servem de elemento unificador entre o concreto da pesquisa e o conhecimento teórico da ciência na qual se insere.” (MARCONI; LAKATOS, 2003). A pesquisa científica não é apenas um relatório, fatos levantados empiricamente, são as premissas ou pressupostos teóricos que fundamentarão a interpretação do pesquisador. Esse embasamento teórico é utilizado para a formulação da hipótese de forma que ela possa servir de guia na tarefa da investigação. Assim,

A função da conceituação é refletir, por meio de conceitos precisos, aquilo que ocorre no mundo dos fenômenos existenciais. A conceituação, então, consiste em ajustar o termo mais adequado, capaz de exprimir, por meio de seu significado o que realmente oferece na realidade social, e não que a realidade existencial tenha que se ajustar ao conceito. (TRUJILLO FERRARI, 1974, p.

96-98 *apud* MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 249).

A hipótese levantada a partir do problema identificado é a de que a inserção urbana destas novas comunidades representadas pelos conjuntos habitacionais não se realiza de forma satisfatória devido: 1 - à ruptura espacial com o distrito sede; 2 - à aproximação a uma localidade onde já existe um déficit nas condições básicas de moradia e; 3 - baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos.

Com o objetivo de guiar essa investigação foram estabelecidos dois tópicos para composição do quadro conceitual desta tese (Figura 4) :

1. A habitação como mercadoria e direito social
2. Inserção Urbana

Figura 4 – Diagrama representativo do quadro conceitual da Tese



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Primeiramente será abordado a questão da habitação como mercadoria e direito social, como teoria central desta pesquisa. A abordagem desse primeiro referencial teórico de que não há habitação de interesse social digna, sem local urbanizado e sem projeto urbano de qualidade (MARICATO, 2012; BONDUKI, 2004).

Sendo assim, ao revisar a literatura a respeito das condições da habitação de interesse social, busca-se enfatizar a importância dos programas habitacionais que incluem subsídios para as camadas de baixa renda, historicamente excluídas do acesso à habitação no mercado formal. Confirma-se a necessidade de conexão dos conjuntos habitacionais com a malha urbana e sua inserção na vizinhança a fim de possibilitar uma melhor qualidade da habitação. Relacionado a esse conceito, por meio da revisão de literatura são abordados fenômenos urbanos, tais como a segregação socioespacial, a periferização e a fragmentação, que ocorrem em consequência da produção da moradia em territórios não urbanizados e não integrados da malha urbana.

A revisão de literatura, segundo Azevedo (2016), tem por objetivo reunir e sistematizar estudos anteriores e relevantes sobre os tópicos definidos no referencial teórico. Sendo assim, esse primeiro conceito será abordado com a colaboração da produção de Maricato (2008), que como forma e garantir o Direito à Cidade, defende a democratização do uso e ocupação do solo, de forma a reverter à condição da ocupação como alvo de uma eterna luta de classes, onde a população menos favorecida ocupa as periferias das cidades, onde faltam infraestrutura e urbanização. Essa é uma população que não cabe na cidade, e quando recebe atenção e adquire o direito à habitação, não adquire também o direito a essa cidade. A localização dos conjuntos habitacionais, em sua maioria vem confirmar a condição de excluídos e concretizar a segregação (MARICATO, 2008).

Ainda em relação ao conceito de habitação, quando tratada apenas como direito social e não como parte integrante do Direito à Cidade, reforça a condição da segregação que caracteriza as cidades brasileiras. Com base na literatura de Rolnik (2017), será abordada a problemática retratada na “fratura social” ocasionada pela constituição dos conjuntos habitacionais. Esses são locais que reúnem cidadãos da mesma “espécie”, em áreas consideradas propícias, e torna mais visível as desigualdades originadas na mudança do processo produtivo e na dinâmica de acumulação capitalista. Tais mudanças inviabilizaram a formação de uma sociedade mais solidária e coesa.

Referenciada nas obras de Corrêa (2013) e Sposito (2011), será analisado o conceito de segregação socioespacial, como consequência da oferta da habitação pela política habitacional, ao mostrar a reprodução das forças de trabalho na formação da cidade. Cidade essa que é produto de diferentes processos e agentes, como

materialização da sociedade no espaço geográfico, por meio de um ambiente físico construído.

Em relação ao PMCMV, Lúcia Zanin Shimbo (2012), afirma que este foi estruturado para ser executado pela iniciativa privada, garantindo ao setor imobiliário liberdade para atuar nos seus termos, por meio da escolha de localização e da escala de produção dos empreendimentos. O que inaugura um novo processo instituído no Brasil, a habitação social de mercado, uma articulação inédita entre a ação do Estado e um protagonismo empresarial na produção da habitação social. Trata-se de um processo que transforma a moradia popular, pois suas dimensões historicamente vinculadas às lutas pelo direito à moradia, passavam a ter um âmbito importante de estratégia de negócios das empresas construtoras (SHIMBO, 2012).

A seleção dentro da literatura produzida por Nabil Bonduki e Adauto Lúcio Cardoso possibilita conhecer as diferentes fases da política habitacional brasileira e seus efeitos na formação do espaço urbano, com foco nas ações ligadas a produção da habitação de interesse social e as especificidades do PMCMV.

O segundo tópico abordado é o da Inserção Urbana onde a Unidade de Vizinhança, conceito desenvolvido por Clarence Perry na década de 1930, e atualizado por Carlos Nelson Ferreira dos Santos no livro *A Cidade como um Jogo de Cartas* (1988), estabelece quais equipamentos urbanos são desejáveis em um entorno habitacional. Douglas Farr, no livro *Urbanismo sustentável* (FARR, 2013), retoma as ideias de Clarence Perry adaptando-as à contemporaneidade e estabelece uma lista de atividades e usos que deveriam estar disponíveis em um raio de 400 metros, definindo o nível de completude de uma vizinhança de acordo com o percentual de usos existentes em cada local. Esse conceito é tratado como base para o desenvolvimento dos parâmetros da FAIU, aplicada na avaliação das condições de inserção urbana dos conjuntos habitacionais em estudo.

O Plano Piloto de Lúcio Costa para Brasília (1957) propôs uma abordagem semelhante ao conceito de Unidade de Vizinhança. As unidades habitacionais formam a base estruturadora dos projetos das superquadras. Segundo Eskinazi (2014), assim Lúcio Costa estabelece o plano comum da vida doméstica em pequena escala em superquadras abertas, porém resguardadas da exposição pública por uma densa cinta arborizada, fazendo alusão a ideia de configuração de um “pátio interno urbano”. No memorial descritivo do projeto, Lúcio deixa claro que seu objetivo com as superquadras é “restabelecer, em ambiente moderno”, uma “escala humana mais

próxima da nossa vida doméstica e familiar tradicional”. A unidade de vizinhança de Brasília define um perímetro onde localizam-se equipamentos como comércio, escola e áreas de lazer.

Relacionado ao conceito de unidade de vizinhança, está o de habitação digna, que por um lado se dá a partir da garantia do Direito à Cidade (LEFEBVRE 2001; HARVEY, 2012), que vai muito além do acesso a um abrigo, quatro paredes e um teto. Por outro lado, e aqui se estabelece a relação com a unidade de vizinhança, nenhuma família sobrevive em uma habitação sem acesso aos outros usos complementares que configuram o morar na cidade. Ao afirmar que não há habitação sem cidade, a ênfase está em que, sem acesso ao que a cidade deve oferecer não há uma situação de habitação digna. Portanto o entorno imediato de um empreendimento habitacional que efetivamente cumpre com as condições satisfatórias de inserção urbana, possui elementos que correspondam a uma demanda imediata da população. Segundo Benetti, Pecly e Andreoli (2017), desta forma, o direito à moradia não se tornará uma medida retórica e esvaziada em uma unidade habitacional, mas uma garantia ao direito a cidade com conexão a serviços e atividades.

Quanto ao Desenho e Integração Urbana, a abordagem trouxe a fundamentação teórica iniciada em 1960, no debate estabelecido por teóricos pós-CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), que apresentou uma preocupação com um desenho urbano mais comprometido com a vitalidade dos espaços de conexão e a escala humana dos projetos. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017). Esse desenho urbano que considera a relação entre morfologia, diversidade de uso e apropriação do espaço, foi utilizado como base para as análises dos espaços complementares à moradia nos conjuntos habitacionais. Nessa pesquisa, os espaços destinados aos usos complementares à moradia foram analisados, em sua capacidade de gerar cenários comunitários dinamizados e promover a intermediação entre a escala da unidade habitacional e a vizinhança.

A análise da qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à moradia nos conjuntos e na vizinhança, nesse estudo representada pela vila pelo Distrito do Vermelho, foi realizada a partir de parâmetros que delinearão a construção dos conceitos de diversidade e permeabilidade. O primeiro, a diversidade estabelecida pelas ideias de Jane Jacobs (JACOBS, 2011), que compreende a socialização como instrumento de vitalidade urbana. A permeabilidade com base na ideia do “Urbanismo Integral” de Nan Ellin, que destaca que a conexão que esse conceito proporciona é

capaz de ativar espaços e criar lugares com intensidade, onde pessoas e atividades sejam convergentes. (ELLIN, 2006). Cabe aqui ressaltar que a intenção dessa análise não foi avaliar a qualidade do projeto arquitetônico das unidades habitacionais ou sua capacidade de adequar-se as necessidades de cada grupo de moradores.

Anseia-se com a definição de conceitos norteadores do estudo que possibilitem uma análise mais consistente e fundamentada, avaliar as condições de inserção urbanas da moradia popular em Muriaé. Ao se dedicar ao estudo da política habitacional em um município de médio porte populacional, a pesquisa colabora para o fornecimento de dados e possíveis modelos para análise comparativa sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Sendo a pesquisa científica a esse respeito já bastante consolidada em áreas metropolitanas e municípios de grande população.

Destaca-se nesta pesquisa, o fato de a implantação desses conjuntos habitacionais serem em um distrito municipal, que na escala de uma cidade média, normalmente não está preparado para receber o aumento populacional representado pelos dois empreendimentos. Ao tratar do distrito do Vermelho como um dos objetos de estudo, a pesquisa colabora para que essa escala municipal seja considerada na hora do desenvolvimento de planos e estratégias de desenvolvimento urbano. É fundamental entender melhor os distritos do ponto de vista do planejamento urbano e jogar luz sobre suas especificidades visando potencializar as possibilidades de superação de seus problemas e limitações, aumentando sua contribuição para o desenvolvimento do Município.

#### **1.4 Estrutura da Tese**

Esta tese está dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda o duplo caráter da habitação, ou seja, a moradia como mercadoria e direito social. Neste sentido, a política nacional de habitação e a produção de habitação de interesse social no Brasil serão revisitadas em um determinado período, que será da atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) até ao PMCMV. Será analisada essa produção da habitação pelo PMCMV em um quadro de mudança econômica, vivenciado nos 14 últimos anos, e um período de investimentos em programas sociais, quando em 2009 a produção da habitação social assumiu em certo protagonismo, sob ideais de democratização urbana e justiça social. Neste sentido, torna-se essencial traçar um breve histórico das políticas habitacionais, analisando especialmente o contexto,

pautado pelo um instrumental urbano que, após a Contituição de 1988, define leis e planos exaltando a função social da propriedade e, desta forma, a tentativa de controle da especulação imobiliária e fundiária. Esse capítulo também abordará as condições de inserção urbana dos conjuntos habitacionais produzidos pelos instrumentos das políticas habitacionais e os planos desenvolvidos como subsídio para a produção da habitação.

No segundo capítulo é tratada a política municipal de habitação em Muriaé, desde seu processo de urbanização. É apresentada a trajetória da atuação do município na produção da habitação para camadas populares, tendo como referência a produção baseada nas políticas habitacionais nacionais como a do BNH e do PMCMV, quando ocorre uma intensificação da política de construção de conjuntos habitacionais na cidade, como também a atuação da iniciativa da Organização não Governamental (ONG) Pró-moradia. E detalhado ainda o processo de crescimento do município ao longo dos anos, com foco no planejamento urbano e a evolução dos instrumentos e leis como Plano Diretor e demais legislações urbanísticas.

O terceiro capítulo, traz a caracterização dos objetos de estudo, os conjuntos CRMN e RVII e a vila do distrito do Vermelho. Quanto ao distrito é abordado o histórico de sua formação, suas características urbanas e seu papel no Município. Os conjuntos habitacionais são caracterizados com o histórico de sua implantação e os efeitos que provocaram no entorno.

No quarto capítulo são apresentados os parâmetros de avaliação de Inserção urbano dos conjuntos habitacionais, utilizando a Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU) para os empreendimentos de faixa 1 do PMCMV, desenvolvida por meio de uma parceria entre o LabCidade e ITDP Brasil, realizada com recursos do CNPq e da Ford Foundation. O objetivo principal da FAIU é avaliar empreendimentos habitacionais do PMCMV (Faixa 1) do ponto de vista urbanístico, oferecendo parâmetros objetivos para a avaliação da localização, integração com o entorno e desenho urbano dos empreendimentos.

Para finalizar o capítulo são analisados dos dados coletados com a aplicação da FAIU, quanto as condições de inserção urbana dos conjuntos. E tratadas as contribuições alcançadas com entrevistas dos moradores de cada um dos objetos de pesquisa já apresentados. As entrevistas permitiram avaliar os impactos dos empreendimentos junto aos beneficiários e à população da vila distrito. É apresentado, o impacto da construção destes conjuntos para os moradores do entorno, entendendo

que o distrito deveria ter sido preparado para que a inserção destes novos empreendimentos se desse de forma inclusiva e com a ampliação de serviços urbanos e sociais.

Por sua vez, essa reflexão sobre a realização de programas habitacionais, traz para os estudos das políticas habitacionais no Brasil as experiências das cidades pequenas e médias na provisão da habitação social, assim como as possíveis formas de romper com uma lógica homogeneizadora e setORIZADA que tem marcado ao longo dos anos o seu histórico no Brasil.

As considerações finais confirmarão a hipótese, se os objetivos foram atingidos, as dificuldades encontradas e as indicações para futuras pesquisas, anseia-se contribuir com a discussão envolvendo a política habitacional. Pretende-se refletir sob uma forma mais justa de se pensar a cidade e, sendo assim, se unir a diversos outros estudos em que os princípios de bem-estar coletivo estejam acima dos valores de mercado, num comprometimento com a democratização da habitação e da cidade (LAGO, 2012).

## **2. CAPÍTULO 1 – HABITAÇÃO COMO MERCADORIA E DIREITO SOCIAL**

Nesse capítulo, será discutido o duplo caráter da habitação, como mercadoria e direito social. Primeiramente, será apresentada a dualidade entre o paradigma da casa própria e o direito à moradia, ao trazer elementos para a discussão do principal sonho de consumo da maioria dos brasileiros, com as possibilidades de efetivação do direito à cidade. Especificamente, apura-se o papel e a importância da casa própria para o trabalhador brasileiro e a questão da segregação socioespacial.

Em um segundo momento, será apresentada a política habitacional brasileira, desde o BNH até o PMCMV quando da implantação dos conjuntos habitacionais no município de Muriaé finalizados em 2016. Serão observadas as diferentes características que marcaram estas políticas, e a influência exercida por diferentes fatores nos resultados alcançados no setor da habitação. Enfatizando a importância de se organizar a política habitacional conforme previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), em consonância com o direito à cidade.

Finalizando o capítulo haverá uma reflexão sobre a produção dos conjuntos habitacionais e a ampliação da exclusão ao não se garantir as condições ideais de inserção urbana. E destaca-se a importância das possibilidades de planejamento participativo instituídas a partir do desenvolvimento dos instrumentos de planejamento como o Plano Diretor Participativo (PDP) e PLHIS, que contrariamente ao seu objetivo garantidor do acesso a uma inclusão urbana e social, são utilizados por agentes privados na delegação de seus interesses sobre a cidade.

### **2.1 O paradigma da Casa Própria e o direito à moradia**

Observa-se uma crença cultural existente no Brasil, de que a aquisição da casa própria é o resultado esperado de uma vida econômica segura e estável, e por isso a propriedade da moradia, é apresentada como o principal sonho de consumo da maioria dos brasileiros. Esse desejo faz com que as famílias comprometam seus recursos econômicos mais do que deveriam, pois oficialmente os financiamentos não devem exceder a 30% da renda familiar, mas se considerarmos os gastos gerados em consequência da localização e da falta de equipamentos públicos que acompanham a oferta deste tipo de habitação, os custos dessa moradia acabam por reduzir significativamente a possibilidade de investimento em outros aspectos

relacionados a uma melhor qualidade de vida como por exemplo, acesso à educação, à saúde e ao lazer. Focado na moradia popular, este tópico da pesquisa, propõe fazer uma análise sobre a ação do Estado na garantia deste direito e a conseqüente realização deste sonho. Ao considerar o PMCMV do governo federal, lançado em 2009, pode-se observar, ao analisar os conjuntos habitacionais entregues após 14 anos de implantação da Lei Nº 11.977/2009, que muitas famílias, principalmente as da faixa 1, com renda familiar de até R\$1.800,00 (Caixa Econômica Federal, 2020), em nome da conquista desse objeto de desejo, se submeteram a morar distante dos seus locais de origem e de trabalho, e até mesmo da possibilidade de acesso aos equipamentos e serviços públicos.

No caso da moradia popular, a oferta de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, onde a terra é mais barata, contribuiu, substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial (e social) entre ricos e pobres (ROLNIK *et al.*, 2015). Resolve-se um problema individual: a família adquire a casa a um preço acessível na periferia das cidades, devido a retenção especulativa do solo e a valorização das áreas mais próximas aos centros urbanizados. Com o espraiamento da cidade em ocupações de baixa densidade populacional, criou-se um problema urbano e social que foi absorvido como uma nova questão a ser sanada pela administração pública. Observa-se, então, que o desejo pela conquista da casa própria revela que as famílias estão dispostas a aceitar as moradias em troca da perda do acesso à cidade.

Ao abordar o tema Casa Própria, é importante partir de uma análise de sua representação enquanto objeto de desejo da classe trabalhadora e solução do problema habitacional brasileiro. A reflexão proposta diz respeito a compreender o sentido do chamado “sonho da casa própria”, a partir dos estudos de Nabil Bonduki (1998) e Raquel Rolnik *et al.* (2015). Por meio de da abordagem de David Harvey (2014) e Ermínia Maricato (2001), destaca-se o papel do Estado enquanto agente regulador do acesso a moradia no sistema econômico capitalista, no qual as políticas públicas de habitação ficam presas ao paradigma de que, para garantir o direito à moradia como expresso na Constituição de 1988, o Estado viabilize que toda família seja proprietária de um imóvel.

O foco primordial da análise está na representatividade da casa própria, e na construção do espaço urbano por meio de políticas habitacionais no âmbito do

PMCMV, sem considerar outros importantes fenômenos de conformação da casa própria como a ocupação habitacional informal, geralmente nas margens das cidades ou em locais de risco, como encostas, margens de rios e faixas de domínios das rodovias. Como também o caso das ocupações informais, nos centros urbanos, em hotéis, prédios públicos desativados e quaisquer outros imóveis não utilizados geralmente nos centros das cidades.

Nabil Bonduki (1998), expõe o mecanismo político que dissemina o conceito da casa própria no Brasil, que, para o trabalhador, numa perspectiva mesmo que ilusória, representa ascensão social e estabilidade financeira e familiar. Sendo assim, a conquista da casa própria traz consigo a valorização do trabalho, “demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza” (BONDUKI, 1998, p. 84). Para compreensão desse processo político e econômico que alimenta o fetichismo da casa própria, a reflexão realizada nesse tópico é conduzida por questões intrínsecas a esse ideário da população brasileira, tais como, a valorização da questão da propriedade, a concretização da habitação como mercadoria e não como um direito, e a disseminação do conceito de casa própria, supervalorizado diante da forte representação de “condições mais favoráveis de sobrevivência numa sociedade em que os direitos sociais inexistem ou são pouco respeitados.” (BONDUKI, 1998, p. 308).

O ideal da casa própria abrange diversas funções e sentimentos. A casa representa primordialmente abrigo e proteção, mas também alimenta o sentimento de liberdade, é em sua casa que o cidadão se sente à vontade. Esse mesmo sentimento não é reproduzido quando não se tem a posse do imóvel. Um imóvel emprestado ou locado configura abrigo e proteção, mas somente a casa própria representa a formação de um patrimônio e a possibilidade de melhoria de vida. A propriedade permite que a família incorpore mais valor, mais recursos obtidos por meio de um trabalho incessante, a fim de remoldar e melhorar permanentemente o espaço físico, de modo que reflita e expresse o cotidiano familiar. (BONDUKI, 1998). Esse é um dos motivos que possibilita perceber que a política habitacional está presa na questão da propriedade dessa casa e o cidadão disposto a buscá-la sem medir sacrifícios.

Para demonstrar o crescimento do déficit habitacional e a urgência da presença do Estado na questão da moradia no Brasil é necessário contextualizar o processo de urbanização e relacioná-lo com o conceito da casa como mercadoria. Destaca-se a acelerada urbanização brasileira comprovada por índices que apontam em 1940 uma urbanização da população de 31%, passando para 75% em 1990, chegando em 81%

em 2001 e em 84,72% em 2015 (IBGE, 2015). Essa urbanização não encontrou crescimento proporcional nos índices de geração de emprego, oferta de moradia, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

No início do século XX, o problema da escassez de moradia era resolvido com a construção das vilas operárias, geralmente contíguas às fábricas. Junto à sensação de segurança e melhores condições da reprodução da força de trabalho, essa prática funcionava também como um instrumento de controle, [...] “como era de conhecimento geral na década de 1930, proprietários de casas agoniados pelas dívidas não faziam greves.” (HARVEY, 2014, p. 106). Além de representar uma diminuição nas despesas dos operários com sua própria sobrevivência, essa prática possibilitaria que os salários fossem mantidos baixos. Porém, essa foi uma solução somente aplicada quando a quantidade de trabalhadores era relativamente pequena.

O dinamismo, segundo Bonduki (1998), experimentado no processo de industrialização na era Vargas (1930-1945) fez com que a massa de trabalhadores urbanos fosse percebida como uma força importante a ser governada. A intenção era manter estável a organização política do país, o que foi feito por meio de da formulação de políticas públicas. Primeiramente uma das políticas, foi a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), em 1937, que representam o alargamento da ação estatal na produção direta de conjuntos habitacionais e o início do financiamento em larga escala de moradias para trabalhadores. Uma segunda política, foi o decreto-lei do inquilinato, de 1942, que instituiu o congelamento dos valores locativos e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos. Esta foi uma medida de enorme alcance e que provocou grandes consequências na produção, distribuição e consumo de moradias populares. Uma terceira política foi a Fundação da Casa Popular em 1946, o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda que, segundo Bonduki (1998), representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, por meio de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias. As políticas públicas relacionadas a questão da moradia serão mais aprofundadas a seguir no item 1.2.

A obsessão pela aquisição da casa própria também foi motivada pelo fato de que o aluguel da moradia consumia uma parcela considerável do salário do trabalhador e, portanto, sempre representou um grande ônus e um problema dos mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana. Diminuir o custo da

reprodução da força de trabalho serve para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista e uma das estratégias dessa redução é a diminuição dos salários. (BONDUKI, 1998). O trabalhador que depende dessa remuneração para sua subsistência enxerga na aquisição da casa própria, a solução definitiva para deixar de pagar o aluguel, que representa parte importante de seu rendimento. De certa forma, à medida que o grau de urbanização cresce, o custo da reprodução da força de trabalho urbana também se mercantiliza, e se origina o conceito da casa como mercadoria, e de uma ideologia alimentada pelo Estado, que mantém o incentivo à aquisição da casa própria como forma de aquietar a insatisfação social e manter a hegemonia das classes dominantes, desviando a classe trabalhadora de maiores lutas políticas e sindicais. (ARAUJO, 2013).

O conceito de propriedade é a base das políticas habitacionais desenvolvidas ao longo dos anos. Porém, essas políticas não conseguem atingir a todos, visto que a população que vive nas favelas, em áreas invadidas, ou famílias que dividem o mesmo espaço, que não possuem renda compatível com o valor da mercadoria e, portanto, são excluídas dessa possibilidade. Para David Harvey (2012, p. 73): “vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõe a todas as outras noções de direito”, como consequência do elevado valor da moradia, grande parte da população não consegue adquirir este bem, e na prática, o direito à habitação não é tratado como fundamental para a vida humana, ele é entendido principalmente como uma mercadoria, um tipo de investimento.

A casa própria constitui o sonho de consumo do trabalhador brasileiro, classificado em diferentes faixas de remuneração; é um objetivo de vida e a concretização de um sentimento de segurança e tranquilidade. A realidade dinâmica da produção da habitação, onde o resultado deve ser capaz de ressarcir os gastos e possibilitar o lucro, eleva o preço da moradia e inviabiliza sua aquisição pela população assalariada, desempregada e que trabalha informalmente. Essa população também é excluída do mercado imobiliário formal, e encontra na autoconstrução, nas favelas e periferias da cidade as formas possíveis de acessarem a habitação (AZEVEDO, 2007).

A política pública habitacional recorre ao discurso do “sonho da casa própria”, porém o Estado, como agente modelador do território, acaba por reforçar a continuidade de territórios periféricos se ausentando do papel fundamental de redutor das desigualdades urbanas. Segundo Harvey (2012), o espaço urbano tornada

mercadoria, faz com que sua conquista seja determinada pelo mercado imobiliário que alimenta um grande conflito de interesses, e até mesmo áreas onde por muitos anos viviam populações de baixa renda, quando valorizadas por sua localização centralizada ou algum outro interesse do mercado, adquirem um valor que provoca a expulsão dos seus “donos” por direito, que veem suas terras capturadas pelo capital em nome do desenvolvimento e do progresso.

A casa própria, em suma, significa segurança de um teto para a família, um patrimônio adquirido, a única herança de toda vida dedicada ao trabalho, porém para o desenvolvimento de uma política habitacional conectada ao desenvolvimento urbano, talvez o mais importante seria se pautar no conceito de moradia digna e não mais somente moradia própria.

Ao analisar a forma como a moradia é tratada pelas políticas públicas, nota-se que apesar de ser reconhecida como direito social, conforme o artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988, o fato de ser pautada na propriedade, acaba por reduzir a importância da garantia desta moradia com o direito à cidade e expõe esse acesso às condições do mercado. A concepção da política habitacional em que se inseriu o PMCMV, como visto em Cardoso e Jaenisch (2014), confirma que este direito foi considerado segundo a lógica de mercado, e a moradia “como um produto, um bem de consumo, ou um investimento financeiro” (CARDOSO; JAENISCH, 2014, p. 7).

As moradias acessíveis ao trabalhador assalariado por meio de da política habitacional em questão, são produzidas segundo a lógica de mercado, em espaços apropriados ao maior lucro das construtoras. A produção desse espaço urbano provoca a formação de conjuntos de moradias onde só se garante o direito a casa propriamente dita, geralmente porque o local é despido de quaisquer equipamento ou serviço público.

Como confirmado por meio de uma pesquisa realizada em sete empreendimentos do PMCMV no estado de São Paulo pelo Lab Cidade da FAU – USP e publicado no livro *Minha Casa e a Cidade?*

o padrão de localização dos empreendimentos do PMCMV é caracterizado por parques habitacionais monofuncionais em periferias longínquas e subequipadas, muitas vezes apartadas do tecido urbano, com condições precárias de urbanidade e de acesso aos serviços e à vida da cidade. (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 399)

Esse panorama das habitações em área periférica e semi urbanizada se repete por todo o país, independente do porte das cidades onde se inserem. Apesar da condição oposta ser normatizada, na prática essa garantia da implantação em área urbana consolidada é em muitos casos negligenciada pelo PMCMV.

Em relação a propriedade e a garantia de uma condição de ocupação estável, o modelo adotado pelo PMCMV é o da propriedade privada individual, especificamente do caso da oferta às famílias de renda até três salários-mínimos, quando os imóveis são subsidiados por meio de concessão de financiamento. As famílias se responsabilizam pelo pagamento de parcelas mensais ao longo de 10 anos, e somente após a quitação desta dívida o imóvel passa a ser de propriedade do beneficiário. Frente a instabilidade financeira que é a realidade de muitas dessas famílias que vivem na informalidade ou de trabalhos eventuais, a possibilidade de cumprir com esse compromisso pode mudar abruptamente a que vai impedir a efetivação desta propriedade formal. Porém, na pesquisa aqui citada, realizada pelo LabCidade, a percepção por parte dos moradores destes conjuntos é de posse segura, visto que a maioria provinha de uma situação de insegurança muito maior; não tinham esse direito de posse formalmente reconhecido como no contrato firmado com o PMCMV.

Apesar de o PMCMV se mostrar como a proposta responsável por trazer a questão da moradia ao centro das agendas governamentais, podemos afirmar que ele possibilitou o acesso à moradia para uma parcela da sociedade cuja renda era mínima, e ao longo da história, configurou uma camada excluída dos financiamentos para aquisição da casa própria. No entanto, não se pode afirmar que o PMCMV, da forma como foi implantado, ao proporcionar tão somente um teto e quatro paredes, de maneira pouco ou nada integrada ao tecido social, realiza o sonho da moradia digna e garante um direito fundamental. Como visto, devido à instabilidade financeira das famílias mutuárias, ele nem mesmo garante efetivamente a concretização do sonho da casa própria.

A reflexão que importa ao desenvolver essa análise é avaliar essa ideologia, enraizada no desejo coletivo da população, que demonstra que o problema da habitação se concentra nessa visão da casa como mercadoria, sujeita aos efeitos do capitalismo e, portanto, distante da possibilidade de aquisição por toda a população. Seria a propriedade da habitação realmente a melhor forma de prover a tranquilidade e segurança familiar? A casa própria representa também uma ilusão, para o

trabalhador maior remuneração, integrante da classe média, que frente aos juros praticados nos financiamentos, compromete todos os outros sonhos ao realizar o da casa própria. A propriedade da moradia também não se mostra uma solução completa quando ofertada em parte de terra desprovida de cidade, como observada nos condomínios populares do PMCMV. É importante perceber como as políticas habitacionais voltadas para a aquisição da moradia reforçam o fetiche da casa própria, concebida como objeto de desejo, imbuída do sentimento de posse, o que se revela pouco eficiente ao tratar o problema do déficit habitacional apenas de forma quantitativa. Sabe-se que o ato de morar possui contextos político, social e econômico. Como vimos, o abrigo é uma necessidade do homem, já a casa própria é um objeto que inclui o indivíduo e altera seu status na sociedade; a casa é objeto de consumo e a necessidade de morar fica alterada pela necessidade de obter (ARAUJO, 2013). Ter abrigo passa a ser objetivo secundário, ter a propriedade registrada da casa, oferece ao trabalhador a sensação de se libertar do compromisso do aluguel que compromete seu salário, a conquista de alguma estabilidade com seu emprego e a oferta de uma segurança financeira para sua família. Ser proprietário de uma casa, em um determinado lugar da cidade, estabelece esse morador em uma comunidade de forma efetiva. O acesso do morador aos serviços urbanos, ao direito à cidade no sentido mais amplo, é possibilitado ou inviabilizado, conforme sua localização.

Ao longo dos anos a grande parte das políticas públicas ligadas a moradia foram relacionadas a propriedade do imóvel e apesar da variação nos mecanismos de promoção da aquisição deste imóvel, no que se refere à Habitação de Interesse Social, poderemos verificar aspectos que se repetem ao analisar a política nacional de habitação no próximo tópico.

## **2.2 A política Nacional de Habitação e a produção da Habitação de Interesse Social – do Banco Nacional da Habitação (BNH) ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**

A política habitacional brasileira apesar de se manifestar inicialmente no ano de 1930 com as cartas prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) e posteriormente em 1946 com Fundação da Casa Popular (FCP), tem na criação do BNH em 1964, durante o período militar, sua principal referência. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

O BNH, criado após o golpe militar de 1964, foi elaborado como uma solução para a grande crise de moradia pela qual o país vinha passando, diante de um processo de urbanização acelerado. Segundo Bonduki (2008), havia também a intenção de angariar apoio entre as massas populares urbanas, além de estruturar nos moldes capitalistas uma política permanente de financiamento para o setor da construção civil habitacional, sendo segundo o autor, este último, o objetivo que acabou prevalecendo.

Esta política habitacional teve importante papel dinamizador da economia do país, por meio de da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil, tornando-se um dos pontos principais da estratégia do governo militar. (BONDUKI, 2008). O BNH contava com três fontes principais de recursos, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a poupança privada por meio de do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e os lucros dos pagamentos aos financiamentos concedidos dentro do sistema, sendo todos dependentes de um bom desempenho econômico do país. O FGTS era destinado a financiar a produção de moradias para a população de baixa renda, enquanto o SBPE atendia à faixa de mercado, representando a faceta do BNH que operava sem intervenção direta do governo, com as etapas de financiamento, produção e distribuição habitacionais nas mãos da iniciativa privada. (ARRETCHE, 1999)

O BNH atuou no financiamento da construção de moradias, operando por meio de de órgãos estaduais, as Companhias de Habitação Popular (COHAB). Embora visasse atender às camadas mais baixas da população, entre a metade da década de 1970 e o início da década seguinte, as COHABs optaram por concentrar seus investimentos nas famílias com renda superior a três salário- mínimos. O mercado de baixa renda era operado por agências estatais como agentes promotores, órgãos locais ou regionais equivalentes, ou os próprios governos estaduais e municipais. No entanto, as COHABs, que foram concebidas para serem entidades de economia mista, acabaram sendo controladas totalmente pelos seus respectivos municípios ou estados, devido à falta de atratividade para os investimentos privados. De qualquer forma, tanto nesse subsistema, como naquele destinado às classes média e alta em que o Estado atuou apenas como regulador, a produção habitacional foi realizada por empreiteiras privadas (ARRETCHE, 1999).

Entre as décadas de 1960 e 1980, período em que a política habitacional foi gerenciada pelo BNH, a característica predominante do sistema construtivo era a

busca da eficácia voltada para a produção em série e em grande escala, tentando solucionar o déficit habitacional com o objetivo quantitativo, sem se preocupar com as necessidades dos usuários. (BONDUKI, 2004). O BNH, durante sua vigência, segundo Arretche (1999), financiou 4,3 milhões de habitações, das quais 2,4 unidades com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Esse montante representou algo em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. Além das habitações, foram financiadas obras de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, vinculados aos empreendimentos habitacionais.

O sistema operacional do BNH, frequentemente, financiava os contratantes, as COHABs e os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) para a construção de habitações novas, e depois hipotecava os imóveis parcial ou totalmente aos mutuários. O sistema era centralizado no financiamento, descentralizado na produção e desarticulado nos seus formatos institucionais e operacionais. (BONDUKI, 2004)

Ainda segundo Bonduki (2004), a estratégia implementada pelo BNH beneficiou a construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas contribuiu pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver. Os pressupostos de gestão adotados pelo BNH – típicos do regime militar – eram rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Além disso, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional.

A partir da crise econômica mundial de 1979, o Brasil passou por um período de altas taxas de inflação, recessão e desemprego. Foram tomadas uma série de

medidas para enfrentar a crise, neste sentido, os ajustes de contratos seguiram a inflação e os salários dos mutuários foram reajustados abaixo da inflação, causando problemas de inadimplência e gerando insolvência dos mutuários. Além disso, a falta de liquidez e o déficit do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) culminaram com a extinção do BNH em 1986.

O BNH foi fechado politicamente e a política habitacional foi desaparelhada. As atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal - CEF (ARRUDA, 2009). Apesar das críticas acirradas ao BNH, encontramos declarações como as de Bonduki (2008), que considera que este rompimento provocou a perda de uma estrutura de caráter nacional que trazia um acúmulo de experiência por ter financiado a maior produção habitacional da história do país e a formação de técnicos. Com a redemocratização, ao invés de uma profunda reestruturação em todo o SFH, ocorreu um total esvaziamento de perspectivas. A política nacional de habitação deixou de existir.

A partir da extinção do BNH, em 1986, as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional apresentaram elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado. Já no final da década de 80, identificou-se um forte processo de municipalização das políticas habitacionais, que representou uma ruptura em relação à prática desenvolvida no período de existência do Banco (1964-1986). A ação pública no setor habitacional passou então a depender fortemente da iniciativa dos governos municipais, fortalecidos pela reforma institucional e fiscal promovida pela Constituição de 1988 e também pelo novo papel desempenhado na arena política nacional pelos novos prefeitos eleitos no processo de redemocratização do país. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Com a instituição da descentralização e da participação da sociedade civil, as políticas públicas, inclusive de habitação, assumem o compromisso com a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes. A descentralização é concebida como uma maneira de aumentar a eficiência e a eficácia da gestão pública, partindo do princípio que torna mais próximos, problemas e gestores. Espera-se que embelezamento urbano e intenções sanitaristas não sejam mais as bases do urbanismo, que a segregação social e a exclusão não sejam aceleradas pela expulsão da população mais pobre para os morros e periferias da cidade, distantes do acesso aos equipamentos urbanos

(ARRUDA, 2014).

Apontada como uma das causadoras do fracasso e ineficiência das políticas habitacionais como BNH do período militar, a centralização das decisões que acabou privilegiando interesses privados (MELO, 1993 *apud* ARRUDA, 2014), foi substituída neste novo modelo, pela descentralização, onde são depositadas as apostas de garantia de equidade, justiça social e maior controle pela sociedade sobre o poder público e o fornecimento de políticas públicas. Como afirmado por Bonduki (2008):

Neste quadro, emerge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. Depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional. (BONDUKI, 2008, p.77)

Diante da diversidade dos municípios e da correlação de forças neles presentes, a descentralização nem sempre demonstrou, ao longo dos anos, o sucesso ao qual foi proposta. O projeto de descentralização não considerou a heterogeneidade dos municípios brasileiros. (ARRUDA, 2009), Essa descentralização, foi marcada por uma ausência de políticas mais efetivas e de um fluxo de recursos permanentes sob regras estáveis, no plano federal, o que se observou de acordo com Cardoso (2006), foi uma “descentralização por ausência”, ou seja, um afastamento total do governo federal, embora os municípios não estivessem totalmente preparados para assumir suas atribuições.

Os governos municipais, fortalecidos pela redemocratização e pressionados pela população, começaram a desenvolver programas na área de habitação que pudessem atender, na medida do possível, suas demandas, mas com reduzido custo político e financeiro. Contudo, este processo, teve consequências perversas devido à diversidade dos municípios brasileiros. Os municípios que apresentavam o maior quadro de carência foram os que apresentaram os piores resultados. Este diferencial ocorreu devido ao volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos que os municípios dispunham para atender às suas demandas. (CARDOSO, 2006)

Neste cenário, nos anos de 1990, abriu-se espaço para a participação dos cidadãos nas políticas públicas, concretizando um estreitamento da relação entre sociedade civil e política. No âmbito municipal foram discutidas e implementadas importantes instrumentos legais, como as leis orgânicas, planos diretores e vimos

mecanismos de participação se solidificarem, como por exemplo, as experiências de orçamento participativo. Com o novo modelo de democracia configurado além da participação por meio da eleição de representantes, formas como “a participação direta por meio de proposição de projetos de lei de iniciativa popular, de direito de voz em audiência pública, compartilhamento de decisões em conselhos gestores de fundos e de políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, política urbana, previdência)” (MOISÉS, 2008, p. 97 *apud* DIAS, MATOS, 2012, p.163) foram ações que proporcionaram a aberturas de novos meios e impulsionaram a participação do terceiro setor na execução de políticas públicas.

No setor da política habitacional, esta participação da sociedade foi marcada, desde a década de 80, pela atuação do movimento nacional pela reforma urbana brasileira, que foi essencial para a realização do Fórum Nacional de Reforma Urbana, baseado na defesa da gestão democrática e na promoção do direito à cidade, fundamentador da elaboração e aprovação do Estatuto das Cidades e da criação do Conselho das Cidades (ARRUDA, 2014). A aprovação em 2001 do Estatuto das Cidades constitui um marco para a política urbana e gestão das cidades, ao regulamentar artigos da constituição que tratam desta área, entretanto a implementação desta lei foi marcada por muitos obstáculos, resultantes de diversos fatores tais como: estrutura administrativa inadequada de muitos municípios, a falta de participação popular e principalmente o patrimonialismo tão enraizado na política brasileira que impede uma gestão democrática plena.

No período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), segundo Cardoso (2003), a política habitacional não é considerada prioridade e os investimentos neste setor são inibidos para atender os ajustes estruturais propostos pelo planejamento neoliberal. As ações das políticas públicas voltada para este setor ficaram restritas as ações municipais e estaduais, o que se viu foi à entrega da política habitacional ao setor privado. Ainda segundo Cardoso (2003),

Excetuando-se os financiamentos internacionais, como o programa Habitar Brasil /BID, gerenciado pelo governo federal e que redistribui recursos a nível municipal, os empréstimos habitacionais ficaram limitados à atuação do setor privado, através do Programa de Arrendamento Residencial, ou aos empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito. Em ambos os casos, não se atingiu o objetivo principal de atender às populações de menor renda. (CARDOSO 2003, p.15)

Este contexto favoreceu o avanço de ações de caráter voluntarista e

filantrópico, como produto de uma política habitacional que não se preocupava em suprir o déficit de moradia no país e menos ainda atender trabalhadores de baixa renda ou excluídos do mercado de trabalho (CARDOSO, 2003).

Ao longo dos anos foi crescente a inserção do terceiro setor na política social, inclusive na habitação. Contudo a problemática esteve na qualidade destas construções e nas concepções ideológicas que podem estar por trás destas ações. É notório que o Estado como agente garantidor dos direitos fundamentais das classes desfavorecidas omitiu-se, durante anos, de sua responsabilidade ao privilegiar interesses privados em detrimento dos sociais (SILVA, 2008).

Neste sentido, no período entre 1986 e 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A sequência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano. No entanto, em nível local algumas administrações, sobretudo nas grandes cidades, mostraram maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível, capacidade administrativa e forte articulação com a sociedade, o que permitiu o desenvolvimento de vários programas e ações inovadoras. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Mais uma vez demonstrando a grande diversidade dos municípios brasileiros, que na ausência de uma política federal que garanta a recursos técnicos e financeiros de forma compensatória, é incapaz de produzir uma equidade de resultados.

A partir de 2003, no governo Lula (2003-2010), a habitação retornou de forma evidente na agenda de governo, apostando no discurso da gestão democrática, foi criado o Ministério das Cidades que procurou pensar a elaboração das políticas urbanas dialogando com setores organizados da população civil tais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia e Frente Nacional do Saneamento, por meio de das Conferências Nacionais das Cidades.

O Ministério das Cidades foi criado 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. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para

equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. (BONDUKI, 2008. p. 96)

A política habitacional brasileira passou por um novo arranjo institucional. A nova Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004) é resultado de um processo de mobilização social marcado por décadas de lutas pela garantia ao direito à habitação e à cidade, e traz em sua concepção a valorização da participação social, exercendo controle e possibilitando a transparência nas decisões e procedimentos. (ARRUDA, 2014).

A PNH propõe a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), sendo o planejamento habitacional um dos componentes mais importantes. Assim, formulou-se uma estratégia para diminuir o problema habitacional no país, elaborando planos habitacionais nacional, estaduais e municipais, dimensionando o déficit habitacional, as metas a serem atingidas e o necessário para alcançá-las. A PNH foi viabilizada por meio do SNH, o qual articulou ações integradas nos três níveis de governo e dividiu-se em: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, voltado à população com renda entre 0 a 5 salários-mínimos, e em Sistema de Habitação de Mercado, que atende, principalmente, às classes de renda entre 5 a 10 salários-mínimos.

Criada no âmbito do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação, buscou no “Projeto Moradia”, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, o modelo ao qual se devia dar sequência para definição de uma política habitacional. Segundo Cardoso, Aragão e Araújo (2011), o desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e PLHIS, de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

A partir de 2005, houve um aumento nos investimentos para o financiamento habitacional, a população de baixa renda passou a ser o foco em resposta às reivindicações de vários setores que lutavam pela priorização de investimentos nas

políticas sociais. O Fundo Nacional de Habitação é aprovado em 2005 e instituído em 2006. A instauração do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social determinou que estados e municípios criassem uma estrutura institucional com Conselho, Fundo e Plano de Habitação Social para que houvesse acesso aos recursos federais. Em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi anunciado pelo Governo Federal, trazendo investimentos em várias áreas como a infraestrutura, os setores de habitação e saneamento e a urbanização de assentamentos precários.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários-mínimos, o governo anuncia o PMCMV, com a meta de construção de um milhão de moradias, 400 mil destinadas a famílias com renda de até três salários-mínimos. Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este programa busca claramente impactar a economia por meio de dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Desta forma, intenciona-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimenta uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vem sofrendo impactos da crise econômica. (ARRUDA, 2014).

O PMCMV retoma argumentos do antigo BNH também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação. Cardoso, Aragão e Araújo (2011), em seu artigo, alerta para o fato que tendo seu desenho fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entra em contradição com os princípios do SNHIS: “pautado no papel estratégico do setor privado, ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, então amplamente discutido desde 2007.” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 6).

Ainda seguindo a linha de pensamento de Cardoso, Aragão e Araújo (2011), a implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009), uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional.

O programa foi estruturado para ser executado pela iniciativa privada,

garantindo ao setor imobiliário liberdade para atuar nos seus termos, por meio da escolha de localização e da escala de produção dos empreendimentos, de modo a assegurar as margens de lucro almejadas e permitir a recuperação dos papéis das grandes incorporadoras nacionais de capital aberto. A parceria com estados e municípios por meio de mecanismos de adesão, deveriam garantir as seguintes condições: aportes financeiros; doação de terrenos; infraestrutura para o empreendimento; desoneração fiscal e agilização das aprovações de projetos, alvarás, autorizações e licenças.

Em 16 de junho de 2012, o governo federal, agora no governo Dilma Rousseff, realizou o lançamento da segunda fase do PMCMV 2, com a meta de contratar 2 milhões de casas até 2014. A segunda etapa do programa habitacional para a população de baixa renda, também age a partir da cooperação entre os governos federal, estadual e municipal. A intenção inicial era contratar, num período de quatro anos, dois milhões de unidades habitacionais.

Concluindo esta análise, historicamente desde o início da década de 1930, a política habitacional pouco concretizou como um direito das classes menos favorecidas, nem mesmo na política desenvolvida pelo BNH (1964-1986), que foi amplamente criticada, pois demonstrou uma inabilidade em assistir à população de baixa renda e uma tendência em executar a edificação de grandes conjuntos com o objetivo de baratear custos das moradias, implantando-os em pontos distantes e desprovidos de infraestrutura (MARICATO, 2008). Após este, houve um período de inexpressividade de programas federais e a indefinição de uma política oficial de habitação tornou o tema uma questão marginal da agenda do governo federal, ficando aos governos estaduais e municipais a iniciativa de formular as próprias propostas de financiamento, construção e distribuição de moradias. (MELO 1993 *apud* ARRUDA, 2014).

Apesar de representar sim um avanço na política pública, se considerado o montante investido e seu protagonismo na agenda federal, o programa PMCMV acaba retomando argumentos utilizados quando da experiência do BNH, argumentos do estímulo da economia por meio de efeitos encadeadores, aumento do acesso ao trabalho formal e ampliação da indústria da construção civil. Pautado nestas motivações o programa enfrenta o oportunismo das grandes construtoras, que objetivando ampliar seus lucros, podem comprometer o efeito positivo desta política pública, o de reduzir as desigualdades urbanas e sociais. (ALVIM; CASTRO, 2010).

O principal desafio a princípio era garantir o alcance do programa para a população de 0 a 3 salários-mínimos, a parcela que apresenta maior dificuldade em adquirir sua moradia por meio da iniciativa privada. O PMCMV demonstrou uma incapacidade de evitar as construções em espaços periféricos, sem infraestrutura adequada. A falta de políticas complementares comprometeu o sucesso do programa, e o que vimos foi à derrota das boas intenções frente à avidez das grandes construtoras. Em meio à meta de milhões de moradias, foi permitido à construção apressada de grandes conjuntos habitacionais em periferias precárias por todo o país.

Outros desafios se apresentaram nestes anos de vida do PMCMV, a contenção da especulação imobiliária fundamental para se tratar adequadamente o problema do acesso à terra, de forma a garantir a função social da propriedade, como afirma o Estatuto da Cidade, sendo este um papel dos municípios. Ao longo dos anos de existência do PMCMV podemos enumerar exemplos em todo o país, de construção dos empreendimentos em áreas distantes dos centros urbanos, onde o preço do solo é mais barato, porém onde são necessários maiores investimentos estruturais. (ARRUDA, 2014). O programa apresenta muita dificuldade em garantir a plena democratização, não só do acesso à moradia, como também ao desenvolvimento urbano e social.

Outra questão muitas vezes encoberta mostra-se fundamental para o sucesso dos programas de habitação de interesse social: a moradia popular não pode ser realizada sem a devida adequação dos moradores ao espaço de vida. (RUBIN; BOLFI, 2014). A racionalidade imposta nestes planos de habitação contribui para o processo de segregação sócio espacial pela moradia, favorecendo os agentes imobiliários mais abastados. A diminuição destes efeitos é a base da luta dos movimentos sociais e a problemática para resolver a situação gira em torno de mudanças radicais relacionadas ao modo de produção capitalista que desencadeia relações socioespaciais desiguais e contraditórias na sociedade. Portanto, longe de propostas de resolução quantitativa dos problemas da moradia relacionam-se a eles outros, os quais dizem respeito a emprego, renda, educação de qualidade, lazer, entre tantos outros.

Esta revisão histórica se faz importante como forma de situar no contexto temporal e urbano provocado pelas políticas habitacionais brasileiras os objetos de estudo desta pesquisa, o Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNM) e o Residencial Vermelho II (RVII) produtos do PMCMV em Muriaé.

### **2.3 A produção dos Conjuntos Habitacionais no Brasil – das condições de inserção urbana à ampliação da exclusão**

O direito à moradia é um direito fundamental, contemplado por diversas normas. Conforme o art. 6º da Constituição Federal de 1988, esse é um direito social e como tal, compete ao Estado e à sociedade implementá-lo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Além da Constituição, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. XXV:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis. O direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (Declaração Universal dos Direitos do Homem - 2006).

Mesmo tendo a Constituição Federal e a Declaração Universal dos Direitos Humanos tratado do tema da moradia como algo relevante para a preservação da dignidade humana, ainda podemos observar no Brasil altos índices de déficit habitacional e soluções paliativas para o problema que apenas asseguram o direito a uma unidade habitacional, quatro paredes e um teto, mas se esquecem de que tais políticas públicas devem também garantir o direito à cidade.

No Sistema Capitalista, a habitação é uma mercadoria como outra qualquer, o sistema tem como motor propulsor, a produção do excedente de capital. Um dos mais importantes pontos de reaplicação do capital gerado é o urbano. (SINGER, 1993 *apud* ARRUDA, 2014, p. 42). Visando a construção para a especulação, o espaço urbano passa a ser apropriado pelo mercado em detrimento do bem-estar coletivo. Para David Harvey (2012, p. 73): “vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõe a todas as outras noções de direito”, como consequência do elevado valor da moradia, grande parte da população não consegue adquirir este bem, e na prática o direito à habitação não é tratado como fundamental para a vida

humana, ele é entendido principalmente como uma mercadoria, um tipo de investimento. E é urgente que se perceba que o não cumprimento do direito à moradia não é um problema individual, mas social e político. Como defendido por Raquel Rolnik:

Está claro que a implementação e o cumprimento do direito à moradia adequada precisa do reconhecimento pleno, por parte dos Estados-membros, de que este é um direito humano fundamental. As nações devem incluir e integrar plenamente o direito à moradia adequada ao planejamento urbano e às políticas habitacionais, em todos os níveis de governo. Uma casa não é uma mercadoria - quatro paredes e um teto. É um lugar para viver com segurança, paz e dignidade, e um direito de todos os seres humanos. (ROLNIK, 2009, s.p.).

A política pública habitacional recorre ao discurso do “sonho da casa própria”, porém o estado como agente modelador do território acaba por reforçar a continuidade de territórios periféricos se ausentando do papel fundamental de diminuidor das “desigualdades urbanas”. (ARRUDA, 2014)

Ao acesso à moradia, estão vinculados também outros acessos, a bens e serviços urbanos, à centralidade política no que diz respeito à capacidade de participar e decidir, a direitos ligados à cidadania. Dinamicamente todos estes acessos se articulam a partir do local de moradia. (MARICATO, 2008)

O papel do Estado torna-se muito importante à medida que o capitalismo promove essa disputa pelo solo urbano e a privação da cidade é determinada às camadas mais populares. Este fato acaba impulsionando o surgimento de construções ilegais em áreas que não são de interesse do mercado, áreas de risco, de proteção ambiental e desprovidas de equipamentos públicos. Segundo Harvey (2012), o espaço urbano tornado mercadoria, faz com que sua conquista seja determinada pelo mercado imobiliário que alimenta um grande conflito de interesses, e até mesmo áreas onde por muitos anos viviam populações de baixa renda, quando valorizadas por sua localização centralizada ou algum outro interesse do mercado, adquirem um valor que provoca a expulsão dos seus “donos” por direito, que veem suas terras capturadas pelo capital em nome do desenvolvimento e do progresso.

Agravada pela ética da política neoliberal, de intenso individualismo e desprovida da ação coletiva, esta situação poderia ser revertida por meio de de um maior controle democrático sobre a produção e a utilização do excedente. O processo urbano é um dos principais focos de utilização deste excedente, “estabelecer uma

administração democrática sobre a organização do processo urbano constitui o direito à cidade.” (HARVEY, 2012, p. 86). O que presenciamos hoje é a união dos interesses do Estado aos interesses das empresas, confirmando que o direito à cidade caminha contra a sua essência, a de um direito comum, fruto do exercício de um poder coletivo (ROLNIK, 2009).

Na última década, como vimos no item anterior, as políticas urbanas e de habitação no Brasil passaram por uma série de transformações, num cenário econômico de massivos investimentos, tanto públicos quanto privados, na produção habitacional. Segundo Rolnik (2009), incitar a produção de moradias parecia então duplamente atraente: estimulava-se a indústria, geravam-se empregos e enfrentava-se uma questão importante na sociedade brasileira – a absoluta precariedade que caracteriza a moradia da maior parte da população –, combatendo a reprodução das favelas e periferias do país. Já no momento do lançamento do pacote habitacional, Rolnik e Nakano (2009) alertava para as possíveis armadilhas guardadas no tal programa.

[...] um programa alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção. (ROLNIK; NAKANO 2009, p.04)

Defendido pelo discurso do aquecimento do mercado, da crescente geração de empregos e da expressiva diminuição dos números do déficit habitacional, foram concretizados conjuntos habitacionais para além dos limites da cidade com consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e acobertam sanções muito mais significativas. Estes indivíduos são afastados também do núcleo de poder e decisão, são afastados do acesso a todos os ganhos, serviços e equipamentos públicos e sociais que abrangem o acesso à cidade.

As políticas públicas de habitação fundamentalmente deveriam garantir o acesso a terra urbanizada, este é um dos objetivos do Estatuto das Cidades, aprovado em julho de 2001, “que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece”, exemplo de uma forma democrática de produzir o espaço urbano. Em seu

artigo 2º certifica: “A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, serviços de lazer, para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2001).

Embora normatizado, seu efeito é tímido e discreto, este direito à cidade ainda é irreal, ele não é exercido, a cidade não é apropriada por todos os que nela habitam, para uma imensa parcela da sociedade a vida urbana se concretiza numa cidade que não lhe pertence e com a qual não se identifica.

Em que pese a importância desses postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. Construir moradias é produzir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades. (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 03)

No Brasil, as cidades são marcadas por profundas expressões de desigualdades e exclusões socioterritoriais, as políticas públicas habitacionais representam uma oportunidade de pensar a cidade para garantir o bem-estar e o desenvolvimento das pessoas. Infelizmente, apesar do alerta de vários pesquisadores, autoridades do assunto, vimos nosso país cair na “armadilha sedutora” dos números, da qual o objeto de estudo deste trabalho, como veremos a seguir, é mais um exemplo. Fez-se mais importante a promessa de um milhão de moradias, sem se importar com o onde, como e para quem. (ROLNIK, 2009)

Encarar o direito à cidade, como o autor de tal expressão Henri Lefebvre defende, é acreditar que seu exercício é capaz de modificar a realidade social:

[...] certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação, figura o direito à cidade. (não a cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e trocas, aos ritmos de vida e empregos de tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.) (LEFEBVRE, 2001, p. 138-139).

Diante da configuração deste direito, uma política pública pautada no habitante e não somente na unidade habitacional, deve ser capaz de maximizar sua capacidade de apropriação, decisão e controle do urbano. A produção dos conjuntos

habitacionais para as camadas populares revelam quanto a sua localização, que são desintegrados da malha urbana, reafirmando um processo segregante, em que o direito a habitação vem acompanhado de uma sensação de clausura e confinamento, ainda mais reforçado pelo caráter monofuncional destes espaços. Nestes conjuntos, muitos destes moradores não possuem qualquer outro recurso além da moradia, não tem acesso ao comércio, a pontos de lazer, a equipamentos assistenciais de saúde ou segurança, desencadeando dificuldades de apropriação social deste espaço e falta de identificação dos moradores com seu local de moradia. Com efeito, um dos aspectos ao direito à cidade é o acesso a recursos urbanos, e neste quesito muitos destes projetos apresentam graves deficiências. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Segundo Harvey (2006), o direito à cidade é um direito comum antes de ser individual e a transformação da cidade depende do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. Da maneira como está sendo constituído agora, este direito está restrito na maioria dos casos à elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto. No que se refere à habitação popular, é evidente que a cidade vem sendo moldada ao gosto do mercado. Exemplificando esta afirmação, podemos observar o quesito localização dos conjuntos habitacionais. Segundo o Plano Nacional de Habitação, que é a modalidade PMCMV para a área urbana, para a implantação do empreendimento devem ser observados quatro requisitos:

[...] a localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos, observado o respectivo plano diretor, quando existente; a adequação ambiental do projeto; a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica, e, por fim, a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (BRASIL, 2009)

No entanto, foi observado um protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos, que orientadas pela lógica da maximização dos ganhos, busca este aumento do lucro na aquisição de solo barato para a implantação das unidades habitacionais. Porém, como a maioria dos municípios não dispõe de bancos de terras, o poder público municipal se omite, deixando a cargo dos incorporadores a escolha das áreas para implantação dos conjuntos habitacionais. Na

maioria das vezes, essas áreas estão localizadas nas margens da cidade e são mal servidas por equipamentos urbanos e comunitários e por transporte coletivo adequado, condições mínimas para a garantia do direito da população à moradia digna. (BUONFIGLIO; BASTOS, 2011)

Analisando os elementos inserção urbana e localização da habitação de interesse social, percebe-se estes aspectos como importantes fatores para o entendimento da produção dos objetos de estudo desta pesquisa: dois conjuntos habitacionais, implantados em uma cidade de porte médio, Muriaé, cuja escolha de localização os coloca a uma distância de 12 km do centro urbanizado.

É fato que a política habitacional desempenha um papel importante na consolidação do desenho urbano das cidades. No caso da moradia popular, a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata, contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres. (ROLNIK *et al.*, 2015).

Quando se preocupação vai além do direito à moradia, está se atentando para o potencial de um programa com as dimensões do PMCMV, para promover um modelo mais igualitário de ocupação do território. Infelizmente após 20 anos de atuação desta política pública, vimos um agravamento dos problemas urbanos e uma reafirmação das disparidades socioespaciais (CARDOSO, 2013).

Nesse sentido, no caso estudado do CRNM e no RVII, o distrito do Vermelho, no qual estes dois conjuntos foram implantados, sofreu um impacto negativo. Pois, um distrito já desprovido de equipamentos, serviços e espaços públicos, se viu obrigado a partilhar o pouco que tinha, apesar de ter tido um estímulo de crescimento representado pelo aumento demográfico e consequente aumento da demanda por serviços públicos, poderia ter recebido do poder público municipal maior atenção. Fazendo deste projeto, uma oportunidade de qualificação de uma área precária.

A reflexão proposta neste tópico parte de um princípio, de que a segregação é a característica fundamental da produção do espaço urbano nos dias de hoje nas cidades com padrão de acumulação capitalista. Este produção do espaço submetida à lógica capitalista mostra que o objetivo da acumulação, do estabelecimento do valor de troca, é sobreposto ao uso social da cidade. Esse processo concretiza a desigualdade e cria acessos diferenciados aos cidadãos. (HARVEY, 2006).

O acesso à cidade se estabelece a partir da aquisição da moradia e deste modo

a produção do espaço urbano se coloca em meio a contradição da produção social da cidade e sua apropriação privada (MARICATO, 2008). Diante deste quadro, onde se localiza o debate sobre o direito a habitação e as condições de inserção urbana, a política pública deveria proteger e promover a habitação de interesse social, de forma a assegurar o acesso à cidade e à democratização do solo urbano aos moradores beneficiados por programas de habitação social.

Para além do aquecimento na produção habitacional e na dinamização das políticas habitacionais, é fato e aqui já foi anteriormente citado, que o PMCMV também foi pensado enquanto estratégia no enfrentamento da crise econômica internacional (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Diante de seus objetivos econômicos, o programa foi desenhado conferindo a iniciativa privada um grande poder de decisão, na definição e implantação dos empreendimentos financiados. Isso pode ser observado principalmente nos fatores: onde e como. O que significa dizer que, couberam as construtoras a escolha da localização do empreendimento e as características construtivas dos imóveis, restando ao poder público municipal e até mesmo a sociedade civil, um papel de coadjuvante neste processo. (CARDOSO; ARAÚJO; JAENISCH, 2013).

No modelo proposto pelo PMCMV, consolidado pela Lei n.11.977, de 7 de julho de 2009, o papel dos estados e municípios passou a ser o de organizar a demanda e o de criar condições para facilitar a produção, por meio de da desoneração tributária e da flexibilização urbanística e edilícia dos municípios. Desta forma o promotor do empreendimento passar a ser o setor privado, a análise de projetos, bem como a contratação de obras e medição de etapas finalizadas, é parte dos procedimentos de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, não cabendo aos municípios responsabilidade formal pelos resultados alcançados. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O objetivo das empresas é necessariamente ampliar seus lucros, e estando os preços finais pré-determinados pelos tetos dos financiamentos, existem duas possibilidades de aumento dos ganhos: uma é a redução do custo da construção e a outra a redução do preço da terra. A forma como as empresas trabalham para obter estas reduções de custos variam, apesar de em sua maioria depender do apoio e convivência da administração municipal, tendo seus exemplos mais constantes nas seguintes ações: constituição de estoques de terras, transformação de solo rural em urbano, ou ainda a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo

que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já a redução no custo da construção se viabiliza com ampliação da escala (grande número de unidades em um mesmo empreendimento) e uma maior padronização. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

A consequência destas ações está no cerne das questões analisadas neste ponto da pesquisa, e é o que se repete na conclusão de vários estudos de inúmeros empreendimentos do PMCMV. Quando tais empreendimentos são destinados à habitação de interesse social, em diversas partes do país constata-se que há um reforço do processo de periferação, interferindo no processo de estruturação do espaço urbano.

Com base na contribuição de Rolnik, Cymbalista e Nakano (2007), para o entendimento das condições de êxito de programas e projetos de moradia, o solo urbano é considerado componente essencial, sua disponibilidade e condições adequadas darão suporte aos programas de promoção habitacional. (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2007). Porém a realidade nos mostra a questão do solo sendo repetidamente tratada com as opções de desapropriação, localização periférica ou como é o caso do objeto de estudo desta pesquisa, a conversão de solo rural em urbano. Promovendo um deslocamento intraurbano da população, com a constituição de núcleos habitacionais em áreas ainda não providas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. (CARDOSO; ARAÚJO; JAENISCH, 2013).

Como pode diante da constatação de que a terra urbanizada é o elemento-chave da política urbana e habitacional, um programa de governo se desenhar de modo a abrir mão deste controle? Onde fica o Estado, agente influente, modelador do território e diminuidor das “desigualdades urbanas”? Segundo dados levantados e analisados no artigo de Rolnik, Cymbalista e Nakano (2007), no período do BNH (1964 – 1986), menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela. Hoje, ainda sem dados precisos, é evidente que este padrão de localização se repete, mesmo depois do progresso legal representado pela aprovação em 10 de julho de 2001 do Estatuto da Cidade, instituindo diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Este é um ponto apontado por Cardoso (2013), a falta de articulação entre o PMCMV e as políticas urbanas. Muitas propostas contidas no Plano Nacional de Habitação foram desconsideradas na implementação do programa e pouco uso tem sido feito dos instrumentos previstos

pelo Estatuto das Cidades para conter os processos de especulação imobiliária ou efetivar o uso social do solo urbano.

Talvez seja este o grande desafio enfrentado por qualquer política habitacional, a garantia do direito da terra urbanizada e bem localizada para todos. Existe um grande embate pela terra urbana, embate este entre a população que necessita de moradia, os agentes públicos e as empresas construtoras, ou seja, os diversos atores envolvidos no processo de produção de moradia. Neste sentido:

Terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc.). Ou seja, a produção de moradia exige um pedaço de cidade não de terra nua. (MARICATO 2008, p. 119)

Para Maricato (2008), no Brasil, não se necessita unicamente de habitação, mas de cidades. Neste sentido, seria necessário atar o direito à habitação à garantia do acesso à urbanidade, a equipamentos e serviços urbanos, também à centralidade e à decisão. Porém estes ideais parecem não ser alcançados com os padrões de localização e construção que se repetem nos empreendimentos do PMCMV, que provocam a segregação à medida que não garantem estes direitos. Ao praticar a localização periférica, complementando espaços residuais ou abrindo novas frentes de expansão, verifica-se o agravamento da segregação pela fragmentação territorial. (CARDOSO; ARAÚJO; JAENISCH, 2013).

Como definido por Corrêa (2013):

A espacialidade da segregação manifesta-se por meio de áreas nas quais concentra-se em cada uma delas, um grupo social dotado de relativa homogeneidade, e as áreas segregadas, estão dispostas de acordo com uma lógica espacial variável, que as inscreve no espaço urbano, gerando padrões espaciais de segregação. (CORRÊA, 2013, p. 44)

Quanto a esta espacialidade da segregação, alguns aspectos verificados na produção dos conjuntos habitacionais promovem e alimentam este processo. Como por exemplo, a localização que muitas vezes oferece como única centralidade a presença da Rodovia, com todas as limitações que isso determina à circulação de pedestres. A determinação de uso exclusivamente residencial, proibindo outros usos além do habitacional, que alimenta a estratégia das empresas que reservam terras nas proximidades dos empreendimentos para incorporação futura de serviços, e

provocam a supervalorização das áreas após a consolidação dos conjuntos. E também a completa conversão de perímetros de uso rural em uso urbano. Além destas questões apresentadas, o PMCMV não apresenta soluções para a população que precisa da casa também como um espaço de geração de renda ou a possibilidade de associação de outros usos às áreas habitacionais. (CORRÊA; VASCONCELOS; PINTAUDI, 2013).

A ausência de espaços públicos coletivos provoca a baixa integração entre os moradores comprometendo a sociabilidade. A homogeneidade do sistema de ruas e das tipologias gera mais um depósito de gente, pois não viabiliza características básicas da cidade, impedindo a vinculação do morador com o entorno, reforçando a sua exclusão. Os projetos são impessoais, pressupondo equivocadamente que todas as famílias são do mesmo tipo, com os mesmos hábitos e composições, gerando resultados desastrosos também sobre os vínculos sociais e sobre a capacidade de organização comunitária. (PICCININI; MELLO, 2011)

Além destes aspectos, também é recorrente, e neste caso se inclui o objeto de estudo desta pesquisa, a edificação de conjuntos habitacionais cujo público alvo é originário de diferentes locais, afetando as identidades sociais já existentes nos locais de origem, correndo o risco de não mais se estabelecerem nessa nova condição, propiciando o surgimento de conflitos de sociabilidade e não apropriação social deste novo território. (ARRUDA, 2014). Para os que ali já habitavam, os recém-chegados são encarados como invasores e podem ser constituídas disputas por recursos insuficientes, principalmente relacionados aos serviços públicos, inexistindo o reconhecimento de que ambos são atingidos pela falta de planejamento adequado. A implantação do empreendimento aumenta a demanda, sem se comprometer com a adaptação dos serviços e o devido aumento da capacidade de intervenção pública.

Como constatado por Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 17), as consequências deste padrão de localização dos conjuntos habitacionais, não atingem somente os cidadãos, “os reflexos também atingem administrações públicas locais que são responsáveis por minimizar externalidades provocadas pela implantação dos grandes conjuntos habitacionais na franja urbana.” Contudo, celeridade e escala, tem sido colocadas como máxima pelos gestores do programa habitacional no intuito de ampliar a produção. A avaliação pelos números que tem produzido, não contabiliza os custos necessários para corrigir o ônus gerado.

As consequências são sentidas na cidade, no empreendimento, na unidade

habitacional e no indivíduo. Com base na análise descritiva de Pequeno e Rosa (2015), na escala da cidade: as consequências são a segregação espacial, a fragmentação social e a violação do direito à cidade; na escala do empreendimento, é sentida a falta de relações com as vizinhanças e o conteúdo programático limitado; na escala da unidade habitacional verifica-se o projeto único, fechado e inflexível; na escala do indivíduo: as consequências são a insatisfação e a perda de qualidade de vida. (PEQUENO; ROSA, 2015)

Em um exercício de pensar possíveis soluções, realizado nos últimos anos, com extensa revisão crítica e bibliográfica sobre os programas habitacionais, são apresentadas algumas ações como valorizar a diversidade de usos e a variação do desenho das edificações. Resgatar o papel do promotor público na implementação da política habitacional, garantindo uma melhor distribuição dos recursos, contemplando cooperativas e associações ao invés de concentrar no setor privado (CARDOSO, 2013). Fortalecer a associação da política urbana à política habitacional nas esferas federal e municipal, evitando o crescimento urbano mediante diferenciação social, utilizando zonas de interesse social em vazios urbanos e quando se fizer necessária a ocupação dos espaços periféricos, que sejam desenhados em sua forma e função antes da ocupação desordenada que este programa vem promovendo (PEQUENO; ROSA, 2015).

Os estudos apontaram que o PMCMV transformou a moradia de interesse social em mercadoria em muitos de seus projetos. Os padrões de localização descritos neste item sugerem a falta de interesse político em inserir a habitação de interesse social como elemento dinamizador dos processos de renovação urbana, deixando que o fator localização seja tratado como estratégia para aumentar o lucro das incorporadoras. Ao contrário de adotar o programa habitacional como uma forma de gestão urbana, de forma integrada e intersetorial, o poder local acaba permitindo que o mercado amplie seu poder de intervenção na cidade. Os interesses financeiros parecem sobrepor à qualidade de vida e ao sentido de cidadania.

Sendo assim, uma das grandes questões das cidades brasileiras, é empreender projetos habitacionais atendendo ao aspecto quantitativo, repensando modelos de habitação social que integrem um diagnóstico socioeconômico do público-alvo e suas demandas, em busca de uma implementação planejada, participativa e com um acompanhamento pós-ocupacional, o que representaria um avanço em direção oposta aos efeitos até então constatados e aqui apresentados. Como será

apresentado no próximo tópico da pesquisa, o modelo praticado pelo PMCMV, para a habitação de interesse social, deixa a cargo de interesses privados, atuantes no processo, como das construtoras e proprietários de terras, decisões que reforçam os efeitos indesejados e ampliam as condições de exclusão dessa população.

#### **2.4 O plano Local de Habitação de Interesse Social como instrumento de gestão das construtoras**

Com a entrega em junho de 2010 do documento que instituía o PLHIS para a cidade de Muriaé, foram identificadas áreas vazias e domicílios vagos existentes no município passíveis de se destinar à habitação de interesse social. Em relação a localização dos projetos propostos pelo PLHIS, é possível observar que em Muriaé se repetiu, a realidade verificada na maioria das cidades que se serviram dos “benefícios” do PMCMV. Grande parte dos empreendimentos apresentaram os resultados de uma tomada de decisão que legitimou a ação de um agente em particular, neste caso representado pelas construtoras. O planejamento como um instrumento de poder, foi colocado a serviço dos interesses particulares de mercado, que acabaram por determinar o lugar de cada “tipo” de pessoa na cidade. Neste ponto, quando se analisa as possibilidades de acesso, sobressai o pensamento de Harvey, em relação ao direito de opção, presente em seu artigo *Direito à Cidade* (2012) onde ele afirma que existe “liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro.” (HARVEY, 2012)

Em relação à política habitacional vimos no PMCMV a transferência para o mercado, da mais importante decisão de todo o processo, o lugar do cidadão de “baixa renda” na cidade. Para as construtoras participantes do programa, uma das maneiras de ampliar os lucros foi economizar na compra dos terrenos e por isso muitas buscaram áreas mais baratas nos arredores das cidades. Muitas áreas rurais foram transformadas em urbanas por meio de da aprovação de leis encomendadas. Perdeu-se assim o potencial transformador da política pública. Neste caso, a garantia do direito à habitação presente na Constituição de 1988, foi substituído pelo lucro das empresas construtoras.

A Secretaria Nacional de Habitação, criada no âmbito no Ministério das Cidades, buscou no “Projeto Moradia”, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, o modelo ao qual se devia dar sequência

para definição de uma política habitacional. Segundo Cardoso (2013), o desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – (SNHIS). Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e do PLHIS, de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O PLHIS é um instrumento de planejamento que objetiva viabilizar a realização das ações da política habitacional na perspectiva da garantia do acesso à moradia digna por parte da população de baixa renda. Segundo o Manual de Orientação à Elaboração do PLHIS do Ministério das Cidades, ele constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. Sua elaboração visa consolidar as questões relacionadas à habitação de interesse social, compatibilizando-as com outros instrumentos de planejamento local, como Plano Diretor e os Planos Plurianuais.

Em Muriaé, o PLHIS integra as ações financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e foi realizado por meio de convênio entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal. Para execução dos serviços e dos produtos previstos, a Prefeitura Municipal contratou a Fundação Israel Pinheiro<sup>9</sup> – FIP. O documento produzido apresentou o Diagnóstico do Setor Habitacional do PLHIS para o Município de Muriaé/MG e deveria servir de base para elaboração das Estratégias de Ação do Município.

Segundo a Fundação Israel Pinheiro (2010), o conteúdo apresentado no plano foi discutido e pactuado com gestores públicos municipais e atores sociais, e a versão final do Diagnóstico do Setor Habitacional incorporou, as contribuições feitas durante esses debates. O conteúdo abordou vários aspectos, sendo que para o desenvolvimento deste artigo o que se destaca é a identificação da oferta habitacional, abordando o potencial de destinação de determinadas áreas vazias da cidade à

---

<sup>9</sup> Fundação Israel Pinheiro, agência estadual de pesquisa constituída como entidade sem fins lucrativos, detentora dos títulos de Utilidade Pública Estadual e Municipal. Sediada em Belo Horizonte e responsável pela elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do Município de Muriaé, realizado em 2010.

habitação de interesse social. Estas áreas foram identificadas no PLHIS de acordo com as seguintes condições:

- Aproveitamento do terreno considerando incidência de elementos geradores de restrições à ocupação tais como declividade acentuada, existência de vegetação expressiva, presença de Áreas de Preservação Permanente e outros;
- Custo adequado da terra;
- Acesso a infraestrutura urbana;
- Facilidade de integração à malha urbana;
- Compatibilidade com o entorno. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010).

A relação entre habitação social e mercado, atravessa a política habitacional brasileira, conciliando estratégias de diminuição do déficit habitacional, geração de emprego e aquecimento da economia, que muitas vezes desconsidera as diretrizes dos planos, como o apresentado no parágrafo anterior e apresenta consequências que serão enumeradas a seguir com uma rápida revisão da política habitacional do país.

Historicamente, desde o início da década de 1930, a política habitacional pouco se concretizou como um direito das classes menos favorecidas. Mesmo a política desenvolvida pelo BNH (1964-1986), demonstrou uma inabilidade em assistir à população de baixa renda e uma tendência em executar a edificação de grandes conjuntos, com o objetivo de baratear custos das moradias, implantando-os nas periferias desprovidas de infraestrutura (MARICATO, 2008). Após o período marcado pela atuação do BNH que se findou em 1986, houve um período de inexpressividade de programas federais. A indefinição de uma política oficial de habitação tornou o tema uma questão marginal da agenda do governo federal, ficando aos governos estaduais e municipais a iniciativa de formular as próprias propostas de financiamento, construção e distribuição de moradias. (MELO 1993 *apud* ARRUDA, 2014).

A partir de 2003, durante os mandatos de Lula (2003-2010), a habitação retornou de forma evidente na agenda de governo. Com base no discurso da gestão democrática, foi criado o Ministério das Cidades, para pensar a elaboração das políticas urbanas com a participação dos setores organizados da população civil. Estes setores representados pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a Frente Nacional do Saneamento, tiveram sua participação formalizada por meio de das Conferências Nacionais das Cidades. (MARICATO, 2008)

Em 2005, houve um aumento nos investimentos para o financiamento habitacional. A população de baixa renda passou a ser o foco, em resposta às reivindicações de vários setores que lutavam pela priorização de investimentos nas políticas sociais. O Fundo Nacional de Habitação foi aprovado em 2005 e instituído em 2006. Em 2007, o PAC foi anunciado pelo Governo Federal, trazendo investimentos em várias áreas como a infraestrutura, os setores de habitação e saneamento e a urbanização de assentamentos precários.

Com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários-mínimos, em março de 2009, o governo anunciou o PMCMV, com a meta de construção de um milhão de moradias. O PMCMV estabeleceu um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, com o objetivo de impactar a economia por meio de dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil. O PMCMV retomou argumentos do antigo BNH, criado para impulsionar a economia, por meio de efeitos multiplicadores e para ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação. Cardoso, Aragão e Araújo (2011), em seu artigo, alerta para o fato que tendo seu desenho fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em contradição com os princípios do SNHIS: “pautado no papel estratégico do setor privado, ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, amplamente discutido desde 2007.” (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011, p. 6).

Ainda segundo Cardoso, Aragão e Araújo (2011), a implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009), uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional.

O PMCMV foi estruturado para ser executado pela iniciativa privada, garantindo ao setor imobiliário liberdade para atuar nos seus termos, por meio da escolha de localização e da escala de produção dos empreendimentos, de modo a assegurar as margens de lucro almejadas e permitir a recuperação dos papéis das grandes incorporadoras nacionais de capital aberto. A parceria com estados e municípios, por meio de mecanismos de adesão, deveriam garantir as seguintes condições: aportes

financeiros; doação de terrenos; infraestrutura para o empreendimento; desoneração fiscal e agilização das aprovações de projetos, alvarás, autorizações e licenças.

Segundo Shimbo (2012), era possível perceber um novo processo se instituindo no Brasil, uma articulação inédita entre a ação do Estado e um protagonismo empresarial na produção da habitação social. Tratava-se de um processo que transformava a moradia popular, pois “suas dimensões historicamente vinculadas às lutas pelo direito à moradia, passavam a ter um âmbito importante de estratégia de negócios das empresas construtoras, sob os auspícios de um programa de ação estatal.” (SHIMBO, 2012, p.11)

Apesar de representar um avanço na política pública, considerado o montante investido e seu protagonismo na agenda federal, o PMCMV retoma argumentos utilizados na experiência do BNH, como o do estímulo da economia por meio de efeitos encadeadores, aumento do acesso ao trabalho formal e ampliação da indústria da construção civil. Pautado nestas motivações, o programa enfrentou o oportunismo das grandes construtoras, que comprometeram o efeito positivo desta política pública, quando objetivaram prioritariamente ampliar seus lucros. (ALVIM; CASTRO, 2010).

Sobretudo entre 2006 e 2010, grandes empresas construtoras passaram a oferecer habitação para camadas de baixa renda da população. Houve o desenvolvimento de um ritmo acelerado na produção, verticalização e espraiamento dos tecidos urbanos, em consequência da localização periférica dos empreendimentos. (SHIMBO, 2012, p. 13)

Em todo o país, foram anunciados recordes de lançamentos imobiliários, na contratação de financiamentos, na produção de insumos e no aumento de vagas de trabalho na indústria da construção civil. Nascia assim, segundo Shimbo (2012) a ideia de “habitação social de mercado”, uma articulação entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro, uma forma de produção que encarou a produção da habitação social como um negócio imobiliário.

São muitas as consequências e as novas formas de pensar a produção da cidade, diante deste novo cenário. Anteriormente, o Estado era o principal agente produtor da habitação de interesse social, o mercado imobiliário produzia para os setores da classe média alta e a autoconstrução em assentamento regularizados ou não, era praticado pela maioria das famílias de baixa renda. A partir do PMCMV a produção das cidades foi influenciada pela aglomeração de condomínios horizontais e verticais voltados também para os setores de mais baixa renda da população. Entre

as consequências deste novo processo, está a padronização arquitetônica e produtiva, os agentes privados se beneficiando dos incentivos públicos e o ônus gerado pelas decisões do mercado, que não garantem para além do lucro os benefícios sociais que justificam um investimento público.

Segundo Arretche (1999), a relação entre política pública habitacional e produção privada de moradias jamais deixou de existir no Brasil, no entanto ela se transformou com o aumento dos recursos públicos para este fim e a modificação do “cliente” almejado. A nova política habitacional proposta pelo primeiro governo de Lula (2003-2006) já setorizava a produção em Habitação Social e Habitação de Mercado, de acordo com o perfil do consumidor e especificava fontes de recursos para cada um deles. De modo a captar recursos e controlar efetivamente os resultados, surgiu um novo agente privado na produção da habitação: a incorporadora e a construtora fundidas, que compra o terreno, executa a construção, comercializa as unidades habitacionais, articula o financiamento habitacional para o cliente e capta o recurso do PMCMV. (SHIMBO, 2012, p. 19)

Para efeito das análises pretendidas neste artigo, as decisões quanto a localização dos terrenos, as características dos empreendimentos e o público-alvo pretendido, quando pautadas na posição da empresa privada, revelam ter como objetivo a extração do maior lucro possível. Para tanto, utilizar de um instrumento como o Plano Local de Habitação de Interesse Social para identificar possíveis locais, glebas vazias e loteamentos pouco ocupados, se torna um garantidor deste objetivo. No caso de Muriaé, com investimento público, sem nenhum custo para a empresa privada, foi contratada a Fundação Israel Pinheiro para apontar estas áreas na cidade. Foram identificados locais compatíveis com a ocupação habitacional de interesse social, caracterizados pela viabilidade de uso residencial e a possibilidade de adensamento, um fator que favorece o barateamento do custo de produção.

A política urbana e as ações do PMCMV em Muriaé, foi iniciada após um período sem ações expressivas, entre 1990 e 2010. A cidade foi atingida em 2007, pelo rompimento da barragem do minério de bauxita de responsabilidade da Mineradora Rio Pomba<sup>10</sup>. Poucos meses depois, a cidade sofreu novamente com fortes chuvas e enchentes entre 2007 e 2008. Houve graves inundações e

---

<sup>10</sup> Na ocasião foram despejados 2 milhões de metros cúbicos de rejeitos de bauxita e substâncias tóxicas, alagando áreas planas e residências na região das cidades de Mirai e Muriaé, ao longo do Rio Muriaé.

desmoronamentos de construções. A cidade foi declarada em “estado de calamidade pública” e a administração municipal definiu diversas ações voltadas para os atingidos. O Ministério Público entrou em ação, representando as famílias atingidas e cobrando medidas para atender as famílias desalojadas. (FERREIRA, 2015, p. 40)

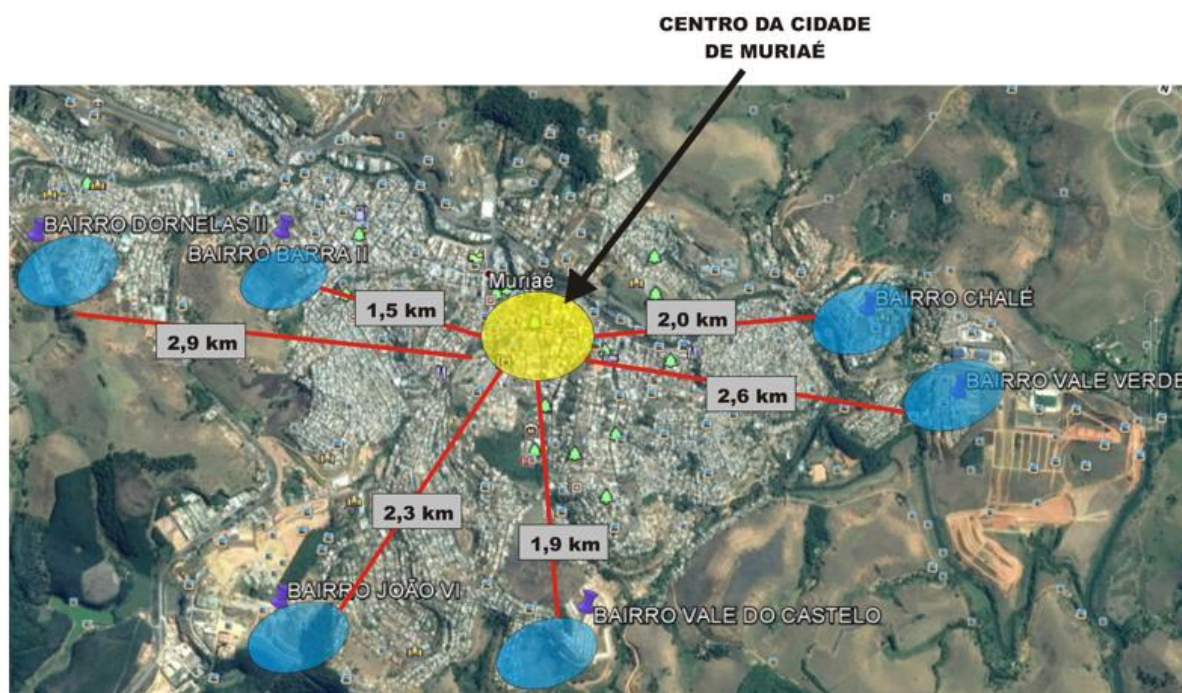
Como possibilidade de viabilizar o empreendimento de habitação popular, a prefeitura lançou mão do PMCMV em 2009, porém somente executou as obras nos anos de 2010 e 2011. Para se qualificar aos benefícios do PMCMV, foi exigido que a prefeitura realizasse um diagnóstico habitacional e o PLHIS, neste plano apresentado foram identificadas áreas urbanas e nos distritos onde se poderia, segundo as disposições do Plano Diretor e suas Zonas edificar habitações de interesse social. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010).

A primeira fase do PMCMV, que concretizou o CRNM, foi realizada entre 2009 e 2011. Apesar da indicação explícita no PLHIS, que apontava áreas para essa construção em perímetro urbano, o CRNM foi edificado em local escolhido no perímetro rural. Esta área fica a aproximadamente 12 km do centro da cidade, no entorno do distrito denominado Vermelho. Diferente do que se viu nos anos 1970 e 1980, quando a cidade também realizou obras de habitações de interesse social. Os empreendimentos em parceria com BNH e COHAB, foram realizados em áreas em torno do centro da cidade. Com o CRNM é clara a intenção de provocar um distanciamento espacial desta população de baixa renda, em relação ao centro da cidade.

Em 2013, a administração pública decidiu novamente utilizar os recursos do PMCMV e construir 563 novas unidades residenciais. Neste novo empreendimento, assim como o primeiro ainda não havia sido construído nenhum equipamento de uso público, como por exemplo, escola, posto de saúde e praça. As obras das unidades habitacionais foram concluídas em 2016. Desta vez, por ação do Ministério Público, as casas não foram entregues até que a Prefeitura efetuassem seu compromisso de executar a contrapartida prevista no processo de aprovação do empreendimento. Era de responsabilidade do município a construção de uma estação de tratamento de esgoto, que foi concluída em junho de 2020. A escola foi concluída em 2021, a obra da creche foi iniciada em 2019, mas em 2023 ainda não foi concluída. A construção da unidade Básica de Saúde e do trevo de acesso a área residencial que fica às margens da BR-356, não foram iniciadas.

Entre 2011 e 2015 o PMCMV foi solicitado para construção de outros conjuntos, porém para famílias com renda acima de 4 salários-mínimos e os locais escolhidos são áreas próximas ao centro de Muriaé, num raio aproximado de 3 km. Em vários bairros da cidade existem empreendimentos promovidos pelas construtoras privadas, com a implantação de loteamentos ou construção de casas populares financiadas pelo PMCMV. Nota-se, porém que os empreendedores procuram áreas disponíveis mais próximas ao núcleo urbanizado da cidade. São áreas no Bairro Chalé, Bairro Dornelas II, Vale Verde, Vale do Castelo, João VI e Barra II (figura 5). Essas áreas também foram identificadas no PLHIS, como possíveis áreas para habitação de interesse social. (Figura 6).

Figura 5 – Localização dos Empreendimentos vinculados ao programa PMCMV para beneficiários da faixa 2 e 3, em Muriaé e a distância em relação ao centro



 Bairros que receberam empreendimentos particulares ligados ao PMCMV para beneficiários das Faixas 2 e 3

Fonte: <https://www.google.com/earth/>. Imagem trabalhada pela autora.

Figura 6 – Áreas selecionadas como passíveis de ocupação de interesse social



Fonte: Prefeitura Municipal de Muriaé, 2007. Adaptação: Fundação Israel Pinheiro, 2010.

A expansão urbana provocada pela política habitacional seleciona áreas próximas ou distantes do centro, em virtude da faixa de renda familiar em que os habitantes se enquadram. E analisando as políticas habitacionais implantadas no município nas décadas de 1970, 1980, 1990 e as implantadas posteriormente, nota-se que houve uma redução na possibilidade de trazer à população o real direito à cidade. Percebe-se a segregação e o aumento da especulação imobiliária, fenômenos que refletem o objetivo das construtoras em aumentar seus lucros, consumindo terra mais barata para a construção dos condomínios populares. Segundo Cirino (2012), a concretização da política habitacional a partir de 2009 em Muriaé, traz à tona a concentração da população de baixa renda na periferia, a escassez de capital social e a carência de infraestrutura nas áreas selecionadas, principalmente no que se refere a implantação de habitações de interesse social.

Ainda que não comprovada a intenção comercial da utilização das áreas passíveis de receber as habitações de interesse social, identificadas no PLHIS (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010), a análise da localização dos empreendimentos das construtoras particulares direcionados às famílias com renda de 3 a 10 salários-mínimos, revela que o instrumento de planejamento foi eficaz na caracterização de tais áreas. Justamente por terem sido procuradas pelas

construtoras, que produziram habitações absorvíveis pelo mercado pretendido, é possível perceber que muitas qualidades eram ali encontradas. Segundo Rolnik (2009), qualquer que seja o consumidor, ele entende que “uma casa não é uma mercadoria - quatro paredes e um teto. É um lugar para viver com segurança, paz e dignidade, e um direito de todos os seres humanos” (ROLNIK, 2009, s.p.). Para adquirir todos estes benefícios é necessário que a casa esteja localizada em uma parte de cidade, provida das condições listadas pelo PLHIS para identificação das áreas neste artigo analisadas.

No Brasil, as cidades são marcadas por profundas desigualdades e exclusões sócio territoriais. As políticas públicas habitacionais representam uma oportunidade de pensar a cidade para garantir o bem-estar e o desenvolvimento das pessoas. No lançamento do pacote habitacional, que incluía o PMCMV, Rolnik e Nakano (2009) alertavam para as possíveis armadilhas guardadas no tal programa.

[...] um programa alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção. (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 01)

Defendido pelo discurso do aquecimento do mercado, da crescente geração de empregos e da redução dos números do déficit habitacional, foram concretizadas habitações em terra nua e não em partes de cidade, com consequências graves que acabam prejudicando a todos. Esses conjuntos periféricos provocam obras públicas com a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes. Ocasionalmente o afastamento da população dos locais de trabalho e dos equipamentos urbanos. Como se destaca neste estudo, áreas preparadas para receber estas habitações, com possibilidade de maior adensamento e consequente otimização dos investimentos já realizados, são destinadas a parcelas específicas da população. Os indivíduos menos abastados são afastados do acesso a todos os ganhos, serviços e equipamentos públicos e sociais que abrangem o acesso à cidade. (ARRUDA, 2014).

Onde antes nasciam as favelas e loteamentos ilegais, “terras vazias desprezadas pelo mercado imobiliário privado” (MARICATO, 2008), hoje vemos nascer os condomínios populares, legalmente destinados a população de baixa renda, por meio de do PMCMV. Acontece uma ocupação do solo que, ainda segundo

Maricato, obedece a uma estrutura informal de poder, a lei de mercado que precede a lei/norma jurídica. Uma ocupação que ignora as determinações do Plano Nacional de Habitação, as especificações técnicas e as orientações técnico sociais, porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. A questão da localização da habitação popular evidencia que a cidade vem sendo moldada ao gosto do mercado e restringe a muitos o direito à cidade. Conclui-se com uma afirmação da autora: “Tanto a argumentação de cunho liberal, quanto a estatizante são utilizadas para assegurar a manutenção de privilégios.” (MARICATO, 2001, p. 83)

### **3. CAPÍTULO 2 – A URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ E SUAS POLÍTICAS HABITACIONAIS**

O objetivo deste capítulo é apresentar dados históricos para estabelecer uma discussão sobre a formação espacial do município de Muriaé e com isso possibilitar a análise das condições e consequência do desenvolvimento urbano da cidade. Inicialmente será apresentado breve histórico da ocupação com o objetivo de conhecer os condicionantes do crescimento original, posteriormente será analisada a intervenção de agentes sociais e políticos no espaço, por meio de das políticas habitacionais como direcionadoras do processo de urbanização.

#### **3.1 Processo de Urbanização e Desenvolvimento de Muriaé-MG**

A história da cidade, documentada por Marge (2005) conta que a região que hoje compreende Muriaé, foi habitada primeiramente pelos índios purís.

No ano de 1819 Constantino José Pinto chegou a nossa região, nomeado pelo oficial da Diretoria Geral dos Índios da Província de Minas Gerais, Guido Tomaz Marlière. Vinha Constantino Pinto, com a missão de civilizar e preparar as condições para a catequização dos índios Purís que aqui habitavam. (MARGE, 2005, p. 08)

Segundo Marge (2005, p. 09) a Vila de São Paulo do Muriahé, denominação dada ao povoado que em 1841 era distrito do município de São João Batista do Presídio (atual Visconde do Rio Branco), foi elevada à condição de cidade pela lei nº 1257, de 25 de novembro de 1865. Em 1923 teve sua denominação reduzida para Muriaé.

O ordenamento espacial do município iniciou-se 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). Como aponta Canêdo (1983) a cidade foi organizada seguindo o modelo urbano tradicional. Primeiro foram estabelecidas ruas próximas ao rio, ou seja, foi a partir dele que a cidade se expandiu, segundo o autor “a cidade se expandia pelas encostas da margem esquerda do rio ao invés de, em quase todas as situações idênticas, lançar avenidas marginais tão decorativas.” (CANÊDO, 1983, p. 79).

Em 1886, foi inaugurada a Estação da Estrada de Ferro Leopoldina Railway

(Figura 7), ligando Muriaé à Capital da República (Rio de Janeiro). Como apontado pela Fundação Israel Pinheiro, “a instalação dos trilhos da Estrada de Ferro Leopoldina impulsionou o desenvolvimento da economia e da cidade, com a ligação à capital do Império. Na época da Proclamação da República, a cidade era o segundo produtor de café em Minas.” (FUNDAÇÃO ISRAEL RIBEIRO, 2010, p. 24).

Figura 7 - Estação da “Leopoldina Railway” de Muriaé



Fonte: Revista de Historiografia Muriaeense, Ano II, maio de 1979 n° 2.

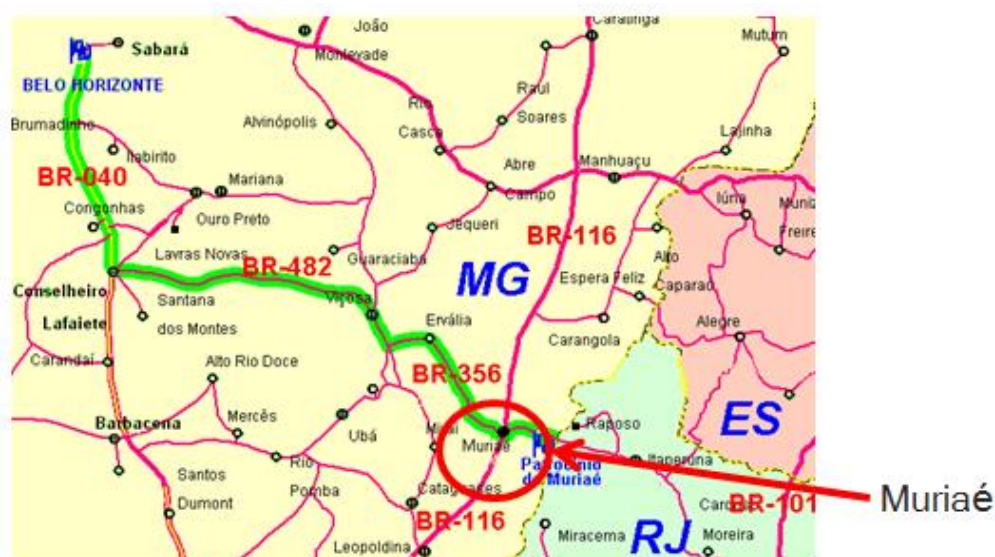
Nos seus primeiros anos como município, teve como base da economia a monocultura cafeeira, o que impulsionou o desenvolvimento econômico e adensamento da cidade, porém esta natureza de atividade econômica, como em tantas outras cidades, contribuiu para concentrar a riqueza nas mãos de uns poucos, os proprietários de terras cultiváveis, não estendendo os benefícios da produção às camadas populares em crescimento.

A expansão urbana foi acelerada pela implantação de duas rodovias federais (Figura 8), a BR 116 – inaugurada em 1939 (sentido norte-sul) e a BR 356 inaugurada em meados dos anos de 1951 (sentido Leste-Oeste), como descreve Faria (1985):

Em 1939 chega a Muriaé uma estrada de rodagem federal denominada Rio-Bahia, e, que, mais tarde, receberia a denominação de BR116, cortando o país de Sul a Norte. O presidente Vargas visita nossa cidade em 25 de outubro de 1939. É o primeiro chefe de estado que nos visita. Foi um grande dia de festa. (FARIA, 1985, p. 62)

Como conclui Cirino (2012) o povoamento do município, como a maioria das cidades desta região, esteve no início, fortemente ligado ao rio, mais tarde à ferrovia e, finalmente, à rodovia.

Figura 8 - Cruzamento das rodovias, BR356 e BR116



Fonte: [www.asminasgerais.com.br](http://www.asminasgerais.com.br)

Uma das consequências trazidas pelas rodovias foi a diversificação de empresas e serviços. A partir da década de 60, com o investimento prioritário, em nível nacional, do setor automobilístico, as atividades de mecânica automobilística floresceram e, em Muriaé, o ramo de retífica de motores ganhou espaço. Com a consolidação de novos empreendimentos, migrantes das cidades vizinhas e de outros estados brasileiros foram atraídos para Muriaé. (CIRINO, 2012)

A partir da década de 80 a cidade começou a explorar a indústria de confecção de roupas como uma atividade promissora, assim a economia se diversificou e adquiriu um caráter mais urbano, provocando um rápido crescimento demográfico de pessoas atraídas pelas novas atividades econômicas emergentes. A modernização da indústria viabilizou a venda de artigos têxteis para todo o Brasil e países do Mercosul. A criação do Pólo de Moda de Muriaé veio incrementar esta atividade, que tem uma produção de mais de 2,5 milhões de peças por mês<sup>11</sup>.

A demografia da cidade praticamente dobra na segunda metade do século XX,

<sup>11</sup> Com a finalidade de se tornar competitivos no mercado internacional, empresários criaram o consórcio “Muriaé Vest Export – MG”. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010, p. 25).

surgindo desta forma um problema de déficit habitacional que se acentua com o avanço dos anos, na ausência de um controle ou planejamento efetivo por parte do poder público. Apesar da riqueza não se concentrar somente nas mãos de realmente tão poucas pessoas como no século XIX, persiste uma clara desigualdade socioeconômica entre os habitantes, o que fica evidenciado pelo surgimento de bairros de assentamento precário que existem até hoje na cidade. (FERREIRA, 2015).

Na década final do século XX, foi constituída em Muriaé a Fundação Cristiano Varela, idealizada pelo empresário e político Lael Varela, tal fundação, engloba o Hospital do Câncer de Muriaé, um centro de alta complexidade em oncologia, que atende pacientes de toda a região<sup>12</sup>. Além deste estabelecimento de maior porte, Muriaé possui outros 66 estabelecimentos assistenciais de saúde que atendem pacientes particulares e pelo SUS. (IBGE, c2022)

No setor educacional, além das escolas municipais, estaduais e particulares de ensino fundamental e médio, a cidade conta com quatro instituições particulares de ensino superior e uma instituição federal, o IF Sudeste – MG. Oferecendo um total de 68 cursos de nível superior. (MEC, c2022).

O município, em 2010, o total de 32.792 domicílios particulares permanentes, sendo que 92,4% possuíam abastecimento de água ligado à rede geral, 87,4% eram atendidos pelo sistema de esgotamento sanitário, 99,8% possuíam energia elétrica da companhia distribuidora e o lixo era coletado em 92,7% das residências. (IBGE, 2010).

Muriaé possui seis distritos: Muriaé (sede), Belisário, Boa Família, Bom Jesus da Cachoeira, Itamuri, Pirapanema e Vermelho. Em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Muriaé era de 0,734<sup>13</sup>. Segundo a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) este valor situa o município como de médio desenvolvimento humano, pois municípios com IDH entre 0,5 e 0,8 são assim considerados. Em 2022, Muriaé, é uma cidade média não metropolitana, situada na Zona da Mata Mineira. O município possui uma população estimada em 109.997 habitantes. (IBGE, c2022).

Muriaé constituiu-se às margens do rio de mesmo nome, onde transitavam

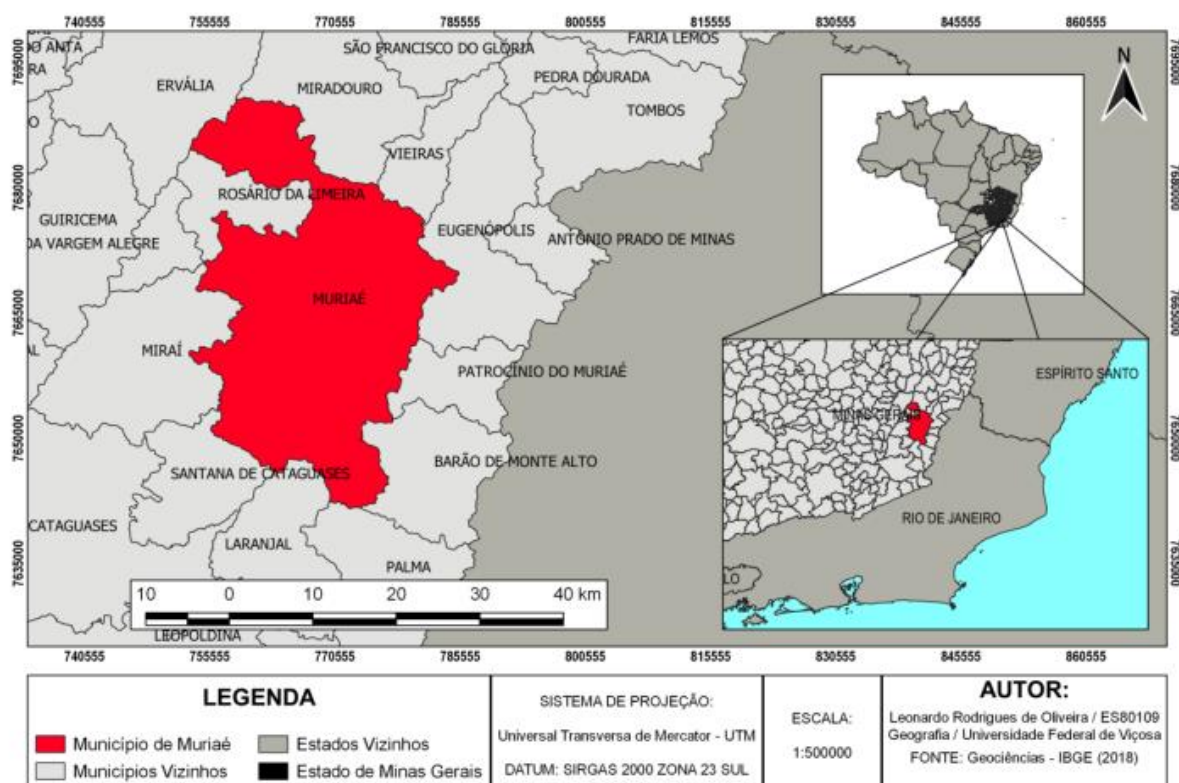
---

<sup>12</sup> Os serviços prestados pelo hospital são 92% de assistência ao Sistema Único de Saúde (SUS), atende atualmente a mais de 260 municípios de Minas Gerais e ainda de outros estados, com uma abrangência populacional de mais de quatro milhões de habitantes. (FUNDAÇÃO CRISTIANO VARELLA, [s.d.]).

<sup>13</sup> Em relação ao Estado de Minas Gerais, este valor coloca o município na 146ª posição entre os municípios de melhor IDH do Estado.

comerciantes de ervas e produtos medicinais. Por volta de 1820, um pequeno porto e algumas barracas foram instalados, junto à Cachoeira da Encoberta, que interrompia o trecho navegável do Rio Muriaé. Esta ocupação rudimentar, onde hoje se localiza o Bairro do Porto, evoluiu para um povoamento onde foi erguida uma capela e se encontra hoje o Largo do Rosário. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010, p. 24).

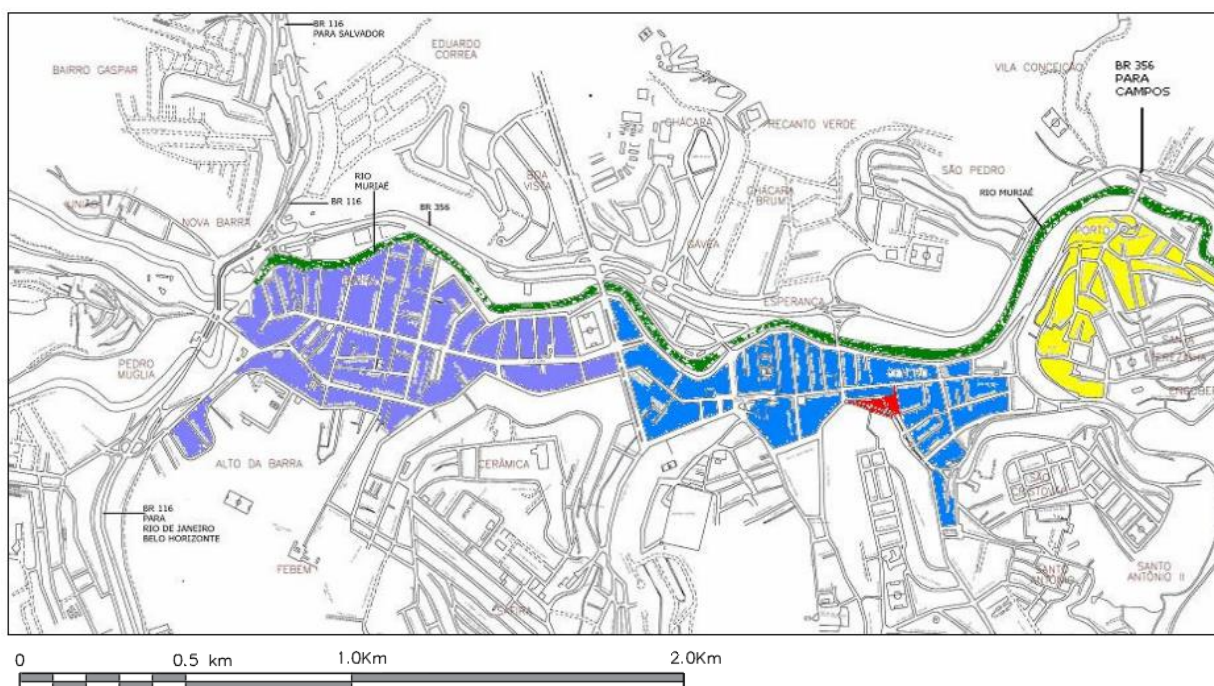
Figura 9 - Localização de Muriaé no Estado de Minas Gerais



Fonte: Oliveira, 2018.

Em meados do século XVIII, o povoado se expandiu a partir dos atuais bairros Barra, do Centro e do Porto (Figura 10), estes locais em que era possível atracar embarcações. O bairro da Barra com o tempo foi fortalecido pela proximidade com a BR116 e evoluiu em direção ao centro. O bairro do Porto teve seu crescimento impulsionado em direção ao norte fluminense pela BR356. Segundo Cirino (2012), desde sua fundação até o final da década de 1970, a cidade se expandiu sem preocupação com o planejamento de suas vias. Esta condição é confirmada no Plano Diretor (MURIAÉ, 2006b, p. 71) “esta configuração se mantém até os primórdios do século XX com pequenos núcleos ocorrendo na margem esquerda do rio”.

Figura 10 - Localização dos Bairros Barra, Centro e Porto na cidade de Muriaé



Barra
  Porto
  Centro
  Praça João Pinheiro
  Rio Muriaé



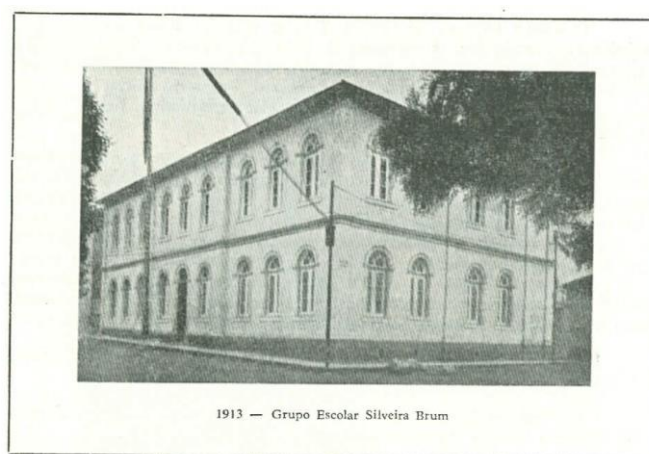
Fonte: Faria, 2006.

Na perspectiva apresentada por Sposito (1988), entendendo o espaço como concretização-materialização do modo de produção e a cidade como uma manifestação desta concretização, Muriaé por seu potencial na produção cafeeira, mereceu no início do século XX, atenção especial do governo de Minas Gerais. A partir de 1910 a cidade recebeu investimentos que aceleraram consideravelmente seu processo de urbanização.

Muriaé conheceu seu maior avanço urbanístico, do ponto de vista estrutural, durante o período de administração de Silveira Brum, entre 1905 -1920. Nesta época o município era constituído por 3.400 fazendas e sítios, 76 engenhos e máquinas de beneficiar café e arroz e 550 engenhos de beneficiar cana-de-açúcar (CANÊDO,1979). Nesse período foram feitas as primeiras obras de infraestrutura de saneamento, rede de eletrificação e abastecimento de água. Como consequência destas melhorias, se iniciou a instalação de uma série de indústrias, algumas delas ligadas ao cultivo de café, como a fábrica de tecidos para sacos de aniagem, fábrica

de laticínios, de cerâmica, de massas alimentícias, tipografias, olarias, fábricas de sabão e sapataria. Data desta época 1912 a construção da primeira escola pública de Muriaé (Figura 11), o Grupo Escolar de instrução primária básica.

Figura 11 - Grupo Escolar Silveira Brum



Fonte: Revista de Historiografia Muriaeense, 1979.

A monocultura do café deixava a economia dependente das oscilações do mercado. A crise de 1929, atingiu o município, provocando um processo de desaceleração econômica e consequente estagnação dos investimentos em infraestrutura urbana. Com o declínio do cultivo de café, ocorreu o incentivo ao desenvolvimento da agropecuária, criação de gado leiteiro e apuração do rebanho, atividade relevante na economia atual.

Com a implantação da BR 116, a economia volta a crescer e com isso tem início uma nova fase do processo de crescimento urbano de Muriaé. De acordo com o Plano Diretor (2006b):

[...] novas estruturas urbanas provocadas pela construção da rodovia federal, a BR 116 no início dos anos 40, vão proporcionar o aparecimento de novos núcleos e outras centralidades na margem norte do rio Muriaé. (MURIAÉ, 2006b, p. 72).

O período de 1930-1960 é marcado pelo aumento do êxodo rural e da vinda dos migrantes das cidades vizinhas. Com esse fluxo contínuo de pessoas provenientes do campo e o crescimento da população citadina teve-se o início das ocupações espontâneas das áreas ao redor do centro, principalmente das áreas desvalorizadas pelo grande aclave característico da topografia local. A partir da década

de 1970, ocorre a inserção das políticas públicas habitacionais, que serão tratadas de forma mais específica no próximo item. Nessa década a cidade teve intensificada suas questões sociais como, aumento do desemprego, do déficit de moradia e dos problemas urbanos, consequência do êxodo rural e da conjuntura político-econômica que o país vivia naquele período histórico. (CIRINO, 2012)

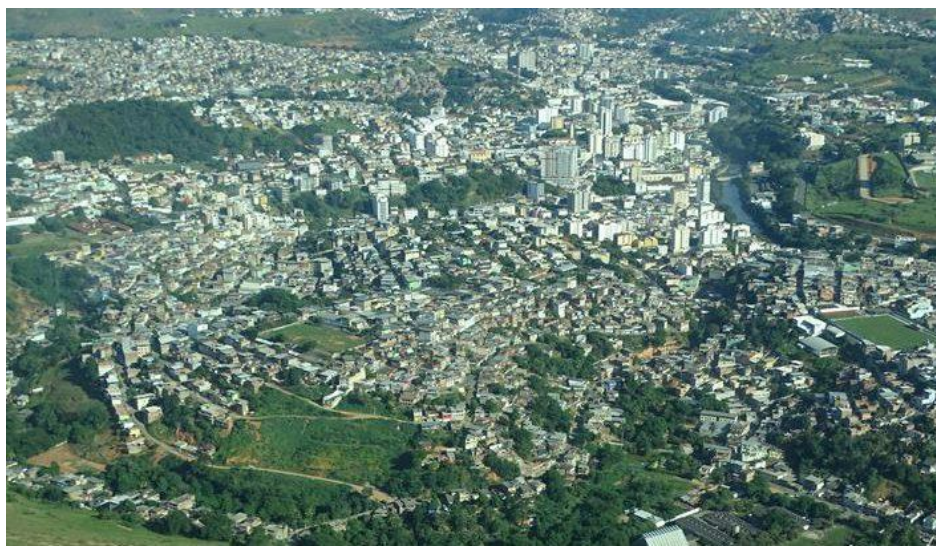
Em suma, o processo de urbanização da cidade se desenvolveu às margens do rio, das rodovias e em uma expansão concêntrica em relação à parte mais valorizada da cidade, do ponto de vista do mercado imobiliário. (MURIAÉ, 2006b).

Figura 12 - Áreas centrais da cidade em 1923, Pça. João Pinheiro e Pça. Cel. Pacheco de Medeiros, respectivamente



Fonte: [www.jornaldemuriaecom.br](http://www.jornaldemuriaecom.br)

Figura 13 - Vista da cidade de Muriaé em 2020, com foco na área central, onde houve um adensamento e uma verticalização intensa das construções



Fonte: <https://www.silvanalves.com.br/portal/2020/04>

Como em muitas cidades do mesmo porte no país, a área central é onde se concentram os serviços públicos e privados: bancos, sedes institucionais, cartórios, igrejas católicas, restaurantes, bares, e comércios mais importantes. O terminal rodoviário Dr. Afonso Canêdo e ao lado deste a sede da prefeitura, também estão nesta área central.

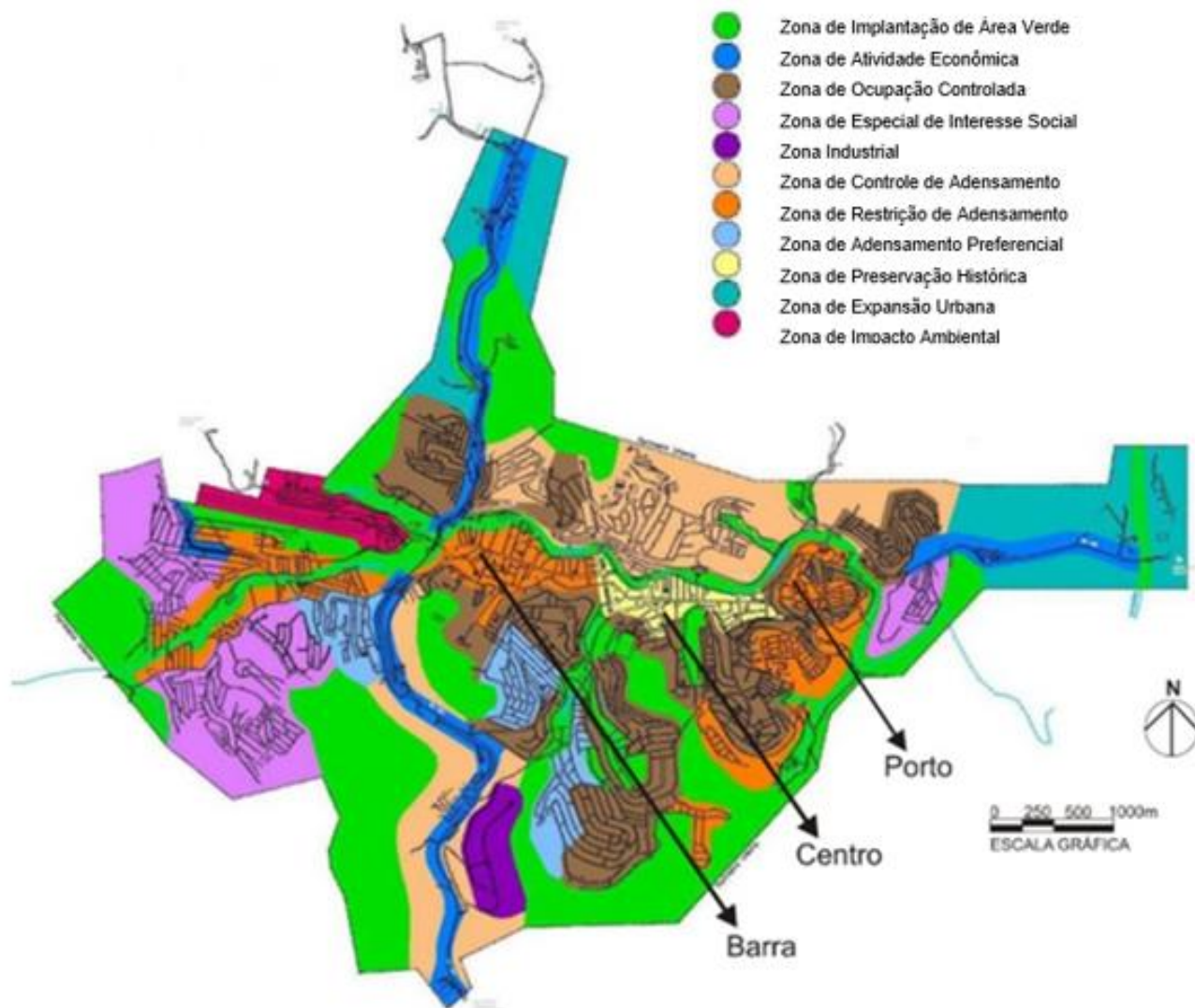
Ao redor da área central da cidade de Muriaé, compreendida entre a Avenida Juscelino Kubitschek, que fica as margens do Rio Muriaé e os bairros da Barra e Porto, como pode ser observado da Figura 10, encontram-se as habitações populares, caracterizadas de modo muito distinto segundo sua maior proximidade ou distância em relação ao centro. No caso de Muriaé, quanto maior a distância do centro, menor o poder aquisitivo da população e conseqüentemente piores as condições de moradia.

As primeiras ocupações de áreas periféricas podem ser situadas na década de 1960, por migrantes de outras cidades vizinhas ou moradores da zona rural. Nesse caso, muitos dos habitantes ocuparam as áreas próximas às fábricas, ou às mecânicas e à retífica de motores, devido às rodovias.

O crescimento urbano seguiu novas direções a partir de 1970, inicialmente concentrado no entorno do Porto, Barra e do Centro (ver Figura 4), para as áreas mais periféricas (Figura 14), fruto do contínuo esvaziamento do espaço rural, crescimento da população, e a transição econômica da indústria mecânica (1960) para indústria de confecções (1980), que abriu novos postos de trabalho.

A partir deste contexto, será analisado no próximo item a política habitacional de Muriaé e sua influência na configuração do espaço urbano.

Figura 14 – Mapa do Zoneamento Urbano, instituído pelo Plano Diretor Participativo de Muriaé em 2006, destaque dado os bairros formados na ocupação original



Fonte: Muriaé, 2006. Ajustado pela autora.

### 3.2. A Expansão Urbana e Periurbana: Políticas Públicas de Habitação

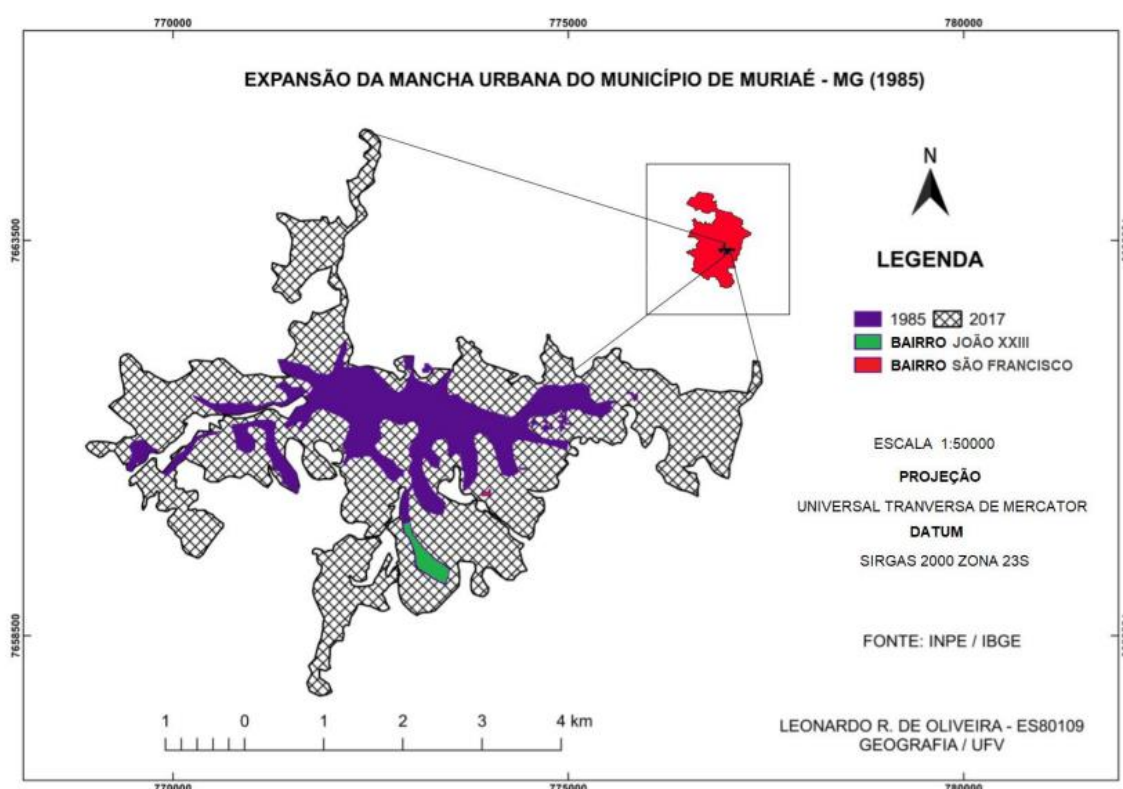
Com a implantação das políticas habitacionais, em meados de 1970, ocorreu uma nova organização do espaço da cidade e da atuação dos agentes sociais na formação deste espaço. No item anterior identificou-se que diferentes agentes influenciaram este processo de urbanização, para Lefebvre (2001), a cidade é uma

obra realizada por pessoas e grupos bem determinados, nas condições históricas.

No caso de Muriaé, diferentes atuações podem ser descritas no processo de urbanização. Os proprietários fundiários, que extraem renda da venda e especulação de imóveis; o Poder Público Federal que contribuiu para a construção da infraestrutura (rodovias) que direcionou e redirecionou o sentido do crescimento urbano, estimulou o desenvolvimento da indústria automotiva e conseqüente retíficas e oficinas da cidade e mais recentemente apoiou o desenvolvimento das confecções. (CIRINO, 2012)

As primeiras políticas habitacionais implementadas no município foram vinculadas a construções de moradias financiadas pelo BNH, na década de 1970, localizadas no entorno da área central, (Figura 15), no que hoje são os bairros São Francisco, direção Sudeste e João XXIII, direção Sul. Cirino (2012), observou que estes conjuntos foram habitados por famílias de “classe média” e hoje se tornaram áreas valorizadas. Os beneficiários atendidos nesta ocasião foram aqueles que podiam comprovar renda, excluindo assim parcela significativa da população de baixa renda.

Figura 15 – Localização dos Bairros São Francisco e João XXIII, financiados pelo BNH na década de 1970



Fonte: Oliveira, 2018

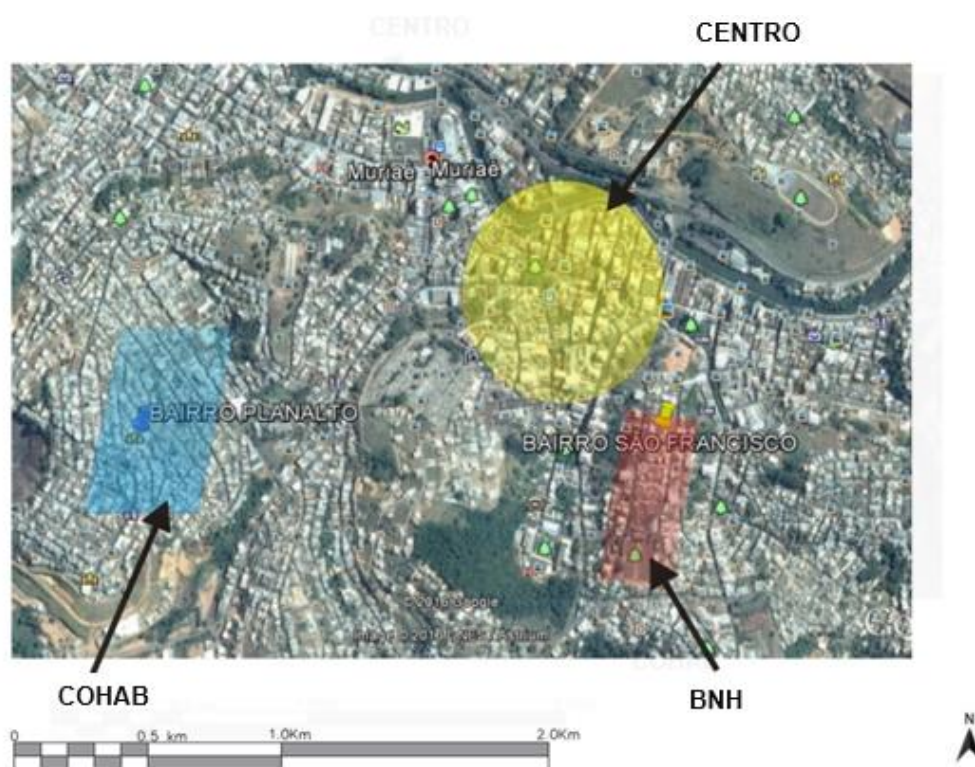
Na década de 1970, segundo Cirino (2012), as políticas públicas habitacionais, a partir da construção das casas pelo BNH e COHAB, contribuíram para a manutenção da atuação dos proprietários fundiários que foram agentes importantíssimos na construção do espaço urbano e contribuíram para o aumento da especulação no entorno dos bairros beneficiados por tais políticas públicas. Participou nesse processo o Estado, por meio do BNH, na criação de uma infraestrutura para o êxito na implantação dos conjuntos, proporcionando uma reorganização de parte do espaço urbano. Quanto aos grupos sociais excluídos, esses também possuíam seu papel na construção da cidade, ao atuarem como empregados da construção civil, e como beneficiários destas políticas habitacionais, uma vez que faziam parte da demanda por moradia no município. (CIRINO, 2012)

Na década de 1980, em parceria com o governo do estado, o poder municipal implementou a construção de quatro novos conjuntos habitacionais de acordo com a COHAB, desta vez em áreas um pouco mais distantes do centro, nos bairros atualmente denominados como Planalto (Figura 16), São Cristóvão e Inconfidência (Figura 17). Segundo Ferreira (2015), nesses conjuntos habitacionais, a prioridade de atendimento eram as famílias que moravam em áreas de risco, alagáveis nos períodos de enchentes e suscetíveis a desmoronamentos<sup>14</sup>.

---

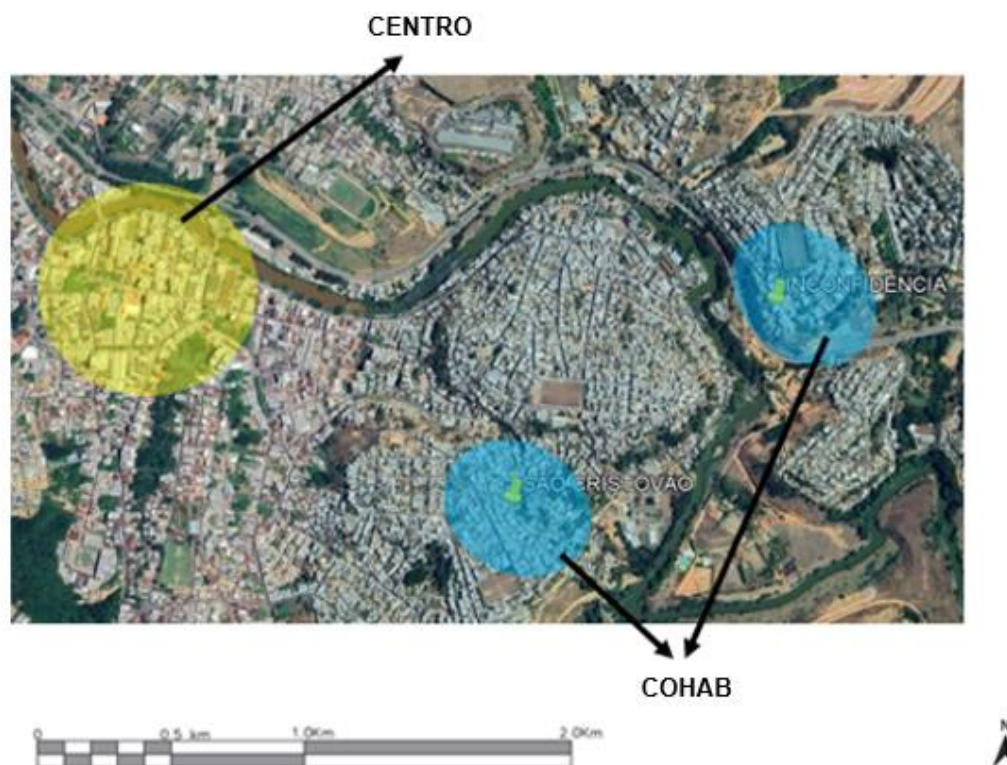
<sup>14</sup> Ao buscar estabelecer exatamente o período dessas ações, foi possível acessar documentos que mostram que, no caso do Bairro São Cristóvão, o convênio com a COHAB foi assinado pelo Prefeito Paulo Fraga por meio da Lei nº 580/1973, na época do então governador Rondon Pacheco. Segundo a Lei nº 587/1974, os terrenos do Patrimônio Municipal, localizados no então conhecido como "Morro São Cristóvão", foram doados para a construção das casas populares que foram concretizadas e entregues aos beneficiários em 1980.

Figura 16 - Bairros São Francisco e Planalto compostos de casas financiadas pelo BNH e pela COHAB nas décadas de 70 e 80 respectivamente na cidade de Muriaé



Fonte: *Google Earth*, ajustado pela autora.

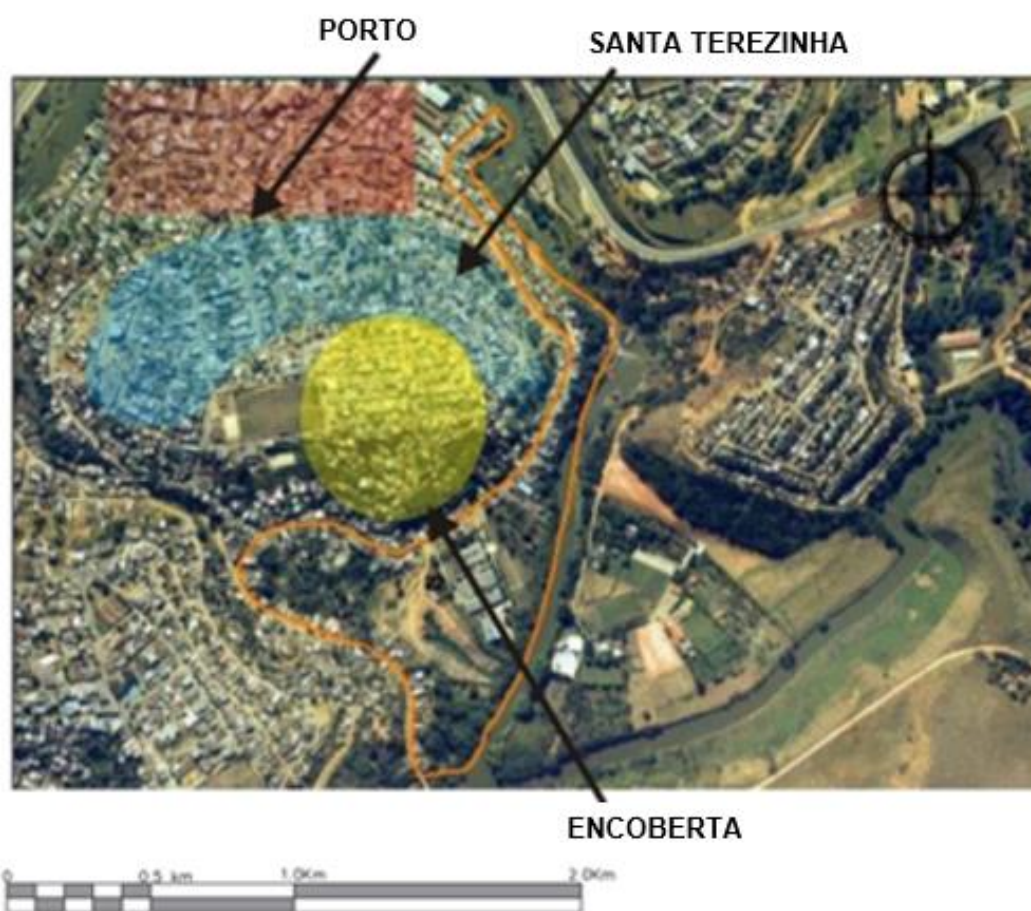
Figura 17 - Bairros São Cristóvão e Inconfidência compostos inicialmente por casas financiadas pela COHAB na década de 80



Fonte: *Google Earth*, ajustado pela autora.

No contexto da época, entre a as décadas de 1970 e 1980, é importante observar o adensamento das “ocupações espontâneas”<sup>15</sup>, que ocorreram entre o bairro Santa Terezinha e o Porto, dando origem ao bairro Encoberta (Figura 18). Nessa época se originaram ainda ocupações próximas a área do Aeroporto, Barra e Planalto considerados no PLHIS como ocupações espontâneas. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010).

Figura 18 - Bairro Encoberta originado de uma ocupação espontânea, próximo aos Bairros Porto e Santa Terezinha



Fonte: *Google Earth*, ajustado pela autora.

As ações realizadas nas décadas de 1970 e 1980 não foram suficientes para

<sup>15</sup> “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”.

atender a demanda de moradia que crescia rapidamente e os loteamentos públicos<sup>16</sup> e mutirões de autoconstrução tornaram-se ações consideráveis, tendo um papel determinante na tentativa de resolver este assunto em Muriaé. (FERREIRA 2015).

Entre as décadas de 1980 e 1990, a prefeitura construiu dezesseis “loteamentos públicos”, dispostos em áreas distantes do centro, em áreas com topografia acentuada e nas margens do rio Muriaé. Nessa mesma época foram disponibilizados trinta e três “loteamentos privados”<sup>17</sup>, próximos à malha urbana e com serviços de infraestrutura, alguns nas margens do Rio Muriaé. Estes loteamentos públicos ou privados foram considerados pela Fundação Israel Pinheiro (2010) como ocupações irregulares. Segundo Ferreira (2015), estes loteamentos públicos seriam uma tentativa de reduzir o problema do déficit habitacional, porém na fronteira da ilegalidade.

Na mancha urbana de 1995, segundo Oliveira (2018), é possível verificar que a expansão se direcionou com a concretização dos conjuntos em convênio com a COHAB, compostos pelo Bairro São Joaquim, pelo Bairro Planalto na mesorregião, fazendo fronteira com os Bairros da Barra e João XXIII e pelo Bairro Inconfidência I e II, na direção leste.

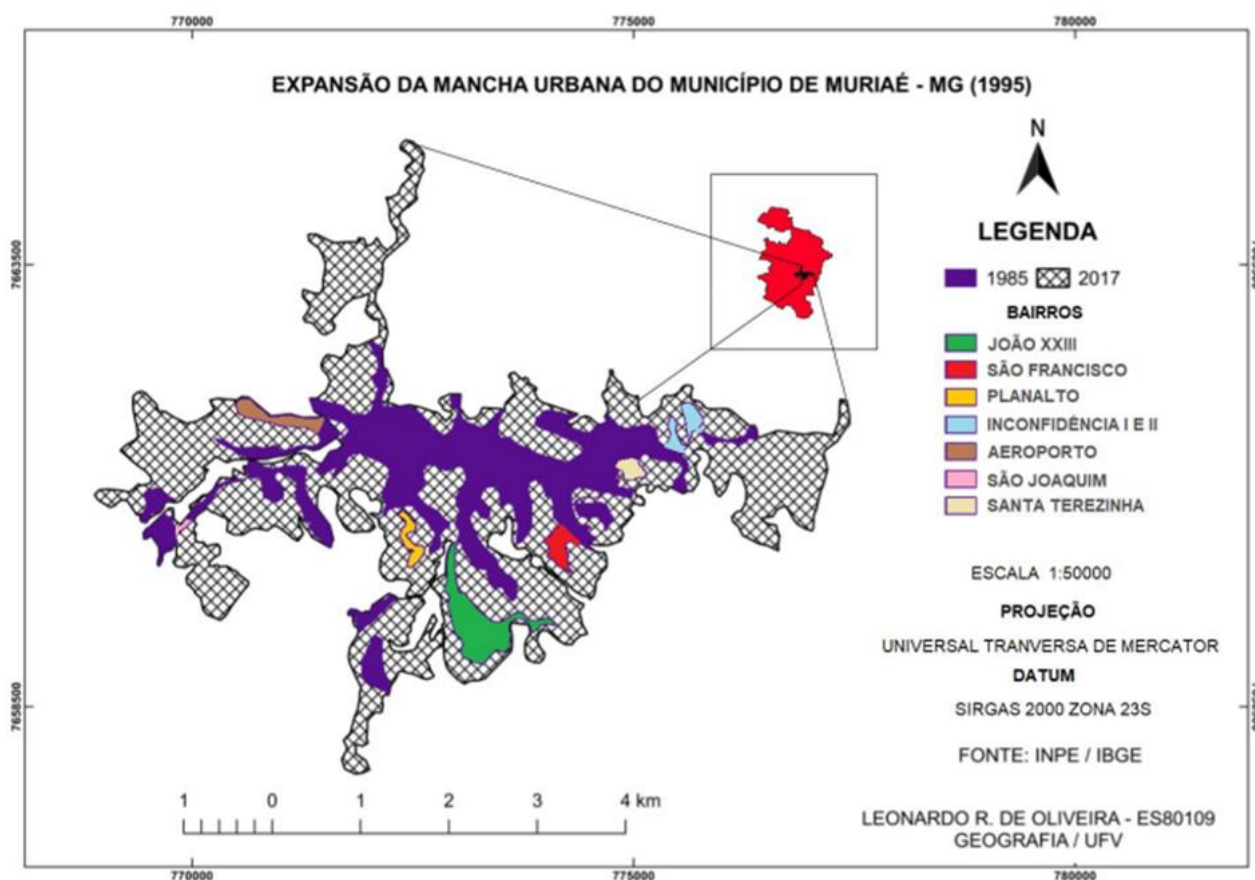
Oliveira (2018), destaca a consolidação das políticas do BNH, onde observou nos bairros João XXIII, região sul e no Bairro São Francisco, na porção sudeste, um crescimento da mancha urbana em relação a década anterior (Figura 19). Alguns outros pontos da cidade que não integraram as políticas da COHAB e nem do BNH, foram destacados por Oliveira (2018), pois possuíam expansão de seu espaço, como pode ser verificado nos Bairros Santa Terezinha, na região sudeste do mapa, entre os bairros Inconfidência e Porto; no Bairro Aeroporto, que fica no extremo oeste do mapa; e nas faixas no Norte e extremo sul da cidade. Segundo Oliveira (2018), essas últimas se configuraram a partir da dinamicidade econômica no entorno da BR-116 devido a fixação de pequenas e médias empresas automotivas. Em uma década de expansão, entre os anos de 1985 e 1995, a mancha urbana geral cresceu em média 33%.

---

<sup>16</sup> A Fundação Israel Pinheiro (2010) denomina loteamento público o assentamento originado de parcelamento de terreno público por iniciativa do órgão municipal, estadual ou federal, com a demarcação das quadras, lotes e logradouros, e a transferência formal ou informal das frações resultantes.

<sup>17</sup> A Fundação Israel Pinheiro (2010) denomina loteamento privado o assentamento originado de parcelamento irregular de terreno por seu proprietário, a partir da demarcação das quadras, lotes e logradouros, e a comercialização informal das frações resultantes.

Figura 19 - Representação da Mancha Urbana da Cidade de Muriaé em 1995



Fonte: Oliveira, 2018.

Além das ações por parte da gestão pública, outras intervenções foram praticadas como a efetivada em parceria com a Igreja Católica. Na década de 1990, foi fundada a Organização não Governamental (ONG) Pró-Moradia, movimento que priorizava as pessoas que moravam em condições mais precárias e atuou na construção de casas populares por meio de mutirões<sup>18</sup>. Pela ação da ONG Pró-Moradia foram construídas as primeiras casas populares em 1992, em uma área contígua ao Bairro Marambaia, que após a expansão passou a ser chamado Bairro Padre Thiago. (Figura 20)

<sup>18</sup> Segundo informações levantadas no site da ONG Pró-Moradia (PROMORADIA, 2016), o processo de beneficiamento com a casa ocorre da seguinte forma: as famílias se inscrevem e passam por um processo de admissão, em que é verificada a situação socioeconômica, entre os pré-requisitos para ser selecionado estão, ter renda familiar de até três salários-mínimos, não possuir em seu nome lotes e casas, ter filhos menores de 12 anos matriculados na escola; nenhum membro da família envolvido com drogas, não possuírem antecedentes criminais e estarem abertos a boa convivência.

Figura 20 - Bairro Padre Thiago em 2022- antigo Bairro Marambaia à esquerda e área expandida a direita



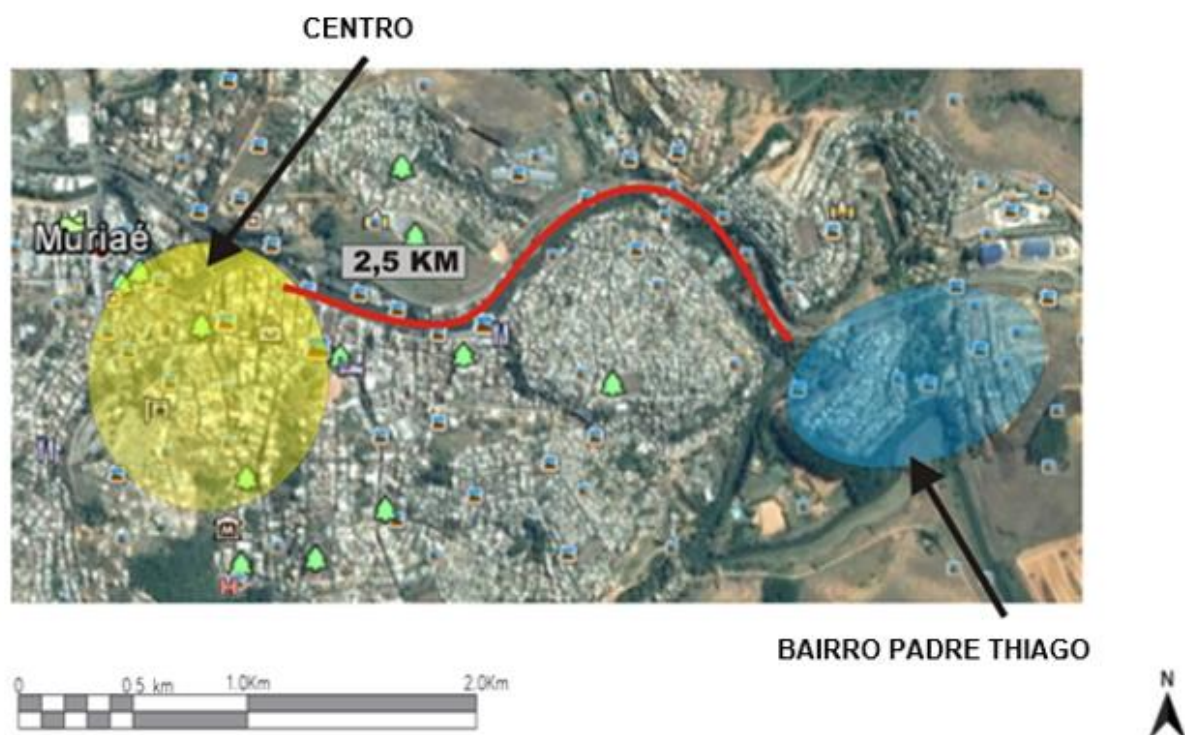
Fonte: *Google Earth Pro* – acesso em 12 nov. 2022.

A cada semestre era formada uma nova “turma” para o mutirão, do qual participam os chefes da família durante seis meses. A casa então é entregue em regime de comodato, pelo qual a família fica impedida de vender a casa e o lote, e se obriga a manter os filhos na escola. Após dez anos, a família receberá a escritura do imóvel, se forem cumpridas as condições que constam do documento.

O processo de construção em sistema de mutirão praticado no Bairro Padre Thiago e o comprometimento com as normas internas estabelecidas com o intuito de adquirir definitivamente a moradia após 10 anos fazem com que exista um sentimento de colaboração e união entre os moradores que encontram na diretoria da ONG e nos funcionários dela um apoio de assistência social, pautado na filantropia direcionada a uma população desprovida de muitos direitos e que está em sua maioria empregada em situação de informalidade. O questionamento que fica é se a entidade está

contribuindo com a formação de cidadãos críticos, conscientes do seu papel social na luta pela moradia, ou se esta assistência baseada em pressupostos morais da Igreja Católica não fica restrita a uma relação pouco participativa, pautada no fluxo de bens materiais em troca de gratidão e obediência. Segundo Ferreira (2015) a caridade se apresentou como uma nova gramática que passou a orientar o acesso à “casa própria”.

Figura 21 - Bairro Padre Tiago (ONG Pró-Moradia) e sua relação com o centro da cidade



Fonte: Coura; Arruda, 2017.

No PLHIS, a Fundação Israel Pinheiro, observa que ainda que atue em parceria com a Prefeitura, a ONG Pró-Moradia é percebida pelo setor popular, como a entidade que preencheu as lacunas deixadas pelo Poder Público em termos de produção habitacional de interesse social, apesar das unidades habitacionais serem consideradas precárias, é destacada a importância da localização dos projetos que atendem e mantem a maioria dos beneficiados em seu lugar de origem, preservando certa proximidade com o núcleo urbanizado da cidade. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010, p. 36).

Com base no estudo de Cirino (2012), pode-se constatar que numa primeira fase a política habitacional foi realizada em áreas mais centrais – como no caso dos

conjuntos habitacionais do BNH construídos em áreas mais valorizadas que passaram a ser habitadas pela “classe média”. Por outro lado, os conjuntos da COHAB, loteamentos públicos e autoconstruções, foram situados mais distantes do centro, sendo consolidadas as áreas periféricas, que ficaram marcadas pela segregação espacial. Essa condição, como observada por Ferreira (2015), foi intensificada drasticamente, quando em 2009, no início da execução do PMCMV, foi determinado como área para construção das habitações populares um terreno com uma distância de aproximadamente 12 km do centro de Muriaé.

Segundo Sposito (1988), cabe aqui despertar para importantes questões que devem ser analisadas frente a esse distanciamento da sede promovido pelo Poder Executivo nessa ação da política habitacional. As questões se referem às escolhas do poder público, que fazem seus investimentos em bens e serviços coletivos, nos lugares da cidade onde estão os segmentos populacionais de maior poder aquisitivo; ou que possuem potencial para serem vendidos ou ocupados por esses segmentos da sociedade e, portanto, precisam ser valorizados. “Neste caso, os lugares da pobreza, os mais afastados e mais densamente ocupados vão ficando no abandono...” (SPOSITO, 1988, p. 74).

Diante do próximo passo dado em relação à política habitacional de Muriaé, que será apresentado adiante, torna-se necessário fazer das questões da Sposito (1988) o Norte para a próxima análise, “Será que a cidade cresce desordenadamente, por que ela não está sob planejamento? Será que o Estado (subjugado pelas classes dominantes) é neutro ao planejar seus investimentos?” (SPOSITO, 1988) Quais motivos levaram a gestão local a escolher um terreno para a construção de moradia popular que se localizasse a 12 km de distância do núcleo urbanizado, considerando que seu PHLIS apontava áreas mais próximas para este fim?

Tendo Muriaé passado por um desastre ambiental relacionado as enchentes nos períodos de 2007 e 2008, seu quadro de déficit habitacional é agravado e o município colocou como prioridade da agenda política ações que contribuíssem para amenizar este problema. Com a conquista eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, o problema da habitação popular adquiriu novamente destaque no plano federal, com a criação do Ministério das Cidades e o lançamento do PMCMV. A prefeitura de Muriaé aderiu ao programa, em 2010, a concepção do CRNM foi ação orientada para atender as camadas de 0 a 3 salários-mínimos da população.

As políticas de habitação até então exercidas no município de Muriaé não

conseguiram incluir uma parcela significativa da população menos favorecida, visto que os beneficiários do programa do BNH precisavam comprovar renda para serem selecionados, e, num segundo momento, o programa da COHAB beneficiou preferencialmente as famílias que moravam em áreas de risco, mais uma vez excluindo uma parcela considerável das famílias de baixa renda. Segundo Ferreira (2015), a política habitacional em Muriaé para camadas populares caracterizou-se pela falta de planejamento à longo prazo, com ações pontuais determinadas por momentos de urgência.

O despertar na administração municipal de Muriaé para a questão da habitação como objeto de política pública, após um período sem ações expressivas, foi um acidente ambiental ocorrido no ano de 2007, quando a cidade foi atingida pelo rompimento da barragem do minério da bauxita de responsabilidade da Mineradora Rio Pomba. Na ocasião, foram despejados 2 milhões de metros cúbicos de rejeitos de bauxita e substâncias tóxicas, alagando áreas planas e residências na região das cidades de Mirai e Muriaé, ao longo do Rio Muriaé. Poucos meses depois, a cidade sofreu novamente com fortes chuvas e enchentes entre 2007 e 2008. Houveram graves inundações e desmoronamentos de construções, nesta situação a cidade se declarou em “estado de calamidade pública” e a administração municipal definiu diversas ações voltadas para os atingidos. O Ministério Público, como representante das famílias afetadas, entrou em ação e cobrou medidas para atender os desalojados. (FERREIRA, 2015).

Como possibilidade de viabilizar o empreendimento de habitação popular, a prefeitura lançou mão do Programa Federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV), porém somente executou as obras nos anos de 2010 e 2011. Segundo Ferreira (2015):

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". (FERREIRA, 2015, p. 38).

Para se qualificar aos benefícios do programa PMCMV, foi exigido que a prefeitura realizasse um diagnóstico habitacional e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Esses estudos foram realizados pela Fundação Israel Pinheiro, que apresentou a conclusão no ano de 2010, com as seguintes informações:

concluiu-se que a cidade possuía 14.244 domicílios construídos em áreas de risco, distribuídos em 57 assentamentos precários de interesse social (bairros de ocupação espontâneas, os loteamentos públicos e os privados que foram mencionados anteriormente neste trabalho).

No PLHIS, utilizado como fonte de informação ao longo deste trabalho, foram identificadas áreas urbanas e nos distritos onde se poderia, segundo as disposições do Plano Diretor e suas Zonas edificar habitações de interesse social. Este mesmo plano orientou uma política de remoção de 2.166 famílias que habitavam assentamentos precários em locais que impediam as obras de macrodrenagem do Rio Muriaé pretendidas pela administração municipal. Aqui se percebe a justificativa como sendo política habitacional, quando a intenção real era a remoção sob o discurso do risco, que muitas vezes é utilizado para redefinir fronteiras e praticar a segregação social. (FERREIRA, 2015).

A primeira fase do programa que concretizou o condomínio objeto deste estudo foi realizada entre 2009 e 2011. Apesar da indicação explícita no diagnóstico da Fundação Israel Pinheiro que identificava áreas para sua construção em perímetro urbano, tal condomínio foi construído em local escolhido em área rural distante aproximadamente 12 km do centro da cidade, ao lado do distrito denominado Vermelho.

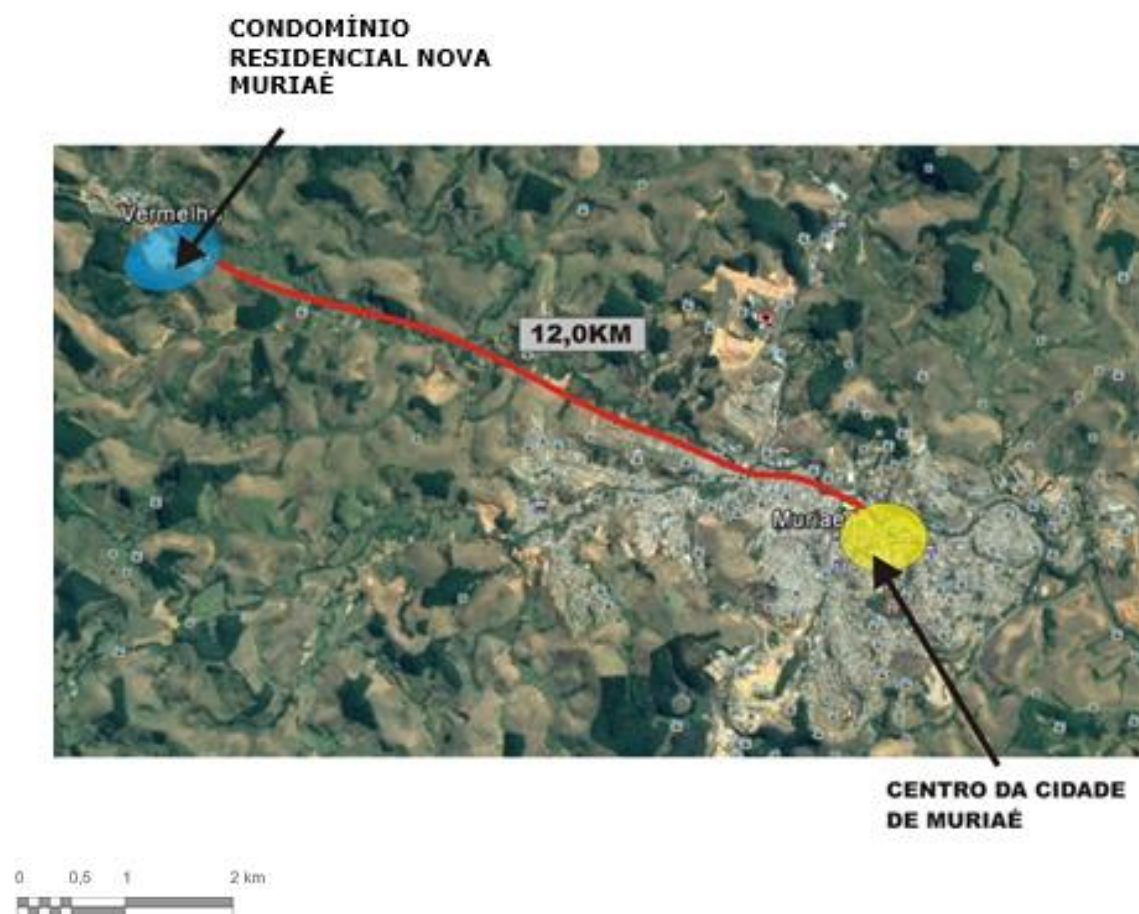
Diferente do que se via nos anos de 1970 e 1980, quando o poder público realizou obras em parceria com o BNH e COHAB, em áreas próximas ao centro da cidade, em 2010 houve uma decisão que provocou um distanciamento espacial, social e moral desta população de baixa renda, com renda familiar entre 0 e 3 salários-mínimos, em situação de risco (FERREIRA, 2015).

O empreendimento que concebeu o CRNM foi uma ação entre a Caixa Econômica Federal como órgão financiador, a Prefeitura Municipal, como selecionador dos beneficiados, especificador e doador da área para construção e uma empreiteira particular responsável pela obra.

O mapa a seguir (Figura 22) mostra a distância do distrito do vermelho, onde está contido o terreno doado pela prefeitura para a construção do condomínio popular e o centro de Muriaé. Em 2010 quando foi selecionado o terreno para a construção do CRNM, o perímetro urbano do distrito do Vermelho foi alterado pela Lei nº. 3.853/2010, que tão somente ampliava a área urbana do distrito de modo a incorporar o terreno selecionado.

O CRNM foi localizado no distrito de Vermelho, distante aproximadamente 12 km do centro da sede do município de Muriaé, composto de 304 unidades habitacionais. O distrito antes comportava um número aproximado de 4.000 habitantes e recebeu em cinco anos um acréscimo populacional de aproximadamente 1.200 pessoas. A chegada destes novos moradores do conjunto habitacional, causou um impacto na população da vila, visto que não houve um planejamento do distrito para se ajustar a este aumento populacional. Esse aumento da demanda não foi acompanhado do aumento da oferta de transporte público, da criação de serviços e de infraestrutura urbana. Mais adiante esse estudo tratará de forma mais detalhada as demandas geradas e as consequências resultantes das escolhas realizadas pela administração pública.

Figura 22 - Localização do Distrito do Vermelho, destacando a distância do Condomínio Residencial Nova Muriaé em relação ao centro da cidade de Muriaé



Fonte: *Google Earth*, ajustado pela autora.

Em 2013, considerando as escolhas até então realizadas, a melhor forma possível de se atender as solicitações da questão habitação de interesse social em

Muriaé, a administração pública decidiu novamente utilizar os recursos do PMCMV e construir 563 novas unidades residenciais, que viria a ser o Residencial Vermelho II (RVII). A previsão é de que aproximadamente 2.000 pessoas iriam residir neste novo empreendimento, localizado em terreno contíguo ao do CRNM. A seleção para definir os beneficiários deste novo empreendimento foi realizado no final de 2015, as obras concluídas em 2016, porém desta vez, por ação do Ministério Público, as casas não foram entregues na ocasião da conclusão das obras. Somente em junho de 2022, após a Prefeitura efetuar seu compromisso e executar a contrapartida prevista, com a construção de uma escola, as casas foram finalmente entregues. No processo de aprovação do empreendimento, previu-se a ampliação da estação de tratamento de esgoto, que foi concluída somente em 2020.

Figura 23 - Localização do Condomínio Residencial Nova Muriaé, Distrito do Vermelho e o Residencial Vermelho II



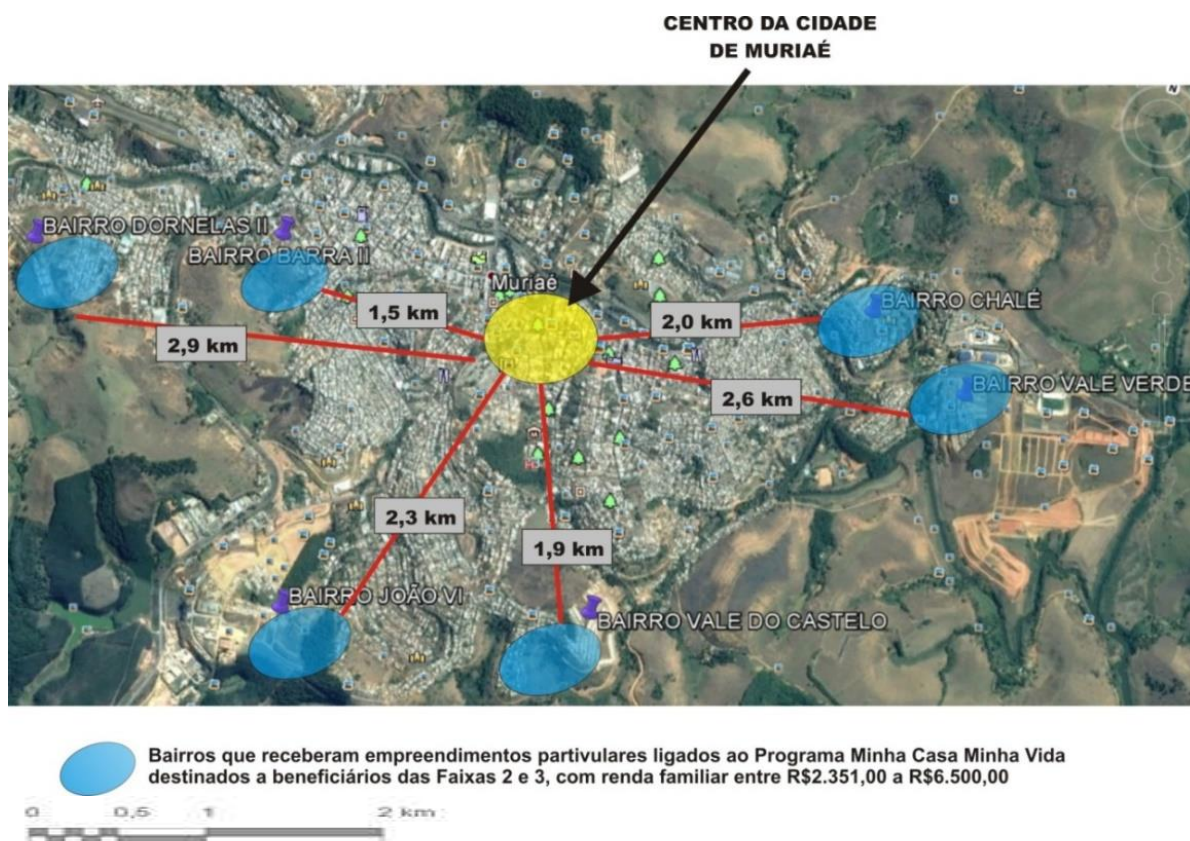
Fonte: <https://www.google.com/earth>. Imagem trabalhada pela autora.

Nesta mesma época, durante os anos de 2011 a 2015 o PMCMV continuou sendo solicitado para construção de outros conjuntos, porém para famílias com renda acima de quatro salários-mínimos e os locais escolhidos são áreas próximas ao centro, num raio aproximado de 3 km. Segundo relatado no PLHIS (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010) em relação a empreendimentos voltados exclusivamente para a população de baixa renda, existem um número cada vez maior de empresas

construtoras que lucram com esta construção.

Espalhados por vários bairros da cidade existem empreendimentos promovidos pelo setor empresarial, com a implantação de loteamentos ou construção de casas populares incluindo financiadas pelo PMCMV. Nota-se, porém que tais empreendimentos procuram áreas disponíveis mais próximas aos bairros consolidados da cidade (Figura 24), áreas estas que também foram identificadas no PLHIS, como possíveis áreas para habitação de interesse social. São áreas no Bairro Chalé, Bairro Dornelas, Bairro Vale Verde, Bairro Vale do Castelo, Bairro João VI e Barra II.

Figura 24 - Localização dos Empreendimentos vinculados ao programa MCMV em Muriaé e a distância em relação ao centro



Fonte: <https://www.google.com/earth/>, Imagem trabalhada pela autora.

Em Muriaé a expansão urbana provocada pela política habitacional determina áreas próximas ou distantes do centro em virtude da faixa de renda familiar em que os habitantes se enquadram.

Diante do quadro apresentado, vemos nas políticas públicas habitacionais, o reflexo do poderio local, que, por meio das ações de cooptação e coerção se impõe

por uma variabilidade de agentes sociais. (CIRINO, 2012). Analisando as políticas implantadas no município nas décadas de 1970, 1980, 1990 e as implantadas a partir de 2010, nota-se a ineficácia no objetivo de trazer à população o real direito à cidade. O que se vê é a segregação, o aumento da especulação, e políticas que refletem o objetivo de manter a posição dos agentes que conceberam aquele espaço. Segundo Cirino (2012), as repercussões destas políticas trazem à tona a concentração da pobreza, escassez de capital social e de infraestrutura nas áreas selecionadas principalmente no que se refere a implantação de habitações de interesse social. (CIRINO, 2012)

A expansão urbana se pautou na abertura de loteamentos periféricos sem a existência de uma legislação específica, o que resultou em um crescimento sem planejamento adequado e com poucos critérios. No item a seguir será abordado o histórico da legislação urbana do município no que se refere à habitação e ao planejamento urbano, como o desenvolvimento e a evolução do Plano Diretor Municipal que passou por uma revisão em 2019 e a atuação do Conselho Municipal de Planejamento (COMUPLAN) atuante no município desde 2006.

### **3.3 A Legislação Urbana Municipal e a Habitação de Interesse Social**

Esse item da pesquisa apresenta a evolução legislativa de Muriaé, no período de 2000 a 2022, no que se refere a política de habitação. Foram destacados nas leis os itens relacionados ao tema política habitacional e habitação de interesse social, assim como, a sua correspondência na organização da administração pública, quanto a determinação das atribuições para a execução da política habitacional.

Esse período temporal foi definido por apresentar o cenário existente antes da instituição do Plano Diretor em 2006 e depois de sua revisão em 2019.

O município de Muriaé, na década de 2000, teve sua estrutura organizacional, definida por meio da Lei Municipal nº 2.462/2000, que instituiu a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SMPDE), órgão então responsável pela coordenação da política urbana e habitacional do município. Segundo apontado pelo PLHIS (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010), as competências dessa Secretaria estavam relacionadas ao planejamento e ao controle urbano geral e à gestão da política setorial urbana de habitação de interesse social mais especificamente.

Conforme artigo 12 da referida Lei, as competências da SMPDE estão relacionadas ao estabelecimento de planos, programas e projetos das áreas urbanísticas, econômico social, orçamentária, de financiamento, meio ambiente e saneamento.

No artigo 13 suas atribuições são detalhadas e as mais diretamente ligadas a gestão da política urbana são:

- [...] 2- Coordenar as atividades de elaboração e de suplementação do plano diretor e do plano de ação do município, assim como a legislação correspondente.
- 3- Coordenar em articulação com a Secretaria Municipal de Fazenda, a elaboração do orçamento anual e plurianual de investimentos da Administração Pública Municipal e de acompanhar sua evolução.
- 4- Coordenar em articulação com a Secretaria Municipal de Fazenda, a captação e a assistência técnica e financeira ao desenvolvimento de projetos junto a órgãos e instituições nacionais e internacionais. [...]
- 6- Coordenar e elaborar em articulação com as secretarias e entidades, os projetos prioritários de investimento. (Lei Municipal nº 2.462/2000).

Além da Secretaria de Planejamento outro órgão que atuava diretamente na gestão da política habitacional, era a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, cuja competência mais relacionada ao tema, está no inciso 2 do artigo 31 da Lei 3.297/2006: “Planejar, coordenar e executar programas e atividades de promoção nas áreas de trabalho e geração de rendas, desenvolvimento comunitário e assistência social básica (...)” (MURIAÉ, 2006a) Como observado no PLHIS (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010), é uma competência de abrangência ampla que poderia traduzir-se no trabalho técnico social, que deveria ser integrado às intervenções físicas e jurídicas nos projetos de produção habitacional de interesse social da política habitacional.

Apesar da afirmação encontrada no PHLIS (2010), de que seria a Secretaria de Planejamento a responsável pela coordenação da política habitacional de Muriaé, no texto da Lei 3.297/2006, a palavra habitação ou interesse social não é sequer citada. Como visto no item anterior desta pesquisa, entre as décadas de 1990 e 2000, os investimentos mais relevantes realizados em habitação de interesse social no Município de Muriaé, foram efetuados pela ONG pró-moradia, tendo como agente do processo um movimento da igreja católica. Somente no fim da década de 2000, mais precisamente em 2009, a prefeitura adere ao Programa Minha Casa Minha Vida para em 2010 e 2011 executar as obras do Condomínio Residencial Nova Muriaé, e a concretização das 304 unidades de habitação de interesse social.

A Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, foi responsável pela gestão do desenvolvimento do Plano Diretor em 2006. Coordenou a implantação do sistema municipal de gestão da política habitacional, composto pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e seu Conselho Gestor, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, criados em atendimento às exigências para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>19</sup>. Também o desenvolvimento do PLHIS, ocorreu em atendimento às exigências para adesão ao SNHIS e ficou sob a coordenação dessa Secretaria. Sendo assim houve um movimento no estabelecimento de leis e atribuições na administração pública, no sentido de preparar Muriaé a estar apta a contratação de recursos federais para o setor habitacional.

Segundo Cirino (2012), em 2006 o processo de institucionalização do planejamento urbano é efetivado com a criação do Plano Diretor, elaborado pela Escola de Arquitetura da UFMG, em parceria com a Prefeitura Municipal de Muriaé e com a participação da população muriaeense. O Plano Diretor foi elaborado em cumprimento à exigência federal, constante no Estatuto da Cidade (2001), que o tornou obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Mais adiante o Plano Diretor será abordado detalhadamente com foco na questão habitacional, por hora voltarei a evolução da organização administrativa do município, em relação as atribuições do poder executivo.

Em 2011, a lei 2.462/2000 que dispunha sobre a estrutura organizacional da administração direta da prefeitura municipal de Muriaé foi revogada pela Lei nº 4.055, de 22 de março de 2011. Essa Lei instituiu a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio-ambiente (SMUMA), composta por um Departamento de Planejamento Urbano. Porém em suas atribuições não aparecia nenhuma referência a elaboração de planos que estabelecessem uma política habitacional no Município. Ficou a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) implementar e executar a Política Pública Municipal de Assistência Social por meio de projetos, programas e serviços visando o desenvolvimento social e a garantia dos direitos sociais. (MURIAÉ,

---

<sup>19</sup> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, tendo como objetivo principal implementar políticas e programas que promovessem o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Esse Sistema centralizava todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado inclusive pela Caixa Econômica Federal, por meio da qual o município, se habilitava para aderir ao PMCMV. (BRASIL, 2005).

2011)

Considerando a habitação como um direito social, estabelecido pela Constituição de 1988, essa secretaria teria um departamento denominado Secretaria Executiva, da qual fez parte um Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social, criado pelo Plano Diretor de 2006.

Em 2017, a lei anterior que dispunha sobre a estrutura organizacional da administração do Município é revogada pela lei nº 5.373, de 05 de janeiro de 2017, que estabelece então a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, que não traz mais em sua composição um departamento de Planejamento Urbano, e a qual compete, dentre outras atribuições regimentais: A elaboração, o acompanhamento, o controle e a implementação do Plano Diretor do Município e dos demais instrumentos que lhe são complementares. (MURIAÉ, 2017a)

A organização administrativa de Muriaé, ao longo dos anos deu novas denominações para suas secretarias e alterou suas atribuições, sem, no entanto, criar efetivamente um departamento ou cargo ligado a questão habitacional de interesse social<sup>20</sup>.

Em 2022, a lei complementar nº 6.544/2022, que alterou dispositivos da Lei Complementar nº 4.182, de 28 de dezembro de 2011 e da Lei nº 5.373, de 5 de janeiro de 2017, apresentou o estabelecimento na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do cargo de Coordenador do Departamento de Habitação e Interesse Social, que tem como atribuições:

Gerir e executar a Política Municipal da Habitação Social; Promover a regularização Urbanística e Fundiária de Assentamentos Precários, Loteamentos e Parcelamentos Irregulares; Planejar e coordenar a execução do processo de cadastro, análise e organização documental do Departamento de Regularização Fundiária; Participar de atividades e eventos internos e externos; Participar de comissões, conselhos e outros órgãos colegiados; Atender o público em geral; Executar demais atividades correlatas e outras atribuições que lhe forem conferidas por Lei ou delegadas. (MURIAÉ, 2022).

Após a apresentação resumida da evolução da criação de órgãos e alterações de suas atribuições em relação à política de habitação de Muriaé, no período de 200

---

<sup>20</sup> Apesar dessa atribuição específica ter sido fundamental para algumas ações, como no desenvolvimento do Plano Diretor em 2006, em sua revisão em 2019, na contratação do PMCMV pelo Município em 2010, para a construção de 304 unidades habitacionais e posteriormente na concretização da segunda fase do PMCMV em 2016, com a construção de mais 563 unidades habitacionais de interesse social.

a 2022 (Quadro 2), é proposto a seguir uma breve análise da evolução da legislação sobre o tema, para que seja possível estabelecer uma correspondência entre a política habitacional do ponto de vista legislativo e do ponto de vista executivo. Entendendo que as duas esferas da administração pública deveriam andar juntas a fim de viabilizar a prática da política habitação pretendida.

Quadro 2 – Leis que dispõem sobre a estrutura organizacional da administração da prefeitura municipal de Muriaé, e a indicação de órgãos administrativos com atribuição ligada a política de Habitação

Ano	Legislação	Órgão cuja atribuição está relacionada à Habitação	Departamento ou cargo Específico para a Habitação
2000	Lei Municipal nº 2.462/2000	- Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	- Sem definição de departamento ou cargo específico  - Sem definição de departamento ou cargo específico
2011	Lei Municipal nº 4.055/2011	- Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente	- Departamento de Planejamento Urbano
		- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	- Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
2017	Lei Municipal nº 5.373/ 2017	- Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente	- Extinção do Departamento de Planejamento Urbano
2022	Lei Municipal nº 6.544/2022	- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	- Coordenador do Departamento de Habitação de Interesse Social

Fonte: Elaborado pela autora.

A legislação ainda vigente em 2023, relacionada à política habitacional de interesse social, e a qual posteriormente foram somadas as determinações do Plano Diretor e de sua revisão, é a Lei Municipal nº 1.468/1990, que institui a Lei Orgânica.

A Lei Orgânica garante ao munícipe o direito à moradia, impondo ao Poder Público Municipal a responsabilidade de assegurá-la à população (MURIAÉ, 1990). E o Plano Diretor, por sua vez, reforçou essa responsabilidade, indicando que a moradia digna não só é um direito universal, como também é uma diretriz e um objetivo estratégico da Política Urbana do Município de Muriaé. O Plano Diretor de 2006, ainda impôs como ação prioritária de implementação das diretrizes de desenvolvimento urbano e municipal, a criação de um programa de regularização fundiária de interesse social e um programa de produção de moradia para a população de baixa renda, ações de importância estrutural para a política habitacional de interesse social. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010)

Alguns pontos da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor, instituído pela Lei

Municipal nº 3.377/2006, merecem destaque no que tange a garantias e condições para o desenvolvimento da política habitacional de interesse social.

O artigo 177 da Lei orgânica dispõe que as áreas destinadas à regularização são aquelas ocupadas por população de baixa renda e devem ser regularizadas no sentido de se garantir o título de domínio ao ocupante, a urbanização física e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários de caráter prioritário, como, por exemplo, as vias de acesso e a estrutura de saneamento.

O artigo 178 determina a participação popular assegurada na elaboração do Plano Diretor.

A Lei Orgânica reconhece que cabe ao poder público local a responsabilidade quanta a garantia aos munícipes do direito à moradia, e o faz de forma enfática no artigo 1º, parágrafo 2º; no artigo 4º, inciso V e no artigo 179. Porém mais importante é a definição no artigo seguinte, o 180, que dá abrangência do termo moradia, e vale aqui ser detalhado:

- Acesso à terra, ou seja, possibilidade de não só se ter o acesso físico ao imóvel, mas também a de ter segurança jurídica sobre a posse ou sobre o domínio dele, quando a finalidade é a moradia. Em todo caso, esse acesso deve garantir condições de habitabilidade ao munícipe;
- Edificação propriamente dita;
- Integração à malha urbana, de tal forma que regiões, Bairros, vilas, ruas e unidades habitacionais devem integrar-se organicamente à cidade através do sistema de vias públicas;
- O acesso à infraestrutura urbana e equipamentos sociais, o que significa que todos, sem distinção, devem servir-se do sistema de transporte, de educação, de cultura, do desporto, dos equipamentos urbanos como as praças e os parques, e tantas outras estruturas e equipamentos quantos forem disponíveis. (MURIAÉ, 1990).

O artigo 181, da Lei Orgânica, apresenta as ações para assegurar o direito à moradia, devendo o Município atuar na oferta de habitações e lotes urbanizados para a população de baixa renda, na formação de reserva de terrenos para a implementação de programas habitacionais, na implantação de programas de redução de custo de materiais de construção; no desenvolvimento de técnicas de barateamento do custo da construção; incentivando as cooperativas habitacionais; na regularização fundiária de favelas e loteamentos irregulares; na acessória à população sobre o processo de usucapião urbano; na criação de plano de habitação especial para servidores públicos municipais. Todas estas ações devem ser realizadas nos termos da política de habitação que, conforme o artigo 181, deverá ser elaborada e

implementada consoante ao Plano Diretor, integrada à política urbana e às políticas sociais.

Quanto a oferta de moradia para a população de baixa renda, o artigo 184 da Lei Orgânica, determina que a municipalidade deve promover licitação para a execução de conjuntos habitacionais e loteamentos com urbanização simplificada, assegurando a posterior instalação de infraestrutura se esta não estiver implantada. O objetivo dessa licitação é ofertar as unidades resultantes por preço reduzido àqueles que não possuem nenhum outro imóvel. No caso de implantação de conjunto habitacional o Município deve incentivar a criação de atividades econômicas para que se gerem empregos aos residentes. Esta regra visa à fixação da população beneficiada pelas unidades habitacionais na área. Quando o conjunto habitacional compreende mais de 200 unidades habitacionais, é necessária a elaboração de um relatório de impacto ambiental e econômico-social, podendo este ser discutido em audiências públicas.

Segundo a Fundação Israel Pinheiro (2010), quando comparado à Lei Orgânica, o Plano Diretor de Muriaé (MURIAÉ, 2006) apresenta uma importante evolução sobre a compreensão do papel do Poder Público em relação à questão da habitação. Já no inciso VII de seu artigo 4º estabelece que seja um objetivo geral da política de desenvolvimento urbano “[...] garantir o direito à moradia.”. Aqui entende-se que o conteúdo do direito à moradia, presentes no artigo 179 da Lei Orgânica, quais sejam, o acesso à terra, à edificação propriamente dita, à integração à malha urbana e o acesso à infraestrutura urbana e equipamentos sociais deveriam ser buscados a todo momento nas políticas urbanas, especialmente habitacionais, do Município. (MURIAÉ, 1990).

Neste sentido, as políticas de habitação não podem ser tomadas como medidas paliativas, como uma correção momentânea do um passivo habitacional e de urbanização. Ao contrário, devem ser pensadas e executadas no intuito de garantir verdadeiramente a moradia digna, dando acesso pleno ao cidadão às funções sociais da cidade. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010, p. 53)

No artigo 12 do Plano Diretor, estabelece as diretrizes da política municipal de habitação, destacando os seguintes itens:

- [...] - Incentivar e promover o reassentamento dos moradores em áreas de risco;
- Incentivar a implantação de programas de habitação de interesse

social pela iniciativa privada.

- Estimular formas consorciadas para produção de moradias de interesse social com a participação do Poder Público, da iniciativa privada e da comunidade.
- Estabelecer políticas e programas de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais, garantindo assessoria técnica e jurídica gratuita às famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social.
- Criar e delimitar zonas especiais de interesse social: as zonas de especial interesse social (ZEIS)
- Implantar um Programa de Melhoria das Moradias para a população de baixa renda;
- Estimular o uso de mecanismos que garantam a matriz financeira e energética das famílias de baixa renda, por meio, entre outros, do uso de coletores solares para o aquecimento de água;
- Garantir o controle e a fiscalização efetiva das obras. (MURIAÉ, 2006)

O Plano Diretor de 2006 em seu artigo 41, determinava a criação de um Departamento Municipal de Planejamento Urbano, o órgão executivo da política de planejamento e desenvolvimento, vinculado à administração direta municipal, com competência para coordenar e acompanhar as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de infraestrutura e de mobilidade e fiscalizar o atendimento da legislação de planejamento do ordenamento territorial municipal. Tal Departamento foi criado em 2011, pela Lei nº 4.055/ 2011 e extinto em 2017, pela lei nº 5.373/2017. Conforme visto anteriormente, na breve revisão da evolução da organização administrativa do município, em seu quadro de departamentos e cargos não fixou uma posição, órgão ou departamento, que promoveria a execução das ações relacionadas a política habitacional preconizadas tanto na Lei Orgânica, quanto no Plano Diretor de 2006.

Ainda em 2006, após a aprovação da lei que instituiu o Plano Diretor, foi criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS)<sup>21</sup> e instituído o Conselho Gestor do FMHIS.

O FMHIS teria como objetivo, “[...] centralizar e gerenciar recursos

---

<sup>21</sup> A receita do FMHIS é constituída de:

- I – Dotações do Orçamento Geral do Município, classificados na função de habitação;
- II – Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FMHIS;
- III recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- IV – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- V – Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS;
- VI – Até 1% dos recursos recebidos pela PMM provenientes do repasse do FPM;
- VII – até 2% dos recursos recebidos pela PMM provenientes do repasse do ICMS
- VIII – até 10% doas recursos arrecadados pela PMM dos impostos referentes ao ITBI;
- IX – Até 5 % dos recursos arrecadados pela PMM dos impostos referentes ao IPTU;
- X – O total das multas por atraso ou inadimplência devidos referentes ao recolhimento de IPTU;
- XI – receitas advindas de venda ou transferência de potencial construtivo;
- XII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (MURIAÉ, 2006)

orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas a população de baixa renda.”

Conforme descrito na lei, a presidência do Conselho Gestor<sup>22</sup> seria do representante da Secretaria de Planejamento e Habitação e a responsabilidade por proporcionar meios para o exercício das competências do Conselho. Porém hoje, em 2023, não existe essa Secretaria na administração atual. Em pesquisa nos sites da Prefeitura e Câmara dos Vereadores não foi encontrada uma lei que transferisse essas atribuições a um outro órgão municipal.

No Plano Diretor de 2006, foi indicada a criação do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, como um instrumento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, um órgão colegiado, consultivo e opinativo, sem poder decisório ou vinculativo às decisões do Poder Executivo. Tinha como principais funções a formulação, o monitoramento, a fiscalização e a avaliação das políticas públicas de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor. Sua atribuição seria auxiliar na coordenação e acompanhar a execução das políticas urbana, de habitação, de preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico, no limite da sua competência. (MURIAÉ, 2006)

A lei nº 5.512/2017, altera o artigo 39 do Plano Diretor de 2006, modificando o nome do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, para ser denominado por Conselho Municipal de Planejamento Ambiental Urbano - COMUPLAN. Na revisão do Plano Diretor em 2019, o COMUPLAN, passou a ter caráter deliberativo e atribuições importantes para a política de desenvolvimento urbano e territorial de Muriaé. Também teve alterado o número de membros, de 18 para 23, conforme disposto na Lei Complementar nº5.915/2019.

Em relação, a composição do COMUPLAN, estabelecida no primeiro Plano diretor em 2006 e modificada na revisão em 2019, a diferença foi que aumentaram 2

---

<sup>22</sup> O Conselho Gestor é um órgão de caráter deliberativo, paritário, de natureza participativa, composto por 8 (oito) representantes, conforme a seguir:

I - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação;

II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Fazenda;

III - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;

IV - 1 (um) representante da Câmara Municipal;

V - 2 (dois) representantes da sociedade civil organizada;

VI - 2 (dois) representantes dos movimentos populares.

§ 2º A Presidência do Conselho Gestor do FMHIS será exercida pelo Representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação.

§ 4º Competirá à Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências. (MURIAÉ, 2006).

membros representantes do poder Executivo, que teve especificado de que órgão ou departamento deveria pertencer cada membro. Aumentou mais 1 membro do Poder legislativo e foram incluídos 2 novos membros representantes do Corpo de Bombeiros e da Defesa Civil. A representatividade do setor empresarial foi reduzida para 1 membro.

Ficou estabelecido na revisão do Plano Diretor<sup>23</sup> em 2019, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDES, com a finalidade de direcionar os recursos financeiros para a execução e aplicação das diretrizes e ações voltadas para o desenvolvimento do território municipal, integrantes ou decorrentes do Plano Diretor Participativo de Muriaé. Ficou a cargo do COMUPLAN a elaboração do plano de aplicação dos recursos deste fundo que deve ser compatível com a Lei Orçamentária.

O FUNDES terá recursos provenientes de repasses de origem orçamentária da União ou Estado de Minas Gerais a ele destinados. Empréstimos ou operações financeiras internas ou externas a administração pública; Contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas; Contribuições ou doações de entidades internacionais; Acordos, contratos, consórcios e convênios; Rendimentos obtidos com a aplicação de seu próprio patrimônio; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo; Retornos e resultados de suas aplicações; e Multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações. Os recursos do FUNDES serão aplicados em consonância com as disposições da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conforme disposto no Plano Diretor. (MURIAÉ, 2019)

A revisão do Plano Diretor Participativo (PDP), instituída pela Lei Complementar nº 5.915/ 2019, dividiu o Plano em 3 Eixos Estratégicos: Eixo I - Cidade Sustentável e Funcional; II - Cidade Inteligente e Empreendedora; e III - Cidade Integradora e Humana. (MURIAÉ, 2019)

No que diz respeito ao tema habitação, no Eixo II - cidade inteligente e empreendedora, essa questão é tratada no artigo 18 , item XVII, onde diz que o objetivo de adotar sistemas inteligentes e integrados de gestão pública, tem como uma das diretrizes, gerir o Setor de Regularização Fundiária e Habitação, com as atribuições de planejar, coordenar e executar a Política Fundiária, conforme diretrizes

---

<sup>23</sup> Com a revisão do Plano Diretor em 2019, o FUNDES substituiu o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), instituído no Plano Diretor de 2006, e o COMUPLAN substituiu o Conselho Gestor do FMHIS com mais atribuições e representatividade, com maior diversidade na representatividade dos diversos setores de interesse e um maior número de membros.

deste PDP, além de mediar e prevenir conflitos que envolvam a posse da terra, contribuindo para a efetiva promoção e defesa dos direitos humanos de acesso à propriedade;

No eixo III - cidade integradora e humana, o tema habitação é abordado, com objetivo de Reestruturar a Política Habitacional do Município segundo os critérios estabelecidos pela Política Nacional de Habitação e demais diretrizes da Política Urbana de Muriaé; além de promover a revisão e implantação PLHIS;

O capítulo II, do PDP é dedicado inteiramente as Áreas de Especial Interesse, entendidas como porções do território que exigem tratamento especial devido a determinadas especificidades, cumprindo funções no planejamento e no ordenamento territorial de Muriaé, estando sujeitas ao estabelecimento de planos, projetos ou instrumentos urbanísticos específicos. No artigo 69 são determinadas 5 áreas:

- I - Área de Especial Interesse Turístico - AIT, que se subdivide em Histórico - AIT H e Natural - AIT N;
- II - Área de Especial Interesse para Qualificação da Paisagem Urbana - AIQP;
- III - Área de Especial Interesse para Regularização Fundiária - AIRF;
- IV - Área de Especial Interesse para Ocupação Prioritária e Adensamento Populacional - AIOA; e
- V - Área Especial de Interesse Social – ZEIS. (MURIAÉ, 2019)

Na AIRF, são estabelecidas como diretrizes envolvendo a habitação de interesse social, o aprimoramento dos instrumentos legais voltados à regularização fundiária de interesse social com as seguintes estratégias:

- I - Instituir o Plano Local de Habitação de Interesse Social, considerando a necessidade de: rever conceitos, identificar e mapear novas ocupações informais;
- II - Priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, assegurando a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes.
- III- Organizar a estrutura da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente voltada à prestação de assistência técnica gratuita para habitação de interesse social, com base na Lei Federal nº 11.888/2008;
- IV - Intensificar e otimizar os processos de fiscalização de ocupações irregulares e ilegais.
- V - Realocar, quando houver consentimento e havendo disponibilidade orçamentária as pessoas em condições de vulnerabilidade social, localizadas em áreas de risco, ocupações irregulares ou em situação de rua. (MURIAÉ, 2019)

Das cinco áreas consideradas de Especial Interesse, 4 são definidas e tem suas diretrizes estabelecidas em seções específicas na Lei, com exceção da Área Especial de Interesse Social – ZEIS, somente é citada no artigo 69. Em 2022, com a

produção da Proposta de revisão da Lei de Parcelamento, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, as ZEIS são definidas e tem seus objetivos descritos, como será apresentado adiante.

A revisão do Plano Diretor foi iniciada em 2018, em parceria com a Geo Brasilis<sup>24</sup> que realizou a leitura técnica e comunitária de Muriaé, com o objetivo de compreender os aspectos que condicionavam e definiam as principais questões territoriais do município.

As informações coletadas foram sistematizadas em torno de seis eixos temáticos, são eles: Aspectos Regionais, Aspectos Físicos-ambientais, Aspectos Socioeconômicos, Aspectos Territoriais, Aspectos de Infraestrutura e serviços públicos, Aspectos Institucionais. A participação da comunidade foi assegurada visando garantir conhecer a realidade de Muriaé, e se deu por meio da realização de oito oficinas comunitárias, Reunião com o COMUPLAN, Reunião com a Associação de Arquitetos e Urbanistas de Muriaé e com os representantes do CREA e reunião com a Câmara Municipal de Vereadores. Esse trabalho produziu um diagnóstico que serviu de subsídio para a composição do projeto de Lei, que posteriormente foi elaborada como a Lei Complementar nº 5.915/ 2019, o Plano Diretor de Muriaé, que traz um horizonte de planejamento para os próximos 10 anos. (MURIAÉ, 2019).

No último título do Plano Diretor, Disposições Finais e Transitórias, dentre outras demandas são definidos prazos para elaboração de documentos relevantes à ocupação urbana e ao ordenamento territorial, dentre eles: Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo; Revisão do Código de Obras e Edificações; Revisão do Código de Posturas Municipais. A empresa Geo Brasilis foi contratada para realizar uma proposta de revisão da legislação urbanística, edilícia e de posturas, feita a partir da realização de uma Leitura Técnica e Comunitária que contou com a contribuição de um grupo de trabalho, formado por técnicos e representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente,

Na proposta apresentada os destaques em relação ao tema Habitação de Interesse Social serão descritos, dando continuidade à análise da evolução da

---

<sup>24</sup> Geo Brasilis empresa de consultoria, planejamento, meio ambiente e geoprocessamento, contratada pela Prefeitura Municipal de Muriaé, para desenvolvimento do processo de revisão do Plano Diretor em 2018 e novamente contratada em 2021 para elaboração do processo de atualização da Legislação Urbanística, Edilícia e de Posturas de Muriaé.

legislação de Muriaé nessa questão.

O Título IV do Plano Diretor é dedicado aos instrumentos de ordenamento territorial de Muriaé que estruturados a partir do Macrozoneamento, das Áreas de Especial Interesse e da Estruturação Viária. Em relação ao Macrozoneamento, ao definir uma Macrozona de Consolidação Urbana – MCU, encontra-se na proposta de revisão da Lei de Parcelamento, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, como um dos objetivos, localizar no território as áreas de interesse social para promoção da melhoria da qualidade infraestrutura urbana e alocação das demandas existentes, em complementação às Áreas de Especial Interesse para Regularização Fundiária – AIRF previstas no PDP. (GEO BRASILIS, 2022).

A Macrozona de Consolidação Urbana – MCU e a Macrozona de Expansão Urbana Controlada – MEU, propostas são divididas em 12 zonas, dentre elas configura-se as Zona de Especial Interesse Social – ZEIS (1 e 2)<sup>25</sup>

Os objetivos das ZEIS foram assim definidos:

- Atuar prioritariamente em projetos e obras de intervenções urbanísticas, melhorias ambientais e de regularização fundiária; de modo a reduzir os danos ambientais e os desequilíbrios urbanos e sociais decorrentes das ocupações espontâneas e irregulares;
- Controlar e impedir a ocupação de encostas íngremes e margens de rios e córregos no município;
- Coibir o crescimento e a dispersão dos núcleos urbanos irregulares, promovendo a fiscalização, a demarcação urbanística e a regularização fundiária, nos moldes da Lei Federal nº 13.645/2017;
- Nas áreas de risco, realizar estudos geotécnicos e hidrológicos para embasar os projetos e/ou obras de contenção de encostas e de drenagem respaldados por profissionais habilitados; e
- Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS), nas proximidades da ocupação consolidada e da infraestrutura instalada. (GEO BRASILIS, 2022)

---

<sup>25</sup> • ZEIS 1: engloba porções do território, localizadas na sede e nos distritos, caracterizadas pela existência de núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda. Esta zona se sobrepõe às Áreas de Especial Interesse para Regularização Fundiária – AIRF indicadas pelo (Lei Municipal nº 5.915/2019) e à Setorização Parcial de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Movimentos de Massa, Enchentes e Inundações, cujo estudo foi elaborado pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM em 2019, considerando os seguintes critérios: (i) precariedade habitacional e (ii) inexistência de infraestrutura urbana básica. As ZEIS 1 se destinam, predominantemente, à melhoria da qualidade urbanística, de infraestrutura, ambiental das ocupações precárias e informais, promovendo a regularização fundiária, bem como à provisão de novas habitações, equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais.

• ZEIS 2: composta por glebas vazias, com base no Plano de Habitação de Interesse Social de Muriaé (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010), retiradas as áreas com declividade acentuada e não passíveis à ocupação urbana e áreas já consolidadas. Esta zona deverá ser destinada predominante para a produção de Habitação de Interesse Social, voltada às famílias com renda mensal de até seis salários-mínimos. (GEO BRASILIS, 2022)

Nas determinações relacionadas ao parcelamento do solo, em relação à habitação de interesse social, a proposta traz a definição de Loteamento Residencial de Interesse Social, no qual 70% das áreas destinadas a lotes devem ser compostas por imóveis para atender à população com renda familiar não superior a seis salários-mínimos, e o empreendimento deve estar vinculado a programas de habitação de interesse social promovidos por órgãos do governo federal, estadual e/ou municipal;

O quadro 3, sintetiza as determinações de cada uma das Leis analisadas, quando observadas os aspectos ligados a Política Habitacional, e especialmente a Habitação de interesse Social.

Quadro 3 – Instrumentos reguladores da Política de Habitação de Muriaé

Ano	Instrumento	Principais Determinações em relação a Política Habitacional e Habitação de Interesse Social
1990	Lei Orgânica nº 1468/1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia de moradia digna sob responsabilidade do poder público municipal</li> <li>- Garantia de título de domínio ao ocupante de baixa renda, das a serem regularizadas.</li> <li>- Implantação de equipamentos urbanos e comunitários de caráter prioritário nas áreas a serem regularizadas.</li> <li>- Garantia de participação na elaboração do Plano Diretor</li> <li>- Atuação do Município na oferta de habitações e lotes urbanizados para a população de baixa renda.</li> <li>- Atuação do Município na formação de reserva de terra; Implantação de programas de redução de custo de materiais de construção, e de técnicas de barateamento do custo da construção, para a implementação de programas habitacionais.</li> <li>- Incentivo as cooperativas habitacionais;</li> <li>- Assessoria à população no processo de usucapião urbano;</li> <li>- Criação de plano de habitação especial para servidores públicos municipais.</li> <li>- Promover licitação para a execução de conjuntos habitacionais e loteamentos com urbanização simplificada, assegurando a posterior instalação de infraestrutura se esta não estiver implantada.</li> <li>- Incentivar a criação de atividades econômicas para que se gerem empregos nas proximidades dos conjuntos habitacionais.</li> <li>- Elaboração de um relatório de impacto ambiental e econômico-social, em caso de construção de conjuntos com mais de 200 unidades habitacionais.</li> </ul>

2006	Plano Diretor nº 3377/2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia de moradia digna como um objetivo estratégico da Política Urbana do Município de Muriaé</li> <li>- Incentivar e promover o reassentamento dos moradores em áreas de risco;</li> <li>- Incentivar a implantação de programas de habitação de interesse social pela iniciativa privada.</li> <li>- Estabelecer políticas e programas de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais.</li> <li>- Criar e delimitar zonas especiais de interesse social (ZEIS)</li> <li>- Implantar um Programa de Melhoria das Moradias para a população de baixa renda;</li> <li>- Estimular o uso de mecanismos sustentáveis de matriz financeira e energética para as famílias de baixa renda</li> <li>- Garantir o controle e a fiscalização efetiva das obras.</li> <li>- Criação de um Departamento Municipal de Planejamento Urbano</li> <li>- Criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS)</li> <li>- Estabelecimento do Conselho Gestor do FMHIS</li> <li>- Criação do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, como um instrumento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, um órgão colegiado, consultivo e opinativo.</li> </ul>
2019	Revisão do Plano Diretor nº 5915/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, que já havia sido renomeado para COMUPLAN, passa a ter caráter deliberativo e consultivo.</li> <li>- Atribuições do COMUPLAN: fiscalizadora, normativa, mobilizadora e propositiva sobre o planejamento das políticas de desenvolvimento urbano e territorial no Município de Muriaé. Vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, ou a que vier a lhe substituir.</li> <li>- Aumento do número de membros de 18 para 23 membros.</li> <li>- Criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDES.</li> <li>- Definição entre as áreas de Especial Interesse da Área de Especial Interesse para Regularização Fundiária - AIRF; e da Área Especial de Interesse Social – ZEIS.</li> </ul>
2022	Proposta de Revisão da LPZUOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição e determinação dos objetivos do estabelecimento das ZEI 1 e ZEI 2</li> <li>- Proposta de parcelamento de solo direcionado a Habitação de Interesse Social - Loteamento Residencial de Interesse Social</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora, 2023

Ao analisar a evolução da legislação urbana em Muriaé, e buscar fazer uma correlação entre as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor (PD) de 2006, e a estrutura organizacional da administração pública, observa-se uma inconsistência na conservação de departamentos e órgãos cujas atribuições eram fundamentais para a execução do Plano.

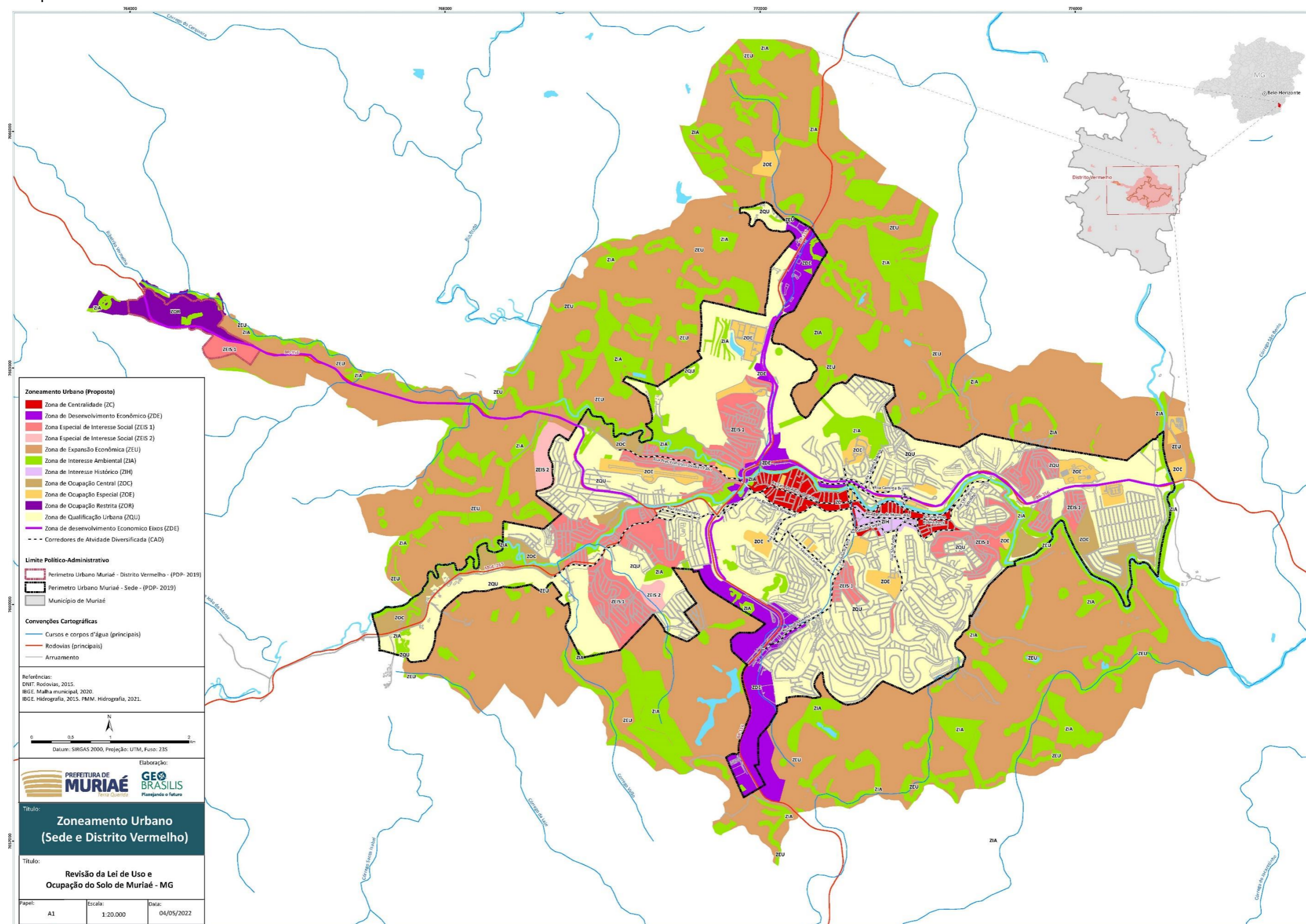
No Plano diretor de 2006, foram definidos instrumentos de Intervenção Urbana, porém segundo o diagnóstico realizado pela Geo Brasilis (2018) para a revisão do Plano, nenhum deles foi objeto de legislação específica que iria estabelecer critérios para sua aplicação. Uma das metas do PD, destacadas com prazo determinado para o ano de 2007, era a elaboração ou atualização das Leis Urbanísticas, e somente foram realizadas alterações pontuais na Lei de Perímetro Urbano e estabelecida a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 5.441/2017), 10 anos após o vencimento

do prazo, e ainda assim o zoneamento estabelecido pelo PD não foi incorporado nem regulamentado. (MURIAÉ, 2017b; GEO BRASILIS, 2018)

Ao analisar os efeitos reais do Plano Diretor elaborado em 2006 na cidade de Muriaé, passados 12 anos de sua existência até sua revisão, é impossível não se recordar das ilusões pontuadas por Flavio Villaça (2005), e que infelizmente ainda são enxergadas atualmente. No caso de Muriaé, se considerarmos, com base no pensamento de Villaça (2005), o plano sendo constituído por propostas de duas categorias, aquelas que cabem à Prefeitura executar e aquelas que cabem ao setor privado obedecer, nenhum dos dois tipos de propostas foram concretizadas. As medidas administrativas ficaram carentes das legislações específicas que iriam torná-las aplicáveis, e até mesmo os responsáveis indicados no PDP para coordenar a criação dos Fundos, Conselhos e elaboração das propostas de regulamentação foram desmontados, renomeados e se perdeu a figura do “dono” da missão. O controle de Uso e Ocupação do Solo não foi atualizado permanecendo como base de análise o Zoneamento contido em um mapa obsoleto, datado de 1987, que não abrangia em sua totalidade a zona urbana, ficando também o setor privado sem ter o que obedecer.

A expectativa para os anos que sucederão a revisão do Plano, e que já está oficializada na Lei nº 5.915/2019, é a de que o discurso tenha avançado, no sentido da definição de metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais presentes na cidade. Em relação à Política de Habitação, é dada atenção a questão da reurbanização de assentamentos de interesse social com recursos no FUNDES. O plano incorpora diretrizes do Estatuto das Cidades, como instituição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, inclusive em áreas vazias; como pode ser observado no Mapa de Zoneamento Urbano, que consta da atualização da lei de Uso e Ocupação do Solo, que tramita na Câmara dos Vereadores para aprovação. A figura 25 apresenta o Mapa de Zoneamento Urbano da Sede e Distrito do Vermelho que consta na proposta de revisão da legislação urbanística contratada pela prefeitura Municipal de Muriaé por meio do Contrato nº 115/2021.

Figura 25 - Mapa de Zoneamento Urbano da Sede e Distrito do Vermelho



Fonte: Geo Brasilis, 2021.

Os instrumentos da política urbana definidos para Muriaé no PD 2019, integram as estratégias de ordenamento territorial estão em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), e já possuem no próprio PD seus critérios e áreas de aplicação, objetivos, prazos e valores.

O Plano Diretor 2019, propõe como um instrumento voltado para a política habitacional, a criação do FUNDES, que tem como aplicação a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária, com foco na Área de Especial Interesse para a Regularização Fundiária - AIRF, e na aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária;

Em contrapartida, o PDP 2019, não traz a definição de diretrizes, objetivos e prazos para a elaboração de um Plano Municipal de Habitação especificamente. Não existe uma determinação de prioridade de investimento, definição de obras e investimentos concretos na área habitacional. Os assuntos relacionados à habitação de interesse social, ficaram a cargo do COMUPLAN, que possui outras 14 atribuições. Apesar de não aparecer no PDP 2019, como visto anteriormente, uma lei recente de 2022, instituiu o cargo de Coordenador do Departamento de Habitação e Interesse Social, locado na Secretaria de Desenvolvimento Social que tem como atribuição gerir e executar a Política Municipal da Habitação Social. Poderia ter sido previsto um conselho voltado para o controle social dessa política de habitação, apesar de que, como alertado por Cardoso e Silveira (2011), muitos destes conselhos são instituídos apenas para cumprir as regras do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Para finalizar esse tópico, as análises conclusivas serão referenciadas nas considerações contidas no capítulo *O Plano Diretor e a Política de Habitação* de autoria de Adauto Lúcio Cardoso e Maria Cristina Bley da Silveira (2011), cujo trabalho apresenta um balanço sintético dos aspectos referentes às políticas municipais para a habitação de interesse social, a partir dos elementos fornecidos pelos Relatórios de Avaliação dos Planos Diretores Participativos.

Segundo Cardoso e Silveira (2011), em larga maioria dos casos os municípios analisados, não foram capazes de romper a barreira do discurso e implementar concretamente um programa de ações voltado para a superação da ordem urbanística excludente comum às cidades brasileiras. Isso foi verificado em Muriaé, que mesmo após 4 anos de existência do PDP 2006 e da elaboração do PLHIS em 2010, com a indicação de locais próximos a cidade para o estabelecimento do CRNM, determinou

uma área distante, no distrito do Vermelho e sem a oferta da infraestrutura básica.

Como considerado por Cardoso e Silveira (2011), o zoneamento foi pouco utilizado para garantir incremento no acesso à terra urbanizada e bem localizada e à moradia. No PDP de 2006 de Muriaé, a definição de ZEIS apenas demarcou áreas já ocupadas por habitações de baixa renda em ocupação irregular, e mesmo assim esse zoneamento não foi efetivado, como já visto. No PDP de 2019, de acordo com o Mapa de Zoneamento Urbano apresentado (Figura 25), as ZEIS novamente foram demarcadas em áreas já ocupadas, denominada ZEIS 1, e somente foram demarcadas duas áreas vazias como ZEIS 2, representando uma pequena delimitação espacial.

Quanto aos demais aspectos relacionados à interação dos Planos Diretores com a política de habitação, como verificado por Cardoso e Silveira (2011), no PD 2019 de Muriaé, prevalece a ausência de estratégias socio territoriais, como a quase totalidade dos Planos analisados, o PD de Muriaé se limita a tratar genericamente o assunto Habitação, enumerando objetivos e diretrizes, sem, no entanto, definir prazos, recursos e mapeamento das ações. Inclusive não fazendo nenhuma referência ao desenvolvimento do Plano Municipal de Habitação, deixando nítida a falta de estratégias concretas para o enfrentamento do problema habitacional, bem como de instrumentos específicos.

No capítulo 3 da pesquisa será apresentada a caracterização dos Objetos de Estudo, o distrito do Vermelho e os conjuntos habitacionais, onde serão identificadas diversas das condições aqui analisadas e que poderiam ter sido evitadas ou modificadas a partir da prática da legislação instituída ou do desenvolvimento da legislação de forma mais eficiente.

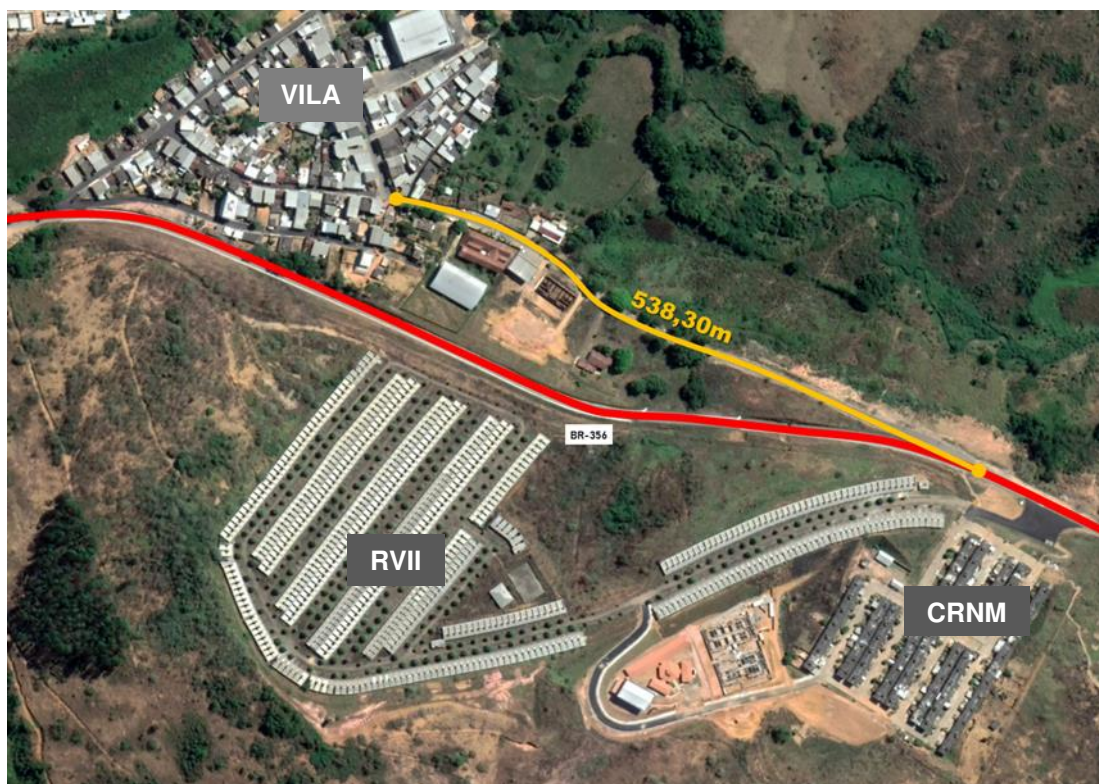
#### **4. CAPÍTULO 3 – OBJETOS DE ESTUDO: DISTRITO DO VERMELHO, A VILA E OS CONJUNTOS HABITACIONAIS**

Esse capítulo tem por objetivo a caracterização do Distrito do Vermelho, onde os conjuntos habitacionais foram implantados, e a caracterização desses conjuntos: o CRNM e o RVII. Como citado anteriormente, no capítulo de introdução da pesquisa, os objetos de estudo foram investigados a partir da análise de sua inserção urbana. Esses três objetos de estudo formaram os múltiplos casos incorporados da estratégia metodológica de pesquisa. (YIN, 2015)

Para realização do estudo de caso, que é a “investigação do fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real” (YIN, 2010, p. 33), esses objetos foram caracterizados nos aspectos territoriais, aspectos de infraestrutura e serviços públicos. Um ponto importante dessa caracterização, foi que, apesar dos dois conjuntos habitacionais estarem no perímetro urbano do Distrito do Vermelho, eles serão tratados separadamente do distrito uma vez que há uma barreira física formada pela rodovia BR 356, e os 540 metros que necessitam ser percorridos para alcançar a vila do distrito, onde estão localizados os principais equipamentos públicos, de serviço e comércio. (Figura 26).

No capítulo 4, serão apresentados os parâmetros de avaliação de inserção urbana dos conjuntos habitacionais, como esse limite formado pela BR356, criou uma barreira de acesso e dificultou o compartilhamento dos equipamentos públicos, de serviço e comércio entre os moradores da vila e dos conjuntos habitacionais.

Figura 26 – Distância entre os três objetos de estudo – dois conjuntos habitacionais: RVII, CRNM e a Vila do distrito do Vermelho



Fonte: *Google Earth* (2023), editada pela autora (2023).

O desenvolvimento do capítulo 3 apresenta o resultado da análise de documentos, a contribuição de outras pesquisas já realizadas nestes locais, a coleta de dados em órgãos oficiais e os resultados da exploração por meio de visitas à área de estudo e levantamentos fotográficos realizados com percurso local.

#### 4.1 O Distrito do Vermelho: histórico da formação, expansão do distrito e seu papel no município de Muriaé

Caracterizar o Distrito do Vermelho nesta pesquisa é um passo fundamental para responder à pergunta norteadora desse estudo: Os conjuntos habitacionais implantados distantes da sede do município, e próximos a uma outra área urbana, em um distrito, encontram condições de inserção urbana? Pois trata-se do distrito que recebeu a implantação dos dois conjuntos habitacionais e que tornou incomum a ação do PMCMV em Muriaé.

O que tornou esse caso incomum, é que em Muriaé o PMCMV diferente de como foi visto em outros locais do país, não implantou o conjunto habitacional na

periferia da cidade, e sim ao lado da vila de um Distrito Municipal. Isso ocorreu pelo mesmo motivo que levou os conjuntos habitacionais para a periferia em outras cidades, com o objetivo de baratear os custos das moradias, implantando-os em terra barata, em áreas desprovidas de infraestrutura. (MARICATO, 2017, p. 76)

Para analisar as consequências dessa implantação dos conjuntos habitacionais na periferia do distrito do município, tornou-se relevante trazer para a pesquisa algumas definições e considerações a respeito do que é o distrito municipal.

Segundo o IBGE, em seu setor de Geociência, no que se refere à divisão regional e mais especificamente a Divisão do Território Brasileiro (DTB), está organizada uma série de definições para promover análises geográficas que identificam recortes territoriais a partir de critérios predefinidos. Dentre essas definições, estão as de município e distrito. O município, conforme a Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 18, é uma unidade da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Já os distritos, são subdivisões do território municipal que, segundo a CF em seu artigo 30, podem ser organizados, criados e suprimidos pelos municípios, observada a legislação estadual.

Durante a pesquisa, foi desenvolvido um artigo, intitulado Distrito municipal, a escala esquecida: Estudo de caso de Muriaé – MG, publicado em 2022, na Revista Política e Planejamento Regional sediada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde foi abordada a relação entre distrito e município e sua representação na escala territorial.

Segundo Meirelles (2000), o distrito municipal pode ser compreendido como um modelo de divisão que, na prática, é uma simples área administrativa com alguns serviços públicos estaduais e municipais, destinado ao melhor atendimento do usuário. Por se tratar de uma circunscrição administrativa, é dependente econômica, social e culturalmente do distrito-sede ao qual está vinculado. Nesse sentido, os distritos não possuem autonomia para criar leis e aprovar orçamentos próprios, não tem autonomia política (sem representação partidária), jurídica (não demandam ou são demandados em juízo) ou financeira (orçamento próprio e ordenação de despesas).

Os distritos existem para facilitar a vida dos usuários dos serviços públicos

aproximando-os, de forma a melhorar a qualidade e a eficiência na resposta aos pleitos dos municípios. No entanto, a distância geográfica e o fator demográfico exercem forte influência no sentido de intensificar o atendimento das reivindicações da comunidade à administração municipal, por melhores infraestrutura e serviços públicos.

É necessária uma lei municipal para criar um distrito. Para defini-lo, é necessário conhecer seu contexto de estabelecimento, as intenções e as consequências político-espaciais de sua criação. Um ponto a ser abordado ao se analisar o Distrito do Vermelho, é que, embora a legislação o torne oficialmente uma unidade administrativa, a realidade encontrada são condições em que, pouca política pública é direcionada e o dinamismo econômico é frágil.

Em relação as categorias substantivas cidade e campo, a delimitação do espaço, fica a cargo do Decreto-Lei nº 311 de 1938, responsável por inserir no país a noção de que um município seria formado por uma área delimitada pelo perímetro urbano dividido em distritos, cujo distrito-sede onde se situa o poder público municipal seria legalmente chamado de cidade e a área que estaria fora do perímetro urbano seria considerada zona rural denominada campo (BRASIL, 1938). Os municípios seriam formados por outros distritos e povoados (Quadro 4). Os distritos também compostos por zona urbana e rural, entretanto a zona urbana de um distrito não é uma cidade e sim uma vila.

Ainda dentro das definições, temos os povoados, que são assim denominados os aglomerados que não atendem os critérios presentes no capítulo VI, da Lei Complementar do Estado de Minas Gerais, nº 37/1995 de 18 de janeiro 1995, que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Capítulo VI - DO DISTRITO

Art. 32 - O município poderá dividir-se em distritos, e, estes, em subdistritos, para efeito de descentralização administrativa.

Art. 33 - O distrito-sede terá o nome do município e a categoria de cidade, ao passo que os demais distritos, a categoria de vila.

Parágrafo único - Os distritos terão o nome do povoado que lhes deu origem, respeitada a denominação vigente na data desta Lei, e serão designados por número ordinal, conforme a ordem de sua criação.

Art. 34 - Competem ao município, por meio de Lei municipal, a criação, a organização, a redelimitação e a supressão de distrito, observada a sua Lei Orgânica e o § 2º do artigo 8º desta Lei.

§ 1º - A criação e a redelimitação de distritos devem observar os seguintes requisitos:

I - Eleitorado não inferior a 200 (duzentos) eleitores;

II - Existência de povoado com, pelo menos, 50 (cinquenta) moradias e escola pública;

(MINAS GERAIS, 1995).

Muriaé conta com sete distritos e seis povoados (Figura 27), cujos perímetros são definidos em legislação municipal. Com relação à organização do espaço urbano no perímetro desses distritos, pode-se identificar, em todos os casos, uma ordem similar. Geralmente, no seu núcleo central, encontram-se os principais equipamentos urbanos: escola, posto de saúde, igreja, praça pública e campo de futebol.

Quadro 4 - Distritos e povoados do Município de Muriaé

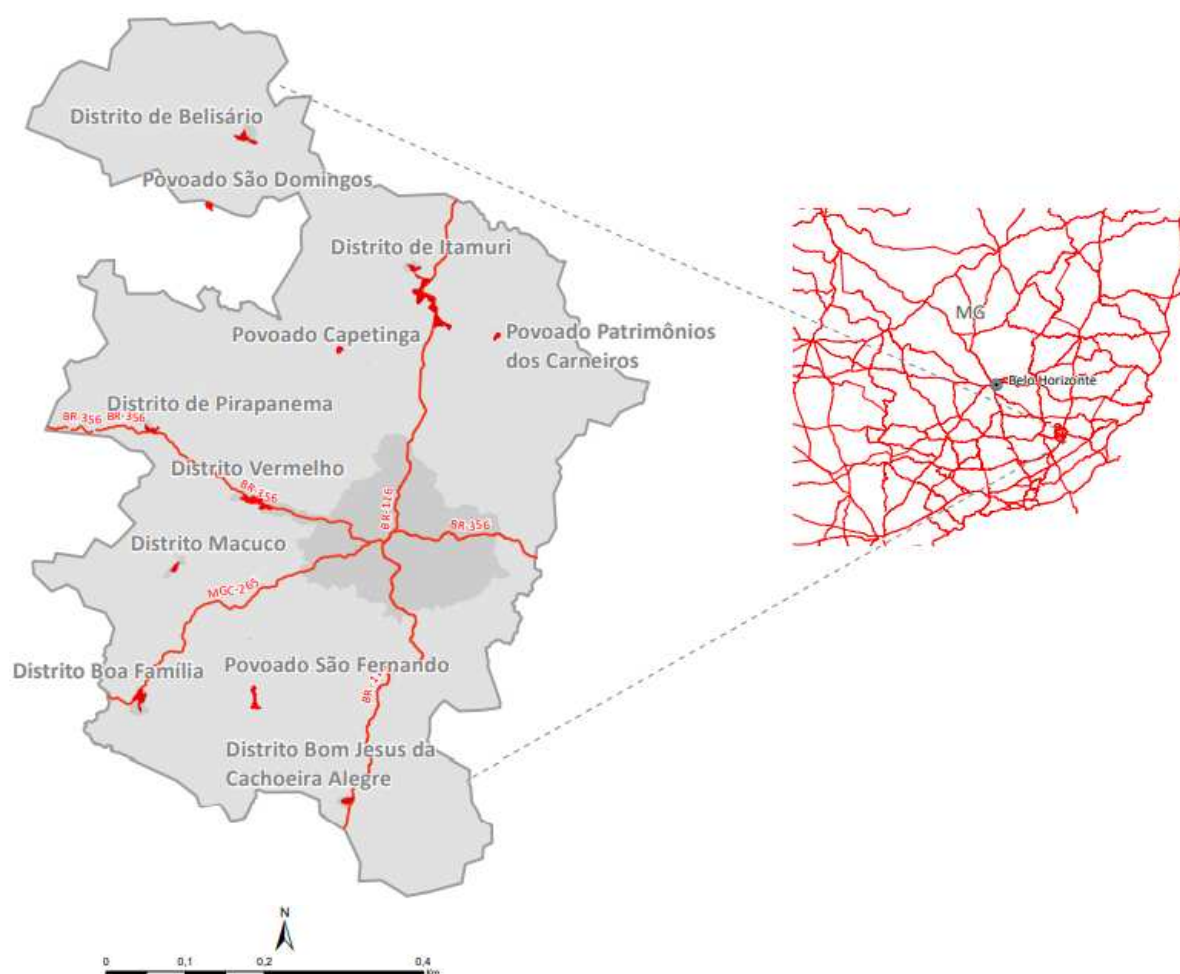
<b>Distritos</b>	<b>Povoados</b>
Vermelho	Capetinga
Belisário	Patrimônio dos Carneiros
Boa Família	São Domingos
Bom Jesus da Cachoeira	São Fernando
Itamuri	Divisório
Macuco	São João do Glória
Pirapanema	

Fonte: IBGE (2017), elaborado pela autora (2022).

---

III - demarcação dos limites, obedecido, no que couber, o disposto no artigo 9º desta Lei.  
 § 2º - A lei municipal que criar, organizar, redelimitar ou suprimir distrito será publicada no órgão oficial do Estado. (Lei nº 37/1995 de 18/01/1995).

Figura 27– Localização de Muriaé em relação a Belo Horizonte, seus limites, distritos e povoados



Fonte: Geo Brasilis, 2022.

Segundo Vargas (2013), no Livro *Muriaé - História Social e Política*, inicialmente o povoado formou-se ao redor de uma antiga capela, cujas terras são alvo de uma controvérsia quanto a sua propriedade original. O pequeno lugarejo servia de ponto de encontro dos fazendeiros e trabalhadores rurais da região.

Na década de 1870, Muriaé era essencialmente ruralizada, recebia migrantes de várias regiões das províncias do Rio de Janeiro e Espírito Santo, além de imigrantes europeus, estimulados pela nova Lei da Imigração no Brasil de 1950. O município se emancipara a pouco e havia uma grande procura por terras, onde o café era o principal produto da região. (TORRES, 2012, p. 54). Segundo Torres (2012), em um levantamento feito das negociações de imóveis realizadas na região, nota-se que o valor dos imóveis residenciais e comerciais nesse povoado se equiparava ao valor dos imóveis nas ruas da cidade. Atribui-se a isso o fato de a localização ser bem próxima a cidade e o clima favorável ao plantio de café.

Originalmente chamado de Ribeirão do Vermelho, o lugarejo foi aos poucos sendo chamado somente de Vermelho, numa referência à cor das águas do ribeirão que banha o distrito. Está registrado no Livro Muriaé História Social e Política (VARGAS, 2013, p. 43), que na capela original, se realizavam missas com a presença de um padre, somente uma vez ao mês, houve um vendaval seguido de chuva muito forte na década de 1940, a antiga igreja, que já não apresentava condições ideais de uso, foi ao chão. Uma nova igreja foi construída em 1954, em um terreno doado por uma descendente de um dos pioneiros da colonização da região do Distrito do Vermelho, o Coronel Domiciano Antônio Monteiro de Castro.

Nos anos seguintes, o distrito foi se desenvolvendo, cercado por ricas fazendas, onde se destaca a Fazenda Boa Vista do Ribeirão Vermelho. A Fazenda Boa Vista foi construída para moradia do Coronel Domiciano Antônio Monteiro de Castro e sua família, no século XIX. Originário de Leopoldina, o coronel veio para Muriaé, em 1860, para desbravar a região, e instalou-se próximo a esse local, na Fazenda Águas Claras, enquanto esperava a construção da sede maior da Fazenda Boa Vista. Tornou-se grande produtor de café, e na fazenda chegou a existir mais de 100 taperas de escravos fugidos de toda a região, que eram acolhidos pelo fazendeiro. Segundo relato de seus familiares, registrado em entrevista disponível no canal @turismoruraleecologico4937<sup>27</sup>, o acolhimento dos escravos teria lhe custado inimizades com outros proprietários de escravos, pois eles preferiram a companhia do antigo senhor a uma alforria, tamanha sua bondade e justiça.

Agraciado com o título de Coronel, conforme diploma assinado pelo imperador Pedro II, Domiciano Antônio Monteiro de Castro há muito atuava na política, sendo um líder incontestado em toda a região. Por duas vezes exerceu o cargo de Presidente da Câmara Municipal (correspondente, na época, ao cargo de Prefeito): foi eleito para exercer o cargo em 1883 e 1884, e em 1898 exerceu o cargo como substituto. São dessa época a construção de importantes Escolas Municipais e tem-se registro que o Coronel fez doações do seu patrimônio pessoal ao Município, entre elas a Cachoeira da Fumaça e dois alqueires de terra ao redor da mesma, onde foi construída a Usina Hidrelétrica Cel. Domiciano, pela Companhia Força e Luz Cataguases Leopoldina, para que o município tivesse energia elétrica para implantar fábricas e indústrias.

---

<sup>27</sup> @turismoruraleecologico4937 é um canal dedicado a promover e informar sobre turismo rural que está disponível na internet pela plataforma YouTube e pode ser acessado por meio do link: <https://www.youtube.com/watch?v=eURjlaf9JRM>

O distrito do Vermelho foi criado pela Lei 6.769 de 13 de maio de 1976, por iniciativa do Deputado Estadual muriaeense Dr. Ronaldo Canêdo, lei sancionada pelo então Governador Aureliano Chaves. Destaca-se na história no Distrito, a atuação do vereador Sr. Willian Feres na gestão do Prefeito Paulo Fraga 1973 a 1976 que apresentou muitas reivindicações em favor do Vermelho. Datam dessa época as obras do serviço de captação de água potável, para atender inúmeras casas e o chafariz público. (VARGAS, 2013, p. 44)

Historicamente o Distrito do Vermelho sempre esteve representado nas eleições do Município de Muriaé. O Sr. Cândido José Monteiro de Castro, nascido no distrito foi prefeito nos anos de 1971 e 1972. O Sr. Antônio Flávio Monteiro de Castro, representante do distrito, descendente de família pioneira na região, atuou como vereador entre 1977 e 1982. O Sr. José Gomes Corrêa, residente no distrito, foi eleito vereador em 1993, atuou somente durante 6 meses quando veio a falecer. Em 1996, foi eleito vereador pelo distrito o Sr. Devail Gomes Corrêa que permanece em 2023 na câmara dos Vereadores, onde exerce seu sétimo mandato. A partir das eleições de 2017 o distrito passou a ser representado por dois vereadores, além do Sr. Devail, foi eleito para seu segundo mandato em 2020 o Sr. Celso Ricardo de Oliveira.

A representatividade política do distrito do Vermelho é notada pelos vereadores que são eleitos por sua população, onde foram computados 1.663 votos nas seções eleitorais de 2020. É comprovada a importância que se dá a essa representação política, quando, em época de eleições para vereadores, observamos candidatos que fazem questão, em suas campanhas, de deixar claro sua origem, assumindo até como próprio sobrenome o nome do distrito. Durante o mandato, se observa que tais vereadores são considerados, pelos habitantes dos distritos que representam, uma espécie de ponte com a administração pública, capaz de atender, de forma mais rápida e eficiente suas demandas.

Com o asfaltamento da rodovia Muriaé/ Ervália (BR-356), em 1996, o distrito recebeu um aumento em sua população e mais assistência por parte da Administração do Município. Por ser o distrito mais próximo da sede do município, 8 quilômetros asfaltados até o bairro mais próximo, o Cardoso de Melo, os moradores do Vermelho se beneficiam desta proximidade, usufruindo dos serviços da Sede do Município.

Como nos demais distritos de Muriaé e da maioria das cidades da região, a

economia de Vermelho esteve no seu início ligada ao extrativismo da poaia<sup>28</sup>, da madeira de lei e à lavoura do café. O café despontou como principal atividade na região, cultivado desde 1860 nas fazendas do Coronel Domiciano Antônio Monteiro de Castro, teve seu auge na década de 1910. Esse cultivo provocou desmatamento e o posterior esgotamento das terras por causa da monocultura. Com a queda do preço do grão, os agricultores desistiram de plantar o café que, ainda hoje é produzido, embora em menor escala. Também se produz, maracujá, legumes e verduras, mas o principal produto hoje, é o leite e seus derivados. (VARGAS, 2013, p. 44).

Segundo a pesquisa realizada pelo museólogo João Carlos Pereira Vargas, que compões o quadro técnico de colaboradores da Fundação de Cultura e Artes – FUNDARTE da Prefeitura de Muriaé, o Censo de 1996 apurou uma população do Distrito do Vermelho de 2.175 habitantes e no Censo de 2000, a população no relatório do IBGE foi de 2.273, sendo que 1.172 eram homens e 1.101 mulheres. Na zona rural havia 449 pessoas e na área urbana 1.824. No ano de 2007 consta uma população de 2.278 habitantes. Nota-se um pequeno aumento nesse período, diferente do que ocorreu com os outros distritos, onde os relatórios do IBGE apontaram uma população decrescente. Segundo Vargas (2013, p. 43), acredita-se que esse aumento é devido a terrenos em preços acessíveis e pelo fato de ser distrito mais próximo da sede do município.

O Censo de 2010 não forneceu a população por distrito, porém na época da entrega das casas do CRNM em 2011, os técnicos da assistência social do Município estimavam em aproximadamente 4.000 o número de habitantes. Segundo informações obtidas na entrevista da assistente social do CRAS do Vermelho, espera-se que o próximo no censo o Distrito do Vermelho apresente um aumento significativo em sua população, visto que recebeu os moradores dos dois conjuntos habitacionais. A implantação destes dos conjuntos no município somam um total de 867 novas unidades residenciais. O vereador Sr. Devail Gomes Corrêa, também entrevistado para esta pesquisa, estima o número de habitantes do distrito em 2023, em

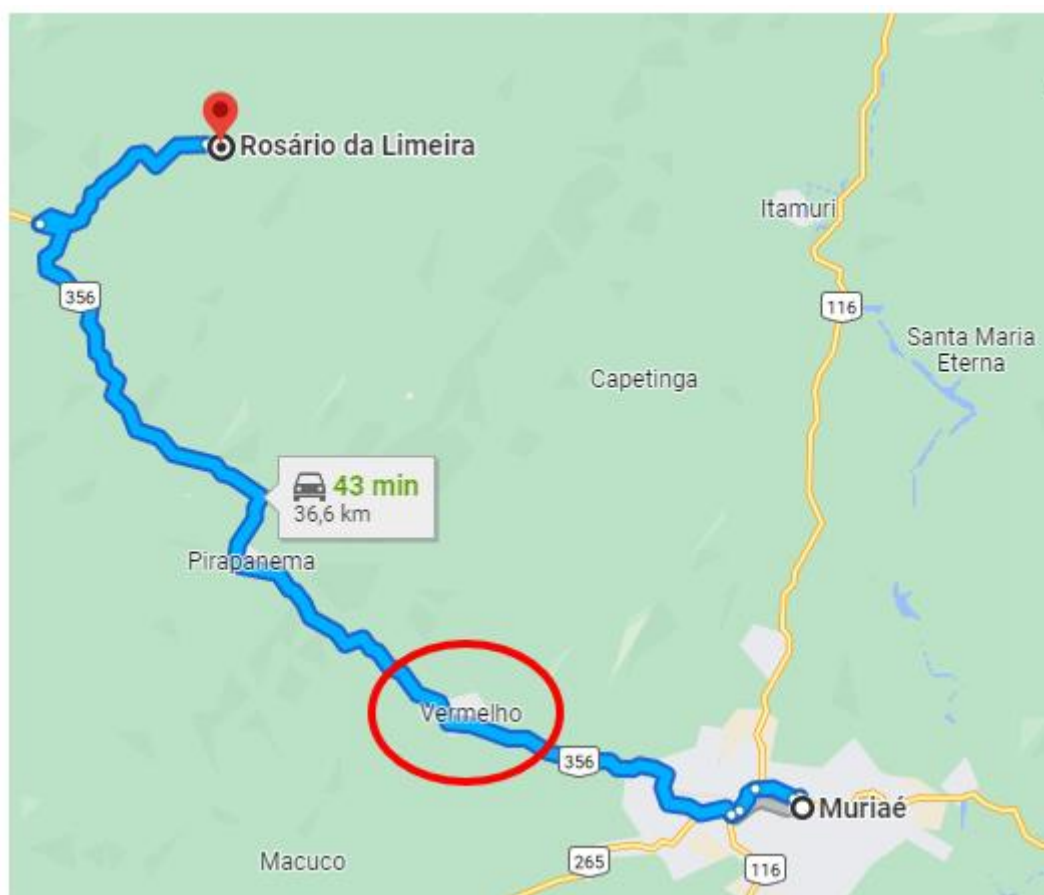
---

<sup>28</sup> A poaia é uma planta medicinal, popularmente conhecida como raiz-do-Brasil, foi classificada como vulnerável a extinção na lista vermelha da flora do Brasil. A planta é uma espécie medicinal brasileira que tem em suas raízes dois princípios ativos importantes para a indústria farmacêutica a emetina e a cefalina. A partir deles é possível produzir expectorantes, antiamebicidas e anti-inflamatórios. Historicamente, fazia parte dos produtos da economia extrativista da Província de Minas Gérias na primeira metade do século XIX, inicialmente coletada pelos indígenas, chegou a ser exportada para a Europa a partir do porto do Rio de Janeiro. (Correa, 2012).

aproximadamente 6.900 moradores.

São componentes hidrográficos do Distrito, a Sub-bacia hidrográfica do Ribeirão Vermelho e da fazenda São José. O Distrito do Vermelho está localizado entre as cidades de Rosário da Limeira e Muriaé, às margens da BR-356. (Figura 28)

Figura 28 – Localização do Distrito do Vermelho entre as cidades de Rosário da Limeira e Muriaé



Fonte: Google Maps, editado pela autora (2022).

A delimitação do perímetro urbano do distrito da Vermelho, passou por modificações ao longo dos anos, conforme descrito nas seguintes Leis:

- Lei Municipal nº 3.460/2007 - O perímetro urbano do distrito de Vermelho é de 76,50 hectares.

- Lei Municipal nº 3.853/2010 - "Art. 7º O perímetro urbano do distrito de Vermelho é de 92,8899 hectares ."

- Lei Municipal nº 5.543/2017 - O perímetro urbano do distrito de Vermelho passa a ter 747,15 hectares.

- Lei Municipal Nº 5.915/ 2019 - "Institui o Plano Diretor Participativo de Muriaé

e dá outras providências", em seu artigo nº 180 item II – determina a Elaboração e instituição da Lei de Perímetro Urbano da Sede e Distritos de Vermelho, Pirapanema, Itamuri, Belisário, Bom Jesus da Cachoeira Alegre, Macuco e Boa Família, em até 12 (doze) meses, contados a partir da data de publicação desta lei;

O quadro 5 compila as informações e apresenta a motivação principal para as mudanças no perímetro urbano do distrito do Vermelho

Quadro 5 – Mudança do perímetro do Vermelho e motivação

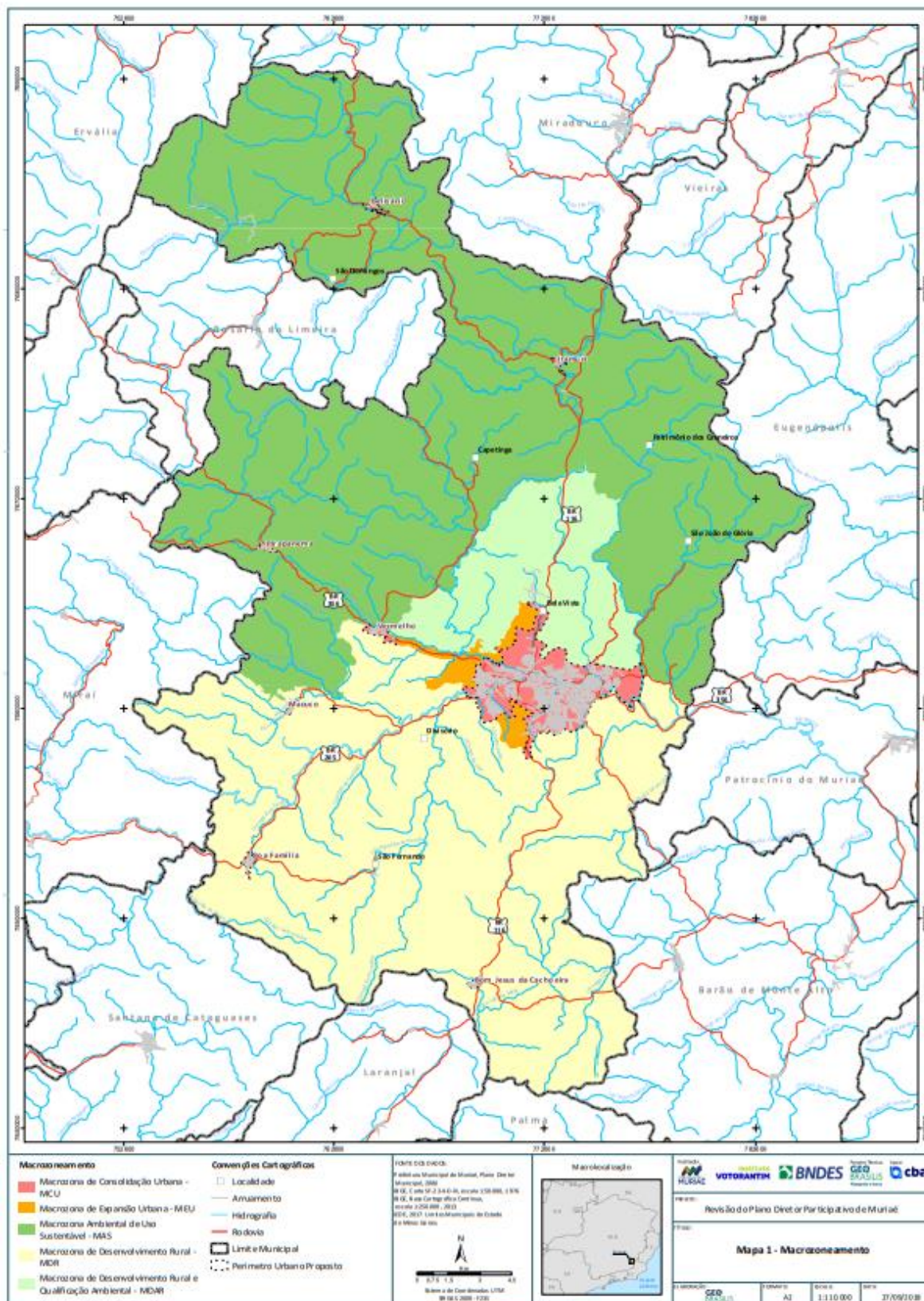
<b>Instrumento</b>	<b>Perímetro (ha)</b>	<b>Motivação</b>
Lei 3.460/2007	76,50	Cumprimento da determinação do Plano Diretor 2006 (art.51 Lei 3377/2006)
Lei 3.853/2010	92,88	Inclusão da área onde foi construído o Condomínio Residencial Nova Muriaé
Lei 5.543/2017	747,15	Inclusão da área compreendida entre o Vermelho e o Distrito Sede, configurando a Macrozona de Expansão Urbana (MEU) – Figura 29
Lei 5.915/ 2019	Revoga a Lei anterior e determina a Elaboração e instituição da nova Lei de Perímetro Urbano da Sede e dos Distritos.	

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A modificação proposta em 2017, incluía no perímetro urbano do Distrito do Vermelho uma área que se estendia até a sua ligação com o perímetro urbano da Sede do município, como mostra o Mapa de Macrozoneamento (Figura 29), com a delimitação da Macrozona de Consolidação Urbana (MCU) e da Macrozona de Expansão Urbana (MEU), sendo essa última delimitada apenas em relação ao distrito sede, não sendo demarcada a MEU em relação aos demais distritos.

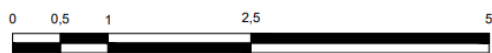
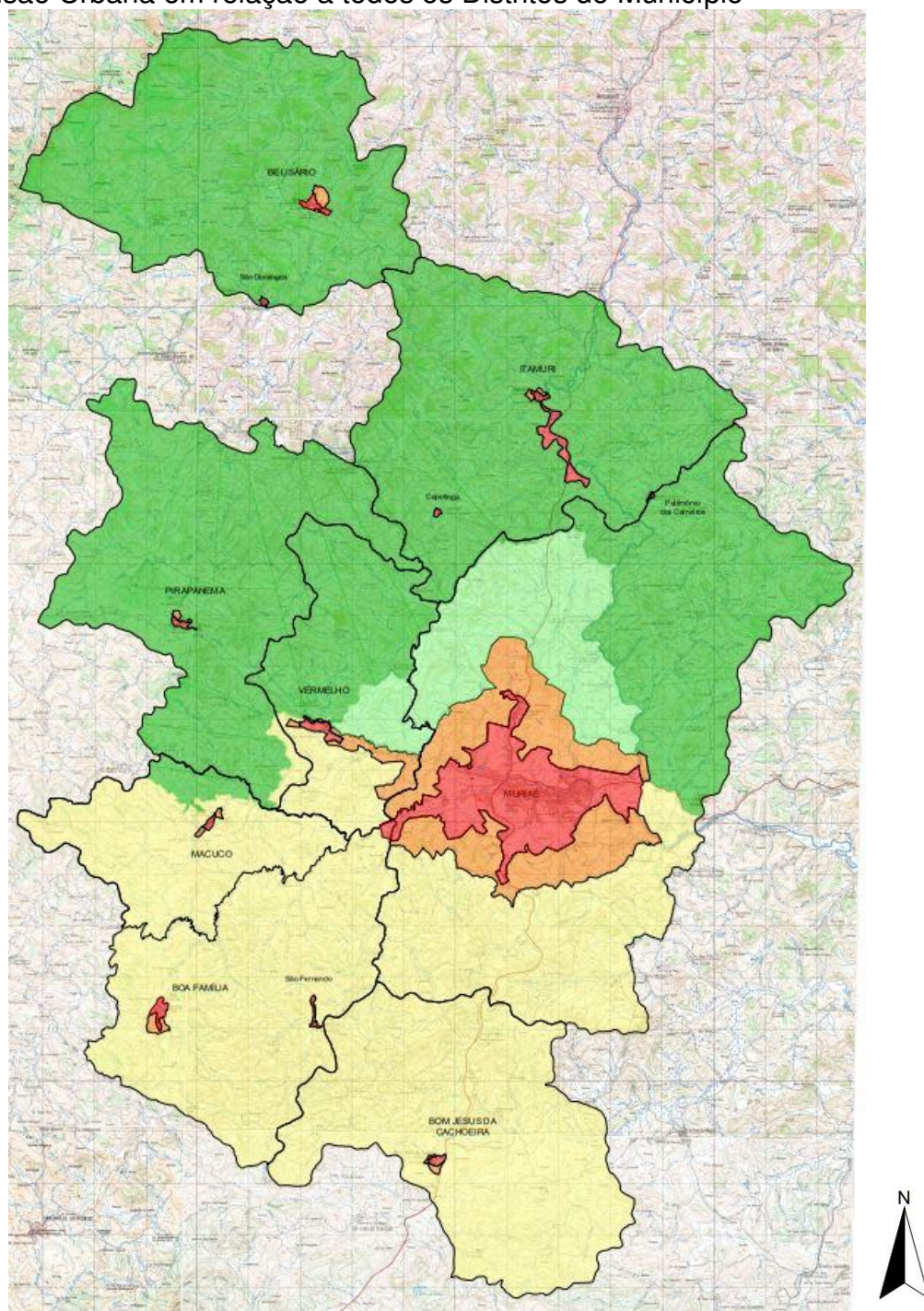
O projeto de Lei Nº 129 objetivou alterar o mapa do Macrozoneamento de Muriaé, presente na Lei n.º 5.915/2019 (Figura 29) e foi aprovado por meio da Lei nº 6.461/2022 (MURIAÉ, 2022). A alteração mais importante foi a demarcação da MCU e MEU não só no distrito sede do Município, mas também em todos os demais distritos. (Figura 30).

Figura 29 – Mapa de Macrozoneamento produto da Revisão do Plano Diretor que delimitava Zona de Expansão Urbana somente em relação ao distrito Sede do Município



Fonte: Prognóstico- Diretrizes PDP, orientações Lei de Zoneamento, projetos e ações – Prefeitura Municipal de Muriaé - Instituto Votorantim – CBA (2018) - Elaboração: Geo Brasilis, 2018.

Figura 30 – Mapa de Macrozoneamento Municipal, com delimitação de Zona de Expansão Urbana em relação a todos os Distritos do Município



ESCALA GRÁFICA (em km)

LEGENDA

- MAS - Macrozona Ambiental de Uso Sustentável
- MDRA - Macrozona de Desenvolvimento Rural e Qualificação Ambiental
- MDR - Macrozona de Desenvolvimento Rural
- MEU - Macrozona de Expansão Urbana
- MCU - Macrozona de Consolidação Urbana

FONTES DOS DADOS

- Prefeitura Municipal de Muriaé, Plano Diretor, 2019
- IBGE, Carta SF-23-X-D-III e adjacentes, esc: 1/50.000, 1976
- Google Earth, imagens de março de 2022
- Sistema de Coordenadas UTM, Datum SIRGAS2000, Zona 23 Sul

Fonte: PROJETO DE LEI nº 129 de 2022, que deu origem a Lei Nº 6.461/2022, 2019

Segundo justificativa apresentada no projeto de Lei nº 129 de 2022, à Câmara dos Vereadores de Muriaé, tal modificação seria necessária, tendo em vista a dinâmica urbana do município nos últimos anos e a urgente atualização das leis urbanísticas complementares (Código de Obras, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Código de Posturas), que se encontrava em andamento em 2022. Diante dessa demanda, o COMUPLAN, instituiu um grupo de trabalho<sup>29</sup>, com o objetivo de propor a revisão do mapa de Macrozoneamento Municipal constante no referido Plano Diretor Participativo de 2019.

A lei nº 6.461/2022, apresentou a justifica para a alteração solicitada e destacou que houve um forte crescimento da cidade entre os anos de 1976 (ano da base cartográfica elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE) e 2019 (ano de aprovação do Plano Diretor Participativo), onde a área consolidada urbana passou de 3,25 km<sup>2</sup> para 24,47 km<sup>2</sup>, o equivalente a um crescimento de 7,5 vezes no intervalo de 43 anos. O que justificava a preocupação em determinar uma Macrozona de Expansão Urbana (MEU) da sede urbana municipal, melhor embasada, de forma a prever o futuro desenvolvimento do município. Nessa nova proposta a MEU é determinada em praticamente todo o entorno da Macrozona de Consolidação Urbana (MCU). Outro ponto de diferença em relação ao Macrozoneamento de 2019, é que para esse novo estudo foram definidos os limites da MEU, pelos principais elementos naturais como rios, córregos e morros. A justificativa apresenta ainda que a preocupação de traçar a MEU em torno da MCU, teria o efeito de combater a valorização artificial de porções de terra pré-determinadas e fomentar os empreendimentos de livre iniciativa sob o controle do poder público municipal. (MURIAÉ, 2022).

Em relação a determinação da MEU também nas áreas contíguas a MCU dos distritos, o objetivo seria auxiliar o planejamento e organização fundiária, de modo a evitar a pressão imobiliária sobre suas áreas rurais.

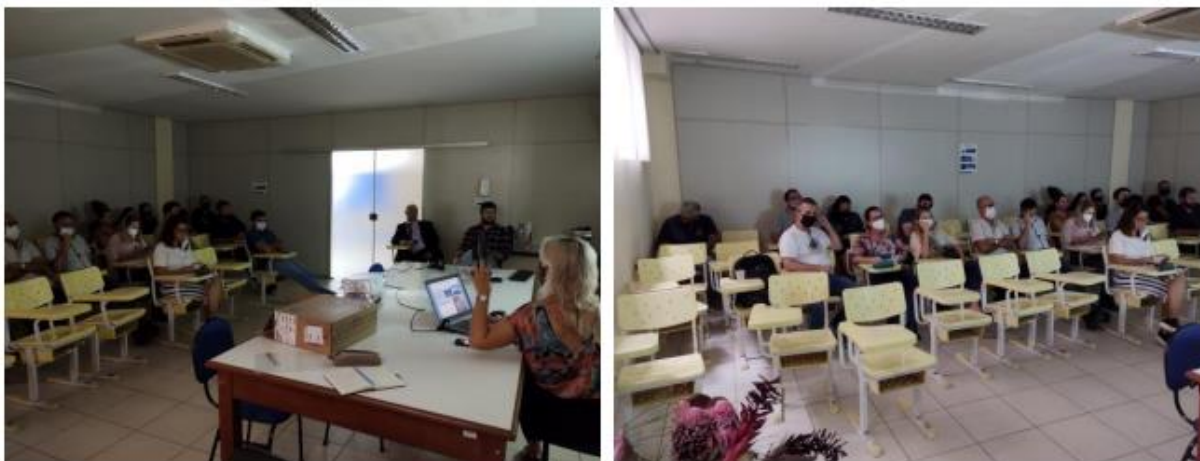
O mapa de Macrozoneamento Municipal aprovado traz o resultado dos estudos referendados pelo COMUPLAN, em reunião de 13 de maio de 2022, após amplo debate com representantes da administração pública e da sociedade civil

---

<sup>29</sup> Grupo de trabalho formado por servidores municipais, de formações técnicas multidisciplinares, lotados nas Secretarias de Obras Públicas, Urbanismo e Meio Ambiente, Agricultura, Departamento Municipal de Transporte e Trânsito (DEMUTTRAN), Departamento Municipal de Saneamento Urbano (DEMSUR) e Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC).

organizada.(Figura 31)

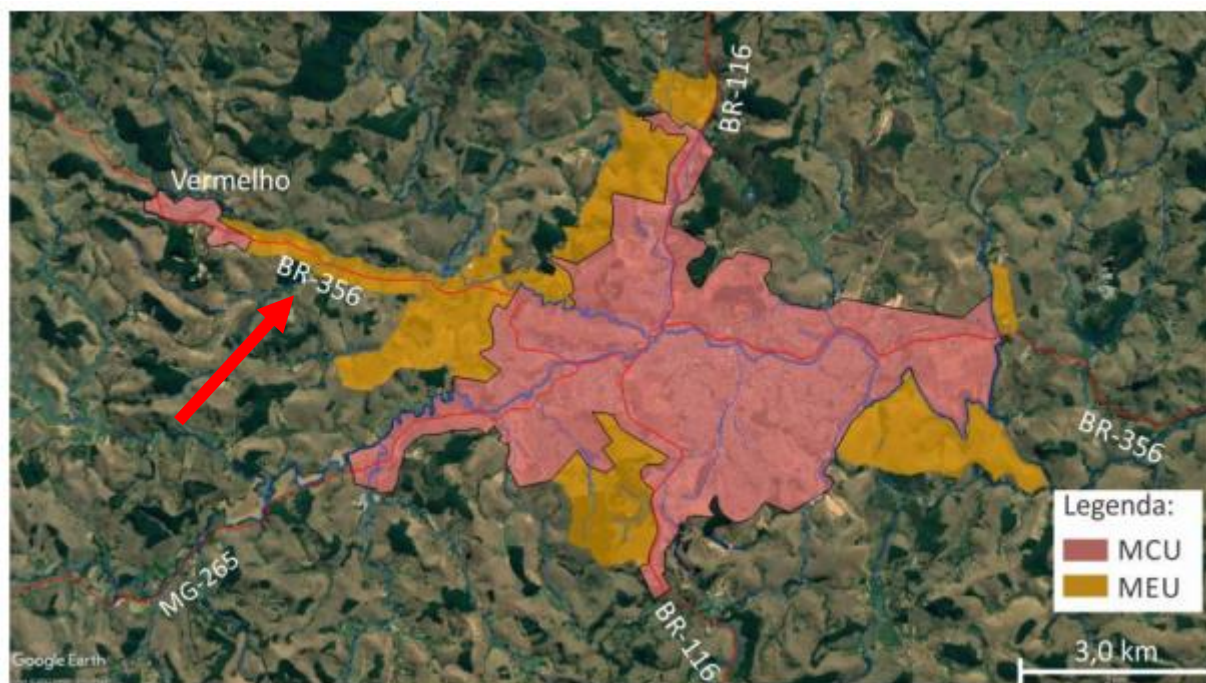
Figura 31 - Reuniões realizadas com membros do COMUPLAN para revisão da legislação urbanística, edilícia e de posturas



Fonte: Proposta de revisão da legislação urbanística, edilícia e de posturas, Geo Brasilis, 2022.

Analisando o que significou para o Distrito do Vermelho essa alteração no Macrozoneamento, percebeu-se que foi incorporada ao perímetro urbano do distrito toda a área demarcada como MEU, nas margens da BR356, entre a vila do Distrito do Vermelho e o primeiro bairro de conexão com o Distrito Sede do Município, que é o Bairro Cardoso de Melo. (Figura 32)

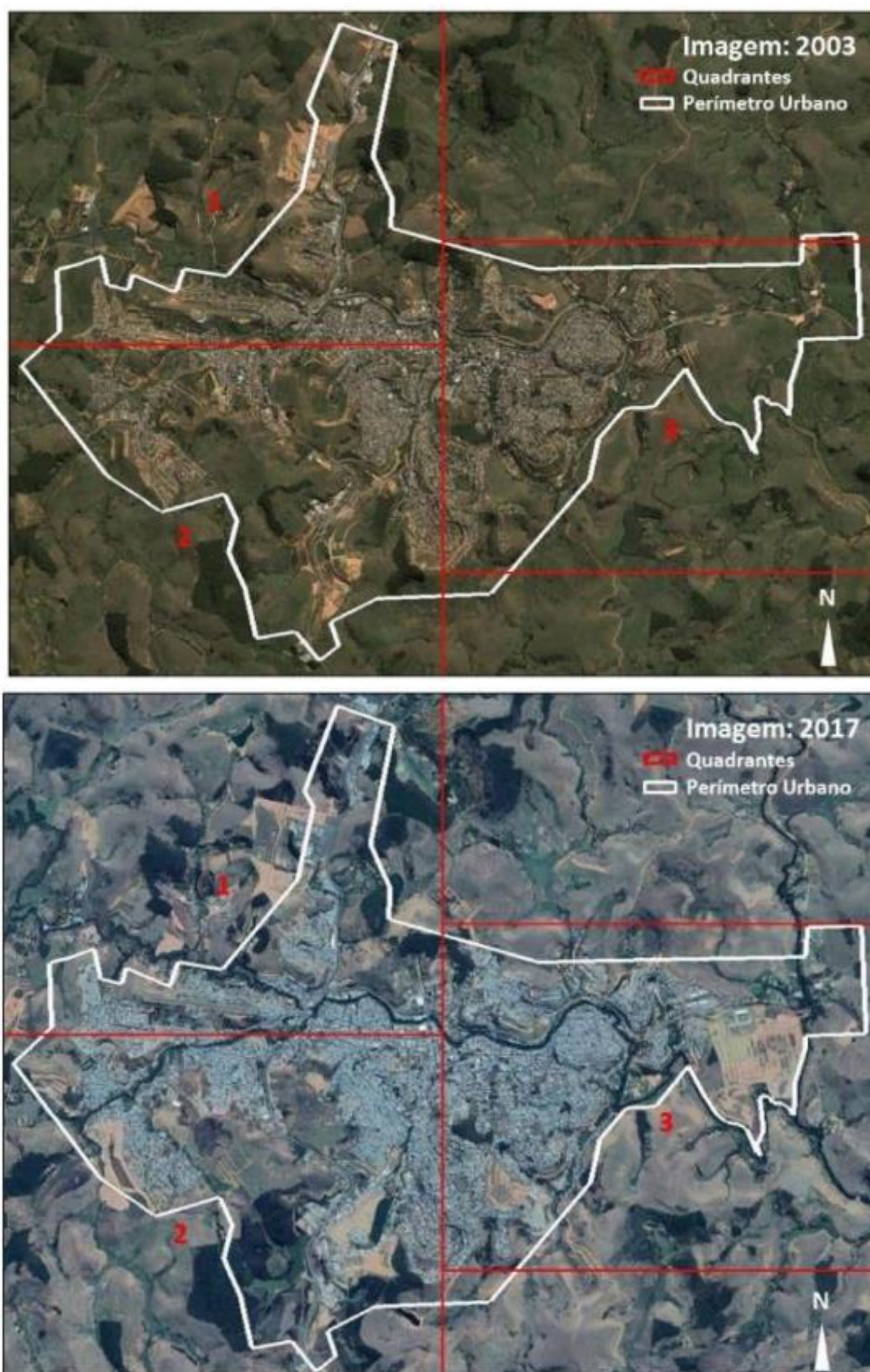
Figura 32 – Macrozona de Consolidação Urbana (MCU) e Macrozona de Expansão Urbana (MEU) – Distrito Sede do Município e Distrito do Vermelho



Fonte: Google Earth, 2022; PMM, 2019; IBGE, 2015; DNIT, 2015. Elaboração: Geo Brasilis, 2022. Contido em: Etapa 3 - Proposta de revisão da legislação urbanística, edilícia e de posturas - Prefeitura Municipal de Muriaé (2022), editado pela autora (2023).

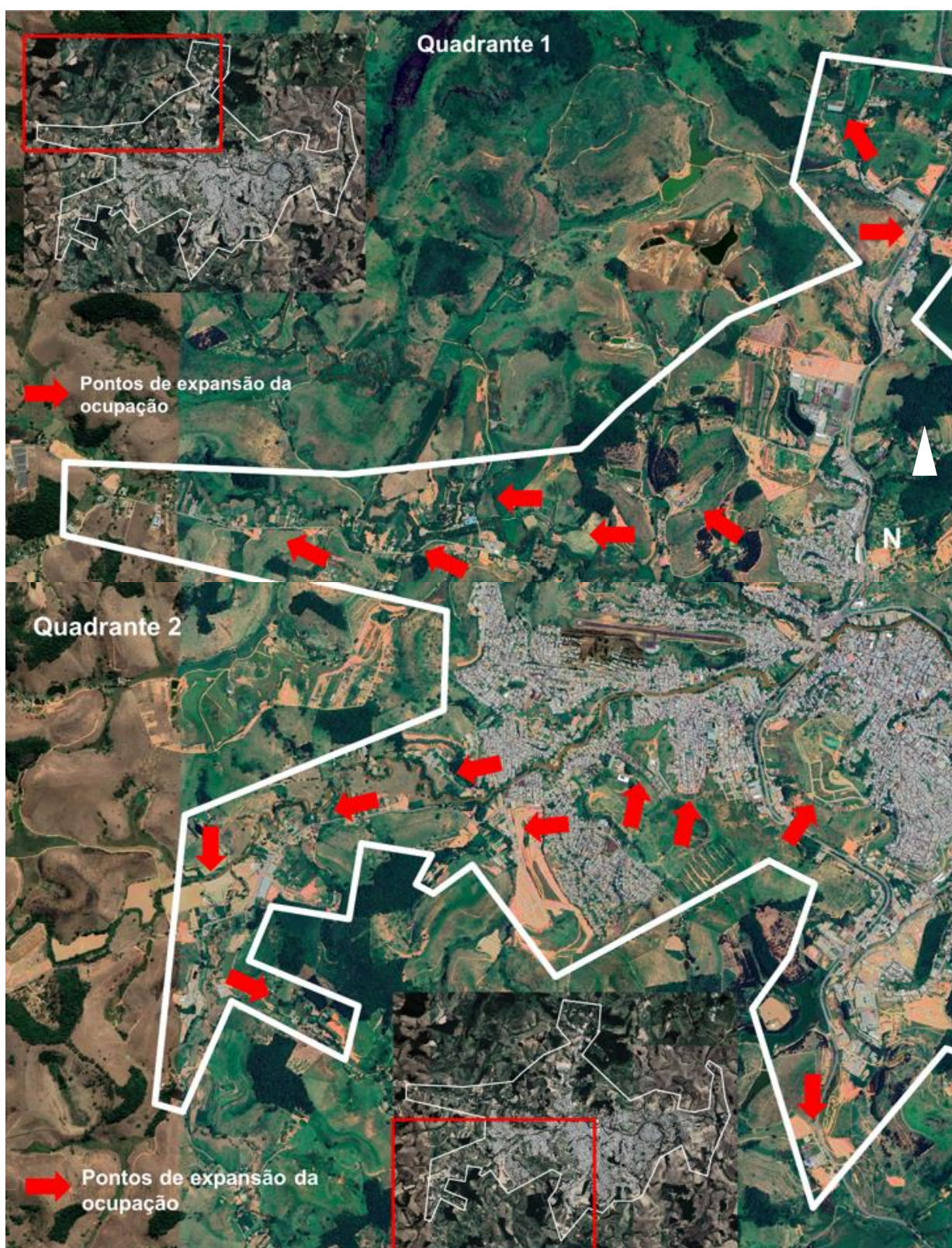
Com o objetivo de compreender a expansão urbana de Muriaé e de identificar os vetores de crescimento, a Geo Brasilis, ao realizar o trabalho de Diagnóstico com leitura técnica comunitária para a revisão do Plano Diretor (DLTC), em 2018, fez um estudo comparando imagens aéreas dos anos de 2003 e 2017 (Figura 33). Nessa pesquisa, propõe-se a atualização dessa análise trazendo-se para a comparação a imagem aérea de 2022 (Figura 34). Para uma melhor visualização a imagem foi setorizada em quadrantes, destacaremos os quadrantes 1 e 2 que demonstram as mudanças em direção ao Distrito do Vermelho.

Figura 33 – Imagem aérea da evolução da ocupação urbana, 2003 e 2017



Fonte: Google Earth, 2003 e 2017. Elaboração: Geo Brasilis, 2018.

Figura 34 – Imagem aérea da ocupação urbana em 2022 – destaque para os quadrantes 1 e 2

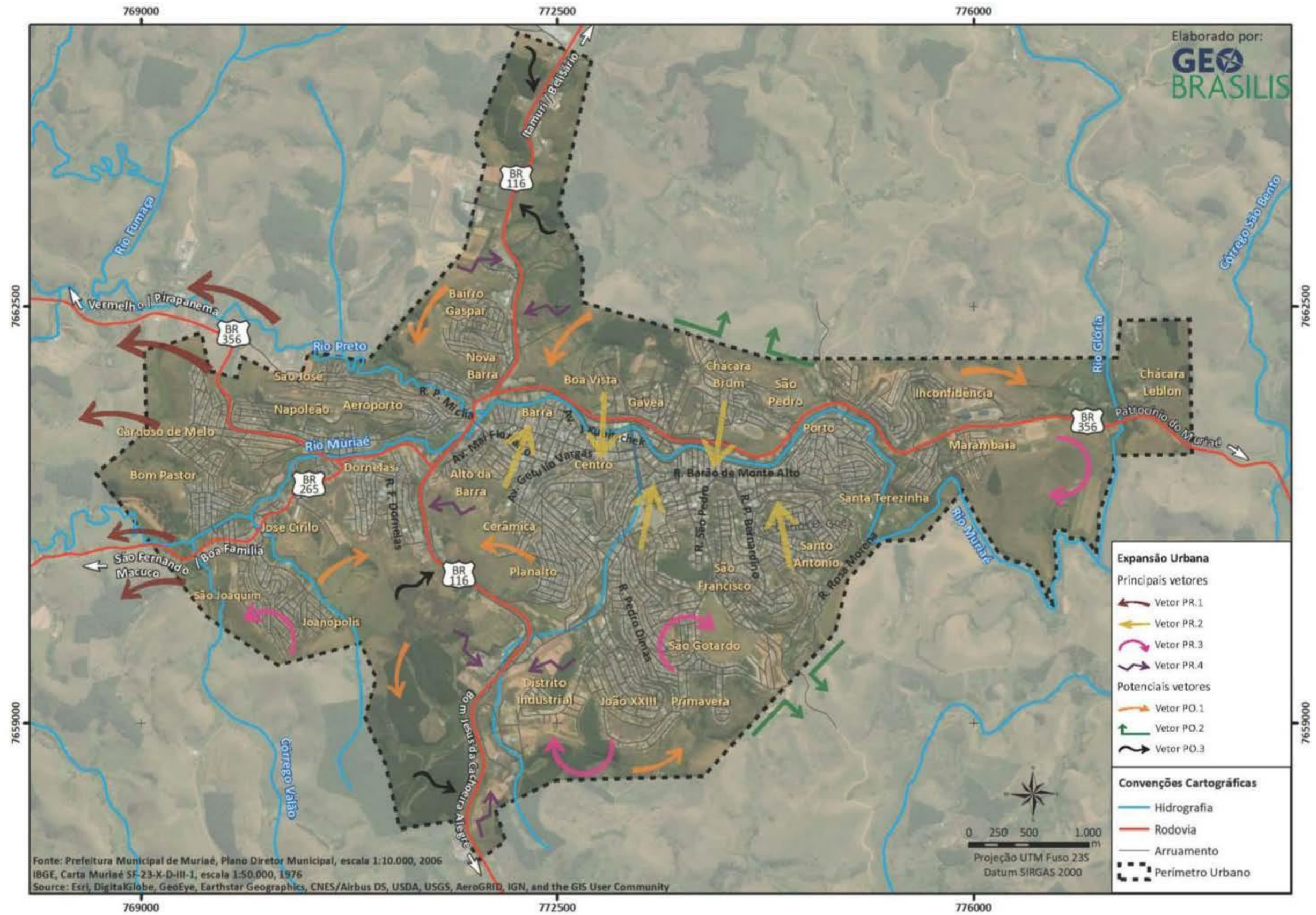


Fonte: Google Earth, 2022. Elaboração da autora

Entre 2003 e 2017 o incremento evidencia-se principalmente nos quadrantes 1

e 3, como concluído pelo DLTC (GEO BRASILIS, 2018), inclusive no centro e regiões adjacentes, tendo em vista a verticalização que ocorreu nesse período. As bordas das ocupações existentes em 2003 também apresentam acréscimo de ocupação e nesse caso explica-se pela proximidade a centralidade urbana, acesso aos meios de transporte e a presença disponível dos serviços e equipamentos públicos (GEO BRASILIS, 2018). A essa pesquisa, interessa o acréscimo em direção ao distrito do Vermelho, ao longo da BR 356 que já havia sido identificado no DLTC como o vetor de expansão urbana principal – PR1, como demonstrado na Figura 35. Também identificado como vetor PR1 está a expansão que se percebe no sentido Sudoeste como uma ampliação da área do Bairro Franco Suíço.

Figura 35 – Identificação dos vetores de expansão urbana principais e potenciais



Com base na análise temporal realizada foram apresentados os possíveis vetores de expansão urbana de Muriaé, no horizonte de 10 anos, período em que deverá ser realizada nova revisão do Plano Diretor e para definição de tais vetores foram considerados dois tipos. Segundo o DLTC (GEO BRASILIS, 2018, p. 200):

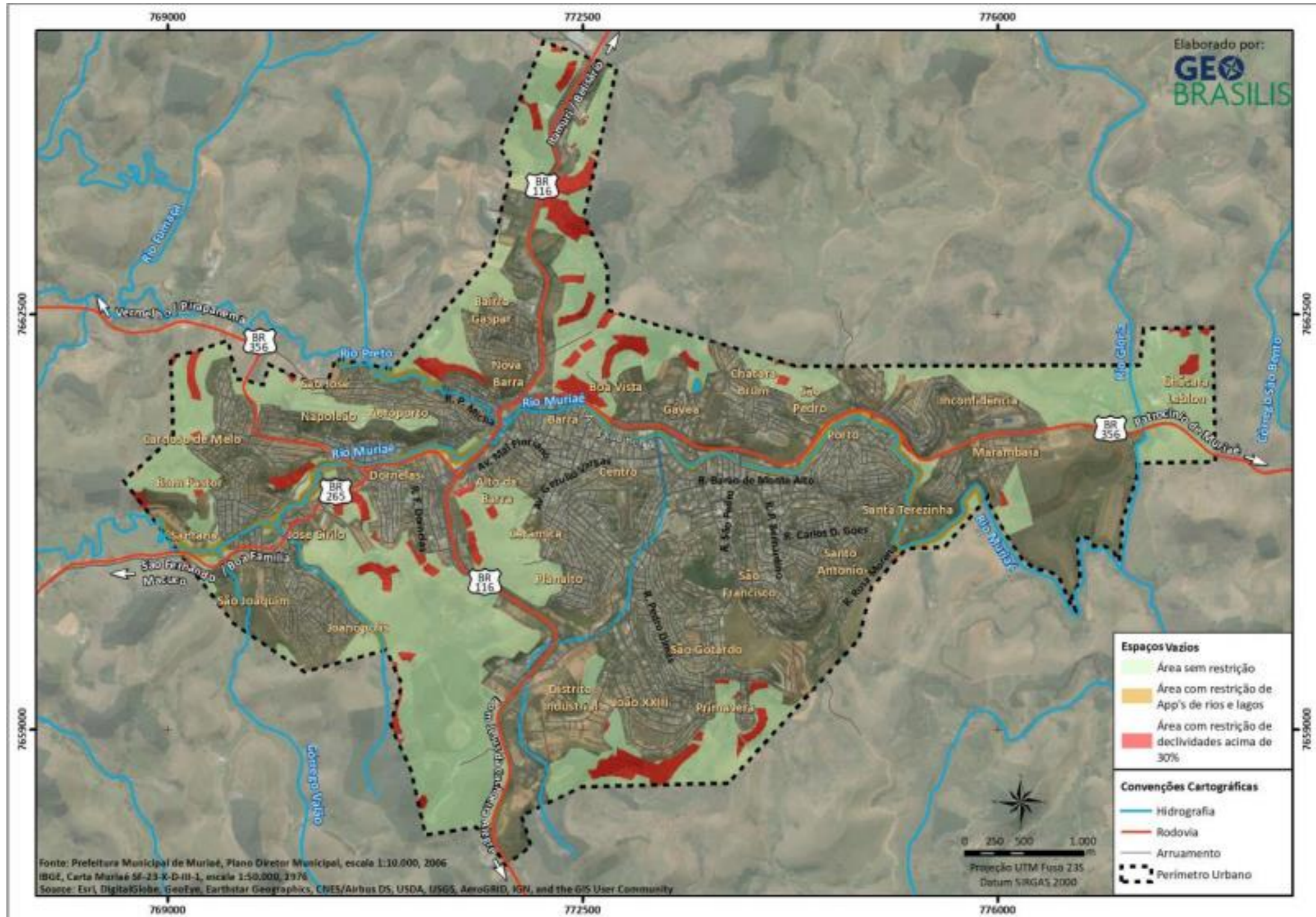
- Espontâneos, denominados como “Principais”, separados segundo suas características mais evidentes: ocupação horizontal, com efeito de espraiamento, ou vertical, adensamento; e
- Técnicos, intitulados de “Potenciais”, definidos a partir da sua localização, dentro ou fora do atual perímetro urbano, em áreas cujo cruzamento de variáveis (físicas, ambientais) seja favorável à ocupação urbana.

No caso da expansão em direção ao Distrito do Vermelho, classificado como Vetor Principal - PR1 (Figura 35), dentre as variáveis apontadas pelo DLTC (GEO BRASILIS, 2018), como direcionadoras da expansão urbana espontânea, que seriam: Infraestrutura Urbana Instalada, Facilidade de Acesso, Proximidade com a centralidade e serviços, seja em bairro ou região central e preço atrativo da terra. Essa última pode ser apontada como o principal motivador, visto que se tratava até então de um perímetro rural, onde o preço da terra e os impostos incidiam de maneira reduzida. O sistema coletivo de transporte como veremos a seguir não atende essa região da mesma forma que atende o restante da cidade e por isso não se tem uma proximidade facilitada com os serviços urbanos.

Observou-se que, ao demarcar os Vetores de crescimento Potenciais (PO), que partiam de critérios técnicos, não houve nenhuma indicação no sentido do distrito do Vermelho. Entende-se assim que a equipe técnica responsável pelo DLTC (GEO BRASILIS, 2018), apresentado para a revisão do Plano Diretor, não identificava condições físicas e ambientais favoráveis nessa área e, no entanto, ao propor o Mapa de Macrozoneamento, todo esse perímetro entre o Distrito do Vermelho e o Distrito Sede é demarcado Macrozona de Expansão Urbana (MEU), expressando um direcionamento por parte da administração pública para a ocupação dessa região.

A análise desses vetores no material produzido como DLTC (GEO BRASILIS, 2018) identifica que havia vasta área disponível, vazios urbanos, para ocupação dentro do perímetro urbano (Figura 36), suficiente para produção habitacional e atendimento da demanda existente no município. A urbanização destes vazios seria recomendada para reduzir os impactos físicos-ambientais da ocupação, otimizar o acesso a infraestrutura urbana e serviços públicos já instalados, e facilitar a gestão territorial e o atendimento a legislação urbanística. (GEO BRASILIS, 2018).

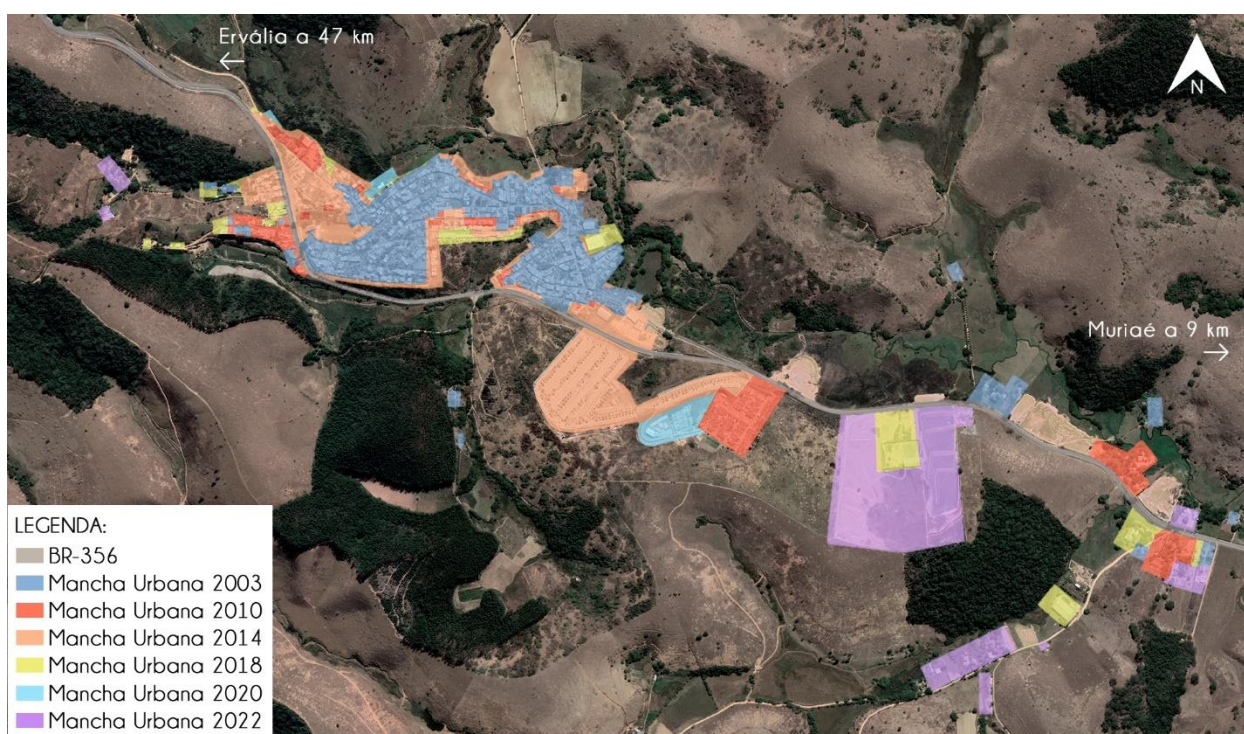
Figura 36 - Áreas aptas a urbanização segundo o DLTC de 2018



Fonte: Geo Brasilis, 2018.

Na figura 37, está representada a expansão da mancha urbana do distrito do Vermelho, entre 2003 e 2020, onde pode-se notar em termos de dimensão territorial que a maior expressão de expansão foi representada pelos conjuntos habitacionais CRNM e RVII no perímetro urbano do distrito. A partir de 2020 as movimentações de terra, e construções principalmente de caráter industriais, apontam um crescimento ao encontro do perímetro urbano da sede municipal.

Figura 37 – Representação da evolução da mancha urbana do distrito do Vermelho de 2003 a 2022



Fonte: *Google Earth*, editada pela autora (2023).

## **A Vila do Distrito**

Figura 38 - Vila do Distrito do Vermelho avistada do RVII



Fonte: Acervo da autora (2021).

A vila do distrito do Vermelho, foi caracterizada quanto aos aspectos de infraestrutura equipamentos e serviços públicos, utilizando como fonte de informação o Diagnóstico e a Leitura Técnica do Plano Diretor de Muriaé (2018), além de dados levantados junto à Secretaria de Desenvolvimento Social.

### **Infraestrutura Local**

Quanto ao abastecimento de água, tanto na vila e quanto na área rural do Vermelho o abastecimento é feito por meio de captação direta em poços artesianos. Estabelecidos e acompanhados quanto à qualidade e à suficiência de vazão, existem 13 poços artesianos de responsabilidade do Departamento Municipal de Saneamento Urbano – DEMSUR, para abastecimento dos distritos. No Vermelho são 3 poços artesianos. No DLTC (GEO BRASILIS, 2018), o DEMSUR apontou a presença de problemas de abastecimento no Distrito do Vermelho, devido à falta de manutenção em um dos poços, que operava muito abaixo de sua capacidade instalada. A

capacidade dos reservatórios de água no distrito soma 200 m<sup>3</sup>, em 3 reservatórios metálicos. (Figura 39)

Figura 39 - Reservatórios de água da Vila do Distrito do Vermelho



Fonte: acervo da autora, 2022.

Quanto a coleta e tratamento de esgoto, Vermelho possui uma Estação de Tratamento de Esgoto – ETE, objeto de um projeto piloto no Município, inaugurada no ano 2000. Em 2019, iniciou-se a obra de ampliação dessa ETE, com o objetivo de triplicar sua capacidade de atendimento, visando sanar a demanda gerada pela entrega das 563 unidades do RVII. Em 2020 as obras de ampliação da ETE foram concluídas (Figura 40), essa era uma condição vinculada a entrega das unidades habitacionais do RVII. Em 2023, segundo dados do site do DEMSUR, o Município de Muriaé possui um índice de coleta de esgotos de 98%, dos quais 54,73% são tratados, enquanto o restante é lançado in natura nos corpos hídricos.

Figura 40 - Estação de Tratamento localizada na Vila onde todo o esgoto do distrito é tratado

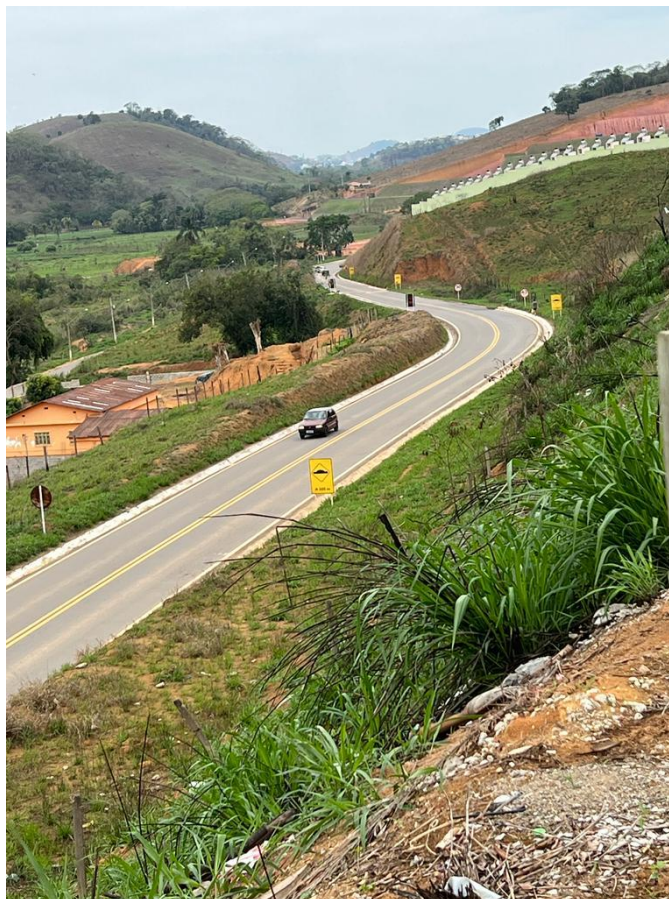


Fonte: Acervo da autora (2022).

O sistema de limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos, é de responsabilidade do DEMSUR, que dividiu o serviço de coleta municipal em onze setores, sendo que dois destes setores compreendem os distritos. A coleta de lixo é realizada em caminhões compactadores três vezes por semana, nos distritos, acontece na terça, quinta e sábado pela manhã. Os resíduos coletados são transportados até o Aterro Sanitário, que fica em Retiro do Campo Formoso, zona rural do município, distante 16,8 Km do Distrito do Vermelho.

Em relação à mobilidade urbana, a conexão do distrito com a sede do município se faz por meio da rodovia federal – BR356. Uma questão a ser observada quanto à qualidade dessa conexão da população com o distrito-sede é que esse trecho de rodovia, da BR-356, apresenta pista simples, sem acostamento, com sinalização viária precária, presença de desvios ocasionados por obras pendentes e condições de pavimentação pouco satisfatórias (Figura 41). Tais aspectos, foram sinalizados pelos moradores, nas audiências realizadas para leitura comunitária do plano Diretor, como motivadores de uma a grande quantidade de acidentes e conflitos viários. (GEO BRASILIS, 2018).

Figura 41 - Imagem da BR 356, avistada do RVII



Fonte: acervo da autora (2022)

A mobilidade dos habitantes do Distrito, que fica distante 8Km do bairro mais próximo da Sede do Município, e 12 Km do centro da cidade, é praticamente restrita a veículos automotores, devido as condições de segurança da rodovia. Há pouco movimento de bicicletas, sendo o automóvel e a motocicleta os modos mais recorrentes utilizados pelos moradores do distrito, visto que é baixa a oferta de transporte coletivo, e não é seguro se deslocar de bicicleta entre os distritos e a sede urbana pela BR 356 nas condições em que se apresenta.

O transporte coletivo do município de Muriaé é setorizado em Urbano e Rural. O transporte urbano é realizado pela Empresa Coletivo Muriaeense e não atende os distritos. Não existe entre as 16 linhas de transporte coletivo urbano, nenhuma que conecta os distritos à sede, ficando essa população dependente das linhas rurais, também chamadas interdistritais e as linhas intermunicipais que passam pelos distritos e cobram um valor acima do transporte coletivo existente na cidade. O

transporte coletivo rural apresenta baixa qualidade e oferta insuficiente de horários que possibilitem para a população dos distritos, por exemplo, frequentar as faculdades em período noturno. Essa questão será abordada de forma mais detalhada no capítulo 4, no item que analisa o transporte com a aplicação da Ferramenta da Inserção Urbana.

O arruamento no Distrito do Vermelho tem sinalização precária, tanto vertical quanto horizontal, a pavimentação é 90% em asfalto. Pouco antes do período das eleições municipais em 2020, o distrito recebeu asfaltamento em praticamente todas as vias, mas sem uma provisão eficiente de drenagem. Os passeios não são padronizados, não estão em conformidade com o código de obras do Município e nem atendem as condições de acessibilidade. Em geral, os passeios são estreitos e existem obstáculos como rampas de acesso a garagens, posteamento e arborização (Figura 42).

Figura 42 – Vias com ausência de passeio e com obstáculo construtivo na vila



Fonte: Acervo da autora (2022).

Quanto aos equipamentos públicos, no quesito educação, a vila é atendida por duas escolas. Uma da rede municipal (Figura 43) Escola Municipal Ermyro Teixeira Siqueira com 408 alunos matriculados em 2022, que disponibilizam o ensino desde a

creche até o ensino fundamental I, do 1º ao 5º ano. A Escola Estadual João Teixeira Siqueira (Figura 44), com 255 matriculados em 2022, oferecendo Ensino Fundamental II (6º ao 9º), Ensino Médio e EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Figura 43 - Escola Municipal Ermyro Teixeira Siqueira (Fachada Frontal) e entrada da Creche (Fachada Posterior)



Fonte: Acervo da autora (2022).

Figura 44 - Escola Estadual João Teixeira Siqueira



Fonte: Acervo da autora (2022).

As características ligadas ao setor de esporte, lazer e espaços públicos foram pautados no que está descrito no DLTC (GEO BRASILIS, 2018), sendo definido para classificação dos equipamentos o seguinte:

- Esporte, destinados à prática e ao incentivo do desporto;
- Lazer, que podem ser designados às atividades contemplativas de leitura, de produção artística, cultural, social entre outras; e
- Espaços públicos, de uso comum, que possibilitam a vida em comunidade, carregados de conceitos, notadamente por serem palco de produção política e de integração social, como é o caso das praças. (GEO BRASILIS, 2018)

Em relação aos espaços públicos de esporte e lazer, a vila do distrito possui duas praças públicas equipadas com playground e equipamentos de ginástica ao ar livre, um campo de futebol e um ginásio poliesportivo (Figura 45,46 e 47). As praças acumulam mais de uma função, pois abrigam as práticas esportivas, são locais de recreação para as crianças e ainda espaços contemplativos.

Figura 45 - Praça do Bairro José Eduardo e Praça da Rua Tereza Garcia



Fonte: Acervo da autora (2022).

Figura 46 - Ginásio Poliesportivo



Fonte: Acervo da autora (2022).

Figura 47 - Campo de Futebol



Fonte: *Google Maps*, 2022.

Na área da saúde, o atendimento aos moradores é realizado na Policlínica<sup>30</sup> (Figura 48). Apesar da descentralização dos equipamentos de saúde no município, o resultado das oficinas comunitárias realizadas para revisão do Plano Diretor Participativo, apresentadas no DLTC (GEO BRASILIS, 2018), deixou clara a insatisfação dos moradores do distrito quanto à ausência de especialidades médicas nas unidades, principalmente cardiologistas e pediatras.

---

<sup>30</sup> A estrutura física da policlínica é composta de sala de recepção e espera com banheiro para pacientes, uma área e equipamentos para esterilização simplificada, farmácia, sala de vacinação, sala de curativos, consultório odontológico e dois consultórios médicos sendo um deles com banheiro (ginecológico).

Os serviços prestados segundo informações da Secretaria Municipal de Saúde são: de atenção básica e assistência à saúde com consulta ambulatorial, reabilitação física, atenção domiciliar, entrega e dispensação de medicamentos, atenção psicossocial, tratamentos odontológicos, consulta ginecológica e realização de exame preventivo, assistência obstétrica e neonatal (pré-natal) e imunização.

Assistência a emergências com transporte em ambulância própria. O horário de atendimento é de segunda a sexta-feira das 07:00 Às 17:00 h.

Figura 48 - Unidade Básica de Saúde da Vila do Distrito do Vermelho



Fonte: Acervo da autora (2022).

Não existem equipamentos e postos ligados a segurança pública nos distritos do Município. Os equipamentos da segurança pública do Município de Muriaé estão concentrados em bairros próximos ao centro da cidade, mais precisamente nos Bairros Gávea, Safira, Centro e Santa Laura, sendo, entretanto, equipamentos de abrangência municipal. Segundo o DLTC (GEO BRASILIS, 2018), neste ponto, destaca-se a grande extensão territorial de Muriaé e a existência de dificuldade de acesso dos distritos a estes equipamentos. Nenhum dos distritos do Município possuem um posto policial.

Os demais equipamentos institucionais presentes na vila são o cartório<sup>31</sup> e a agência dos correios (Figura 49).

---

<sup>31</sup> O Cartório Almeida de Registro Civil e Notas, é responsável pela prática de atos de registro de nascimento, de casamento, de óbito e competente para lavrar escrituras, como as de imóveis e de reconhecimento de paternidade, testamentos, partilhas, autenticação de cópias e procurações e reconhecimento de assinaturas.

Figura 49 - Cartório Almeida de Registro Civil e Notas e Agência dos Correios (marcada pela rampa azul)



Fonte: Acervo da autora (2022).

Dentre os equipamentos Institucionais destaca-se o grande número de igrejas, em sua maioria evangélicas de diversas congregações. Segundo informação coletada em entrevista com o vereador Sr. Devail, a vila possui uma igreja católica e dezenove igrejas evangélicas. Muitas igrejas evangélicas são estabelecidas em edificações de uso misto, no térreo fica localizada a igreja e no pavimento superior a edificação é de uso residencial. (Figura 50, 51 e 52)

Figura 50 - Igreja Católica de Santa Tereza



Fonte: Acervo da autora (2022).

Figura 51 - Igreja Assembleia de Deus e Igreja Metodista



Fonte: Acervo da autora (2022).

Figura 52 - Igrejas Evangélicas em edificações de uso misto



Fonte: Acervo da autora (2022).

A vila do Distrito do Vermelho possui comércio diversificado, como: açougue, padaria, farmácia, mercearia, boutique, restaurante, loja de material de construção, posto de combustível e produtos agrícolas. Quanto a prestação de serviços, na vila estão localizados, salão de cabelereiro, academia de musculação e clínica de fisioterapia. (Figura 53 e 54)

Figura 53 - Rua Pedro Cândido Cerqueira, principal rua onde se concentra o comércio e prestadores de serviço do distrito



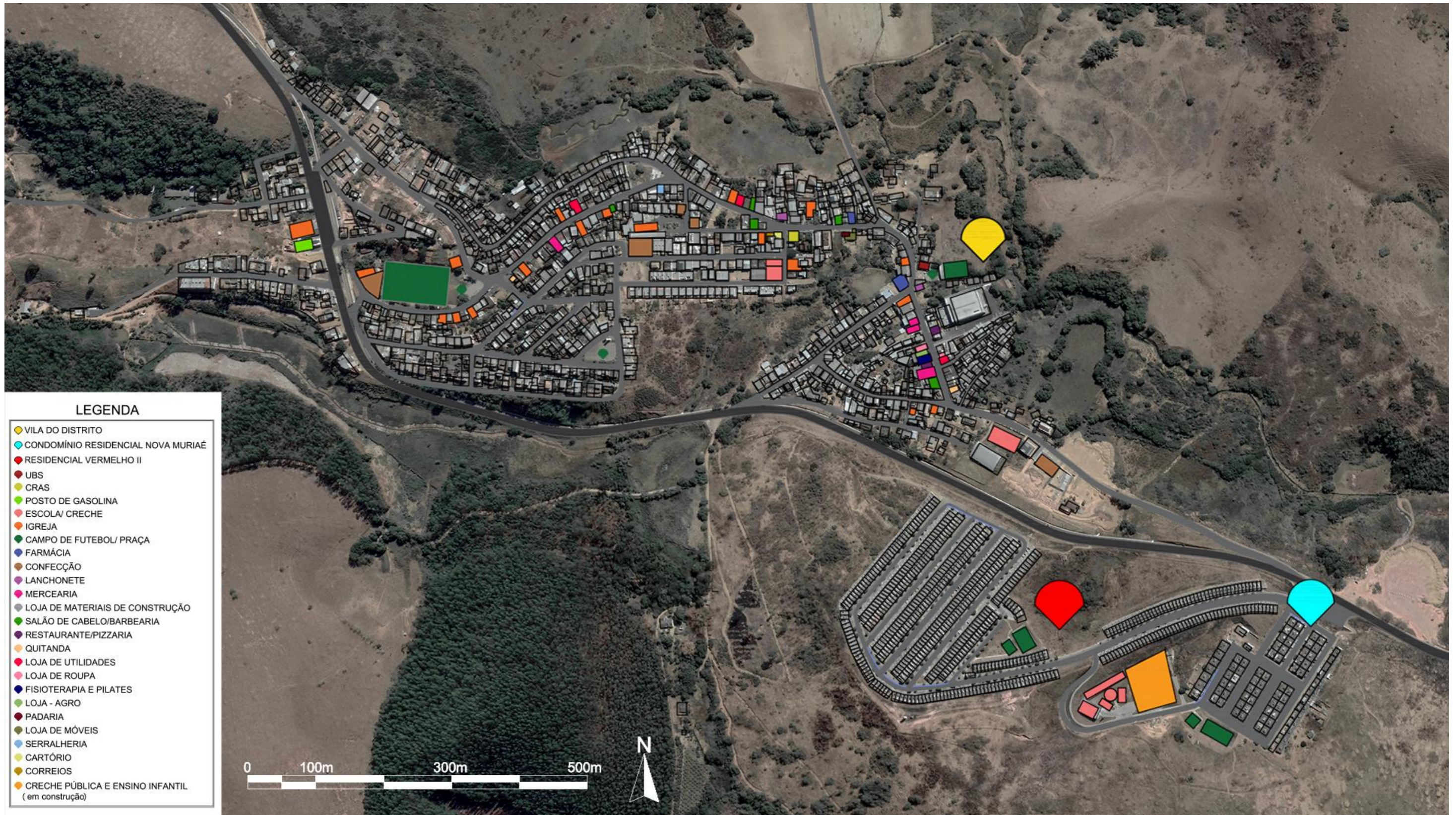


Fonte: Acervo da autora (2022).

O setor de industrial é representado pelas confecções e construtoras. Segundo informações coletados em entrevista ao colaborador municipal da Sala Mineira do Empreendedor, serviço de atendimento ao empresário ligado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Município, esse setor é responsável pela maior parte dos empregos gerados nessa região. As Confecções são de vestuário, mais especificamente, confecção de roupas íntimas e roupas de dormir para uso masculino, feminino e infantil feitas com tecidos planos ou tecidos de malha, as construtoras são prestadoras de serviços particulares na construção e reforma de residências, principalmente na sede do município.

Nas entrevistas semiestruturadas realizadas com moradores da vila, do CRNM e do RVII, foi verificado que uma grande queixa dos entrevistados é a ausência de uma agência bancária ou casa lotérica na vila. A ausência desse serviço provoca um deslocamento da população do distrito até a sede do município para qualquer tipo de transação bancária.

Figura 54 – Representação dos pontos de comércio e serviço no distrito do Vermelho



Fonte: Google Earth, editada pela autora (2022).

## 4.2 O Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNV): histórico de sua criação, seus efeitos urbanos e sociais no entorno de sua implantação

Figura 55 – Condomínio Popular Nova Muriaé, na conclusão das obras 2011



Fonte: <http://www.radiomuriae.com.br> (s.d.)

Com o objetivo de contextualizar a ação da Prefeitura Municipal de Muriaé que iniciou o processo para contratação do PMCMV em 2009 e posteriormente implantou o CRNM em 2011, esse item retoma o fato de que a questão da habitação popular adquiriu bastante visibilidade a partir da década de 2000, notadamente presente no contexto da campanha e da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, como analisado por Bonduki (2008) e Cardoso e Aragão (2012). Como um eixo prioritário na política social, o PMCMV foi criado para garantir o acesso à casa própria pelos brasileiros de menor renda, com o objetivo de “viabilizar para essa população o acesso à terra urbanizada e a habitação digna e sustentável” (BRASIL, 2005).

O PMCMV definiu três faixas de renda como meio de estabelecer prioridades, a faixa de renda 1, onde estão focadas as considerações desta pesquisa, em 2010 era referente a renda familiar de até R\$1.800,00, o equivalente a três salários-mínimos. Paralelamente a essa definição das faixas salariais, os critérios de seleção também 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).

Como observado por Ferreira (2015), a associação destes dois tipos de riscos (ambientais e sociais) norteou as lógicas institucionais com as quais, profissionais responsáveis pela seleção de beneficiários, atribuíram prioridades de atendimentos no quadro desse programa. E desta forma houve uma redefinição de “popular”, que nestes casos, não está mais relacionado diretamente a categoria de “trabalhadores”, mas sim, de “famílias de menor renda” e em “situação de vulnerabilidade social e/ou ambiental”. (FERREIRA, 2015)

Foi com base nessas condições apresentadas, que diante de um imprevisto, um acidente ambiental<sup>32</sup>, iniciou-se no município de Muriaé, o movimento que deu origem ao CRNM, um dos objetos desta pesquisa.

Muitas áreas antes habitadas foram declaradas áreas de riscos, houve desmoronamentos e muitas famílias ficaram desabrigadas. Nessas circunstâncias, a administração municipal definiu ações voltadas a atender os atingidos que foram reivindicadas de forma intensa pela população, e pelo Ministério Público. Foi no PMCMV que a prefeitura buscou recursos para sanar essa questão de forma considerada rápida e eficiente.

O objetivo apresentado pela Prefeitura para contratação do empreendimento e adesão ao PMCMV foi o de suprir a demanda gerada por unidades habitacionais, decorrentes do acidente ambiental, que resultou em uma parcela da população desabrigada, com suas residências em situação de risco ou sob o auxílio do aluguel social custeado pela Prefeitura. (COURA, 2017)

Sendo assim, prioritariamente os beneficiários deveriam ser os moradores atingidos pelo rompimento da barragem e pelas enchentes, porém após a definição da localização do CRNM, muitos se recusaram a morar no condomínio, devido ao fato de ser muito afastado do local onde moravam anteriormente, devido à distância em relação a sede do município, e conseqüentemente a dificuldade de acesso aos equipamentos, serviços públicos e possibilidades de emprego. (FERREIRA, 2015).

---

<sup>32</sup> No ano de 2007, a cidade foi uma das atingidas pelo rompimento de uma barragem de minério da bauxita. No dia 10 de janeiro de 2007, a barragem de São Francisco de propriedade da empresa Mineração Rio Pomba, localizada na cidade Miraí, distante aproximadamente 34 km da cidade de Muriaé, rompeu-se despejando 2 milhões de metros cúbicos de rejeitos da bauxita e substâncias tóxicas provenientes dos processos de exploração do minério. Tais rejeitos atingiram o rio, alagaram várzeas e residências envolvendo essas duas cidades. Meses após este evento, a prefeitura declarou a cidade em “estado de calamidade pública”, pois juntamente a este episódio somaram-se as enchentes causadas por fortes chuvas neste mesmo ano e no ano seguinte em 2008.

Diante dessa recusa a prefeitura buscou fundamentos na lei nº11.977/2009 que criou o PMCMV e na portaria 140/2010 que dispunha sobre os critérios de seleção dos beneficiários do PMCMV, e definiu como beneficiários prioritários, as famílias cadastradas no Programa Bolsa Famílias, que utilizavam o aluguel social, que possuíam mulheres como chefes de família, famílias de idosos ou que tinham como membros pessoas com deficiência. A política antes orientada para atender os atingidos pelo acidente ambiental muda seu foco para atender as famílias com renda familiar de até três salários-mínimos e que apresentavam algum tipo de vulnerabilidade social. Os interessados foram convocados a se cadastrar na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Segundo palavras de uma das assistentes sociais responsáveis pela seleção dos beneficiados:

Muitas pessoas selecionadas desistiram no início, uns acharam longe, outras não tinham como trabalhar, pois, os horários dos ônibus não eram flexíveis, não tinham carros ou motos. Outros, ainda, quando vieram no distrito do Vermelho, ao ver que não havia estrutura suficiente (escola, posto de saúde, mercados, transporte e lazer), foram desistindo. AS autoridades prometeram muitas coisas que não foram cumpridas, por isso os beneficiários ficaram revoltados, e não vieram morar, outros então se cadastraram, e logo depois da entrega das casas se mudaram. (FERREIRA, 2015, p. 45).

A ação da Administração Pública que culminou com a construção do CRNM, demonstrou um caráter de urgência nas decisões, com o qual foi tratado o problema do déficit ocasionado pelo acidente ambiental. Conforme informado pelo responsável da secretaria de atividades urbanas em 2016, em entrevista a essa pesquisadora durante o mestrado<sup>33</sup>, a possibilidade de aderir ao PMCMV foi vista como uma solução rápida e eficiente. Nas palavras do próprio entrevistado:

A gente estava como num bote lá no mar que foi vítima de um naufrágio e você tá fazendo tudo pra sobreviver e surge um barco, um barquinho desses de pescador, então pra gente era uma maravilha, era igual um transatlântico que estava surgindo lá na frente. Era a solução! A gente viu como a solução pros nossos problemas! (Responsável pela Secretaria de Atividades Urbana de Muriaé - 2009). (COURA 2017, p. 90).

---

<sup>33</sup> Pesquisa realizada no mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, concluído no ano de 2017 na Universidade Cândido Mendes em Campos dos Goytacazes – RJ, cujo título é: A QUESTÃO DA LOCALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: O CASO DO CONDOMÍNIO POPULAR NOVA MURIAÉ.

No caso do CRNM, além da construção de unidades habitacionais, como notado pelo discurso dos agentes da administração pública responsável pelas decisões em 2009, o empreendimento geraria muitos empregos e alimentaria um vetor de crescimento urbano de interesse da Prefeitura, em direção ao maior e mais próximo distrito, o distrito do Vermelho. (COURA, 2017, p. 90)

Em termos legais, o CRNM foi estabelecido segundo a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV em Muriaé. Nesse ato o Município assinou um Termo de Adesão com a CEF, se enquadrando na modalidade do PMCMV – Recursos do FAR. Nessa modalidade, a execução das obras do empreendimento foi realizada por construtora contratada pela CEF, que se responsabilizou pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Tais imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados, ou seja, tenham as parcelas do empréstimo contraído pelos beneficiários totalmente quitadas.

Segundo Coura (2017, p. 96), as entrevistas realizadas com agentes do poder público revelaram, quando levantada à questão da escolha da localização para implantação do CRNM, que tal região foi escolhida por se tratar de área não alagável, de topografia levemente acidentada, sem risco de deslizamentos e contígua ao sentido identificado como um forte vetor de crescimento urbano da cidade. Porém, ao descrever o relato de um dos entrevistados da administração pública, fica claro que o fator custo do terreno foi decisivo.

Eram conhecidas pela administração local, segundo Coura (2017, p. 97), as condições do distrito do Vermelho em 2009, ano da contratação do PMCMV para implantação do CRNM. O distrito era servido de poucos equipamentos públicos que eram dimensionados para a população da vila, além disso, possuía uma estação de tratamento de esgoto com capacidade próxima ao seu limite de operação, não possuía linha de ônibus urbano que o ligasse a sede do município, e ainda não dispunha de uma efetiva oferta de empregos. No entanto, em 2010, não foram desenvolvidas ações planejadas juntamente com a implantação do empreendimento do PMCMV que objetivassem suprir as demandas geradas pelo significativo aumento demográfico da região. Apesar de ser essa uma atribuição de competência do Município como está declarado no termo de adesão ao PMCMV.

No termo de adesão, o Município se compromete a cumprir com várias ações, dentre elas algumas de especial interesse para as análises realizadas neste trabalho, como as que fazem referência a emissão do termo de viabilidade e do Relatório de

## Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD):

[...]

- Elaborar levantamento das áreas com vocação para a implantação dos empreendimentos do PMCMV, procedendo à criação de Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS, e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas;
- Articular com as concessionárias de serviços públicos de modo a viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público, para emissão do termo de viabilidade.
- Responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade.
- Responsabilizar-se pela execução do trabalho social, nos casos dos empreendimentos destinados às famílias com renda de até 3 salários-mínimos vigentes.
- Instituir Grupo de Análise de Empreendimentos, com representantes das áreas da habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte, responsável pela elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, conforme parâmetros estabelecidos em normativo bem como, respeitando as definições do Plano Diretor e do Plano Local de Habitação de Interesse Social; acompanhando o processo de implantação do PMCMV.
- Implementar ações para viabilizar a manutenção das vias, calçadas e áreas verdes comuns internas, nos casos de empreendimentos operados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, organizados em forma de condomínio. (MURIAÉ, 2010).

O distrito não estava preparado para atender as demandas gerada com a implantação do CRNM, porém após mais de 10 anos da entrega das chaves das unidades habitacionais aos moradores do CRNM, que ocorreu em 2011, foram feitos investimentos importantes para o atendimento ao aumento da demanda gerada pelas 304 unidades habitacionais implantadas ao lado da vila do distrito. Ao caracterizar o RVII, serão apresentadas ações como a ampliação da estação de tratamento de esgoto e as condições atuais de prestação dos serviços públicos, que ganharam investimentos na construção de uma nova Unidade Básica de Saúde, quadra poliesportiva, escola e creche, essa última ainda em fase de construção.

A análise dos efeitos urbanos e sociais causados pela implantação do CRNM ao lado da vila do distrito, encontra relatos de um período em que houve muita reclamação e reivindicação por parte dos moradores do CRNM. Muitos deles não permaneceram no local, devido as condições precárias disponibilizadas inicialmente

As considerações apresentadas a seguir, foram baseadas na pesquisa já desenvolvida em 2017 para conclusão do mestrado em planejamento regional realizado por essa pesquisadora, as informações foram comparadas e atualizadas pelos dados coletados em entrevistas semiestruturadas realizadas como método de

desenvolvimento da atual pesquisa.

Em 2011, quando os beneficiários do PMCMV se mudaram para o CRNM, segundo Coura (2017, p. 96) os moradores da vila do Distrito do Vermelho, declararam em entrevistas realizadas para a pesquisa, que acreditavam que seriam beneficiados com a implantação do condomínio em terreno anexo à vila, pois a expectativa com o aumento da população, aumentaria o volume de vendas do comércio, que a oferta de mão-de-obra atrairia novas empresas e o crescimento do distrito conquistaria maior atenção da administração pública quanto aos investimentos em equipamentos públicos. Porém, a realidade imediata mostrou um cenário muito diferente.

O Distrito do Vermelho, contava em 2010 com uma Equipe da Estratégia de Saúde da Família (ESF), responsável pelos serviços de atenção básica prestados na Unidade Básica de Saúde (UBS). Em 2012, essa UBS, tinha aproximadamente 3.000 pessoas cadastradas e acompanhadas pela equipe. Essa era a margem populacional considerada ideal para cada ESF, segundo a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB, 2012). Os moradores no CRNM não foram cadastrados na UBS da vila do distrito, pois com apenas uma ESF não era possível atender a demanda. Essas pessoas foram cadastradas na UBS do Bairro São Joaquim, distante 8 km do Condomínio, o que dificultou muito o atendimento a essas famílias e gerou muita insatisfação nos novos moradores.

Segundo Coura (2017), o fato de não terem sido cadastrados na UBS da vila do distrito, acabou por causar constrangimentos aos moradores do CRNM, dessa forma eles não eram considerados parte da responsabilidade da ESF do distrito e quando eram eventualmente atendidos, segundo relatos dos moradores em entrevista para a pesquisa, eram atendidos por “consideração” e não porque teriam esse direito.

Os comerciantes da Vila se queixavam de que, como uma boa parte dos moradores do CRNM recebiam benefícios do governo, como Bolsa Família por exemplo, e como na vila não existia estabelecimento bancário ou casa lotérica, os moradores do CRNM aproveitavam o deslocamento para comprar seus mantimentos na sede no município. Dessa forma, não sentiram o aumento da demanda no comércio como era a expectativa inicial.

A questão da mobilidade carregava uma expectativa de melhoria com a chegada dos moradores do CRNM. Essa ampliação no atendimento já era pleiteada pelos moradores da vila, mesmo antes da implantação do condomínio, pois se sentiam prejudicados por não possuírem transporte coletivo em horários compatíveis, por

exemplo, com a possibilidade de estudarem em período noturno na sede do município. O Distrito e conseqüentemente os moradores do CRNM até no início de 2023, foram atendidos pelo Transporte Coletivo Distrital, a tarifa praticada é maior que a tarifa paga pelos outros cidadãos que utilizam o transporte público urbano na sede do município. Além da diferença no preço do transporte, que ainda hoje é sentida pelos usuários, o aumento da população do distrito com a chegada dos moradores do CRNM, não motivou a ampliação dos horários como esperado. O efeito provocado foi que os moradores da vila continuaram a se sentir excluídos das atividades noturnas de lazer, e das atividades educacionais no período noturno, porque o último horário de ônibus entre a cidade e o distrito ocorre às 19h20min.

Na área da educação, o distrito do Vermelho contava em 2011 com duas escolas, sendo uma da rede Estadual e uma da rede Municipal. Para atender a chegada dos novos moradores, foi construída a creche municipal, anexa à escola municipal caracterizada no item anterior referente a vila, e essa escola municipal foi ampliada com novas salas de aula. Porém, nas entrevistas com os moradores da vila do distrito do Vermelho, segundo Coura (2017, p. 99), a queixa maior era em relação ao comportamento dos novos alunos, das crianças e adolescentes moradores do CRNM. Ocorreram muitos problemas em relação à rivalidade entre os jovens, inclusive com casos de violência. A consequência dessa falta de integração entre os alunos levou muitos pais moradores da vila a matricularem os filhos em escolas da Sede do Município para evitar que se “misturassem” aos alunos vindos do CRNM. O efeito dessa atitude, como apontado pelos moradores da vila foi o aumento dos custos com educação e a exposição aos perigos do trânsito na BR 356. Porém, aqui também se evidencia uma questão que mesmo depois de 12 anos, em 2023, ainda é possível se verificar na fala dos entrevistados, existe uma separação entre os moradores da vila e os moradores dos conjuntos habitacionais, essa barreira é física representada pela BR356, mas também é uma barreira imaterial, construída pela estigmatização dos moradores do CRNM e pela sensação de disputa constituída pela falta de provisão de serviços públicos básicos para atender o aumento da demanda na época da implantação do conjunto habitacional.

Nesse sentido, o estudo de Elias e Scotson (2000) sobre estabelecidos e *outsiders* foi aqui utilizado para observar as relações entre estes grupos distintos. No estudo realizado pelos autores, os estabelecidos, eram assim denominados o grupo de moradores de um bairro inglês, que era constituído pelos habitantes antigos do

lugar. Os outsiders eram considerados “os de fora”, recém-chegados ao local, eram considerados “invasores”, por isso eram menosprezados, rejeitados e estigmatizados pelos estabelecidos, que os consideravam inferiores e faziam com que assim se sentissem. No estudo de Elias e Scotson (2000) não havia qualquer diferença entre os dois grupos, senão o tempo de residência no lugar em que, no caso, os estabelecidos eram os antigos residentes e os outsiders os novatos na região.

A similaridade com a pesquisa aqui apresentada, é que assim como no estudo de Elias e Scotson (2000), já na pesquisa iniciada em 2017, era possível observar, por meio das entrevistas realizadas com os moradores da vila (estabelecidos) e os moradores do CRNM (*outsiders*) que a superioridade expressada pelos estabelecidos se pautava na coesão que existia entre as famílias antigas, que já se conheciam há duas ou três gerações e o que se percebia entre os outsiders é que se sentiam estranhos até mesmo entre eles.

Na atitude em que os moradores da vila optam por retirar seus filhos da escola para evitar o convívio, denota-se eles não enxergam nos novatos as características de seu grupo social e não os veem aptos a se adaptarem a essas características. Sobre esta relação, Elias e Scotson (2000), relatam observações no caso da comunidade que foi seu objeto de estudo, que tais comunidades esperam que os novatos se adaptem a suas normas e crenças; esperam que eles se submetam a suas formas de controle e demonstrem, de modo geral, a disposição de “se enquadrar. (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 65).

Essa relação à similaridade com o estudo de Elias e Scotson (2000), já foi observada em vários estudos que tem como objeto bairros onde foram fixados conjuntos habitacionais, por exemplo em Mendes (2015), Teixeira (2004), Gonçalves (2016). E nesta pesquisa, considera-se que as famílias fixadas na vila do distrito desde sua origem, tem uma relação de pertencimento com o local que gerou um distanciamento em relação aos moradores recentes do conjunto habitacional. Os moradores recém-chegados precisavam se habituar ao local e seria natural que passem por uma fase de estranhamento.

Com base no estudo de Ferreira (2015), são apresentados vários fatores que colaboraram para fortalecer o distanciamento entre os grupos e estigmatizar os recém-chegados.

Como já citado, no início desse item, houve uma redefinição dos beneficiários do CRNM, que prioritariamente deveriam ser os moradores atingidos pelo rompimento

da barragem e pelas enchentes. Porém, após a definição da localização, muitos se recusaram a morar no condomínio, principalmente devido ao fato de ser distante da Sede do município (FERREIRA, 2015). Os critérios de seleção então passaram a ser, prioritariamente, as famílias cadastradas no Programa Bolsa Famílias, famílias que apresentavam algum tipo de vulnerabilidade social.

Segundo Ferreira (2015), após a seleção e aprovação da documentação pela CEF foi realizado um sorteio entre as famílias cadastradas, com o objetivo de distribuir os apartamentos de forma aleatória de modo a evitar conflitos entre os moradores. O sorteio aconteceu no próprio condomínio, que coincidiu com a primeira visita ao local pela maioria dos futuros moradores. Isso ocorreu no dia 29 de julho de 2011, e nos dois meses seguintes, cerca de 1.200 pessoas se mudaram para as 304 unidades do condomínio. Os moradores vinham dos mais diversos bairros da periferia da cidade de Muriaé, inclusive da zona rural próxima do distrito do Vermelho. Segundo Ferreira (2015), o resultado desta mistura, foi que pouco tempo depois de se mudarem, começaram as ocorrências ligadas a desavenças e desrespeito entre vizinhos. Muitas famílias já carregavam rivalidades existentes entre os bairros da periferia que moraram anteriormente. Isso foi constatado na pesquisa de Ferreira (2015), existiam rivalidades entre pessoas provenientes de certos bairros além disso muitas famílias trouxeram para morar nos apartamentos, membros que nem sequer foram citados no formulário de inscrição provocando uma superlotação das unidades habitacionais.

Segundo Coura (2017, p. 123), as famílias se mudaram para o condomínio em agosto de 2011 e em abril de 2012, se organizaram numa manifestação que paralisou a BR356, motivados por inúmeros problemas constatados após a mudança (Figura 56). Na ocasião de uma chuva forte, muitos apartamentos foram destelhados e alagados, o sistema de drenagem de água pluvial vinda dos terrenos mais elevados ao redor do platô onde foi executado o condomínio não foram corretamente dimensionados e a lama cobriu as ruas internas e a via de acesso. Houve um atropelamento na BR onde os moradores necessitam realizar a travessia para acessar ao distrito do Vermelho – único ponto no qual se localizam comércio disponível e os serviços elementares – ainda que escassos. No planejamento do conjunto não foi prevista nenhuma passarela para travessia de pedestres, fator este que acabava por colocar estes moradores numa situação de risco cotidiano.

Figura 56 – Foto da manifestação realizada pelos moradores do Condomínio em 2012



Fonte: <http://www.noticiasdemuriae.com.br/noticia/detalhe/1210>

Além disto, como apontado anteriormente, os serviços de saúde e educação também foram afetados pela construção do conjunto. Havia conflitos nas escolas, não havia vagas suficientes na UBS e os profissionais se recusavam a prestar atendimento aos moradores do condomínio alegando falta de estrutura e pessoal, indicando que procurassem atendimento em outro bairro. Além da barreira de acesso representada pela BR 356 que ainda expunha os moradores ao perigo da travessia sem nenhuma forma de segurança.

Por estes constrangimentos apresentados, a paralisação da rodovia foi o modo que os moradores encontraram para chamar a atenção da administração pública para a precariedade e riscos das condições em que foram levados a morar. Os moradores conseguiram alguma visibilidade e ações esporádicas foram tomadas, porém já havia se estabelecido no pensamento coletivo dos habitantes da cidade de Muriaé e particularmente do distrito do Vermelho, que o condomínio representava um lugar de risco e violência. Era comum se ouvir dizer que “todo o lixo” da cidade foi jogado ali. (FERREIRA, 2105, p. 64)

Logo após sua construção em 2011, todos os apartamentos foram ocupados, porém em meados de 2014, cerca de 80 dos 304 apartamentos foram abandonados, vendidos ou negociados. Em 2023, segundo informações do CRAS do distrito, 120 apartamentos estavam desocupados e a maioria deles totalmente depredados (Figura 57). O objetivo inicial de se estabelecer um condomínio e até mesmo eleger um síndico que cuidaria dos interesses comuns foi totalmente abandonado em pouco

tempo e o que se viu, em 2011, foi a transformação deste território em um espaço não priorizado pela administração pública, entregue ao interesse de alguns que, por força da violência e da ilegalidade, acabaram sobrepondo seus interesses aos da comunidade.

Figura 57 – Imagens de um bloco de 4 apartamentos no CRNM, abandonado e depredado em 2023



Fonte: Acervo da autora 2023

Encontra-se em Coura (2017) a fala de um morador, que se mudou para o CRNM em 2011, e expressa a expectativa e o impacto da mudança no modo de morar, Ele relata que a princípio os técnicos da prefeitura, falaram que ali seria um condomínio com portão fechado, acesso controlado, interfone nas casas, síndico e

pagamento de taxas. Segundo a fala do morador, as pessoas vinham de condições muito piores e com “estilos de vida” totalmente diferente do que queriam impor a eles. O nome condomínio foi mantido, porém nunca se estabeleceu taxa de manutenção e até mesmo os interfones não foram instalados nas casas, pois o custo do aparelho seria dos moradores.

Eles tiraram as pessoas que estavam acostumadas em morar em casas piores que essas com um estilo de vida totalmente diferente. Como que eles iam mudar o estilo de vida? Acho que nem se ficar rico do dia pra noite isso acontece, de interfone, controle de quem entra, isso não tem não. A maioria aqui veio de muito baixo nível, eles estão acostumados com outro estilo de vida e pra eles “mudar” de vida de repente, não dá, parece que isso até perturba a pessoa. [...] Eu te falo uma coisa, isso aqui como um condomínio só no papel, eles tiraram gente de tudo o que é bairro da periferia de Muriaé e colocaram aqui dentro, como que eles iam viver uma vida de condomínio de luxo? E tem mais... a gente que tinha que colocar o interfone, tem gente que até hoje não conseguiu colocar um piso na casa - Entrevistado 13 morador do CRNM. (Coura, 2017, p. 125)

Como dito anteriormente, apenas três anos após a entrega dos apartamentos, 80 apartamentos estavam desocupados, segundo Ferreira (2015), muitas unidades foram abandonadas, como consequência de falta de segurança, acessibilidade, e pela falta de um acompanhamento técnico social. Como já citado, os moradores após a ocupação se sentiram sem apoio e muitos não se adaptaram sozinhos a essa nova realidade. No caso do CRNM, as pessoas não foram retiradas forçadamente de seus locais de origem, porém a maioria delas alega necessidade extrema e falta de opção. Esse deslocamento se deu, por entenderem que levariam uma vida melhor e com mais condições de prosperarem, pois deixariam uma situação de risco em busca de segurança física e financeira.

Enfim, o objetivo do empreendimento proposto com a construção do CRNM não foi além do reassentamento, faltaram condições que promovessem a melhoria da qualidade de vida dessa população. E mesmo tendo somente a finalidade de reassentar, não foram observados requisitos básicos para garantir a qualidade e evitar as consequências que hoje são enfrentadas pelo mesmo agente, aqui representado pela Administração Pública do Município de Muriaé, que definiu o local e selecionou os moradores.

Segundo Coura (2017), os moradores do CRNM alegavam que a maioria dos conflitos se originavam pela falta de apoio da Prefeitura e os agentes da administração pública entrevistados concordavam em dizer que as divergências de interesses e

conflitos, estavam diretamente ligadas a seleção dos beneficiários. A questão da segurança era tratada pelos agentes da administração pública como o maior dos problemas que envolvia o CRNM, e a presença do tráfico no local foi colocada como um processo crescente. Inicialmente a presença dos traficantes foi observada em situações esporádicas, no entanto encontrando uma situação favorável se intensificou. Muitos moradores gradearam suas portas e janelas, alguns se mudaram e outros, por conta de dívidas com o tráfico foram expulsos. (FERREIRA, 2015).

A ação coletiva de 2012, que resultou na paralisação da BR 356 e de certa forma chamou a atenção pública para a precariedade e riscos das condições de moradia, perdeu força com o aumento da violência, e os moradores perderam a representatividade após a fixação do tráfico de drogas no local. Esse cenário se delineou em 2013 e assim permaneceu até meados de 2016. São muitas as reportagens e notícias dessa época que confirmam os fatos, e que colaboraram para fixar na lembrança da população de todo o município essa relação do CRNM com a criminalidade.

Segundo Ferreira (2015), da inauguração do condomínio em 2011 até o final de 2014, ele havia catalogado 48 reportagens em sites virtuais, onde as expressões mais recorrentes ligadas ao local foram: tráfico, roubo, assalto, prisões, armas de fogo, drogas e mortes. Dando continuidade a este levantamento, segundo Coura (2017), entre 2015 e março de 2017, essas mesmas expressões foram verificadas em 16 reportagens em sites que destacam o Condomínio Nova Muriaé, demonstrando uma significativa queda no número de ocorrências, que também foi confirmada em entrevista com agentes públicos ligados a segurança do município. Seguindo a mesma ação, e realizando a pesquisa nos sites de notícias do município, em janeiro de 2023, desde 2017 apenas 4 reportagens ligam o CRNM às expressões referentes a violência.

Assim como nas observações de Elias e Scotson (2000), pelo fato de pertencerem ao conjunto, não se consideravam qualidades ou defeitos individuais, os *outsiders* foram coletivamente, como iguais. Com os conflitos e casos de criminalidade ocorridos entre moradores e no CRNM, os estabelecidos criaram barreiras e estigmatizaram os outsiders. Isso se torna claro, quando escutamos muitas vezes durante as entrevistas, o “povo do Nova Muriaé”, referindo-se aos moradores do condomínio e atribuindo com essa expressão um significado de marginalização. Também nas entrevistas com os moradores da vila foi possível notar que quando

perguntados sobre questões de segurança, os moradores sempre se referem a fatídica época do início do CRNM e se esquecem que a pergunta também está relacionada as condições de segurança da própria vila. Já os moradores do CRNM relatam que sentem, que a relação com a criminalidade ainda é muito presente na opinião pública, apontam como prova disso, que em entrevista de emprego, quando dizem que residem no Distrito do Vermelho, logo são questionados se moram no condomínio.

A construção da imagem dos moradores do CRNM emergiu na mídia local e na percepção que os demais moradores do município Muriaé têm a respeito do local, foram embasadas nas percepções dos moradores da vila e nos fatos noticiados. Diante das críticas em relação à precariedade da infraestrutura do condomínio, a insuficiência dos serviços oferecidos e a presença do tráfico de drogas, a estigmatização e rotulação dos moradores foram sistematicamente reforçadas. (FERREIRA, 2015).

Interessante perceber nas entrevistas desta pesquisa com moradores da vila, que passados praticamente 12 anos da implantação do condomínio, a questão da insegurança sentida inicialmente na região não foi somente atribuída a existência do CRNM e ao comportamento de seus moradores. Houve entrevistados da vila que relataram o fato de que no local, anteriormente à implantação do conjunto, já existia violência e criminalidade. Contudo, a ocorrência de disputas principalmente pelo comando do tráfico de drogas na área acarretou o aumento da criminalidade.

A discriminação por parte dos demais habitantes de Muriaé, também é sentida pelos moradores da vila, que compartilharam nas entrevistas, experiências que viveram na cidade, onde sentiram que foram tratados de forma diferente ao declararem seu local de moradia. Desde que o CRNM foi implantando no distrito, alegam que escutam dos demais muriaeenses que o Vermelho “acabou”, alegam que as festas populares perderam público e que até os imóveis sofreram desvalorização. Também os moradores da vila declaram que ao fazer um cadastro em um consultório médico ou uma repartição pública, quando declaram o endereço no Vermelho logo são questionados se moram no condomínio e sentem o peso da discriminação na pergunta.

A preocupação com a segurança, por parte dos moradores da vila, fica evidenciada pela presença de grades nas janelas e portas da maioria das casas, a presença de câmeras de segurança e vigias noturnos nas portas dos pontos

comerciais. Porém, como já descrito, as pessoas responsáveis pelas atividades ilícitas não seriam exclusivamente vindas do CRNM, mas de certa forma alguns criminosos que viviam na vila e que agiam fora de sua região de moradia e de forma muito discreta para não levantar suspeitas, e se viram obrigados a reagir para marcar território e evitar uma possível perda de comando da área. De longe, os moradores da cidade de Muriaé, não conseguiram identificar estes movimentos, e todas as questões ligadas ao aumento da criminalidade na região, noticiadas pelo rádio, televisão e principalmente pelas redes sociais foram relacionadas ao CRNM e seus moradores.

A situação de violência e tráfico de drogas no CRNM foi controlada justamente pela visibilidade dada a todas as ocorrências policiais registradas no local. Segundo relato feito durante entrevista realizada com agente policial que atuava na região no ano de 2015. A constante presença da polícia que “dava batida” no CRNM a cada novo caso de roubo, briga ou fuga de algum procurado no município, fez com que o “negócio” para os traficantes não fosse viável e, aos poucos, foram deixando o local. Apesar de não se sentirem totalmente seguros ainda em 2023, e reivindicarem pela presença policial mais frequente no condomínio, os moradores ainda sentem como maior impacto negativo da comunidade, a dificuldade em acessar os serviços públicos.

### **Relações Interpessoais**

Os impactos foram sentidos de forma expressiva, pelos moradores já residentes do Distrito do Vermelho, vizinhos do Condomínio, e pelos próprios moradores reassentados no CRNM, vindos de diferentes bairros, o que teve consequências para a integração entre eles e com os antigos moradores vizinhos do local onde foram inseridos.

Nas entrevistas realizadas com os moradores da vila do distrito foi possível perceber que, apesar de considerarem que houve melhoras significativas, principalmente em relação à segurança, desde a época em que o condomínio foi inaugurado (2011) até 2023, ainda assim, existe uma resistência na convivência com os moradores do CRNM e uma constante preocupação principalmente com a recente entrega das 563 unidades habitacionais do RVII. Aqui ainda não se considera o outro conjunto habitacional objeto desta pesquisa, o RVII, porque a entrega das casas foi realizada somente em junho de 2022, e as entrevistas com os moradores da vila foram realizadas nesse mesmo mês.

Quando questionados sobre a convivência entre os moradores do distrito e do CRNM, independentemente do local de moradia, os entrevistados disseram que a convivência praticamente não existe. Poucas pessoas frequentam as duas áreas, isso somente acontece com os prestadores de serviços públicos, como é o caso do agente dos correios, a assistente social, o professor de educação física que realiza um programa de inclusão e algumas pessoas ligadas a igreja católica e evangélica que realizam atividades nos dois locais.

Os moradores da vila se dizem atualmente tranquilos, mas evitam a convivência, e se pautam em experiências do passado, quando inicialmente ocorreram muitos casos de roubos, constantes ações policiais que resultaram em prisões e apreensões de armas e drogas no condomínio, como já citado. Os moradores do CRNM se sentem desprezados, discriminados, alegam que em 2011 foram “jogados naquele lugar sem nenhum apoio” e tiveram que disputar espaço à força com os moradores da vila. O que confirma essa impressão é que todos os entrevistados do CRNM dizem que agora estão mais satisfeitos, pois construíram escola e unidade básica de saúde do “lado” deles, na área entre o CRNM e RVII como será apresentado adiante.

Em diversos momentos, os entrevistados da vila declaram que sentem que os moradores do CRNM não querem se misturar. Eles têm como referência a sede do Município para compras e serviços particulares e só usam a vila para os serviços que a Prefeitura tem “*a obrigação de dar*”, como por exemplo, o posto de saúde, CRAS, creche e a escola.

Em relação a creche e a escola, que inicialmente foram utilizadas para atender os moradores do CRNM, e que já existia há anos na vila, a falta de identidade e a falta do sentido de pertencimento das crianças e dos adolescentes do CRNM, que eram enxergados como invasores em 2011, aliado à vulnerabilidade social das famílias, instaurou um quadro de violência até então inexistente na escola pública do Distrito do Vermelho. Segundo relato de uma moradora da vila, descrito em Coura (2017), ela se preocupava com o que os filhos iriam aprender convivendo com as crianças e os adolescentes do condomínio, ela relatou que os “meninos” do condomínio se apoderaram da quadra da vila e não deixavam mais as crianças da vila jogar, e que inclusive houve um episódio em que seu filho teve o chinelo roubado, o que motivou a transferência da criança para uma escola na Sede do Município.

Na creche, as famílias do condomínio passaram a ter prioridades de vagas

devido à sua menor condição econômica e maior vulnerabilidade social comparativamente às famílias residentes no distrito por mais tempo. As vagas disponíveis no início do ano começaram a ser preenchidas pelas crianças do condomínio, desfavorecendo as outras crianças da vila. Isso gerou um aumento da rivalidade, o que se verifica na declaração dos moradores, que não se sentem confortáveis utilizando os equipamentos públicos da vila e reivindicavam que fossem construídos novos equipamentos dentro da área do condomínio.

Desde a pesquisa realizada em 2017, para a dissertação de mestrado já citada, e ainda agora nas entrevistas em 2023, nota-se nas declarações dos moradores do CRNM e dos moradores da vila, uma individualização das duas localidades, não existe um lamento na falta de convivência declarada por ambos. Isso fica claro nas entrevistas que os moradores do CRNM ansiavam por ter equipamentos e serviços públicos dentro do seu “território” para não ter que dividir os existentes no “território” da vila. Quando perguntados nas entrevistas, aos moradores da vila e aos moradores do CRNM se conheciam alguém que morava na outra área, a resposta foi sim nas dez entrevistas realizadas em cada local. Porém quando perguntados se existia uma convivência, somente dois entrevistados do grupo de moradores da vila e um do grupo de moradores do CRNM, declaram que sim, os outros disseram apenas conhecer “de vista”. Os casos de sim, foram motivados por uma relação de trabalho ou por fazerem parte da mesma igreja. O que demonstra que não há um programa que inclua, um evento ou local que “misture” essas pessoas, e com a chegada dos novos moradores do RVII e a construção de praças e equipamentos públicos do “outro lado”, é bem provável que esse distanciamento se perpetue ou aumente.

O processo de construção do sentimento de vizinhança é fundamental para a adaptação dos novos moradores, que chegaram com a entrega das 563 unidades no RVII. Essa ruptura de laços existentes com os locais de origem e a dificuldade de um rearranjo das relações sociais no novo local de moradia, visto que os moradores partem de bairros diferentes da cidade, é apontada na literatura (ARRUDA, 2009; FERREIRA, 2015; CARDOSO, 2013), como motivo para abandono da moradia e agravamento do sentimento de exclusão. Esse fator pode causar conflitos, tendo como consequência a dissolução dos sentimentos comunitários existentes nos locais da moradia anterior, aumentando a sensação de insegurança e violência.

A situação de discriminação e constrangimento alimentada pela opinião pública e pela mídia local acoberta ainda uma questão que segundo Rolnik (2009), demonstra

que, na prática, o direito à habitação não é reconhecido pelos agentes públicos como fundamental à vida humana, sendo entendido, principalmente, como uma mercadoria e um investimento.

Isto porque o campo da habitação é uma das políticas sociais que tem demonstrado, visivelmente, um profundo desrespeito pela dignidade humana, ao mesmo tempo em que se promove a culpabilização dos que não conseguem acesso à moradia. Entretanto, o não cumprimento do direito à moradia não é um problema individual, mas social e político (ARRUDA, 2014, p. 42).

No caso do CRNM, o valor do terreno foi um fator importante na decisão do local, o processo de segregação que geralmente acompanha os conjuntos habitacionais, que tem características monofuncionais e destinados a pessoas selecionadas pela condição de vulnerabilidade socioeconômica, é agravado por essa decisão que contribui para afastar estes espaços da malha urbana consolidada. Ao aproximar a nova área de habitação de uma região urbanizada, porém despreparada para receber a nova demanda, como é o caso do distrito do Vermelho, provocou uma disputa por atenção básica e uma sensação de invasão do espaço alheio.

É primordial para a qualidade de habitabilidade de um local, a facilidade de acesso ao comércio em geral, às instituições financeiras, de assistência à saúde, educação e cultura. Rolnik e Nakano (2009) destaca o papel desses empreendimentos na “instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 03). Considerando o direito à habitação não apenas como o direito à moradia, mas também ao acesso a equipamentos e serviços urbanos e sociais. O deslocamento necessário até a sede do município para buscar por esses serviços básicos, onera o orçamento familiar e dificulta o acesso a emprego e renda.

Em 2016, segundo Coura (2017) a administração pública já declarava uma preocupação da Prefeitura em relação a geração de empregos, inclusive havia a existência de uma área destinada a implantação de indústrias com um valor de compra de terrenos parcialmente subsidiados pela prefeitura, e as condições de pagamento facilitadas, com o interesse de ampliar a possibilidade de implantação de indústrias e a oferta de vagas de emprego na região. A Lei Municipal 4.844/2014, estabeleceu o Distrito Industrial às margens da BR356, próximo ao CRNM e ao RVII, no distrito do Vermelho. Porém não foi encontrada durante essa pesquisa, nenhuma informação

sobre as condições de aquisição dos terrenos e se realmente houve um subsídio por parte da prefeitura. A movimentação de terra, nesse local, em área vizinha ao CRNM e a construção de dois galpões industriais no ano de 2022, confirmaram o caráter industrial da área. (Figuras 58, 59 e 60)

Figura 58 – Galpões industriais construídos a margem da BR 356 ao lado do CRNM



Fonte: Acervo da autora (2023);

Figura 59 – Terraplanagem realizada as margens da BR 356 em frente ao lado do CRNM



Fonte: Acervo da autora (2023).

Figura 60 – Localização dos movimentos de terra próximos ao CRNM



Fonte: *Google Earth*, editado pela autora (2023).

### Características Projetuais

Em relação as características projetuais do CRNM, ele reproduz grande parte do padrão projetual do PMCMV, com a homogeneidade do sistema de rua, das tipologias e do uso do solo, sem racionalidade de acesso, diversidade de usos e de

espaços públicos. A definição proposta por Amore; Shimbo, Rufino (2015), retrata o que é encontrado do CRNM:

Nota-se ainda a replicação de um gabarito único, da modulação de tipologias e soluções espaciais, sem uma preocupação com o sítio físico ou índices pluviométricos, demonstrando prioridade dada à produção no desenvolvimento do projeto. O arranjo espacial não permite que haja um melhor uso das áreas comuns, praças e áreas destinadas aos equipamentos urbanos, que acabam por ser subutilizados, pois sua localização relativa não é compatível com o fluxo de pessoas no empreendimento. E constantemente são localizados em áreas afastadas dos núcleos urbanizados das cidades. (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

Essas características acabam por impulsionar algumas mudanças que também podem ser verificadas em outros conjuntos habitacionais do PMCMV. Ao visitar o CRNM, percebe-se que as salas de diversos apartamentos foram transformadas em pontos de comércio, lanchonetes, bares e mercearias. Muitas obras de ampliação foram realizadas, umas poucas com alguma qualidade construtiva, mas a maioria estabelecida com improvisos para caracterizar abrigo cobertos de carros ou proteção de uma área para estender roupa, descaracterizando as edificações e conferindo aos edifícios uma impressão de “puxadinho”. (Figura 61) Com o abandono de muitos apartamentos, algumas unidades foram agrupadas, dando origem a uma tipologia que não foi originalmente projetada no CRNM.

Figura 61 – Modificações e acréscimos executados nas edificações originais



Fonte: Acervo da autora, editado pela autora (2022).

Os projetos vinculados ao PMCMV devem ser configurados de acordo com a Portaria nº 40, de 31 de janeiro de 2011, que apresenta o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (MIMC).

Analisando este manual, verifica-se que muitas especificações mínimas para o estabelecimento do empreendimento em Muriaé não foram cumpridas, e esta condição é confirmada nas descrições do RDD - Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, citado anteriormente. O RDD foi apresentado 2 anos após a entrega do CRNM, nele são descritas as carências do local em relação aos serviços públicos de atendimento à saúde, educação e transporte.

Uma determinação muito clara da legislação, diz respeito às especificações mínimas de inserção urbana e as condições de acesso ao Condomínio, apontando que:

O acesso ao empreendimento não poderá ser feito diretamente por estradas ou vias expressas.

A via de acesso ao empreendimento deverá:

a) ser pavimentada, dotada de iluminação pública e permitir o acesso de transporte público.

b) permitir circulação confortável e segura de bicicletas por intermédio da criação de ciclovias, ciclofaixas ou, na impossibilidade de previsão destes elementos, pela adoção do limite máximo de velocidade de 30 Km/h . (BRASIL, 2016).

No caso do CRNM, o acesso é feito exclusivamente pela BR356, principal via de ligação entre as cidades de Muriaé e Ervália. O distrito que dá apoio aos moradores, para realização de suas atividades comerciais, de educação e saúde, se localiza na margem oposta desta rodovia, o que promove um trânsito intenso destas pessoas, maioria delas pedestres, que se veem obrigados a fazer esta travessia sem nenhum auxílio de equipamentos de segurança. Não existem no local, radares eletrônicos, desde 2018 foram construídos quebra-molas como redutores de velocidades e não foi instalada passarela de travessia, como inclusive está previsto no artigo 9º item VIII no Plano Diretor. Essa é uma das principais reclamações e reivindicações dos moradores. Segundo Coura (2017), quando questionado sobre o acesso direto pelo rodovia BR356, um ponto de desalinhamento com as especificações mínimas exigidas pelo PMCMV, o entrevistado da administração pública, diretamente ligado ao processo de aprovação do empreendimento, declarou que diante das vantagens representadas pela topografia favorável do terreno, por haver facilidade de abastecimento de água e tratamento de esgoto visto que o Distrito já possui instalado uma ETE, o acesso seria apenas um detalhe que não teria sido levado em consideração pela CEF.

Quanto as orientações para o tratamento paisagístico, o MIMC em suas especificações mínimas prevê que os empreendimentos deverão ter arborização na proporção de 1 árvore para cada 5 unidades habitacionais em caso de edificações multifamiliares. No CRNM de acordo com as imagens registradas em 2011, as obras foram entregues sem qualquer arborização. As árvores que atualmente estão no local, proporcionando sombreamento, foram plantadas pelos próprios moradores, segundo declarado nas entrevistas.

Em relação aos equipamentos de uso comum, determina-se a previsão de investimentos equivalentes a 1% do valor da edificação e infraestrutura, em equipamentos esportivos e de lazer, no caso dos empreendimentos em forma de condomínio, o valor obrigatoriamente deverá custear os seguintes equipamentos, internos aos mesmos: espaço coberto para uso comunitário, sala do síndico com local para armazenamento de correspondências e espaço descoberto para lazer e recreação infantil. O CRNM foi entregue em 2011 com uma área coberta que os moradores inicialmente chamam de “barracão” (Figura 62) e a administração pública chama de espaço comunitário, executado com pilares de concreto, piso cimentado liso, cobertura com estrutura de madeira e telha ondulada de fibrocimento. Tal espaço claramente não representava o investimento de 1% do empreendimento previsto na legislação e a área de lazer descoberta para recreação infantil que sugere um tipo de praça, não existia no CRNM.

Figura 62 – Imagem do Condomínio Residencial Nova Muriaé, em 2011, época da conclusão das obras. Destaque para o espaço comunitário



Fonte: <http://silvanalves.com.br/site/>

Em 2021, quando o CRNM completou 10 anos, a Coordenadoria de Esportes da Fundarte, órgão da prefeitura de Muriaé, realizou a obra de implantação de uma quadra de esporte, *playground* equipamentos de academia de ginástica ao ar livre, em área institucional existente na parte posterior do CRNM. (Figura 63)

Figura 63 – Área de esporte e lazer inaugurada em março de 2021 no CRNM



Fonte: Acervo da autora (2021).

Em 2022, após a realização de obras de melhoria, segundo declaração dos entrevistados, conquistadas por ação de um grupo de moradores que se organizaram para reivindicá-las junto a administração pública, o espaço comunitário foi reformado e oferece área coberta e equipada com uma cozinha, para realização de festas e eventos promovidos pelo CRAS. (Figura 64)

Figura 64 – Imagem do Espaço Comunitário do CRNM em 2023



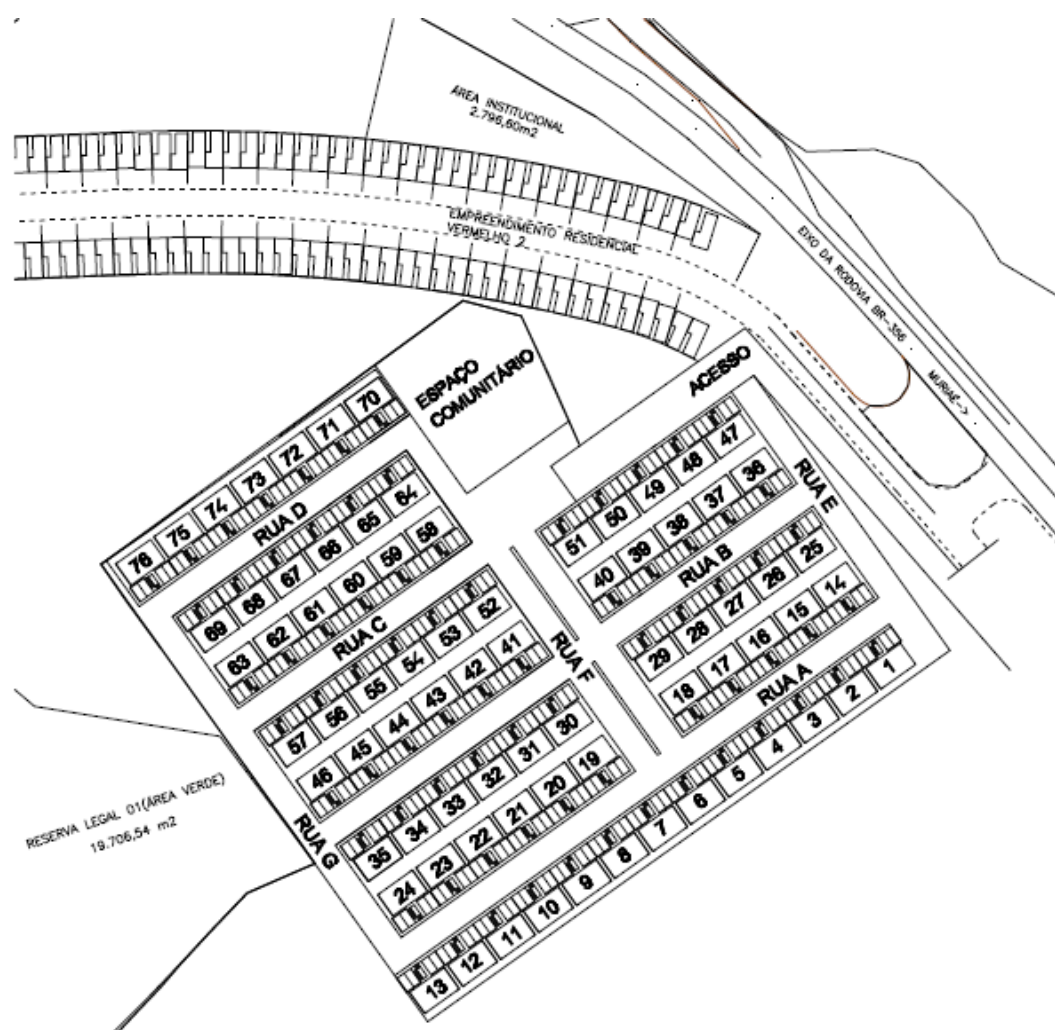
Fonte: Acervo da autora (2023).

A implantação do CRNM ocupa uma área de 27.460 m<sup>2</sup>, foi configurada por quatro ruas paralelas (A, B, C e D) e três ruas transversais (E, F e G). Inaugurado no ano de 2011, com 304 unidades residenciais, distribuídas em 76 blocos cada um com 4 apartamentos, sendo dois por andar. (Figura 65)

O acesso ao condomínio se dá exclusivamente pela rodovia BR356. As ruas são pavimentadas com blocos de concreto pré-fabricado intertravado sextavado. Na parte frontal dos edifícios foi reservada uma área descoberta e demarcada como vaga

para estacionamento de automóveis. As edificações são cobertas com telhas onduladas de fibrocimento e não possuem sistema de captação de água (calhas), o que acelera o processo de desgastes dos materiais de construção das edificações, visto que em épocas de chuva, a água escorre dos telhados e ao tocar o solo respingam em toda a parede externa da parte térrea, provocando umidade e infiltrações nas paredes.

Figura 65 - Planta Esquemática de Localização do Condomínio Nova Muriaé



Fonte: Arquivo em CAD disponibilizado pela Prefeitura e trabalhado pela autora, 2016.

A locação dos blocos compostos pelas unidades habitacionais obedece ao sistema em grelha, determinando a configuração das vias de uso comum do condomínio. Esta configuração ocasiona a disposição de blocos paralelos, com a fachada frontal virada para a via de circulação e a fachada posterior paralela à também fachada posterior de outro bloco de habitação (Figura 66). Neste caso para resguardar

a privacidade dos indivíduos que ali habitam é determinado no item Sistema de Espaços Livres do MIMC, no mínimo 4,5 metros de afastamento. O projeto executado no CRNM possui um afastamento de 4,8m entre as edificações. Mas na prática percebe-se que este espaço é insuficiente para manter a privacidade das unidades habitacionais e como não existe uma delimitação, este espaço é alvo de disputa entre os vizinhos, e utilizado para obras de ampliação das moradias. (Figura 67)

Figura 66 - Detalhe do afastamento existente entre as edificações



Fonte: Acervo da autora (2017).

Figura 67 - Acréscimos executados nas áreas de afastamento entre os blocos. Edificações bloqueando as áreas de afastamento entre as edificações



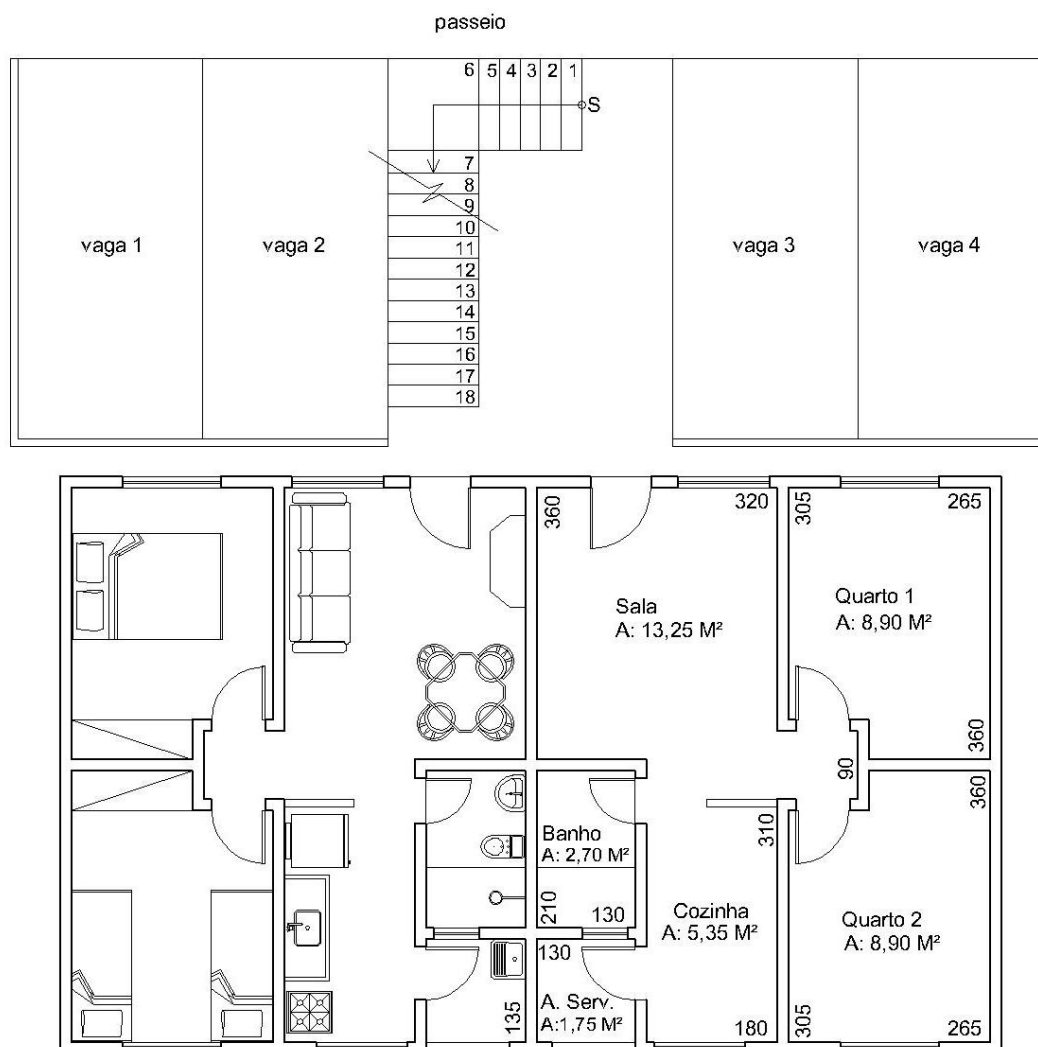
Fonte: Acervo da autora (2021).

Segundo Ferreira (2015), o projeto arquitetônico e as experiências de moradia no CRNM, afetaram as rotinas dos moradores, redefinindo os seus pontos de vista e os sentidos atribuídos ao “morar”. E em diversos pontos de sua dissertação, Ferreira (2015), constata que muitos desentendimentos e insatisfações foram apresentados a partir dos efeitos da precariedade da habitação. Os moradores mencionavam incômodos sonoros de vizinhos e “perda de privacidade” consequência das paredes finas dos apartamentos e do afastamento insuficiente entre os blocos.

Segundo Coura (2017), em entrevista a um técnico do município, locado no setor de aprovação de projetos, foi relatado que o projeto urbanístico do loteamento realizado na gleba adquirida pela Prefeitura e posteriormente o projeto arquitetônico das unidades habitacionais do CRNM, não seguiram os trâmites legais a que são obrigadas todas as obras públicas ou particulares que ocorrem na cidade. A equipe que analisa os projetos arquitetônicos os aprova ou reprova tendo como parâmetros de análise os preceitos do Código de obras Municipal, não foi solicitada para a análise do projeto do CRNM. Sendo este aprovado como uma exceção à norma, diretamente pelo Secretário Municipal de Atividades Urbanas.

Cada apartamento tem uma área total de 47m<sup>2</sup> e uma área útil de 41 m<sup>2</sup> (descontadas as áreas ocupadas pelas paredes) e é composto de dois quartos, uma cozinha, um banheiro, uma sala e uma área de serviço (Figura 68). Os apartamentos dividem uma parede entre si com 12 cm de espessura. Em frente aos blocos no térreo existe uma pequena área de uso comum descoberta e no pavimento superior no patamar de chegada da escada a edificação possui uma pequena varanda (Figura 69).

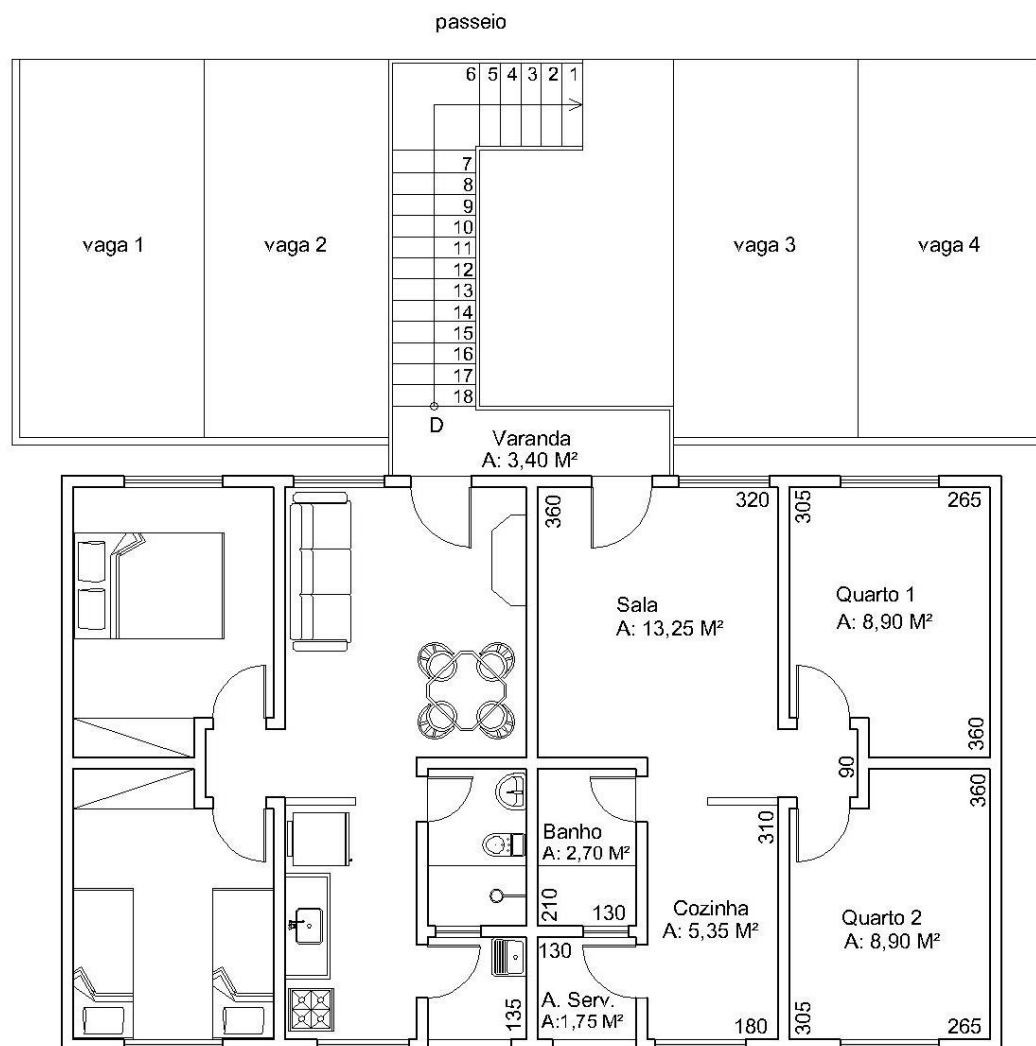
Figura 68 - Croqui de *Layout* do pavimento Térreo das Unidades Habitacionais do Condomínio Popular Nova Muriaé



PLANTA BAIXA DE LAYOUT - PAVIMENTO TÉRREO  
SEM ESCALA

Fonte: Projeto Arquitetônico do CPNM disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Muriaé e trabalhado pela autora em 2016.

Figura 69 - Croqui de Layout do Primeiro Pavimento das Unidades Habitacionais do Condomínio Popular Nova Muriaé



PLANTA BAIXA DE LAYOUT - PRIMEIRO PAVIMENTO  
SEM ESCALA

Fonte: Projeto Arquitetônico do CPNM disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Muriaé e trabalhado pela autora em 2016.

O acesso às unidades do pavimento superior é feito por meio de escada comum às duas residências (Figura 70 e 71), limitando o acesso das pessoas com deficiência ou de mobilidade reduzida. A chegada da escada não está localizada entre as duas unidades habitacionais do pavimento superior, o que provoca a circulação de um morador pela área de acesso do outro, um fator de desavença entre os vizinhos, relatado ainda como invasão de privacidade. As escadas possuem os espelhos vazados, proibidos pelas orientações do corpo de bombeiros, quando configuram a única possibilidade de circulação de acesso à residência, também caracteriza um

perigo para as crianças, pois as tornam mais inseguras. Provocam uma série de inconvenientes, como a observação dos ambientes frontais dos apartamentos do pavimento inferior e quando estão sendo lavadas molham a porta de entrada e as janelas frontais dos apartamentos do pavimento inferior.

As unidades habitacionais não possuem área de lote, na parte posterior, não ocupada pela construção, que permitiria uma expansão futura ou a configuração de um quintal. A área remanescente é localizada na porção frontal do terreno, onde no projeto arquitetônico da edificação são delimitadas vagas de estacionamento (Figuras 68 e 69). Muitas unidades já foram modificadas e ampliadas nessa área, provocando o bloqueio da ventilação e iluminação natural desses cômodos frontais. (Figura 72). A área do lote onde a unidade habitacional está inserida, pertence em sistema de fração ideal dividida entre as unidades do térreo e às unidades do primeiro pavimento da edificação.

Figura 70 - Foto de um dos Blocos do Condomínio, com destaque para a escada e a varanda de acesso ao pavimento superior



Fonte: Prefeitura Municipal de Muriaé, 2011. *In*: Ferreira (2015).

Figura 71 - Escada dos blocos sendo usada de “arquibancada” durante filmagem realizada no CRNM



Fonte: <http://sv2.fabricadofuturo.org.br/sitev1/fabricav4/index.php?pag=30&prog=250> (2023).

Figura 72 - Imagem de acréscimo realizado da parte frontal da edificação



Fonte: Acervo da autora, editado pela autora (2019).

Para ocupar a moradia, o beneficiário se compromete ao assinar um contrato com a CEF a cumprir uma série de obrigações, visto que somente será considerado integralmente proprietário do imóvel após a quitação do financiamento junto à CEF.

O contrato traz algumas cláusulas que são relevantes para o entendimento da condição de insatisfação dos beneficiários nos anos iniciais logo após a entrega das casas, conforme relatado em Coura (2017).

De acordo com o Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR:

[...]

Item 8. DA RESTRIÇÃO ESPECIAL AO USO DO IMÓVEL – Declara(m) o(s) DEVEDOR (ES) que tem ciência do método construtivo empregado para edificação do imóvel (Alvenaria Estrutural ou Assemelhado), comprometendo-se a observar (em) a restrição especial de uso, consistente na proibição de abertura de paredes, instalações diversas e remoção ou deslocamento de paredes.

8.1. Declara(m) o(s) DEVEDOR (ES) que tem ciência de que a restrição especial indicada no caput é necessária à solidez e à segurança do imóvel, bem assim que sua inobservância poderá acarretar perigo de desabamento, pelo que responderá nos termos da lei e deste contrato. (CAIXA, 2009, p. 3)

Mais adiante no item 9:

[...]

Item 9. BENFEITORIAS, CONSERVAÇÃO E OBRAS - O(s) DEVEDOR (ES) Fica(m) obrigado(s) a manter o imóvel em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade, bem como a fazer às suas expensas, as obras e reparos necessários para sua preservação.

– É expressamente vedada a realização de obras de demolição, alteração ou acréscimo, sem prévio e expresse consentimento da CAIXA. Para constatação do exato cumprimento deste item, fica assegurada à CAIXA a faculdade de, em qualquer tempo, vistoriar o imóvel alienado.

– O descumprimento do presente item poderá ensejar o vencimento antecipado da dívida, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados. (CAIXA, 2009, p. 3)

Junto a este contrato o beneficiário recebe também uma espécie de Cartilha que traduz numa linguagem mais acessível, os direitos e deveres que assumirá mediante a assinatura do contrato com a CEF. E nestas orientações ficam claras situações em que caso não sejam cumpridas as determinações, poderá ocorrer a desapropriação do imóvel e ainda a perda do valor já pago no financiamento. Dentre estas condições está o fato de que a garantia de pagamento do financiamento é o próprio imóvel, e, portanto, este não pode ser vendido ou alugado até que toda a dívida esteja quitada.

Quanto aos danos físicos do imóvel, os recursos do FAR, modalidade do PMCMV em que foi incluído o empreendimento em Muriaé, assumirá as despesas relativas à recuperação de danos físicos, provenientes de causas externas, ocorridos

no imóvel, mediante comunicação à CAIXA/FAR<sup>34</sup>, decorrentes de: I - Incêndio; II - Explosão; III - Inundação ou alagamento; IV - Desmoronamento total; V - Desmoronamento parcial, assim entendido a destruição ou desabamento de paredes, vigas ou outro elemento estrutural; VI – Ameaça de desmoronamento devidamente comprovada e, VII – Destelhamento. Após ocupação da unidade e constatado problema construtivo no imóvel o beneficiário deve acionar o CAIXA/FAR, a fim de buscar solução para os danos existentes no imóvel. Obviamente esta responsabilidade se exime caso tenham sido feitas alterações na estrutura original do imóvel, que inclusive é dado ciência ao beneficiário, que são expressamente proibidas sem prévio aviso e autorização da CEF.

Durante as visitas ao local foi possível constatar que características ligadas ao padrão da obra foram ignoradas pela construtora. As condições mínimas da construção foram estabelecidas no contrato com a CEF e no MIMC de especificações mínimas do PMCMV. Porém questões de acabamento não foram observadas antes de considerar os imóveis aptos a entrega, como por exemplo, as moradias foram entregues sem revestimento no piso, foram revestidos somente os pisos das áreas molhadas: banheiro, cozinha e área de serviço. O restante do piso foi entregue em concreto desempenado, contrariando uma das determinações do MIMC.

A insatisfação dos moradores, em 2011, quando se mudaram para o CRNM, reflete a ausência de um trabalho social eficiente, nas fases pré e pós-ocupação. O Contrato com a CEF torna um direito de o beneficiário ter o trabalho social de acompanhamento, o que o Ministério das Cidades (BRASIL, 2009) afirma como sendo de extrema importância para propiciar a sustentabilidade do empreendimento em todos os seus aspectos: físico, ambiental e social. Segundo o Ministério é necessário dar continuidade ao trabalho social, na etapa da pós-ocupação, caracterizada pela conclusão das obras e pela ocupação das novas unidades habitacionais. Segundo declaração dos moradores em entrevista, quando havia algum problema de ordem técnica no imóvel, um destelhamento ou vazamento da caixa d'água, eles buscavam o auxílio da prefeitura que indicava solicitar a assistência da CEF, chegando lá o funcionário da CEF dizia que a responsabilidade era da Secretaria de Desenvolvimento Social, e se estabelecia esse "jogo de empurra".

---

<sup>34</sup> FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR, CNPJ nº 03.190.167/0001-50, fundo financeiro criado pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL por determinação do caput do Art. 2º da Lei 10.188/01.

Houve uma ausência do trabalho técnico social, que deveria desde o início ter acompanhado todo o processo de implantação do CRNM. Segundo o Caderno de Orientação Técnica e Social da CEF – COTS (2013), este planejamento deveria promover ações para divulgação de informações claras e precisas sobre todo o processo, tendo por finalidade esclarecer opções e direitos relacionados a esta nova condição de moradia aos beneficiários. Segundo Coura (2017), as declarações dos moradores obtidas com as entrevistas semiestruturadas, revelaram um desconhecimento dos canais de mediação de conflitos e encaminhamento de reclamações. Como não foram estimulados a participar e discutir sobre o projeto eles se declaram insatisfeitos e procuram de alguma forma modificar esta situação. Não foram estabelecidos meios de participação além da declaração do interesse em ser um candidato ao benefício, sendo assim, o projeto não carrega os costumes e características de usos dos espaços característicos dos moradores. (COURA, 2017, p. 120)

Como em muitos conjuntos habitacionais objeto de inúmeros estudos, os projetos desprovidos de participação não se adequam às necessidades e a realidade sociocultural da população a ser atendida. Para além da insatisfação com os aspectos arquitetônicos dos ambientes e urbanísticos do empreendimento, são geradas também consequências sobre o estabelecimento de vínculos sociais e sobre a capacidade de organização comunitária. (FERREIRA, 2012).

O trabalho social realizado no CRNM se ateu a seleção dos beneficiários, orientação quanto a documentação a ser apresentado para que pudessem ser considerados aptos pela CEF e posteriormente a organização do sorteio das unidades habitacionais entre os selecionados. Esse trabalho social deveria ser um dos pontos básicos do projeto habitacional, conforme orientado no COTS. A realidade ficou muito distante das orientações do programa, como foi constatado no estudo do CRNM e comprovado na fala dos moradores entrevistados que, ao lembrarem a época da mudança para a nova moradia, dizem terem sido “jogados” lá sem assistência. Da forma como foi implantado o conjunto habitacional, diferente da intenção do PMCMV, houve o desperdício da oportunidade de potencializar a capacidade de organização destas famílias por meio de ações que se preocupassem também com o desenvolvimento social para além da oferta de uma unidade habitacional. O que comprometeu as expectativas inclusivas do PMCMV e do direito à moradia com direito à cidade.

Quanto a infraestrutura e a prestação de serviços públicos relativos ao CRNM, estes são compartilhados com o RVII e serão detalhados após a caracterização do novo conjunto habitacional.

#### **4.3 O Residencial Vermelho II: histórico de sua criação e o impasse do adiamento de sua entrega aos beneficiários**

Figura 73 - Imagem do RVII na conclusão das obras – 2016



Fonte - <https://www.silvanalves.com.br/portal/>

O Residencial Vermelho II é produto da segunda fase do PMCMV em Muriaé. Foi construído em terreno contíguo ao CRNM, com 563 unidades habitacionais entregues aos moradores em junho de 2022. Em termos de produção acadêmica, pouco se encontra, portanto, esta pesquisa, buscou dados para compor o processo de criação e os desdobramentos até a “entrega das chaves”, junto aos órgãos da administração pública e as reportagens veiculadas nos sites de notícias. A possibilidade de realizar as entrevistas com os moradores, recém-chegados ao conjunto habitacional, enriqueceu de percepções e expectativas as considerações aqui apresentadas, pois até em meados de 2022, não havia garantia de poder analisar esse objeto de pesquisa habitado.

A análise parte de um Instrumento de Compromisso, elaborado pela Prefeitura

Municipal de Muriaé em 2012, e baseado na Matriz de Responsabilidade (MR), que é um documento que contém as ações previstas em nível local para atender a demanda gerada pelo empreendimento do PMCMV (conforme Portaria nº168 de 12/04/2013 do Ministério das Cidades).

O anexo IV da portaria nº 168 do Ministério das Cidades traz as diretrizes gerais para elaboração de projetos dos empreendimentos propostos com recursos do FAR, e dentre as diretrizes serão aqui transcritas as de maior importância para a análise pretendida na nessa pesquisa:

## 2 DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DOS EMPREENDIMENTOS

2.1 O empreendimento deverá estar inserido na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor.

2.1.1 O empreendimento localizado em zona de expansão urbana deverá estar contíguo à malha urbana e dispor, no seu entorno, áreas destinadas para atividades comerciais locais.

2.2 O empreendimento deverá ser dotado de infraestrutura urbana básica:  
(...)

2.2.1 As redes de energia elétrica e iluminação pública, abastecimento de água potável e as soluções para o esgotamento sanitário, deverão estar operantes até a data de entrega do empreendimento ou da respectiva etapa.

2.6 O empreendimento deverá conter equipamentos de uso comum, no mínimo de 1% (um por cento) do valor da edificação e infraestrutura, obrigatoriamente (...)

2.7 O projeto do empreendimento deverá estar acompanhado de declaração de viabilidade operacional emitida pelas concessionárias de saneamento e de energia elétrica.

2.8 As famílias residentes no empreendimento, com crianças em idade escolar, deverão ser atendidas, por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, no entorno do empreendimento.

## 3. ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICO DA DEMANDA POR EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS E URBANOS

A contratação dos empreendimentos estará condicionada à apresentação, por parte do poder público local, de Instrumento de Compromisso, que, nos casos de empreendimento, ou conjunto de empreendimentos contíguos, (...) compostos a partir de quinhentas unidades habitacionais, deverá estar fundamentado por Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de Matriz de Responsabilidade.

(...)

3.3.1 Nos municípios onde exista sistema de transporte coletivo urbano e não havendo atendimento ao empreendimento proposto, o poder público deverá declarar compromisso de criação de linhas e itinerários para atender a demanda gerada. (BRASIL, 2013, p. 14-17, grifo nosso)

Entre as diretrizes, descritas no item 3 estão os documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Muriaé, que foram utilizados como fonte de dados para esta

pesquisa. A documentação é constituída pelo Instrumento de Compromisso (IC)<sup>35</sup>, que, nos casos de empreendimento compostos a partir de quinhentas unidades habitacionais, deverá estar fundamentado por Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD)<sup>36</sup>, acompanhado de Matriz de Responsabilidade (MR)<sup>37</sup>.

Para elaboração do Instrumento de Compromisso, foi instituído por meio do Decreto Municipal nº 4.865 o Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE)<sup>38</sup>, composto por membros da Secretaria Municipal de Relações Institucionais, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, DEMUTTRAN e DEMSUR.

A justificativa para a construção do RVII parte da avaliação da demanda habitacional do Município de Muriaé, que pautada no Plano Diretor de 2006, destaca as moradias localizadas em áreas de risco, tanto as que provocam deslizamentos, como as localizadas em fundos de vale propícias a inundações nos períodos de chuvas. Estabelece como motivador da ocupação destas áreas de risco a implantação da cidade em relevo acidentado e a falta de planejamento que oriente o crescimento ordenado do núcleo urbano (MURIAÉ, 2012).

Segundo o IC (MURIAÉ, 2012), as moradias localizadas nas áreas de risco apontadas, apresentam condições precárias de habitabilidade e salubridade, sem infraestrutura básica principalmente de esgoto sanitário, provocando poluição dos córregos e acúmulo de lixo e esgoto doméstico.

Seguido dessa consideração, o IC cita a Constituição de 1988, em seu artigo que garante ao cidadão o direito à moradia, e referendada pelo Estatuto da Cidade, inclui o direito a terra urbanizada, provida de infraestrutura, saneamento ambiental, transporte e serviços públicos, acesso a trabalho e equipamentos de lazer para os

---

<sup>35</sup> Instrumento de Compromisso: documento firmado pelo Chefe do Poder Executivo local, comprometendo-se pela execução das ações necessárias ao atendimento das demandas geradas pelo empreendimento.

<sup>36</sup> Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos: documento composto por avaliação da demanda habitacional; mapa do entorno do empreendimento; avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento por educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura.

<sup>37</sup> Matriz de Responsabilidades: documento contendo descrição das medidas necessárias para suprir as demandas apontadas no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de cronograma de sua implementação, responsáveis e meios para o seu atendimento.

<sup>38</sup> Grupo de Análise de Empreendimentos: composto por representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes, responsável pela emissão do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos.

cidadãos. Diante dessa observação conclui que, segundo texto do próprio Instrumento de Compromisso: “torna-se clara a necessidade do município de construir moradias seguras que atendam e desempenhem a função social, integrada aos sistemas urbanos dando funcionalidade aos espaços geográficos.” (MURIAÉ, 2012)

A apresentação do déficit habitacional do Município, utiliza dados elaborados pela Fundação João Pinheiro, de 2000, que constam na Leitura da Realidade Municipal para Diagnóstico e elaboração do Plano Diretor de Muriaé<sup>39</sup>, em 2006. Segundo esses dados, o déficit habitacional no Município era de 1.451 unidades habitacionais, cálculo referenciado na necessidade de construção de novas unidades para solução de problemas sociais e específicos da habitação, e ligados às deficiências do estoque de moradia. O instrumento de compromisso cita que o foco principal de atendimento são as famílias com renda de até três salários-mínimos, limite estabelecido pelos programas habitacionais de caráter assistencial. Segundo consta na Leitura da Realidade Municipal (Muriaé, 2006)

A necessidade de estocagem engloba tanto moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devam ser demolidas. Quanto a necessidade de incremento de estoque, é decorrente da co-habitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. (MURIAÉ, 2006, p. 79)

É importante ressaltar que em 2012, quando foi elaborado o IC apresentado a CEF para efetivar a contratação do PMCMV, o município já possuía um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), concluído em 2011. Esse plano apresentava dados atualizados em relação ao déficit habitacional e apontava a disponibilidade de terra para a produção habitacional no perímetro urbano da sede do Município. Tais informações foram ignoradas e conforme o PLHIS a atualização dos dados traz as seguintes informações:

O Déficit Habitacional atual, que traduz a necessidade de acesso a uma moradia, foi calculado em 4.748 domicílios em 2010 incluindo o Déficit Habitacional Básico, o número de famílias com ônus excessivo com aluguel e a demanda por reposição de estoque em função de remoções por obra pública. [...]  
A projeção da Demanda Demográfica a ser atendida pela política habitacional

---

<sup>39</sup> A Leitura da Realidade Municipal de Muriaé, é um material desenvolvido pela Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFMG em parceria com a Prefeitura Municipal de Muriaé antecedendo a elaboração do Plano Diretor Participativo em 2006.

de interesse social num período de 20 anos a partir de 2010 foi estimada em 6.760 novos domicílios. Somada ao Déficit Habitacional tem-se uma demanda por acesso a 11.508 domicílios. [...] foram identificadas em Muriaé 57 assentamentos precários de interesse social abrigando cerca de 14.244 domicílios.” (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010)

Quanto à questão da localização, que já foi tema da dissertação de mestrado, e considerado o ponto de partida da pesquisa aqui desenvolvida, também foi destacado o desperdício do PLHIS por parte da Prefeitura Municipal. Mediante a condição de se elaborar o Plano como requisito do Município para pleitear os recursos do PMCMV, esse estudo foi contratado junto à Fundação Israel Pinheiro em 2010. O PLHIS, foi ignorado quando a Administração Pública se viu envolvida com a responsabilidade de definir a localização do primeiro conjunto habitacional, o CRNM, empreendimento executado na primeira fase dos investimentos do PMCMV em Muriaé. Novamente ele não foi utilizado para elaboração do IC que também é requisito para cumprir as orientações para elaboração do RDD, que fez parte do processo da proposta da segunda fase do PMCMV em Muriaé.

O PLHIS é considerado um instrumento de planejamento que objetiva realizar ações da política habitacional na perspectiva da garantia do acesso à moradia digna por parte da população de baixa renda. Ignorando as considerações do PLHIS (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010) o CRNM foi planejado e construído em uma área rural, promovida a urbana por força de lei. Inaugurou-se uma modalidade inédita de habitação popular na cidade, ao aumentar drasticamente a distância espacial e social, contrastando com o que marcava ciclos anteriores das políticas habitacionais realizada próximo ao núcleo urbano da sede do município.

Ao ignorar o PLHIS mais uma vez, a administração pública reforça a condição de que a política habitacional de Muriaé, quando sua produção é destinada às famílias de baixa renda, ignora dados atualizados e condizentes com a realidade do Município, desconsidera os locais disponíveis e próximos à sede e localiza o conjunto habitacional em área distante da oferta de equipamentos, dos serviços públicos e de melhores oportunidades de emprego.

A seguir, na Figura 74, o mapa apresenta a identificação de glebas vazias e loteamentos pouco ocupados, apontadas no PLHIS. Segundo descrito no plano, essa identificação se deu em conjunto com os gestores públicos municipais, ao definirem quais zonas urbanas seriam compatíveis com a ocupação habitacional de interesse

social, considerando fatores como viabilidade de uso residencial e a possibilidade de adensamento, fator que favorece o barateamento do custo de produção.

Segundo o PLHIS (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010), foram incluídas nas áreas disponíveis para ocupação habitacional de interesse social não somente glebas como também áreas parceladas e pouco ocupadas. Esses vazios passaram, então, pela avaliação conjunta da Equipe Consultora e de gestores públicos municipais visando à triagem das áreas que efetivamente seriam consideradas adequadas à essa ocupação habitacional, levando em conta os seguintes fatores:

- Condições de aproveitamento do terreno considerando incidência de elementos geradores de restrições à ocupação tais como declividade acentuada, existência de vegetação expressiva, presença de Áreas de Preservação Permanente e outros;
- Custo da terra;
- Acesso a infraestrutura;
- Facilidade de integração à malha urbana;
- Compatibilidade com o entorno.

Além dos fatores acima indicados consideraram-se, também, restrições ambientais existentes em decorrência de unidades de conservação tais como a APA do Pico do Itajuru e o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro, apontadas como áreas prioritárias para conservação ambiental no Estado de Minas Gerais pela Fundação Biodiversitas. (FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO, 2010)

As áreas vazias selecionadas no PLHIS são as identificadas na Figura 74 pelas cores vermelho e amarelo, respectivamente glebas e loteamentos pouco ocupados, e descritas no Quadro 6.

Figura 74 – Mapa de áreas vazias selecionadas como passíveis de ocupação habitacional de interesse social



Fonte: PLHIS, Fundação Israel Pinheiro, 2010.

Quadro 6 – Descrição das áreas vazias passíveis de ocupação habitacional de interesse social

Número da área	Tipo de área	Descrição
Área 1	Gleba	Terreno cercado de Bairros populares, com influência considerável dos Bairros São Joaquim e Franco Suíço. Existe projeto para implantação de loteamento popular no local com cotas de 200,00m <sup>2</sup> , embora ainda não aprovado.
Área 2	Gleba	Área vazia nas proximidades dos Bairros Bom Pastor e Cardoso de Melo. Terreno bom, delimitado como ZEIS.
Área 3	Gleba	Terreno que, apesar de exigir movimento de terra significativo para implantação de empreendimento habitacional, foi considerado adequado. Pequeno percentual de uma gleba de grande área, entre os Bairros Napoleão II e Bom Pastor.
Área 4	Gleba	Apesar de ter sido iniciada a implantação de um loteamento, o parcelamento não foi aprovado, sendo considerado então uma gleba. Trata-se de um empreendimento clandestino promovido pela empresa do falecido Sérgio Naia. A área apresenta abertura de vias, estando entre os Bairros José Cirilo, São Joaquim, Joanópolis e Franco Suíço.
Área 5	Gleba	Grande gleba próxima à Área 4 e ao Bairro Dornelas II, também se avizinando aos Bairros José Cirilo, São Joaquim, Joanópolis e Franco Suíço. A gleba como um todo, pode ser considerada como adequada embora parte dela seja comprometida pelo risco de inundação e pela declividade elevada.
Área 6	Gleba	Grande gleba isolada, sem infraestrutura no entorno imediato, localizada entre os Bairros Dornelas, Planalto e Barra e o terreno da Febem. Terreno adequado, embora não se saiba a intenção do proprietário.

Área 7	Gleba	Grande gleba isolada, sem infraestrutura no entorno imediato, mas próxima da malha urbana, especialmente ao Bairro Vale Verde. Terreno adequado, pois, embora seja uma parte da cidade ainda não ocupada (Zona de Expansão Urbana - ZEU), tudo indica que esteja em um dos vetores de expansão urbana de Muriaé.
Área 8	Gleba	Área próxima aos Bairros Inconfidência e Edgar Miranda. Apresenta parcelas com declividade mais acentuada.
Área 9	Gleba	Área vazia contígua aos Bairros São Pedro e Recanto verde.
Área 10	Loteamento	Loteamento Bairro Bom Pastor, com lotes de 200,00m <sup>2</sup> e só 25% ocupado (aproximadamente 30 domicílios). Apesar da declividade um pouco acentuada é adequado, possuindo a Prefeitura 15 lotes.
Área 11	Loteamento pouco ocupado	Loteamento Bairro Dornelas II, com lotes de 200,00m <sup>2</sup> , onde serão implantadas 304 unidades habitacionais do “Programa Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV. Os lotes restantes são muito inclinados e inadequados à ocupação.
Área 12	Loteamento pouco ocupado	Loteamento no Bairro Safira, pertencente aos Vicentinos. Já implantado, com lotes de 200,00m <sup>2</sup> . Apresenta, aproximadamente, 25 domicílios.
Área 13	Loteamento pouco ocupado	Loteamento com perfil de classe média baixa, com lotes de 200,00m <sup>2</sup> , em implantação no Bairro Vale do Castelo, de propriedade de João Paulo Goulart.
Área 14	Loteamento pouco ocupado	Loteamento Chalé destinado a empreendimento do PMCMV para faixa de renda familiar de 3 a 6 salários-mínimos, em implantação com cerca de 200 lotes ou unidades. Parcela próxima ao Bairro Inconfidência.
Área 15	Loteamento pouco ocupado	Loteamento Recanto Verde destinado a empreendimento do PMCMV para faixa de renda familiar de 3 a 6 salários-mínimos. Apresenta, aproximadamente, 100 domicílios.
Área 16	Loteamento pouco ocupado	Loteamento localizado entre os Bairros Eduardo Correa e Chevrolet, com lotes de 200,00m <sup>2</sup> , aprovado, mas com implantação interrompida e infraestrutura incompleta. Não possui “povoa-se” e, por isso, os compradores não podem registrar seus lotes.

Fonte: PLHIS, Fundação Israel Pinheiro, 2010.

Cabe aqui ressaltar que a mais distante das áreas identificadas como passíveis de receber habitações de interesse social, fica a aproximadamente 4,5 Km do centro da cidade. A tabela descritiva das áreas selecionadas mostra a proximidade com bairros periféricos e populares, sendo duas das áreas loteamentos já configurados, porém não aprovados pela Prefeitura, algumas áreas já inseridas na ZEIS pelo Plano Diretor Municipal e uma área já de propriedade da Prefeitura e disponível para a implantação do PMCMV. No entanto, todas estas opções foram ignoradas, e a área selecionada para receber o CRNM, como já citado, fica distante aproximadamente 12 km do centro da cidade. Por iniciativa própria, ignorando mais uma vez as orientações do PLHIS, a Administração Pública determinou para implantação do RVII, terreno contíguo ao CRNM, (Figura 75), mesmo sendo do conhecimento de todos e já exposto nesta pesquisa, as condições insuficientes de transporte coletivo, acesso

equipamentos e serviços públicos, encontradas pelos moradores do primeiro empreendimento.

Mesmo passados 17 anos, ainda sofremos as desilusões descritas por Flavio Villaça (2005), que já reconhecia que manter um processo de planejamento era mais importante que ter o Plano. Nos termos em que foi colocado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e que observamos acontecer também com os critérios exigidos pelo PMCMV (BRASIL, 2009), houve um estímulo a fazer Planos. No caso do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e quanto ao PMCMV, o Plano Local de Habitação de Interesse Social. Como denunciado pelo autor, é fácil fazer o Plano, basta pagar por ele, que muitas vezes são uma reprodução xerográfica, produtos da atuação de profissionais inescrupulosos e que serão logo engavetados. “E se por acaso o fiscal (?) aparecer, basta abrir a gaveta e mostrá-lo.” (VILLAÇA, 2005, p. 18).

Figura 75 - Localização do Condomínio Residencial Nova Muriaé (CRNM) e do Residencial Vermelho II (RVII) no Distrito do Vermelho



Fonte: *Google Earth*, editada pela autora (2021).

De volta ao IC elaborado pela GAE da Prefeitura Municipal de Muriaé, a justificativa para a construção das novas 563 unidades habitacionais, tem por objetivo remanejar moradias assentadas em área de risco e segundo consta no texto, “os novos locais que as acomodarem, deverão ser providos de infraestrutura e saneamento adequados, de modo que proporcionem a seus moradores qualidade de

vida conforme o Estatuto da Cidade.” (MURIAÉ, 2012, p. 06).

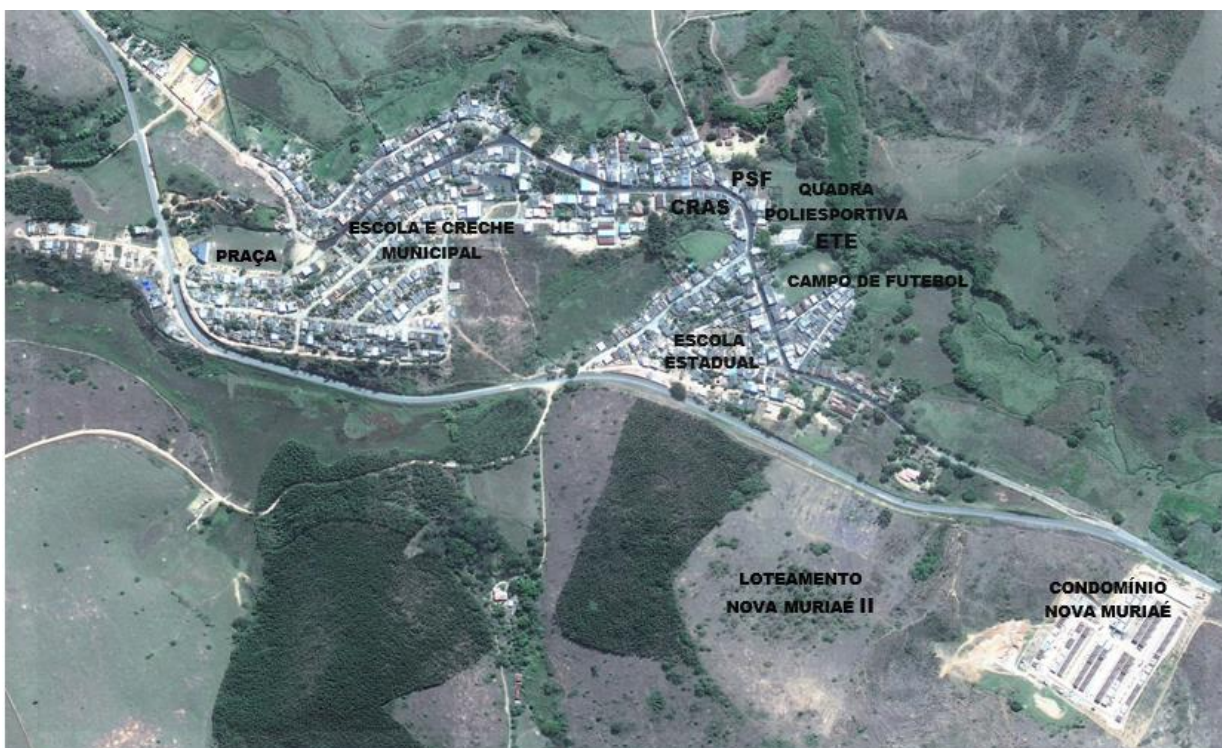
Baseado em dados obsoletos, o IC afirma que diante de tudo que foi analisado, tornava-se evidente a necessidade do município em suprir a carência habitacional verificada, produzindo moradias para as classes menos favorecidas. Ao final desse instrumento de compromisso, o GAE define quem seriam os beneficiários e a preferência seria dada àqueles residentes em área de risco e os sem moradia.

A partir desse ponto, o IC passa a apresentar mapas e a descrição do entorno, conforme descrito no item 3, tópico c, das diretrizes gerais para elaboração de projetos dos empreendimentos propostos com recursos do FAR, já apresentado nesta pesquisa.

Infelizmente, a cópia impressa do IC a que tivemos acesso, traz os mapas em péssima qualidade. Por isso a Figura 76 aqui apresentada, buscou reproduzir o que foi elaborado no IC, com o mesmo conteúdo destacado no mapa original. No RDD que compõe o IC, a diretriz da portaria nº168 do Ministério das Cidades, indica a apresentação de Mapa do entorno do empreendimento em documento cartográfico ou imagem aérea, com indicação de escala e raio igual a dois mil e quinhentos metros em torno do empreendimento. Deveriam ser indicadas as seguintes ocorrências: equipamentos comunitários e serviços, existentes ou previstos, e respectivas capacidades de atendimento: creches ou escolas de ensino fundamental; Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento ou hospitais; Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência Especializado de Assistência Social; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte público coletivo; comércio e serviços de caráter local.

Foram apresentados, dois mapas no IC do empreendimento, um que representou um raio de 2 km, partindo do centro do loteamento Nova Muriaé II que recebeu o conjunto habitacional RVII, e em uma imagem mais ampliada com a indicação dos serviços no entorno do empreendimento. (Figura 76)

Figura 76 – Reprodução com o mesmo conteúdo do Mapa 2 apresentado no IC (2012) – Serviços na Área do Entorno do Empreendimento



Fonte: *Google Earth*, editado pela autora (2023), com referência no IC (2012).

O acesso ao loteamento foi apontado como principalmente pela BR 356, porém ele é exclusivamente pela rodovia BR356, pois não há outra forma de acessá-lo. O CRNM foi mencionado como um Conjunto de habitações de Interesse Social já existente no local e foram descritas suas principais características quantitativas, número de blocos edificadas, número de unidades habitacionais, número de vagas de estacionamento. Ao descrever as áreas comuns, o relatório falta com a verdade, ao dizer que há uma área verde gramada diante na frente dos blocos, guarita e playground. Pois, em 2012, ano em que foi elaborado o IC, essa não era a realidade do local.

Em relação aos serviços públicos, a descrição das condições encontradas no entorno da área onde se pretendia implantar o conjunto habitacional, teve por objetivo verificar o atendimento ao item 2 das Diretrizes para Elaboração dos Projetos dos Empreendimentos que compõe a Matriz de Responsabilidade (MR). E prever ações em nível local para atender a demanda gerada pelo empreendimento do PMCMV (conforme Portaria nº168 de 12/04/2013 do Ministério das Cidades) (BRASIL, 2013).

Foram descritos no IC os serviços públicos existentes no entorno da área do empreendimento. Quanto ao atendimento à Saúde, foi descrita a situação do Distrito

ser atendido por apenas uma UBS, com uma Equipe de Saúde da Família (ESF), possuindo cadastrados 3.000 usuários que é a margem ideal de atendimento para apenas uma Equipe. Foi apresentada uma estimativa de aumento de usuários, para aproximadamente 2.400 pessoas com a implantação do RVII, e foi apontada a necessidade de contratação de mais uma ESF e consequente construção de uma nova UBS ou ampliação da edificação existente.

Quanto ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), também foi caracterizado, identificado que existe uma unidade no Distrito, inclusive é o único distrito do Município que possui um CRAS em seu território. A população dos demais distritos é atendida pelas unidades existentes na Sede do Município, e o objetivo do CRAS foi descrito com a oferta do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que não tem caráter terapêutico, mas tem a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos, promover o acesso e usufruto dos direitos sociais e contribuir na qualidade de vida dos assistidos. Quanto à implantação do RVII, foi declarado que o serviço foi estruturado técnica e fisicamente para a aumento do atendimento.

O serviço de transporte público é descrito como atendido por Transporte Coletivo Distrital com 13 horários diários, do distrito do Vermelho até a sede do Município. Também é citado que esses horários são complementados por outras duas empresas que fazem o transporte intermunicipal e como transitam pela BR 356, atendem os moradores do distrito com mais 6 horários diários. O IC traz anexo um termo de compromisso da empresa que presta o serviço de transporte coletivo distrital com a declaração de que possui capacidade técnica e operacional para tender o aumento da demanda, porém não especifica como será feito.

O IC omite duas informações muito importantes em relação as condições do transporte público que atende o distrito. A primeira, é que os 13 horários apresentados como diários, ocorrem somente em dias úteis; aos finais de semana , esses horários foram reduzidos para 6 horários no sábado e apenas dois horários no domingo.

Em entrevista com os moradores da vila e do CRNM a deficiência do transporte público foi apontada como o maior problema, e essa questão será melhor analisada no próximo capítulo, quando serão apresentados os parâmetros de análise da inserção urbana dos conjuntos habitacionais. Porém para comprovar e aprofundar um pouco mais as informações, buscou-se nas entrevistas confirmação da existência dos 13 horários citados no IC, nenhum dos entrevistados declarou ter conhecimento sobre

essa oferta de horários para o transporte público no distrito. Como apresentado na página do *Facebook* da própria empresa (Figura 77), esses horários somam no máximo nove em dias úteis e em 2020 devido a pandemia foram reduzidos para oito horários e extintos aos domingos.

Figura 77 – Anúncio com os horários de ônibus entre o distrito do Vermelho e a sede do Município de Muriaé

**Horários do vermelho atualizado..**

**LINHA MURIAÉ - VERMELHO/PIRAPANEMA**

SAÍDA DE MURIAÉ	SAÍDA DE VERMELHO
06:50	06:00 (Pirap.)
07:50	07:30
08:20	08:20
09:55	10:40
11:20	11:50
13:00 (SEG. À SEXTA)	13:50 (SEG. À SEXTA)
14:30	15:00
16:50	17:20
17:50 (Pirap.)	
19:00 (SEG. À SEXTA)	

**HORÁRIOS DE SEGUNDA À SÁBADO**

**VERMELHO**

**SEGUNDA A SÁBADO**

Saída de Muriaé	Saída de Vermelho
06:50	06:00 (Pirap.)
07:50	07:20
09:55	08:20
11:20	10:40
14:30	11:50
16:50 (Seg a Sex)	15:00
(Pirap.) 17:50 (Seg a Sex)	17:10 (Seg a Sex)
(Pirap.) 17:15 (Sab.)	
19:00 (Seg a Sex)	

**DOMINGOS E FERIADOS**

Saída de Muriaé	Saída de Vermelho
07:30	08:15
17:00	17:30

Fonte: [https://www.facebook.com/page/382084252216272/search?q=vermelho&locale=pt\\_BR](https://www.facebook.com/page/382084252216272/search?q=vermelho&locale=pt_BR)

A segunda informação omitida é referente ao valor da passagem, por se tratar de um transporte interdistrital o valor pago pelos usuários é em média 5% mais caro se comparado ao transporte urbano, o que pode representar uma diferença importante

para quem tem um rendimento mensal baixo e necessita pagar pelo transporte todos os dias, ou para vários membros da família. Também pode representar um fator a ser considerado ao se contratar um funcionário e ter um maior custo de transporte com ele.

As condições do transporte público coletivo ofertadas, nesses casos em que a conjunto habitacional foi implantado longe na sede do Município, são fator determinante para a garantia de acessos fundamentais a qualidade de vida dessa população. Inclusive as oportunidades de trabalho estão vinculadas à acessibilidade e o sistema de transporte coletivo atua como promotor, como também como um empecilho ao acesso à oportunidade, tanto sob uma análise do tempo de viagem quanto do custo da tarifa. Segundo Rolnik e Nakano (2009), a produção de moradias populares além dos limites da cidade provoca esse afastamento entre locais de trabalho e moradia, aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem o custo da mobilidade urbana. Associada a isso está o fato que provocam o predomínio das opções alternativas individuais ligadas a automóveis e motocicletas. (ROLNIK; NAKANO, 2009)

Também foi declarado no IC que o GAE havia enviado um ofício ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) solicitando atenção do órgão em relação a promover a segurança dos atuais e futuros moradores do loteamento implantado às margens da BR356, tendo em vista o aumento do fluxo de veículos no acesso ao empreendimento que se faria exclusivamente pela rodovia – BR 356. Essa ação apresenta-se contraditória, visto que o GAE, ao constatar que é necessário cobrar do DNIT providências para solucionar o problema ocasionado pela implantação dos conjuntos habitacionais às margens da rodovia, desconhecia o que está determinado na Portaria nº146<sup>40</sup> do Ministério das Cidades. É uma condição expressa na portaria que apresenta as especificações mínimas para os projetos de empreendimentos do PMCMV, que o acesso não pode ser feito diretamente por estradas ou via expressa.

A Portaria nº 146 do Ministério estabelece o seguinte:

---

<sup>40</sup> A Portaria nº146 Ministério das Cidades dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O acesso ao empreendimento não poderá ser feito diretamente por estradas ou vias expressas.

A via de acesso ao empreendimento deverá:

a) ser pavimentada, dotada de iluminação pública e permitir o acesso de transporte público.

b) permitir circulação confortável e segura de bicicletas por intermédio da criação de ciclovias, ciclofaixas ou, na impossibilidade de previsão destes elementos, pela adoção do limite máximo de velocidade de 30 Km/h. (BRASIL, 2016).

A descrição e análise do setor de Educação do Distrito, trouxe os números atendidos em 2012 e a previsão de aumento da capacidade da creche com a possibilidade de receber 200 novos alunos e da Escola Estadual que estava em reforma e ampliação e que em 2013 estaria apta a receber 800 novos alunos do 4º ao 9º ano do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Considerando essas ações suficientes para atender o aumento da demanda.

Quanto a prestação de Serviço para Abastecimento de água potável, Esgoto sanitário, Drenagem Pluvial e Limpeza Urbana, que são de responsabilidade do Departamento Municipal de Saneamento Urbano – DEMSUR, foram feitas as seguintes considerações: necessidade de construir uma Estação Elevatória de Água, exclusiva para atender o RVII devido a cota de nível mais elevada em relação a cota do reservatório de distribuição de água existente no distrito; Ampliação da capacidade de tratamento de esgoto na ETE existente no Distrito, que já estava trabalhando em seu limite de vazão; Criação de uma nova rota de coleta de resíduo, visto que a existente seria insuficiente para coletar o volume adicional calculado em 1.42 toneladas dia com o acréscimo de 563 unidades habitacionais no distrito; Por fim quanto ao sistema de drenagem pluvial a previsão seria de realizar seu lançamento no córrego que passa no Distrito, mas assim como para instalação da rede de água potável e da rede de esgoto, também para instalação de rede de drenagem será necessário atravessar a BR356 e terrenos de terceiros.

Como visto os serviços prestados pelo DEMSUR sofreriam impactos importantes com a implantação do RVII e veremos adiante que esse foi um ponto relevante para a causa do atraso de 7 anos na entrega das unidades habitacionais aos seus beneficiários.

Na MR que é um documento que descreve as medidas necessárias para as demandas identificadas no diagnóstico elaborado pelo GAE, foram identificados os responsáveis pela implantação das medidas e ampliação dos serviços. Foi

estabelecido um cronograma de implantação e houve a indicação dos meios para atendimento das demandas.

Para atendimento no setor de saúde, a ação é contratar uma Equipe de Saúde da Família, sendo a responsabilidade da Secretaria de Municipal de Saúde e esse acréscimo ocorrerá imediatamente após a entrega da obra e ocupação do empreendimento. Quanto ao transporte público a responsabilidade é dada ao proprietário da empresa detentora dos direitos de uso do trecho entre a sede do município e o Distrito do Vermelho, tendo como prazo estipulado a entrega e ocupação do empreendimento. Na educação cuja responsabilidade seria da Secretaria Municipal de Educação, a ação proposta para os alunos do ensino médio que não encontrariam vaga no Distrito a depender do número de estudantes que se mudassem para o RVII, foi a oferta de transporte público municipal para que pudessem frequentar as escolas da Sede do Município. As ações de responsabilidade do DEMSUR, ligadas aos serviços de água e esgoto, foram previstas para serem executada entre os meses de julho e dezembro de 2013.

Em suas considerações finais, o IC (MURIAÉ, 2012), considerou o local ideal para implantação do RVII, principalmente pela proximidade do Distrito com a Sede do Município, porém desde que fossem atendidas as demandas levantadas pelo diagnóstico apresentado, se comprometeu a elaborar um cronograma de obras, uma estimativa de custos e incluir dos valores na Lei de Orçamento Anual (LOA), de 2013, informando a origem dos recursos.

O projeto foi aprovado pela CEF, e o contrato com a Prefeitura firmado para a construção de 563 unidades habitacionais por meio do programa MCMV recursos FAR. Para a execução das obras após processo de licitação, em setembro de 2012, foi contratada a construtora SRQ, com sede na cidade de Muriaé.

Em entrevista realizada com o proprietário da construtora, esse declarou que ao final do ano de 2013, aproximadamente 90 % das obras de responsabilidade da construtora estavam concluídas. As obras contratadas à construtora foram, obras de infraestrutura do loteamento, construção das unidades habitacionais, construção do espaço coberto para uso comunitário e de um espaço descoberto para lazer e recreação infantil. Segundo o construtor o prazo poderia ser estendido até setembro de 2014, e durante esse ano as obras foram mantidas em um ritmo mais lento que o inicial, aguardando o que ele chamou de contrapartida da Prefeitura.

As obras de responsabilidade da construtora foram finalizadas em 2014, porém

o empreendimento não foi aprovado na vistoria final da Caixa Econômica Federal, por falta da realização das ações pactuadas pela Prefeitura na Matriz de Responsabilidade apresentada na aprovação do convênio com o PMCMV.

A MR é um documento, descrevendo as medidas necessárias para atendimento das demandas identificadas com a implantação no novo empreendimento, e no documento apresentado constavam as seguintes ações de responsabilidade da prefeitura : i) na saúde, contratação de mais uma Equipe de Saúde da Família; ii) na educação, ampliação dos serviços prestados no ensino fundamental; no ensino médio foram apresentadas duas opções, ampliação do serviço ou fomento do transporte público para deslocamento dos estudantes para a Sede do Município; iii) nos serviços de água potável e esgotamento sanitário, instalação de um reservatório exclusivo para o empreendimento e construção da ETE.

As informações expostas a seguir foram coletadas em entrevistas com técnicos do Município, lotados na Secretaria de Obras, Secretaria de Desenvolvimento Social e membros do poder legislativo que estiveram envolvidos no processo do convênio com o PMCMV e acompanharam da implantação do conjunto habitacional RVII.

O convênio com o PMCMV recursos FAR para a implantação do RVII disponibilizou o valor de 33 milhões de reais para as obras. O valor referente a 6% desse montante seria destinado exclusivamente às construções necessárias para atender a demanda por serviços públicos gerada pela implantação das novas 563 unidades habitacionais no local. Segundo declaração de um dos entrevistados, o valor referente aos 6% destinados aos equipamentos públicos foi devolvido ao PMCMV, origem dos recursos, pois não houve apresentação pela Prefeitura dos projetos, orçamentos e cronogramas das obras necessárias no prazo estipulado.

Segundo declaração em entrevista, do representante do legislativo que acompanhou o processo de negociação entre a CEF e a Prefeitura, os documentos e projetos foram encaminhados dentro do prazo e a falha teria sido da CEF, cuja responsável do setor social pelo convênio de Muriaé estava de licença no prazo estipulado para a entrega dos documentos, e não foi indicado um substituto na instituição. As duas versões foram apuradas em entrevistas, sem uma comprovação documental para os fatos.

Na conclusão dos trabalhos da construtora, em 2014, das ações pactuadas pela prefeitura na Matriz de Responsabilidade, apenas o reservatório de água

exclusivo para o empreendimento estava executado. Diante do impasse da conclusão das obras e entrega das casas, a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social responsável pelo trabalho técnico social de cadastramento e seleção dos beneficiários, realizou em 2016 a chamada pública para a população interessada em se cadastrar. A lista com os proponentes selecionados somente foi divulgada pela prefeitura em junho de 2019. Muitas pessoas que procuraram o CRAS, com os documentos necessários e realizaram o cadastramento, desde 2016 estavam na espera, e com o passar do tempo, alguns desistiram. Em 2021 uma nova chamada foi feita para suprir as desistências e abrir novas oportunidades de acesso à moradia para as famílias que se enquadrassem nos requisitos do programa.

Houve muitas consequências motivadas pelo não cumprimento das ações de responsabilidade da prefeitura necessárias para liberar a entrega das casas, algumas foram apuradas nesta pesquisa. Segundo declaração do responsável da construtora, sua parte da obra foi finalizada, e como não houve a efetivação da entrega do empreendimento, parte do pagamento do contrato ficou retido. Além disso, a construtora continuou sendo a responsável pela segurança e manutenção do local. Para evitar invasões e vandalismo, foi providenciado o fechamento do acesso e a contratação de uma equipe de segurança para monitorar o RVII. Para a manutenção das ruas, com limpeza e capina também foi contratado um profissional. Isso gerou para empresa um custo de R\$26.000,00 (vinte e seis mil reais) mensais.

Em 2018, quatro anos após a conclusão das obras, por meio de uma ação judicial, a construtora foi isenta de culpa pela reprovação do empreendimento e recebeu o valor restante do contrato. Além disso, foi liberada da responsabilidade com a manutenção e segurança, que ficou a cargo da CEF. Está em tramitação na justiça um processo em que a Construtora aciona a CEF e a PMM a ressarcir os gastos com as despesas de manutenção e segurança do empreendimento, que somam aproximadamente 1.300.000 (um milhão e trezentos mil), durante o tempo em que esperou uma solução.

Consta no processo de bloqueio do empreendimento, o registro de uma reunião em março de 2016, na sede do Ministério Público de Muriaé, com a presença de dois Promotores o Prefeito municipal em exercício, o Procurador do Município e representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social e de Educação, em que a promotoria apresenta a situação do RVII e justifica que em virtude da local não apresentar infraestrutura adequada a recepção das famílias contempladas, é proposta

a assinatura de um termo de ajustamento de conduta em que o Município se compromete a abster de praticar qualquer ato de entrega dos imóveis antes que a infraestrutura adequada para funcionamento esteja implantada. E deveria apresentar a CEF relatório completo informando o andamento das providências.

Em junho de 2016, novo documento, uma recomendação do Ministério Público, reitera o impedimento da entrega dos imóveis do RVII e detalha a necessidade da construção da escola de ensino infantil, da creche e da Unidade Básica de Saúde no local ,para evitar a travessia da rodovia. Destaca a carência relativa à segurança pública, pela inexistência de um posto policial local. Relata a ocorrência de mortes causadas por acidentes automobilísticos no local de travessia entre os conjuntos e a vila, onde não existia redutores de velocidade, acostamento, sinalização e trevo.

Nessa recomendação a promotoria solicitava uma resposta do Município, que em julho de 2016, respondeu em ofício assinado pelo Secretário de Obras em exercício, que a recomendação pelo bloqueio da entrega dos imóveis seria acatada pelo Município, e que por se tratar de um Programa Federal, no caso o PMCMV, o município apenas aderiu, sendo a execução do mesmo uma atribuição exclusiva da União.

Até esse ponto, em que a prefeitura não assumiu as obras dos equipamentos públicos, foram encontrados documentos para embasar as informações. A partir daí, as declarações dos entrevistados informam que, o impasse de estendeu pelo mandato de dois prefeitos, além do que assinou o convênio em 2012. E por fim foram utilizados outros recursos e convênios para investimentos públicos, de modo que o Município iniciou as obras da ETE em 2019 e finalizou em 2020, o DEMSUR disponibilizou os projetos e os custos foram da prefeitura. Construiu a escola que ficou pronta em 2021 e será caracterizada no próximo item desta pesquisa. E a Creche está em construção com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Outra consequência levantada nesta pesquisa, foi que a com a obra pronta e sem manutenção, as unidades habitacionais sofreram com a intempéries (Figura 78) e após uma vistoria dos técnicos da CEF, foi constatado que não seria possível a entrega sem uma reforma em praticamente todas as unidades. Foi então aberto um processo de licitação no valor de R\$ 9.000.000 (Nove milhões de reais), metade desse recurso de responsabilidade da CEF e o outra metade de contrapartida do Município. A licitação foi vencida por uma construtora sediada em Juiz de Fora que realizou as obras de reforma das unidades habitacionais possibilitando a entrega dos imóveis que

foi realizada em junho de 2022.

Figura 78 - Casas deterioradas após cinco anos de finalização das obras



Fonte: Acervo da autora (2021).

Algumas consequências da irresponsabilidade do poder público com a produção de moradia de interesse social no município, foram apuradas nessa pesquisa, mas os impactos sentidos por muitas famílias que aguardaram seis anos, morando de aluguel ou de favor com algum familiar, sonhando com a casa própria, são difíceis de mensurar. Nas entrevistas realizadas com os moradores do RVII, apesar do curto período desde a mudança, pois a entrega das casas ocorreu em junho de 2022 e as entrevistas foram realizadas em outubro do mesmo ano, foi possível ouvir muitos relatos sobre a ansiedade e as incertezas vividas com a espera.

Os 10 entrevistados se declararam satisfeitos com a casa, com a qualidade da construção, da estrutura das ruas, calçadas e arborização. As queixas ficaram concentradas nas questões ligadas as condições do transporte público, que serão aprofundadas com a aplicação da FAIU no próximo capítulo desta pesquisa.

A entrega das casas foi realizada em junho de 2022, com um evento no RVII, em estrutura montada dentro da quadra, onde estiveram presentes representantes da CEF, da Administração Pública e da Câmara dos Vereadores (Figura 79). Cada um dos beneficiários teve seu nome anunciado no palco para recebimento das chaves, após a assinatura do termo de entrega do imóvel seguiam para suas casas (Figura 80).

Figura 79 - Evento de entrega das casas no RVII



Fonte: Acervo da autora (2022).

Figura 80 - Beneficiários no momento da assinatura do documento de entrega e conhecendo a casa



Fonte: Acervo da autora (2022).

A infraestrutura de serviços públicos é compartilhada entre os moradores do

CRNM e do RVII. O CRNM e o RVII fazem parte do sistema sob responsabilidade do DEMSUR, recebe o abastecimento de água da mesma forma que a vila do distrito, onde é feita a captação direta em poços artesianos, o abastecimento é garantido pelos reservatórios de água, localizados em cada conjunto habitacional.

Quanto a coleta e tratamento de esgoto, o volume gerado pelo CRNM foi acrescido ao montante que já era processado na Estação de Tratamento de Esgoto – ETE, existente desde o ano 2000. Para receber o esgoto gerado pelo RVII foi realizada a obra de ampliação da ETE, pactuada pela prefeitura na Matriz de Responsabilidade, finalização em 2020.

O sistema de limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos, são de responsabilidade do DEMSUR, e a coleta no CRNM e do RVII é realizada três vezes por semana pela mesma equipe e equipamento que faz a coleta do lixo na vila.

Em relação à mobilidade urbana, os moradores do RVII, do CRNM, assim como os moradores da vila, sofrem com a má qualidade do trecho da BR356 que conecta o distrito à sede do município. A falta de acostamento ao longo de todo o percurso não possibilita outra forma de deslocamento nesses 8 km, até o bairro mais próximo da Sede, a não ser, por carro, motocicleta ou transporte coletivo. Inclusive essa é a maior queixa apresentada pelos moradores durante as entrevistas realizadas, a pouca oferta de transporte coletivo.

O transporte coletivo urbano não atende os distritos, que ficam dependentes do transporte coletivos rural e das linhas intermunicipais que passam pelos distritos. As desvantagens são os poucos horários disponíveis e a tarifa que é superior a praticada no transporte urbano. O transporte coletivo rural, que atende essa população, foi relatado pelos moradores como de qualidade ruim em relação as condições dos veículos e pela escassez de horários. Os moradores apontaram como sendo pior no período noturno.

O acesso aos serviços públicos relacionado a educação, desde a entrega das unidades habitacionais do CRNM em 2011, representou um motivo de disputa entre os novos moradores e os habitantes da vila. Segundo Coura (2017, p. 132), a falta de condições da escola e da creche em atender a nova demanda, foi apontada pelos moradores entrevistados, tanto na vila como no CRNM como um impacto negativo.

Em relação a creche e a escola, segundo Coura (2017), os entrevistados relataram que havia falta de acolhimento por parte dos moradores da vila que gerava a sensação de não pertencimento das crianças e dos adolescentes do CRNM.

Segundo relatos eles eram enxergados como invasores. As vagas não eram suficientes para todos, o que gerou a disputa pelo lugar. Isso, aliado à vulnerabilidade social das famílias, instaurou um quadro de violência até então inexistente na escola pública do Vermelho. Como verificado nas entrevistas esses foram os principais motivos que fizeram com que as famílias da vila que possuíam seus filhos matriculados nas escolas solicitassem sua transferência para outras escolas na sede do município. O relato transcrito, ilustra bem a situação gerada em 2011:

A escola aqui virou um tumulto, a gente tirou os filhos da gente pra colocar os deles, os meus todos os dois estudam na rua (se referindo à Muriaé) porque não ia ter vaga aqui pra todo mundo, estava cheio demais e o que você não ensina em casa eles aprendem as coisas erradas lá, porque os meninos do condomínio são bem “abençoados”. Então, tem que tirar os da gente pros deles ficar. Vou falar para você: não tinha segurança mais na escola, eu não tenho coragem de deixar meus meninos nem ir pra quadra porque é aquela confusão, os meus meninos não podiam nem ir de chinelo, se fosse, voltavam sem. Eles não querem sair da quadra pra os meninos do Vermelho poder jogar, e o pior é que eles são maiores. Então, eu não tive coragem de deixar mais, meus meninos estudam em Muriaé e quando estão aqui ficaram mais presos – Entrevistado morador da Vila. (COURA 2017, p. 133)

Na creche da vila, as famílias do CRNM passaram a ter prioridades de vagas devido à sua menor condição econômica e maior vulnerabilidade social comparativamente às famílias residentes na vila do distrito por mais tempo. As vagas disponíveis no início do ano começaram a ser preenchidas pelas crianças do CRNM, desfavorecendo as outras crianças do distrito. Isso gerou um aumento da rivalidade entre as duas comunidades, o que se verificava na declaração dos moradores do CRNM, que não se sentiam confortáveis utilizando os equipamentos públicos da vila e reivindicavam junto a administração pública que fossem construídos novos equipamentos dentro da área do CRNM.

Segundo Coura (2017, p. 134), as declarações dos moradores do CRNM e dos moradores da vila do distrito do Vermelho, em 2017, apresentavam uma individualização das duas localidades, não havia um lamento na falta de convivência declarada por ambos, o que ficava claro nas entrevistas realizadas, é que os moradores do CRNM ansiavam por ter equipamentos e serviços públicos dentro do seu “território” e os moradores entrevistados na vila também afirmavam que assim seria melhor, pois não gostavam, de dividir o espaço da vila com eles.

Como exposto anteriormente, a barreira representada pela BR 356, que divide o espaço e posiciona a vila de um lado e o CRNM do outro, colabora para reforçar a

ideia de duas comunidades.

A situação relativa à educação vivenciada pelos moradores do CRNM na implantação do condomínio, não foi a mesma para os moradores do RVII. Em 2021 antes da entrega das casas do RVII, foi finalizada a construção da Escola Municipal para atender as crianças moradoras do CRNM e do RVII.

A Escola Municipal Onéa Lopes Gouveia localiza-se entre os dois conjuntos habitacionais, na área institucional do loteamento (Figura 81). A escola possui 137 alunos matriculados no ensino fundamental I e II (Figura 82). A creche para atender os moradores dos conjuntos, também localizada na área institucional, ainda não foi finalizada. Esse projeto foi viabilizado com recurso do FNDE, e faz parte do Programa Federal Pró-Infância. Terá capacidade para atender 376 crianças em 2 turnos ou 188 em período integral, disponibilizando Educação Infantil para crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. (Figura 83)

Figura 81 - Localização da área Institucional dos Conjuntos Habitacionais e representação esquemática da diferença de nível em relação a BR356



Fonte: *Google Earth*, editado pela autora (2021).

Figura 82 - Pátio Coberto e vistas das salas de aula da Escola de Ensino Fundamental Onéa Lopes Gouvea



Fonte: Acervo da autora (2021).

Figura 83 - Obra não finalizada da Creche Pró-Infância Tipo I



Fonte: Acervo da autora (2023).

No CRNM, foi construído além das unidades habitacionais, somente o espaço comunitário, configurado por uma área coberta, sem fechamentos, com um galpão. Em 2022 passou por uma reforma e hoje é chamado pelos moradores de salão de festas. (Figura 84)

Figura 84 - Espaço Comunitário do CRNM – Salão de Festas



Fonte: Acervo da autora (2023).

Em 2021, foi construída a área de lazer e prática de esportes (Figura 85), em terreno na parte posterior do CRNM, próximo a via de ligação entre os dois conjuntos. A área possui instalado um playground infantil, equipamentos de ginástica ao ar livre e uma quadra e um campo de futebol.

Figura 85 - Campo de futebol, quadra de peteca e equipamentos de ginástica ao ar livre, no fim das quadras do CRNM, construído após a abertura da via de ligação entre os dois conjuntos



Fonte: Acervo da autora (2021).

O RVII foi entregue aos moradores com área de lazer com playground, mobiliário e quadra para prática de esportes (Figura 86). Essa área também abriga o Espaço Comunitário, que é uma área coberta, tipo um salão para reuniões e eventos.

Figura 86 - Quadra de esportes do RVII e área do *playground* infantil



Fonte: Acervo da autora (2022).

Figura 87 - Espaço Comunitário do RVII



Fonte: Acervo da autora (2022).

Em relação serviço público de atendimento à saúde. Os moradores do CRNM são atendidos na UBS existente junto a policlínica da vila do distrito, para o atendimento dos moradores do RVII foi contratada uma nova Equipe de Saúde da Família, porém ainda não foi construída a UBS na área institucional dos conjuntos. Na MR a prefeitura admite a necessidade da ampliação do serviço mediante a nova demanda gerada pelo RVII, portanto esperava-se a construção de uma nova UBS visto que a infraestrutura física da existente na Vila não é capaz de abrigar os serviços de uma nova equipe. Os atendimentos aos moradores, após a entrega das casas, estão sendo realizados de forma provisória em umas salas do Espaço Comunitário.

A assistência social aos moradores do CRNM e do RVII, é prestada por meio do CRAS que é a unidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) responsável por oferecer serviços, programas e benefícios voltados a prevenir situações de risco e a fortalecer os vínculos familiares e comunitários. A sede do CRAS está localizada na vila do distrito, segundo entrevista realizada com a Assistente Social responsável, hoje ele funciona em imóvel alugado, mas a prefeitura adquiriu um outro imóvel na vila que está em reforma para se adequar ao serviço.

Esse equipamento público também é um espaço de conveniência que tem como objetivo desenvolver as potencialidades, o protagonismo e a autonomia dos indivíduos. É por meio do atendimento no CRAS que muitas famílias recebem orientação para serem incluídas nos programas de assistência do Governo Federal, Estadual e do Município. As famílias têm no CRAS um canal onde podem solicitar o que a Assistente Social chamou de benefício eventual prestado pelo município, que seria o acesso a uma cesta básica, ou encaminhamento a uma assistência jurídica ou relacionada a alguma outra secretaria do município.

O quadro de funcionários do CRAS do Vermelho foi ampliado após a chegada dos moradores do RVII, são três assistentes sociais, uma psicóloga, uma técnica responsável pelo cadastro e documentação das famílias e um técnico responsável pelo serviço de convivência com atividades culturais, esportivas e de orientação social. Segundo a Assistente Social, são atendidas 261 famílias e são acompanhadas 180 famílias. Os atendimentos técnicos são feitos na sede do CRAS e em visitas domiciliares das famílias acompanhadas.

As famílias atendidas podem ser encaminhadas por outros setores públicos, como educação e saúde, ou pela própria rede socioassistencial do município. Por

meio de busca ativa da equipe de referência do CRAS, também acessa as famílias que necessitam do atendimento. Segundo a assistente esse serviço é eficiente para a assistências das famílias dos conjuntos que não o acessam maneira espontânea.

O trabalho da equipe do CRAS não se restringe apenas ao seu espaço físico. São organizados encontros com a comunidade nos espaços comunitários dos conjuntos para debater assuntos como, moradia, drogas e violação de direitos.

O capítulo 4 da pesquisa apresenta e aplica a Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana para os empreendimentos de faixa 1 do PMCMV (FAIU) , tem como objeto de análise os dois conjuntos habitacionais do Distrito do Vermelho.

## **5. CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO DOS PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DE INSERÇÃO URBANA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS E DOS DADOS RESULTANTES DE SUA APLICAÇÃO**

O capítulo 4 da tese tem por objetivo apresentar os parâmetros de avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, partindo da contextualização das práticas e efeitos do Programa a partir de 2009, quando foi lançado até 2019 ano de início desta pesquisa. Esses parâmetros foram aplicados ao Estudo de Caso aqui proposto e tiveram como base referencial prática duas pesquisas desenvolvidas por importantes grupos acadêmicos.

Estas duas pesquisas são:

- O Relatório de Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV, desenvolvido pelo Laboratório de Habitação e Forma Urbana, do Programa de Pós-graduação e Urbanismo (PROURB) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FAU - UFRJ) de 2012.

- A pesquisa denominada Ferramentas para Avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do PMCMV, desenvolvida pela Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LABCIDADE) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU - USP), em 2014.

A primeira pesquisa deu origem ao Livro Qualidade da Habitação de Interesse Social em Três Escalas (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017) e a segunda pesquisa citada produziu a Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana desenvolvida pelo LABCIDADE em parceria com o ITDP Brasil e a FordFoundation, em 2014.

Em 2009, dentro do PAC Habitação, o governo federal lançou o PMCMV com a intenção de viabilizar o acesso a um milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários-mínimos, destacando o objetivo de reduzir o déficit habitacional. Nesse contexto a habitação de interesse social (HIS) foi colocada na agenda do país. E foram incluídas dentro das atribuições das ações do PMCMV os objetivos de garantir o acesso à casa própria pela população de baixa renda e melhorar a qualidade de vida da população.

Por intermédio desta política de subsídios, promoveu-se o acesso à casa própria em áreas urbanas para famílias com renda mensal classificadas em três

faixas: até R\$ 1.600 (faixa 1), de R\$ 1.600 a R\$ 3.275 (faixa 2) e de R\$ 3.275 a R\$ 5.400 (faixa 3)<sup>41</sup>. É importante ressaltar que a faixa 1 representa 90% do déficit de moradia no Brasil (MARICATO, 2012).

Além de buscar combater o déficit habitacional, o PMCMV incluía em seus objetivos promover o estímulo econômico. Incluído no PAC, ele fez parte de uma estratégia de resposta à crise financeira mundial de 2008 e visava estimular o crescimento da economia, gerar emprego e renda por meio da indústria da construção. Na prática, este duplo objetivo se traduziu pela priorização da quantidade e velocidade de construção em detrimento da qualidade da localização, desenho e planejamento das unidades habitacionais (CARDOSO, 2013).

Portanto, se por um lado o PMCMV apresenta números significativos de unidades habitacionais a preços acessíveis, ressaltando-se a importância do seu efeito quantitativo como política nacional de enfrentamento de uma condição histórica de carência de habitação social. (BENETTI; PECLY; ANDREOLLI, 2017, p.18). Por outro lado, se multiplicam as críticas sobre a qualidade das unidades produzidas, principalmente em relação a localização e o acesso à cidade, dessa forma, o PMCMV vem produzindo efeitos negativos, que acentuam a segregação social das famílias de baixa renda.

Autores (BONDUKI, 2014; MARICATO, 2017; CARDOSO, 2013; ROLNIK; NAKANO, 2009), afirmam com isso, que o programa reproduz desacertos da política habitacional brasileira vindos desde a década de 1960, quando a produção e transferência de propriedade foi definida como única estratégia para lidar com o déficit de moradias, sendo que a localização dos principais empreendimentos, tais como Cidade de Deus e Vila Kennedy, no Rio de Janeiro, já enfatizava a periferização da habitação popular. (BONDUKI, 2014)

A periferização<sup>42</sup>, juntamente com o desenho dos empreendimentos, contribuiu para a segregação territorial das famílias de renda mais baixa, o que gerou uma série de impactos na qualidade de vida dos moradores. Além disso, esta lógica de produção de habitação social, do grande número de unidades em áreas afastadas dos centros

---

<sup>41</sup> Equivalência de salários-mínimos das Faixas de renda familiar do PMCMV: Faixa 1 – até 3 salários-mínimos; Faixa 2 – de 3 a 6 salários-mínimos e Faixa 3 - de 6 a 10 salários-mínimos

<sup>42</sup> Segundo Milton Santos (1993), compreende-se que a periferização é um processo, no qual a edificação de novas áreas residenciais não se deu de forma contínua à malha urbana, mas sim a partir de grandes vazios urbanos.

urbanos, gerou custos para toda a sociedade, devido à necessidade de aplicação de recursos públicos para levar a infraestrutura para áreas ainda não urbanizadas. É necessário considerar que o PMCMV deveria ter sido articulado com outras ações previstas do Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>43</sup>

O PlanHab é considerado nos estudos sobre o PMCMV, não deixando em tese de prever as diversas variáveis relacionadas a execução de uma boa política habitacional, desde a identificação da fonte dos recursos, passando pelo sistema de financiamento, com atenção para cadeia produtiva e para a política urbana nas questões fundiárias e de arranjo. (BENETTI; PECLY, 2012)

Os princípios de atuação do Ministério das Cidades, transferindo para os municípios a centralidade das proposições e deixando a cargo do Governo Federal a definição dos grandes delineamentos políticos e das fontes de financiamento foi utilizado como forma de operação do PMCMV. Segundo Benetti, Peclly e Andreoli (2017), nesse ponto é importante destacar que a política de uso do solo que define a localização dos empreendimentos, são atribuições das prefeituras.

A municipalização da Política Habitacional foi a forma elencada para as ações governamentais. Segundo Benetti, Peclly e Andreoli (2017), três pontos serviriam para equacionar o problema:

- A organização do poder público, a participação popular e a assessoria técnica.
- A defesa de políticas alternativas de habitação, que incluem a ocupação de vazios urbanos em áreas centrais como uma alternativa à proposta de implantação de conjuntos habitacionais localizados longe do centro faz parte das discussões dentro dos meios acadêmicos e de linhas de pesquisas nessa área.
- A defesa da municipalização das ações da política habitacional é apontada como alternativa à burocratização do governo federal, resultando em maior proximidade e participação da população envolvida no processo, além de respostas mais rápidas e maior domínio sobre o território, numa escala mais humana das intervenções. A defesa por um plano local e integrado pode ser uma opção para um país tão grande como o Brasil. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 19)

Segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é o Município o principal executor da política de desenvolvimento urbano, ele está diretamente

---

<sup>43</sup> “O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.”(BRASIL, 2009, p. 9).

envolvido com as condições de garantia do direito urbano, à moradia, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. A capacidade de regulação está em suas mãos, porém o cenário muitas vezes encontrado é o da falta de estrutura técnica para análise dos projetos e de uma política fundiária inexistente. Como consequência acentua-se o caráter da urbanização atual, que produz uma periferia de péssima qualidade urbana. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017)

Os casos do Município de Muriaé servem para exemplificar a falta de planejamento e previsão de custos para implantar o CRNM e RVII fora do núcleo urbano, comprovado pela apresentação nesta pesquisa do IC elaborado pela Prefeitura, para o processo de aprovação do RVII junto a CEF. O IC foi entregue como parte do processo à CEF, em 2012, e descreve uma série de obras e ações necessárias para a implementação do conjunto habitacional, com o objetivo de prover os serviços públicos onde haveria um acréscimo de demanda e promete a elaboração de cronogramas e planilhas orçamentárias, para uma entrega posterior. No IC o Município também se compromete a incluir os valores referentes às ações e obras na Lei de Orçamento Anual (LOA), de 2013, informando a origem dos recursos, a Lei Nº 4.397, de 29 de novembro de 2012 que dispõe sobre o Orçamento Anual do Município de Muriaé para o exercício financeiro de 2013, também foi consultada e não há registro específico para esse recurso.

Diante do papel regulador do Município, sua atuação pode garantir diretamente a boa ou má execução da política habitacional. Segundo Benetti; Peclly; Andreoli (2017, p. 20), embora o estatuto da Cidade e o Plano Nacional de Habitação tenham criado instrumentos e sugestões para o controle do uso do solo, as prefeituras encontram dificuldades para transformar essas orientações em políticas efetivas. No desenho institucional que acompanha o PlaNHab, para dar conta das atribuições caberia às prefeituras dispor de órgãos dedicados exclusivamente à habitação. Conforme já apresentado, em Muriaé, houve entre os anos de 2000 e 2022, uma sucessão de alterações da responsabilidade em relação à Habitação, que alternou entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e a de Planejamento Urbano, extinta. Particularmente em 2009, ano da contratação do PMCMV pelo Município, não havia uma definição de departamento ou cargo especificamente ligado à Habitação na estrutura organizacional da administração.

Na modalidade em que o Município de Muriaé se inseriu no PMCMV, com os recursos do FAR, aplicados para construção de unidades habitacionais para famílias

com renda mensal de 0 a 3 salários-mínimos, coube ao Município definir o local, as normas edilícias e os beneficiários. As construtoras e empreendedoras montam a operação com projetos, planilhas de custos e cronogramas e apresentam à CEF. A Caixa faz a análise de viabilidade do empreendimento, se atende a legislação, financia a construção e concede créditos aos compradores. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 23)

Ao analisar o esquema do processo da produção da habitação de Interesse social pelo PMCMV, verificou-se que para as construtoras a operação é de baixo risco visto que a produção é padronizada, o que controla o custo do produto, que posteriormente é totalmente vendido para a CEF. O risco da inadimplência ou qualquer outro fator ligado ao financiamento é da CEF. A mais importante decisão, pois deveria entregar ao beneficiário uma parte de cidade com todos os equipamentos e serviços que garantiriam uma boa qualidade de vida, fica a cargo do Município. O ônus decorrente de uma má escolha do local, recai em responsabilidades e cobranças de investimentos para a administração e os cofres públicos da Prefeitura. Porém o prejuízo de se viver em local desprovido de assistência a educação, saúde, sem transporte público e acesso a oportunidades de emprego é lançado totalmente aos “beneficiários”.

Para enquadramento da proposta de terreno a ser doado pelo Município, segundo Benetti, Peclly e Andreoli (2017, p. 22), a CEF utiliza um Formulário, chamado, Folha de Informação do Terreno (FIT), com o objetivo de levantar as condições do entorno e analisar a capacidade da área em receber o empreendimento habitacional. A FIT contém os seguintes parâmetros: oferta de transporte público, distância do polo de influência, infraestrutura local (água, iluminação, esgoto e pavimentação). Não consta como ponto de observação da FIT a oferta de equipamentos públicos, escola, creche e posto de saúde. A conclusão da avaliação dos parâmetros não possui efeito de interdição de determinada localização, para implantação dos conjuntos habitacionais. A não conformidade gera o Instrumento de Compromisso (IC), apresentado em todos os seus detalhes em relação ao RVII, no capítulo 3, item 3.3.

O resultado da produção habitacional de interesse social desde o lançamento do PMCMV em 2009, foi tema de diversas pesquisas como Shimbo (2010), Ferreira (2012). Cardoso e Aragão (2012), para citar algumas que foram base para as análises dessa pesquisa, dentre muitas outras, e coincidem em confirmar a ocorrência do que

foi alertado por Bonduki (2009), no lançamento do programa:

O programa, por outro lado, não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado adequadamente para isso.

A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

É importante ressaltar, entretanto, que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos. (BONDUKI, 2009, s.pj).

Em relação a localização inadequada dos empreendimentos, os números confirmam a previsão de Bonduki (2009). Segundo produção acadêmica<sup>44</sup>.

- Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, foram contratadas mais de 66 mil unidades habitacionais até 2014, e havia o objetivo de contratar 100 mil até final de 2016. Das unidades contratadas, 50% foram destinadas para famílias da faixa 1 (Cidade do Rio de Janeiro, 2014) e 53% do total de unidades entregues para famílias desta faixa de renda estão localizadas na Zona Oeste. Para os residentes destes empreendimentos, o trajeto por transporte público para chegar às áreas do Centro ou da Zona Sul da cidade, onde está concentrada a maior parte da oferta de empregos formais e serviços, pode durar até quatro horas.
- Em São Paulo, até junho de 2013, haviam sido contratadas 64.600 unidades habitacionais, 34,1% delas destinadas à faixa 1. Quando analisada a distância em relação às duas principais centralidades da cidade em termos de oferta de empregos e serviços (a praça da Sé e a avenida Berrini), observa-se que os empreendimentos do programa MCMV destinados a esta faixa estão localizados em média a 26 e 28 km dos respectivos centros (MARQUES; RODRIGUES, 2013).
- Em Uberlândia foram entregues 6.636 unidades habitacionais, 62,87% das quais

---

<sup>44</sup> Produção do ITDP e LabCidade (2014) , elaborado com base nas pesquisas de campo (no Rio de Janeiro e em São Paulo) e análises realizadas pela equipe do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

para famílias da faixa 1. Os empreendimentos foram distribuídos em zonas periféricas de todos os quadrantes urbanos, com predominância no setor oeste, destacando-se que foi alterada a legislação municipal para ampliação do perímetro urbano, o que transformou em área passível de parcelamento as glebas onde se inseria a maior parte dos empreendimentos contratados. (ROLNIK *et al.*, 2014).

Situação similar à que ocorreu no Município de Muriaé que também alterou a legislação de perímetro urbano no Distrito do Vermelho (Lei nº. 3.853/2010) para a implantação dos empreendimentos de habitação social em áreas antes demarcadas como rurais.

Nesse cenário, em que se observa e confirma com números, a periferização provocada pelos empreendimentos do PMCMV, foi que em 2012 que o Ministério das Cidades, em parceria com o CNPq, realizou a chamada pública de seleção de projetos de pesquisa sobre o eixo de urbanização de assentamentos precários do PAC e o PMCMV.

A chamada pública representou o início da parceria entre o Ministério das Cidades e o CNPq no apoio à produção acadêmica sobre habitação de interesse social. Por meio dela foi realizada a pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida” - FAIU, desenvolvida pelo Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade – FAU/USP) em conjunto com uma rede nacional formada por onze instituições de pesquisa<sup>45</sup>.

A proposta da pesquisa objetivava: i) analisar o padrão de inserção urbana dos empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV nos municípios selecionados pela equipe de cada instituição, caracterizando o impacto urbano dos empreendimentos produzidos, notadamente sobre os padrões de segregação socioespacial vigentes e sobre condições de acesso a oportunidades de desenvolvimento humano e econômico por parte dos moradores; ii) desenvolver ferramentas de avaliação *ex-ante* da inserção urbana de empreendimentos habitacionais, subsidiando a ação dos gestores envolvidos na implementação do programa; iii) e avaliar os empreendimentos do ponto de vista da efetivação do direito

---

<sup>45</sup> Faziam parte da rede as seguintes instituições de pesquisa: LabCidade - FAU/USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC/SP; IAU-São Carlos; IPUUR/UFRJ; PROURB - FAU/UFRJ; UFMG; UFRN; UFC; UFPA.

à moradia adequada, contribuindo para construir um panorama sobre o cumprimento, por parte do estado brasileiro, de padrões internacionais relativos ao direito à moradia adequada.

As pesquisas que deram origem a FAIU foram realizadas com estudos de natureza qualitativa sobre empreendimentos selecionados nos municípios que expressassem diferentes situações de inserção urbana, visando identificar os impactos sociais e econômicos nas famílias beneficiárias do programa bem como o grau de efetivação de seu direito à moradia.

O próximo tópico irá apresentar as especificidades da FAIU, o processo de sua elaboração, as definições de condições de inserção urbana e os parâmetros estabelecidos para avaliá-la. A aplicação dessa ferramenta nos conjuntos habitacionais objetos desta pesquisa tem por objetivo responder à pergunta norteadora apresentada anteriormente: Os conjuntos habitacionais implantados distantes da sede do município, e próximos a uma outra área urbana, em um distrito, encontram condições de inserção urbana?

### **5.1 A Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida**

Os estudos desenvolvidos sobre a Habitação de Interesse Social já citados no item anterior deram origem a Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU), cujo objetivo era atender uma necessidade verificada, de se ter um instrumento com um conjunto de diretrizes e métricas capaz de indicar as condições de inserção urbana de novos projetos de habitação social.

Esse instrumento deveria ter capacidade de orientar os atores responsáveis pela escolha da localização, muitas vezes os técnicos do município, os responsáveis pela construção de novos projetos, sejam eles privados ou entidades sem fins lucrativos, assim como apoiar os processos de decisão dos responsáveis pela aprovação dos empreendimentos do PMCMV.

Na proposta resumida do projeto apresentado para a pesquisa do ITDP e LabCidade (2014), a motivação é descrita assim:

Diante do desafio histórico, no Brasil e no mundo de romper com a produção habitacional em áreas menos valorizadas das cidades, marcadas pela precariedade em termos urbanísticos, por pouca ou nenhuma diversidade

funcional e pela extrema homogeneidade social de seus moradores, é apresentado o objetivo da proposta. (ITDP; LABCIDADE 2014).

Para enfrentar estes desafios seria preciso considerar princípios de inserção urbana no processo de revisão das especificações do programa e incluir diretrizes que permitissem: i) garantir que os projetos do PMCMV fossem localizados em áreas urbanas dotadas de infraestrutura, com acesso a comércio, serviços e empregos, de maneira a evitar a tendência de segregação socioespacial; ii) assegurar que os novos empreendimentos fossem localizados em áreas que dispusessem de transporte público de qualidade em termos de confiabilidade e frequência, além de melhorar os serviços de transporte público disponíveis nas áreas onde já foram construídas unidades do PMCMV; iii) promover uso misto nos novos projetos e nos empreendimentos isolados já construídos, para torná-los autossuficientes e reduzir a necessidade de deslocamentos; e iv) desenhar novos projetos e redesenhar empreendimentos existentes, no intuito de promover os deslocamentos a pé e de bicicleta, de modo a promover o uso de meios de transportes menos impactantes. (LINKE *et al.*, 2016)

A metodologia desenvolvida pelos estudos que originaram a FAIU, para analisar os padrões de inserção urbana dos conjuntos do PMCMV, foi estruturada a partir de três níveis de análise: escala metropolitana/regional, escala municipal e escala do empreendimento. Na escala metropolitana/regional, foi observado o panorama geral da inserção urbana dos projetos ligados a faixa 1 do programa, nas regiões estudadas, identificando sua localização e caracterizando os padrões de segregação por ela evidenciados. Na escala municipal, foi abordado o papel da política urbana e habitacional dos municípios estudados nos padrões de inserção dos empreendimentos do PMCMV. Na escala do empreendimento, foi considerado o entorno imediato dos conjuntos estudados. Analisaram o modo como sua implantação se articulou com a malha urbana existente, a disponibilidade de equipamentos públicos, comércio e serviços em seu entorno, as condições de acessibilidade e mobilidade urbana, a oferta de empregos e a disponibilidade de áreas de lazer. Assim como a pesquisa que desenvolveu a FAIU, esse estudo passou pelos 2 primeiros níveis de análise, caracterizados nos capítulos 2 e 3 desta tese. E o nível direcionado a escala do empreendimento, será caracterizado na apresentação de cada um dos temas da FAIU nesse capítulo 4. Os resultados das análises dos três níveis serão apresentados a seguir, com a aplicação da própria ferramenta.

O objetivo principal da FAIU é avaliar empreendimentos habitacionais do PMCMV (Faixa 1) do ponto de vista urbanístico, antes de serem aprovados e construídos. Por meio de sua aplicação, pretendeu-se oferecer parâmetros objetivos para a avaliação da localização, integração com o entorno e desenho urbano dos empreendimentos, a fim de serem utilizados tanto pelas equipes técnicas de aprovação de projetos nas Prefeituras como por técnicos encarregados pela aprovação dos empreendimentos na Caixa Econômica e Ministério das Cidades.

Nesta tese, a FAIU é aplicada como forma de realizar uma investigação com base em um pós-fato visando confirmar ou refutar a hipótese levantada a partir do problema identificado, a de que a inserção urbana destas novas comunidades representadas pelos conjuntos habitacionais não se realiza de forma satisfatória devido: 1 - à ruptura espacial com o distrito sede; 2 - à aproximação a uma localidade onde já existe um déficit nas condições básicas de moradia e; 3 - baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos. Para tanto, serão utilizadas três escalas de análise, como demonstrado no diagrama a seguir.

Figura 88 – Diagrama representativo das escalas de análise da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora (2021).

A ferramenta buscou definir critérios urbanísticos não somente para aprovar ou rejeitar projetos, mas também para oferecer condições que quando observadas pudessem garantir atividades essenciais a vida urbana. Mesmo que não fossem projetos ligados ao PMCMV quando observados os parâmetros da FAIU seria possível

avançar na qualidade da produção habitacional, em busca de melhorar as condições urbanísticas de uma rua, de um bairro ou de uma cidade. (ITDP; LABCIDADE, 2014)

A FAIU é dividida em três temas, e apresentam três indicadores cada, que estabelecem um padrão mínimo de qualidade. Cada um desses indicadores é avaliado por um conjunto de parâmetros utilizados, recebendo uma das seguintes qualificações: bom, aceitável ou insuficiente. Para que o empreendimento seja aprovado, segundo a FAIU, ele deve ser classificado no mínimo com a qualificação aceitável em todos os nove indicadores. Se algum dos indicadores for considerado insuficiente, o empreendimento é reprovado. A FAIU foi desenvolvida para ser aplicada em projetos de habitação de interesse social ainda não implantados, portanto quando reprovados, para cada um dos indicadores avaliados com a qualificação insuficiente, receberiam sugestões de melhorias para aumentar o seu desempenho na avaliação. Os empreendimentos que atendessem os parâmetros tendem, segundo o ITDP e LabCidade (2014), a produzir padrões minimamente aceitáveis de inserção urbana, capazes de oferecer aos seus moradores condições básicas não apenas habitação, mas de acesso a serviços públicos e à cidade como um todo.

A aplicação dessa ferramenta como forma de avaliar as condições de inserção urbana encontradas nos conjuntos habitacionais em estudo nesta pesquisa, leva em consideração que, diferente do que propõe a FAIU que é avaliar os projetos antes de serem aprovados pela prefeitura e construídos, nesse estudo de caso o CRNM e o RVII já estão implantados. Portanto a qualificação de cada um dos indicadores em bom, aceitável ou insuficiente, servirá para compreender os impactos dos empreendimentos junto aos beneficiários e à população do distrito.

A FAIU destaca que os parâmetros utilizados nos indicadores foram estabelecidos com base em referências consolidadas no campo do planejamento urbano e do urbanismo (ITDP; LABCIDADE, 2014). Apesar de procurar estabelecer uma métrica precisa, são relevantes as variações de situações e contextos urbanos nos quais estão inseridos os empreendimentos. Cada indicador foi apresentado com uma descrição clara de seus objetivos, como será apresentado nos itens a seguir. Para cada indicador há o que deve ser evitado e o que deve ser estimulado, acompanhados de sugestões de ações práticas para alcançar os padrões desejados. Os parâmetros foram testados e aperfeiçoados a partir da análise de casos empíricos no contexto das cidades médias de regiões metropolitanas brasileiras. Justamente por isso sua utilização para análise dos objetos de estudo desta pesquisa, que apresenta

padrões e dinâmicas diferentes das de uma cidade média de região metropolitana, foi aplicado com ressalvas e adaptações apresentadas durante o processo de avaliação.

Segundo descrito na pesquisa que originou a FAIU, LabCidade 2014, um dos desafios envolvidos na elaboração dessa ferramenta foi a definição de parâmetros objetivos para a avaliação das condições de urbanidade de uma determinada porção do território. Os critérios que pretendiam estabelecer, deveriam possibilitar ir além de uma avaliação meramente qualitativa de padrões de urbanidade, e para isso foi necessário estabelecer parâmetros mensuráveis para a sua apreciação. Foram identificados quais seriam os fatores fundamentais a serem considerados na avaliação das condições de urbanidade, e quais seriam os parâmetros indispensáveis para que os diferentes aspectos que compõem essa avaliação pudessem ser considerados adequados.

A forma como encontraram para definir esses parâmetros foi a partir de procedimentos como visitas de campo, realização de entrevistas com moradores, observação de imagens de satélite e levantamento de dados secundários, posteriormente selecionar os parâmetros considerados essenciais para compor a ferramenta.

Buscaram adotar critérios para selecionar os empreendimentos de modo a garantir a heterogeneidade da produção do programa MCMV nos municípios estudados, selecionaram conjuntos habitacionais com características distintas de localização e porte, bem como com impactos diferenciados no tecido urbano. Definiram critérios como, ser da Faixa 1 do PMCMV, ter no mínimo 6 meses de entrega dos empreendimentos de modo a garantir a consolidação da percepção dos moradores quanto onde a percepção dos moradores quanto aos seus aspectos positivos e negativos e aos impactos provocados pela mudança. De modo a garantir uma amostra diversificada por meio das visitas e da observação das condições urbanísticas do entorno, selecionaram conjuntos que, apresentassem condições de alta vulnerabilidade, e conjuntos que aparentassem dispor de melhores condições de inserção urbana.

Além dos empreendimentos selecionados dentro da região delimitada na pesquisa, também foram realizados estudos de caso em dois conjuntos habitacionais que não faziam parte do PMCMV, mas que foram considerados empreendimentos de interesse social que funcionariam como casos de controle, e contribuiriam para o desenvolvimento da metodologia de análise das condições de urbanidade, e para a

definição dos requisitos que seriam adotados na ferramenta de avaliação. É interessante observar que essa demanda surgiu a partir da percepção que tiveram de que os estudos de caso selecionados estavam muito distantes de dispor de padrões urbanísticos que pudessem ser tomados como referenciais de boa inserção. Dessa forma ao observar o entorno dos conjuntos habitacionais escolhidos como exemplos de inserção positiva, buscou-se identificar quais eram os elementos que lhes conferia essa condição, e como estes elementos poderiam ser sistematizados na forma de indicadores objetivos. A escolha do padrão de boa inserção se deu em virtude da condição de implantação e relação com o espaço público, pela diversidade funcional e qualidade de desenho urbano de seu bairro. Buscou-se por um exemplo que não constituísse algo tão singular quanto o de um empreendimento localizado na área central de um município por exemplo, a conclusão é que esse exemplo de boa inserção deveria ser situado num bairro sem muita diversidade de usos, porém com parcelamento do solo e desenho urbano planejados integralmente e com certa qualidade, além de estar próximo a centralidades de oferta de comércio, serviços e transporte.

Ao prosseguir para a análise do entorno dos conjuntos do PMCMV selecionados, comparando ao bom exemplo mencionado, foi desenvolvida a metodologia para a avaliação das condições urbanísticas do entorno de empreendimentos do programa e para a análise de seu impacto sobre as áreas onde são implantados. A sistematização das constatações extraídas das pesquisas de campo foi feita nos seguintes eixos temáticos :

- (1) mobilidade, compreendendo o acesso a redes de transporte e a existência de barreiras à circulação;
  - (2) configuração territorial e fruição dos espaços, englobando aspectos como a permeabilidade dos espaços edificados, a existência de fachadas ativas e a diversidade de usos;
  - (3) a existência e a diversidade de serviços, equipamentos públicos e atividades comerciais;
  - (4) e a qualidade de espaços condominiais de uso coletivo.
- (ITDP; LABCIDADE, 2014)

A pesquisa buscou lidar com aspectos que estivessem ao alcance da política habitacional dos municípios , focando em elementos que pudessem ser melhorados mediante alterações nos projetos a serem aprovados, ou sugestões de melhorias em conjuntos já implantados, que iriam gerar até mesmo a responsabilização do Município em conceber melhorias urbanas como, construção de equipamentos públicos e

melhorias no transporte público.

Os pesquisadores do LabCidade envolvidos, atribuíram fundamental importância ao fato das análises urbanísticas locais terem sido feitas para uma diversidade relativamente grande de contextos urbanos, em que se inseriam os conjuntos habitacionais, o que possibilitou transformar o conceito de urbanidades em parâmetros objetivos que pudessem ser organizados metodologicamente para compor a Ferramenta de avaliação das condições de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV. A comparação entre os conjuntos das áreas periféricas com diferentes graus de consolidação e de dinamização e os conjuntos em localidades mais centrais, dentro dos aspectos levantados em todos os estudos de caso, permitiu parametrizar o que seria uma boa e uma má inserção urbana. E a ferramenta enfim foi estruturada em três temas. Os temas avaliados pela FAIU que serão apresentados e aplicados aos objetos de estudo desta pesquisa são: Transporte; Oferta de Equipamento e Serviço; Desenho e Integração Urbana. Como apresentado no diagrama da Figura 89, os temas são compostos por indicadores que estabelecem parâmetros mínimos de qualidade. Cada um desses indicadores é avaliado de acordo com o processo descrito no quadro 7 recebendo uma das qualificações especificadas no quadro 8.

Figura 89 - Diagrama de apresentação dos temas e indicadores da FAIU para os empreendimentos de faixa 1 do PMCMV



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Os indicadores foram estabelecidos para avaliar os aspectos de localização, mobilidade, diversidade de usos, desenho urbano e integração ao entorno. E para que pudessem ser objetivamente medidos, com resultados claros o bastante para apontar os problemas de inserção urbana de modo que pudessem ser corrigidos. Os resultados após a medição de cada indicador devem gerar uma qualificação, representado por “bom”, “aceitável” ou “insuficiente”. Segundo a pesquisa que formatou a FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014), para se chegar à qualificação do indicador é necessário passar pelo processo descrito no quadro a seguir.

Quadro 7 - Processo de Qualificação do Indicador de Inserção Urbana pela FAIU

ETAPAS DO PROCESSO POR INDICADOR	
1	Descrição dos seus objetivos particulares
2	Detalhamento de seus parâmetros e como devem ser medidos
3	Estabelecimento de fontes para subsídio da aplicação da metodologia
4	Registro da Métrica para transformar parâmetros examinados em qualificadores
5	Indicação do que pode ser alterado no projeto do empreendimento ou investimento adicional que deve ser feito para qualificar o projeto.

Fonte: ITDP e LabCidade, 2014.

Quanto a qualificação alcançada os conceitos “Insuficiente”, “Aceitável” e “Bom” trazem os seguintes resultados:

Quadro 8 – Resultados da Avaliação dos Indicadores de Inserção Urbana com a aplicação da FAIU

<b>INSUFICIENTE</b>	Projeto não está de acordo com os padrões mínimos de Inserção Urbana, o projeto deve ser modificado em observação aos problemas apontados pelo indicador que o reprovou	<b>REPROVADO</b>
<b>ACEITÁVEL</b>	Projeto garantiu um padrão mínimo satisfatório para cada indicador avaliado. Caso seja esse o resultado em todos os nove indicadores, o empreendimento está aprovado, porém não se destaca em nenhum aspecto como inteiramente bom.	<b>APROVADO</b>
<b>BOM</b>	Essa qualificação aponta os aspectos do projeto habitacional em que ele se destaca. Essa qualificação identifica os projetos de conjuntos habitacionais de Faixa 1 do programa que podem servir de referência aos demais. Para que o empreendimento como um todo seja considerado "Bom", e não apenas "Aceitável", ele deve ter sete (dos nove) indicadores com a melhor qualificação possível dentre as três existentes.	<b>APROVADO COMO REFERÊNCIA</b>

Fonte: ITDP e LabCidade, 2014.

A partir do próximo item cada um dos indicadores é detalhado e aplicado nos objetos de estudo desta pesquisa, o CRNM e o RVII. Estes conjuntos já estão implantados e, portanto, a análise dos resultados serviu para compreender os impactos dos empreendimentos junto aos beneficiários do programa e à população do distrito do Vermelho.

Os dados a serem levantados quando comparados aos parâmetros estabelecidos pela FAIU, possibilitaram a análise dos indicadores dentro dos temas propostos. Para cada indicador trabalhado dentro dos temas, foi necessário definir uma base de dados específica. Como apresentado no quadro 9, para esta pesquisa foram definidas fontes específicas para cada indicador.

Quadro 9 – Especificação da base de dados por indicadores

TEMA	INDICADOR	BASE DE DADOS Fonte para coleta de dados
I – TRANSPORTE (Oferta de Mobilidade)	Opções de Transporte	- Mapas Google Earth - Dados do DEMUTRAN – Departamento Municipal de Trânsito
	Frequência do Transporte	- Dados coletados nos sites das empresas de transporte público - Observação Direta Local
II - OFERTA DE EQUIPAMENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS	Comércio e Serviço	- Observação Direta Local - Entrevistas com os moradores
	Educação	- Dados Secretaria Municipal de Educação - Observação Direta Local - Entrevistas com os moradores
	Saúde	- Dados Secretaria Municipal de Saúde - Observação Direta - Entrevistas com os moradores
	Segurança	- Observação Direta Local - Dados da Polícia Militar de MG - Entrevistas com os moradores
	Lazer e Cultura	- Observação Direta Local - Entrevistas com os moradores - Dados da Fundarte – Fundação de Cultura e Arte de Muriaé
	Emprego	- Entrevistas com os moradores - Dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico
III – DESENHO E INTEGRAÇÃO URBANA	Relação com o entorno	- O projeto conjunto habitacional. - Mapas, fotografias de satélite( <i>Google Earth</i> ) - Observação Direta Local - Entrevistas com os moradores
	Tamanho das quadras	- O projeto conjunto habitacional. - Mapas, fotografias de satélite( <i>Google Earth</i> ) - Observação Direta Local
	Aberturas para o espaço público	- O projeto conjunto habitacional. - Mapas, fotografias de satélite ( <i>Google Earth</i> ) - Observação Direta Local

		- Entrevistas com os moradores
	Rede de circulação de pedestres	- O projeto conjunto habitacional. - Mapas, fotografias de satélite ( <i>Google Earth</i> ) - Observação Direta Local - Entrevistas com os moradores

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

### 5.1.1 Tema 1 – Transporte: conexão e ruptura com a sede do município

Na hipótese levantada por esta tese, a ruptura espacial com o distrito sede do Município é apresentada como uma das causas pela qual a inserção urbana dos conjuntos habitacionais estudados não se realizou de forma satisfatória. Nesse sentido, a análise do tema transporte, é fundamental para entender como o empreendimento se relaciona com a rede de transporte público do município, e fatores como facilidade de acesso aos pontos de ônibus e possibilidade de diferentes destinos falam diretamente sobre a qualidade dessa relação.

Como já apresentado no capítulo 3 desta tese ao caracterizar os objetos de estudo, a localização dos conjuntos habitacionais CRNM e RVII, repetiu também no município de Muriaé, a dinâmica verificada em outros locais do país.

Visando o menor custo para composição do preço do imóvel, as moradias para os beneficiários da Faixa 1 do PMCMV, foram construídas em lotes de baixo custo geralmente em áreas afastadas do centro das cidades, desencadeando um processo migratório para regiões periféricas (OJIMA; MONTEIRO; NASCIMENTO, 2015). Essa decisão, no caso de Muriaé, de responsabilidade da administração pública, acarretou problemas de acessibilidade aos centros culturais, de comércio, serviço e emprego, limitando as condições e incentivando o uso de automóveis para superar os problemas. (PORTUGAL, 2017).

A instalação de empreendimentos distantes de centros urbanos é custosa ao poder público, pois no momento da decisão, por falta de planejamento, não se estima os custos para extensão das redes de infraestrutura urbana até os novos loteamentos (Rolnik *et al.*, 2015; ROLNIK; NAKANO, 2009). Construir conjuntos habitacionais de interesse social em áreas centrais, pode representar uma economia de até 10 mil reais por unidade habitacional, uma vez que, a infraestrutura e os equipamentos urbanos necessários já estariam prontos e em funcionamento. (BRASIL, 2018)

As famílias beneficiárias para aquisição de um imóvel por meio do PMCMV, em área distante e muitas vezes desconectada do local onde residiam anteriormente,

deixam de utilizar os serviços públicos ofertados em sua região de origem e passam a usufruir desses serviços em um novo local. Em relação ao transporte público é uma consequência certa de que o indivíduo deixará de utilizar determinada linha e passará a usar outra, e o que se pretende verificar nessa análise é em que medida essa nova situação foi atendida e redimensionado o sistema para essa nova demanda.

Os deslocamentos cotidianos podem ser feitos de várias formas, veículos particulares, bicicletas e até a pé. Porém o transporte coletivo tem a vantagem de atender a população com um menor custo, e o que o torna uma importante ferramenta de inclusão social, capaz de aliviar desajustes espaciais que ofertam condições desiguais para a população (GUTHRIE; FAN; DAS, 2016). Entende-se também que as oportunidades de trabalho estão diretamente vinculadas à acessibilidade e o transporte coletivo é potencializador desse acesso tanto sob uma análise do tempo de viagem quanto do custo da tarifa.

Essa escala de análise verificada com o tema transporte, faz referência a localização na cidade e as condições de acesso ao que a cidade oferece a esses moradores dos conjuntos habitacionais. Aplicada à tese procurou-se verificar a conexão ou a ruptura dessa relação com a Sede do Município.

Figura 90 – Diagrama de representação da escala de análise abordada com o tema transporte



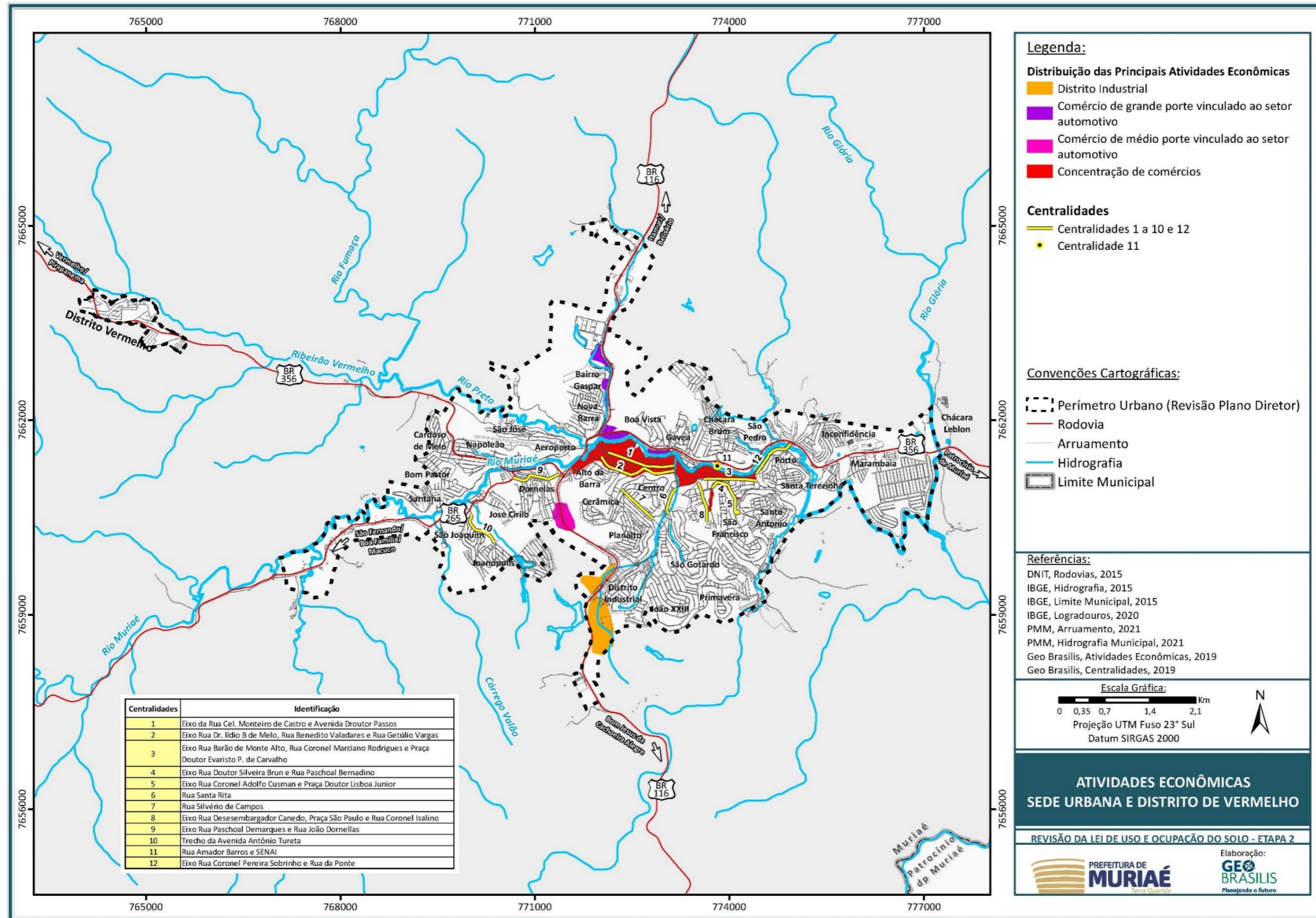
Fonte: Elaborado pela autora

Segundo Benetti; Peclly e Andreoli (2017, p. 60), as centralidades consolidadas concentram maiores potencialidades e oferta de empregos, serviços, comércios e sobretudo, conexões para diversos outros locais da cidade. Também Corrêa (1989), apresenta a área central como constituinte de seu foco principal da cidade, pois nela concentram-se as principais atividades comerciais, de serviço, de gestão pública e

privada, e os terminais de transporte inter-regionais e interurbanos. Sendo assim em termos de localização na cidade, ter fácil acesso ao centro consolidado ou estar mais próximo dele configura uma vantagem objetiva na busca por uma melhor qualidade de vida. (CORRÊA, 1898, p.38)

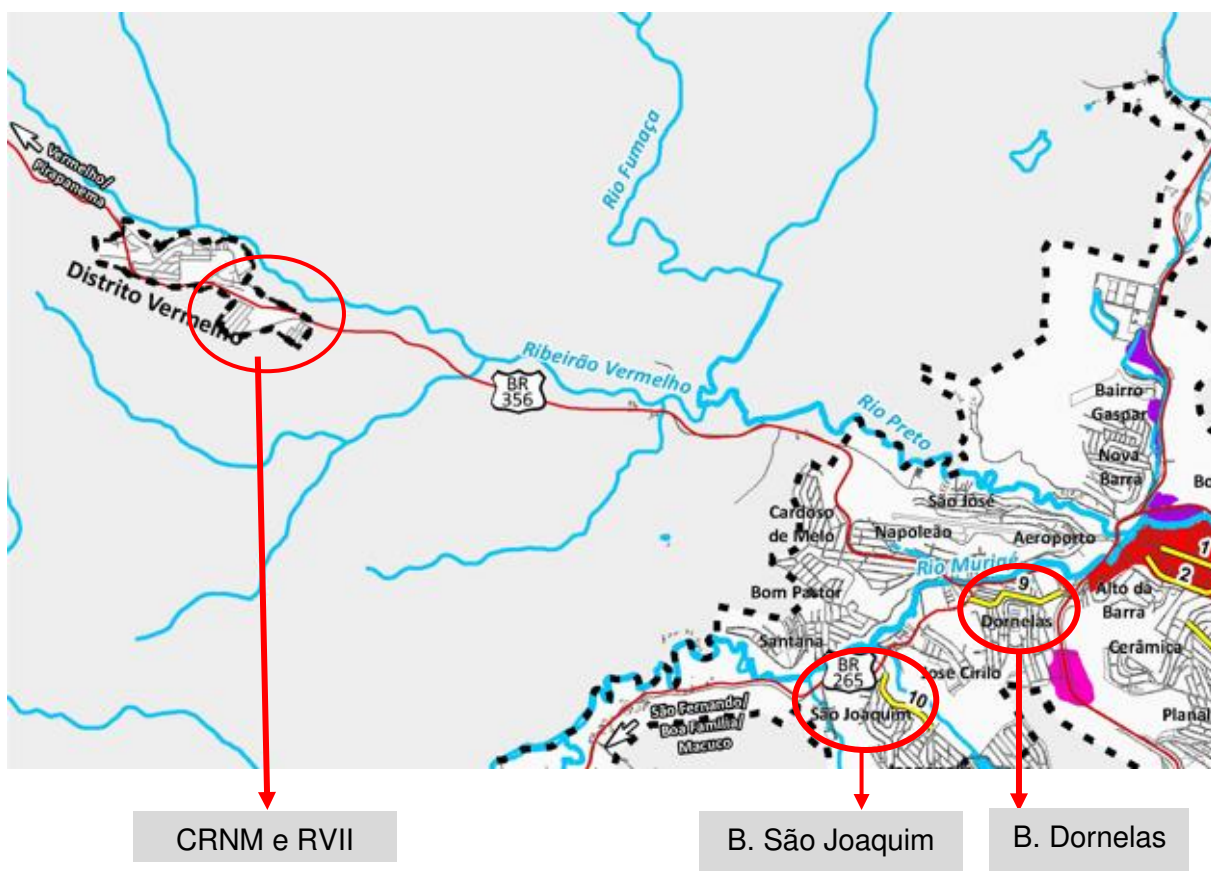
Nessa escala de análise determina-se a relação entre o local de moradia e o centro consolidado ou subcentro urbano, esse último também denominado centralidade de bairro no produto elaborado pela Geo Brasilis (2021), para a Prefeitura de Muriaé. Segundo consta no DLTC elaborado pela Geo Brasilis para Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, e demais legislações edilícias para o Município de Muriaé, as centralidades de bairro, são compostas principalmente pela concentração de serviços e comércio em vias coletoras, onde existe uma grande circulação de transporte escolar e coletivo e onde estão presentes atividades de âmbito local. Essas centralidades estão dispersas no território, como pontos de apoio aos bairros e se desenvolvem fora do eixo comercial central, como identificado no mapa da Figura 91 e 92.

Figura 91 – Mapa de atividades econômicas e identificação das centralidades de bairro



Fonte: DLTC, Geo Brasilis, 2021.

Figura 92 – Ampliação do mapa de atividades econômicas e identificação das centralidades de bairro, com destaque para as centralidades mais próximas ao Distrito do Vermelho



Fonte: DLTC, Geo Brasilis, 2021, editado pela autora .

Como pode ser observado nesse fragmento ampliado do mapa (Figura 92), as centralidades mais próximas do Distrito do Vermelho são a centralidade nº 9 no Bairro do Dornelas e a centralidade nº 10 no Bairro São Joaquim, distantes respectivamente 7,0 Km e 8,0 Km do ponto de acesso aos conjuntos habitacionais. Destacando que o único acesso até essas centralidades é pela da BR 356. A relação do CRNM e do RVII, com essas centralidades deve ser medida pelo tempo e conforto de acesso, que depende das condições de mobilidade. Segundo Benetti, Pecly e Andreoli (2017, p. 62), menor tempo despendido para acessar um destes centros pode significar mais tempo disponível para outras atividades da vida cotidiana e conseqüentemente podem indicar uma maior qualidade de vida. Tais autores também são incisivos em afirmar que se observa a necessidade de que os conjuntos habitacionais se encontrem em espaços de articulação, pois as demandas diárias devem ser supridas numa escala de bairro e as demandas eventuais podem contar com deslocamentos maiores para

se garantir boas condições de reprodução familiar e qualidade de vida para os moradores.

Segundo o ITDP; LabCidade (2014), o Tema Transporte, tem o objetivo de avaliar o modo como o empreendimento se relaciona com a rede de transporte público da cidade. A qualidade do transporte público é avaliada pela quantidade de linhas que levem a diferentes localidades da cidade, denominado Opções de Transporte (Indicador 1) e pelo padrão de serviço que elas oferecem ao passageiro, denominado Frequência do Transporte (Indicador 2).

Em relação ao detalhamento dos ajustes, eles são necessários, pois os parâmetros estabelecidos na FAIU estão referenciados na literatura especializada, foram testados e aperfeiçoados a partir da análise de casos empíricos em contextos de metrópoles regionais ou cidades médias de regiões metropolitanas brasileiras. Porém, o caráter bastante didático do texto da ferramenta, ao apresentar cada indicador com uma descrição dos seus objetivos, apontando o que são considerados bons padrões urbanísticos para cada aspecto analisado, inclusive sugerindo ações práticas para alcançar tais padrões, possibilita a quem faz o uso da ferramenta ajustá-las as diferentes realidades analisadas. Muriaé, apresenta padrões e dinâmicas diferentes de uma cidade média de região metropolitana, e o fato desta pesquisa analisar a escala do distrito municipal relacionada aos conjuntos habitacionais exigiu que a aplicação destes parâmetros fosse utilizada com ressalvas e adaptações efetivadas ao longo dessa pesquisa.

Algumas determinações foram importantes para efetuar as medições ao aplicar a FAIU, é o caso do estabelecimento do centro geométrico do empreendimento, que tem por objetivo estabelecer o ponto de partida da medição, de forma que não se considere a melhor posição, mais perto do ponto de ônibus por exemplo e nem a pior situação, ou seja, a mais distante. Para utilização da FAIU é necessário efetuar a marcação do centro geométrico do conjunto habitacional, pois é a partir dele que serão feitas as medições das distâncias que serão analisadas para avaliação de parâmetros como, acesso aos meios de transporte, comércio e serviços.

Segundo ITDP; LabCidade (2014), o centro geométrico de um empreendimento é a intersecção das poligonais traçadas a partir de suas extremidades. Entretanto, há casos em que o terreno onde está inserido o empreendimento é muito irregular. A FAIU traz vários exemplos de como este procedimento pode ser feito em diferentes situações, sem prejudicar os objetivos dos indicadores propostos. (Figura 93).

Figura 93 - Exemplo de marcação do centro geométrico em empreendimentos com formato regular, formato longilíneo e irregular respectivamente

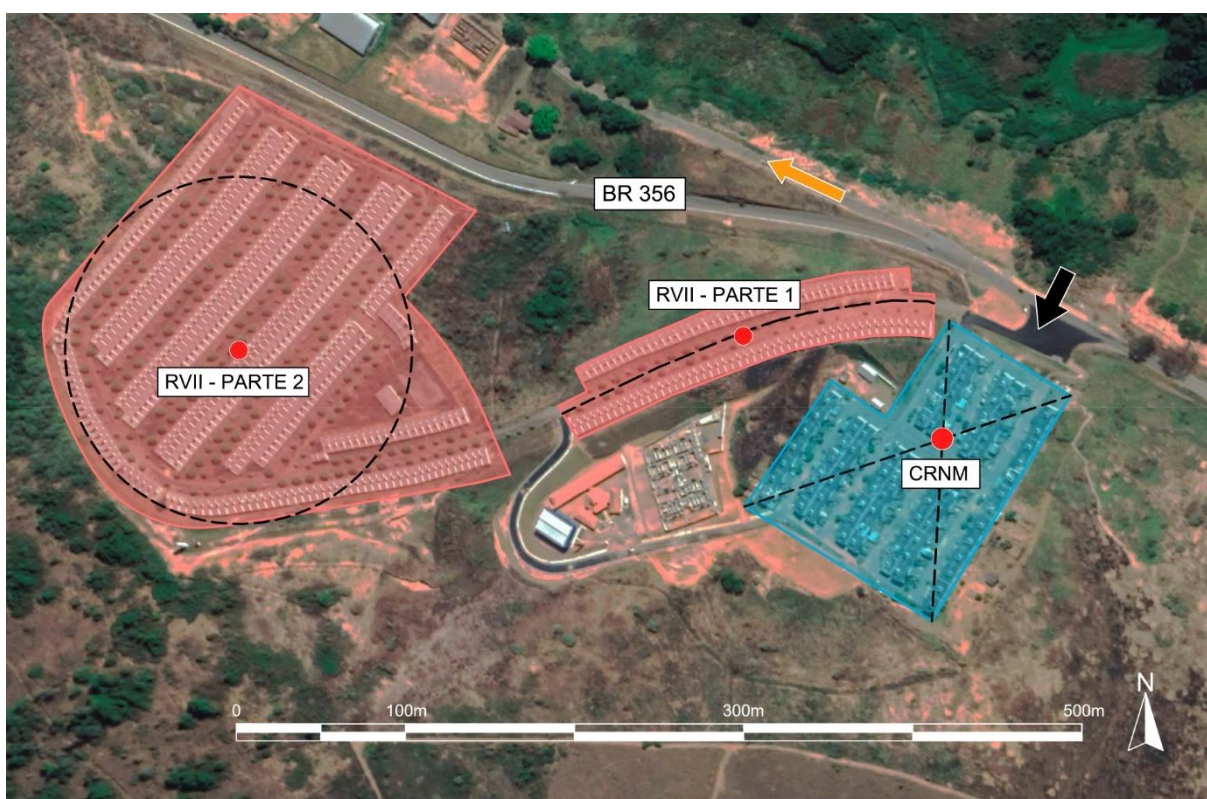




Fonte: Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU) para os empreendimentos de faixa 1 do PMCMV. (ITDP; LABCIDADE, 2014)

No caso dos empreendimentos em estudo, foram utilizados três modelos de implantação para marcação do centro geométrico (Figura 94), a dos empreendimentos com formato regular, utilizado para marcação do centro geométrico CRNM, a dos empreendimentos com formato longilíneo (estreito e comprido), que foi utilizado para a porção frontal do RVII, que para as análises da pesquisa chamaremos de RVII - PARTE 1, e dos empreendimentos com formato irregular, utilizado para a porção posterior do RVII, que para as análises da pesquisa chamaremos de RVII – PARTE 2.

Figura 94 - Representação do Centro Geométrico do dois empreendimentos: o CRNM e RVII – Parte 1 e 2



#### LEGENDA

	ENTRADA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS
	PERÍMETRO DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NOVA MURIAÉ ( CRNM)
	PERÍMETRO DO RESIDENCIAL VERMELHO II ( RVII)
	TRAÇADO DAS POLIGONAIS
	CENTROS GEOMÉTRICOS
	ACESSO À VILA DO DISTRITO DO VERMELHO

Fonte: *Google Earth* (2022) editado pela autora (2022).

Em relação ao indicador 1 Opções de Transporte, é um parâmetro de avaliação importante a quantidade de itinerários diferentes à disposição do morador, pois quanto maior for a variedade de lugares diferentes que podem ser acessados pelas linhas de transporte disponíveis, melhor a qualidade da inserção urbana do empreendimento, mesmo que este não esteja próximo a alguma centralidade. Para se considerar itinerários diferentes, segundo a FAIU eles precisam ter uma distância de pelo menos

2 Km<sup>46</sup> entre eles em qualquer trecho de seus percursos. No caso de não terem essa distância em seus percursos, mesmo sendo linhas diferentes serão considerados apenas um itinerário.

Para sistematizar o registro dos dados levantados no CRNV e no RVII, foi elaborado um quadro (Quadro 10), para cada tema da avaliação de inserção urbana, contendo o objetivo da avaliação do tema, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados, qualificação dos resultados, os dados levantados e o detalhamento de algum ajuste em relação ao que está definido pela FAIU.

Quadro 10 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema Transporte – Indicador 1 Opções de Transporte

<b>TEMA 1 – TRANSPORTE</b>					
<b>OBJETIVO:</b>	Avaliar como o empreendimento se relaciona com a rede de transporte público da cidade. Fatores observados: - Facilidade de acesso aos pontos de transporte - Disponibilidade de opções de transporte - Potencial de acesso a diferentes destinos oferecido pelas opções de transporte disponíveis. - Qualidade do transporte público – valores cobrados.				
<b>INDICADOR 1</b>	<b>OPÇÕES DE TRANSPORTE</b>				
<b>OBJETIVO:</b>	Avaliar se o local onde está o empreendimento é bem servido de opções de transporte público. A qualidade dos serviços de transporte está diretamente relacionada à <b>quantidade de opções disponíveis e diversidade de itinerários nas proximidades do empreendimento</b> , que permitam aos moradores acessarem diferentes destinos na cidade. Para tanto é essencial que os pontos de ônibus sejam facilmente acessíveis a pé pelos moradores.				
<b>PARÂMETRO</b>	Quantidade de itinerários diferentes, realizados por uma ou mais linhas de transporte público, que podem ser acessadas em pontos de ônibus localizadas no entorno do empreendimento.				
<b>COMO MEDIR:</b>	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Identificar a entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento conjunto de empreendimentos contíguos. Este será o ponto de partida da medição. (Figura 94)</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Identificar todas as paradas e estações de transporte localizadas em um raio de 1km do empreendimento. (Figura 95) Para cada parada identificada, verificar se a distância percorrida a pé por vias públicas desde a entrada da unidade habitacional definida no item 1 é de no máximo 1km (se for condomínio, incluir os caminhos internos até a portaria ou outro acesso à rua). Caso a distância seja maior que 1km, a parada ou estação não deve ser</td> </tr> </tbody> </table>	1	Identificar a entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento conjunto de empreendimentos contíguos. Este será o ponto de partida da medição. (Figura 94)	2	Identificar todas as paradas e estações de transporte localizadas em um raio de 1km do empreendimento. (Figura 95) Para cada parada identificada, verificar se a distância percorrida a pé por vias públicas desde a entrada da unidade habitacional definida no item 1 é de no máximo 1km (se for condomínio, incluir os caminhos internos até a portaria ou outro acesso à rua). Caso a distância seja maior que 1km, a parada ou estação não deve ser
1	Identificar a entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento conjunto de empreendimentos contíguos. Este será o ponto de partida da medição. (Figura 94)				
2	Identificar todas as paradas e estações de transporte localizadas em um raio de 1km do empreendimento. (Figura 95) Para cada parada identificada, verificar se a distância percorrida a pé por vias públicas desde a entrada da unidade habitacional definida no item 1 é de no máximo 1km (se for condomínio, incluir os caminhos internos até a portaria ou outro acesso à rua). Caso a distância seja maior que 1km, a parada ou estação não deve ser				

<sup>46</sup> Para o estudo do CRNM e do RVII, essa distância entre itinerários foi ajustada para 1,4 Km, o que seria correspondente a 20 minutos de caminhada, devido a escala do distrito onde estão implantados.

		incluída nos indicadores do Tema 1 [Transporte].
	3	Identificar todas as linhas de transporte que passam pelas paradas válidas e mapear seus itinerários.
	4	Verificar quantos itinerários diferentes são possíveis a partir das linhas válidas: se as linhas apresentam distância de 1,4km ou mais em qualquer trecho de seu percurso são consideradas itinerários diferentes. (Figura 95)
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	4 ou mais itinerários diferentes
	ACEITÁVEL	Pelo menos 3 itinerários diferentes
	INSUFICIENTE	2 ou menos itinerários diferentes
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador podem ser utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do empreendimento</li> <li>• Mapas, fotografias aéreas e/ou de satélite atualizadas</li> <li>• Dados atualizados das linhas de transporte público disponíveis na internet ou disponibilizados pelo município, empresa municipal de transporte ou empresa concessionária deste serviço.</li> <li>• Informações colhidas em visita à área onde se localiza o empreendimento avaliado</li> </ul>	
DETALHAMENTO (AJUSTE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerar como opção de transporte o que é ofertado pela prefeitura exemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte para atendimento à saúde (exceto em caso de emergência)</li> <li>• Transporte Escolar</li> </ul> </li> </ul>	
<b>DADOS LEVANTADOS</b>		
1	Representação gráfica estabelecimento da unidade habitacional considerado o ponto de partida da medição.  Identificamos uma única parada de ônibus que fica dentro da distância de 1 km do centro da poligonal para ser considerada uma parada válida para análise. (Figura 95)	
2	Representação gráfica dos pontos de ônibus nos conjuntos habitacionais. (Figura 95)	
3	<p>– Linhas de Transporte que passam pelas paradas válidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ônibus Intermunicipal das empresas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Viação Eromave</li> <li>- Viação Unida</li> <li>- Viação Novo Horizonte</li> </ul> </li> </ul> <p>Destinos possíveis utilizando transporte público a partir do Distrito do Vermelho e dos Conjuntos Habitacionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sede do Município - Cidade de Muriaé</li> <li>• Cidade de Viçosa</li> <li>• Cidade de Rosário da Limeira</li> </ul> <p>* O Distrito e os Conjuntos Habitacionais não são atendidos pelo transporte público municipal que é ofertado aos moradores da sede do município, são atendidos por transporte Interdistrital ou Intermunicipal.</p>	
4	Como as linhas passam todas pela BR 365, sem distância nenhuma entre elas, são consideradas como uma única opção de transporte.	
<b>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR OPÇÕES DE TRANSPORTE</b>  <b>INSUFICIENTE</b>		

Fonte: Elaborado pela autora (2021) a partir da FAIU (ITDP; LabCidade, 2014).

Figura 95 – Representação gráfica do ponto de ônibus nos conjuntos habitacionais, do itinerário de transporte público disponível e das distâncias percorridas do Centro Geométrico até ao ponto de ônibus



#### LEGENDA

- ENTRADA DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS
- PERÍMETRO DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NOVA MURIAÉ ( CRNM)
- PERÍMETRO DO RESIDENCIAL VERMELHO II ( RVII)
- TRAÇADO DAS POLIGONAIS
- CENTROS GEOMÉTRICOS
- PERCURSO 1 - DISTÂNCIA PERCORRIDA A PÉ DO RVII - PARTE 2 = 761,50m
- PERCURSO 2 - DISTÂNCIA PERCORRIDA A PÉ DO RVII - PARTE 1 = 225m
- PERCURSO 3 - DISTÂNCIA PERCORRIDA A PÉ DO CRNM = 191m
- PONTO DE ÔNIBUS
- LINHA DE ÔNIBUS: VIAÇÃO EROMAVE
- LINHA DE ÔNIBUS: VIAÇÃO UNIDA
- LINHA DE ÔNIBUS: VIAÇÃO NOVO HORIZONTE
- ACESSO À VILA DO DISTRITO DO VERMELHO

Fonte: *Google Earth* (2022), editado pela autora (2022).

Segundo a pesquisa do ITDP e LabCidade (2014), que deu origem a FAIU, as métricas formuladas para o indicador Opções de Transporte, partiram do princípio de que não basta a área do empreendimento estar servida de muitas linhas de transporte público coletivo se elas não levarem a diferentes localidades do território urbano. Trata-se de uma condição fundamental de urbanidade que o local de implantação do conjunto habitacional, esteja conectado a diversas áreas da cidade e que esta articulação se dê por meio do sistema público de transporte coletivo. Ao estabelecer

o número mínimo de três itinerários diferentes para que o Indicador Opções de Transporte seja considerado “Aceitável”, buscou-se garantir que o empreendimento e seu entorno estivessem minimamente conectados a outros trechos da cidade e que seus moradores servidos de várias possibilidades de mobilidade no território. (ITDP; LABCIDADE, 2014)

Para ser considerado um ponto de acesso válido, o ponto de ônibus não poderia estar distante mais que 1 km do centro da poligonal medida no empreendimento (Figura 95), esse critério tem como justificativa estabelecer uma caminhada de no máximo 15 minutos para se alcançar a rede de transporte público.

Aproximando os critérios de análise para a realidade do CRNM e RVII, devem ser consideradas as condições de acesso para os pedestres. Apesar das distâncias aferidas do centro da poligonal marcada nos conjuntos habitacionais até o único ponto de ônibus existente no nível da BR 356, não ultrapassarem o limite de 1 km considerados o ideal pela FAIU (Figura 95). A topografia de implantação dos conjuntos apresenta um importante diferença de nível, em relação ao ponto de ônibus que está no nível da BR356, o CRNM está a 5,0 metros acima do nível e o topo do RVII chega a 60 metros de diferença acima do nível da BR 356<sup>47</sup> (Figura 96). Essa diferença de nível representa um dificultador na locomoção dos moradores, mesmo não estando muito distantes do ponto de ônibus, são bastante prejudicados pelo fato dos ônibus não transitarem nas ruas do conjunto o que facilitaria o transporte de compras, e o acesso para crianças e idosos.

---

<sup>47</sup> A informação quanto a diferença de nível foi verificada no Levantamento Topográfica Planialtimétrico do Loteamento onde foi implantado o RVII, que foi disponibilizado pela Construtora SRQ.

Figura 96 – Representação esquemática da diferença de nível entre os objetos de estudo da pesquisa



Fonte: Google Earth (2022), editado pela autora (2022).

O resultado alcançado na qualificação do indicador Opções de Transporte, dentro do Tema 1 da FAIU, foi Insuficiente. Enquanto a ferramenta classifica como bom possuir quatro itinerários diferentes e aceitável pelo menos três, as condições apresentadas nesse item pelo CRNM e RVII, se resumem a apenas um itinerário. O fato de o único caminho de acesso ser pela BR356, como ponto de conexão com a sede do município, impossibilita totalmente a existência de outros itinerários. E caso o usuário do transporte interdistrital queira chegar a bairros da sede que não estejam, no trajeto entre BR356 e a estação rodoviária, ele terá que se transferir para outra linha do transporte público municipal e pagar outra tarifa, para acessar os demais bairros da cidade.

A FAIU prevê que no caso de o empreendimento ser avaliado como insuficiente neste indicador, ou seja, se as linhas de transporte aplicáveis não configuram o mínimo de três itinerários diferentes, a qualificação pode ser revista para aceitável se pelo menos uma das linhas que se enquadram nos parâmetros deste indicador levar a uma rua, avenida ou estação de transporte onde se possa fazer a integração e acessar outras opções de transporte (itinerários diferentes) pela cidade. Porém nesse caso, devem ser garantidas duas condições obrigatórias para essa situação, que no indicador Frequência do Transporte, a linha receba a qualificação Aceitável, e que se estabeleça um sistema que integre as tarifas, tipo “bilhete único”, com o objetivo de

não onerar o morador do empreendimento.

O Indicador 2 – Frequência do Transporte do tema 1 da Ferramenta, faz referência a disponibilidade de horários das linhas de transporte público identificados como opções de transporte no item anterior. É importante que as linhas de transporte tenham frequência regular e tempo de espera aceitáveis. A frequência definida como aceitável é o valor em minutos que corresponde ao intervalo máximo que uma pessoa deve esperar no ponto de ônibus. O intervalo estabelecido pela FAIU é de no máximo 20 minutos, durante o período considerado entrepico, que seria de 10 horas às 16:00 horas, esse seria o pior cenário, pois nos horários de pico geralmente a frequência da linha é maior.

Sobre o período de operação durante nos dias úteis, a definição das 17 horas contínuas corresponde a um tempo mínimo de funcionamento para atender a maior parte das necessidades dos moradores ao longo do dia em termos de deslocamento. Esse indicador mede, portanto, a existência das linhas e a disponibilidade delas estão ao longo do dia para os usuários de transporte público. (ITDP; LABCIDADE, 2014)

O Quadro 11, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNV e no RVII, dentro do indicador 2 do Tema Transporte, apresenta o objetivo de uma avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados e qualificação o resultado obtido com a análise.

Quadro 11 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 1 Transportes – Indicador 2 Frequência de Transporte

<b>TEMA 1 – TRANSPORTE</b>	
<b>INDICADOR 2</b>	<b>FREQUÊNCIA DO TRANSPORTE</b>
OBJETIVO	Avaliar a disponibilidade do serviço das opções de transporte público existentes na área onde se localiza o empreendimento, ou empreendimento avaliados. Isto significa que, além de uma diversidade de itinerários, as linhas de transporte que servem a área do empreendimento devem ter frequência regular e tempos de espera aceitáveis.
PARÂMETRO	Frequência e período de operação das linhas de transporte público identificadas no Indicador 1 - Opções de Transporte durante os dias úteis. <ul style="list-style-type: none"> <li>•A frequência refere-se ao intervalo de tempo entre um veículo e outro da mesma linha de transporte observando-se seus horários de saída do ponto inicial.</li> <li>•A frequência de uma linha é geralmente maior nos horários de pico do que nos entrepicos. Partindo deste pressuposto, a avaliação será feita somente para o período de entrepico, entre 10h e 16h, para que se garanta um padrão aceitável do serviço de transporte inclusive fora dos horários de maior demanda.</li> <li>•O período de operação refere-se ao período do dia medido em horas, em que o serviço de transporte é oferecido em condições regulares.</li> <li>•O período de operação, assim como a frequência das linhas, geralmente varia</li> </ul>

	entre os dias úteis, fins de semana e feriados. Para este indicador, só serão avaliados os dados referentes aos dias úteis.																															
COMO MEDIR:	1	Caso as informações sobre frequência das linhas não especifiquem os intervalos em horários de pico e entrepico, utilizar o intervalo médio para o dia útil que estiver disponível.																														
	2	Classificar a frequência e período de operação de cada linha de transporte que compõe os itinerários identificados no Indicador 1, conforme tabela: <table border="1" data-bbox="703 472 1350 741"> <thead> <tr> <th>ENTREPICOS EM DIAS ÚTEIS</th> <th>FREQUÊNCIA</th> <th>PERÍODO DE OPERAÇÃO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>BOM</td> <td>Até 10 min.</td> <td>24 horas</td> </tr> <tr> <td>ACEITÁVEL</td> <td>11 a 20 min.</td> <td>17 horas</td> </tr> <tr> <td>INSUFICIENTE</td> <td>Acima de 20 min.</td> <td>Menos de 17 horas</td> </tr> </tbody> </table>	ENTREPICOS EM DIAS ÚTEIS	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO	BOM	Até 10 min.	24 horas	ACEITÁVEL	11 a 20 min.	17 horas	INSUFICIENTE	Acima de 20 min.	Menos de 17 horas																		
ENTREPICOS EM DIAS ÚTEIS	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO																														
BOM	Até 10 min.	24 horas																														
ACEITÁVEL	11 a 20 min.	17 horas																														
INSUFICIENTE	Acima de 20 min.	Menos de 17 horas																														
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	Ter, para cada itinerário identificado no Indicador 1, ao menos uma linha classificada como BOA. Isto é, 3 opções de itinerários com boa frequência e bom período de operação.																														
	ACEITÁVEL	Ter, para cada itinerário do Indicador 1, ao menos uma linha classificada como ACEITÁVEL. Isto é, 3 opções de itinerários com frequência e período de operação aceitáveis.																														
	INSUFICIENTE	Se algum dos itinerários identificados no Indicador 1 não possuir ao menos uma linha classificada como ACEITÁVEL.																														
BASE DE DADOS	<b>BASE DE DADOS</b> Para responder aos parâmetros deste indicador podem ser utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de dados do município, empresa municipal de transporte e/ou concessionárias dos serviços de transporte;</li> <li>• Bases de dados disponíveis na internet;</li> <li>• Informações colhidas em visita à área onde se localiza o empreendimento avaliado.</li> </ul>																															
DETALHAMENTO (AJUSTE)	- Considerar também os finais de semana para identificar a frequência do transporte público, não para efeito de qualificação de resultados do parâmetro estabelecido, mas para análise da possibilidade de acesso principalmente à Sede Municipal para demandas ligadas ao lazer.																															
DADOS LEVANTADOS	<b>Eromave (linha Muriaé x Vermelho) *horários de segunda à sábado</b>  Saída de Muriaé: <table data-bbox="491 1487 1350 1854"> <tr><td>06:50h</td><td>Saída de Vermelho:</td></tr> <tr><td>07:50h</td><td>06:00h (Pirapanema)</td></tr> <tr><td>10:10h</td><td>06:20h</td></tr> <tr><td>11:20h</td><td>07:20h</td></tr> <tr><td>13:00h</td><td>08:20h</td></tr> <tr><td>14:30h</td><td>10:40h</td></tr> <tr><td>16:00h (seg. a sex.)</td><td>11:50h</td></tr> <tr><td>17:00h</td><td>13:50h</td></tr> <tr><td>17.15h (até ao distrito de Pirapanema)</td><td>15:00h</td></tr> <tr><td>18:20h (até ao distrito de Pirapanema)</td><td>16:30h (seg. a sex.)</td></tr> <tr><td>19:00h (seg. à sex.)</td><td>17:20h</td></tr> </table> <hr/> <b>Domingos e Feriados</b> Saída de Muriaé: <table data-bbox="1086 1946 1350 2063"> <tr><td>07:30h</td><td>Saída de Vermelho:</td></tr> <tr><td>11:20h</td><td>08:15h (Pirapanema)</td></tr> <tr><td>14:30h</td><td>12:00h</td></tr> <tr><td></td><td>15:00h</td></tr> </table>		06:50h	Saída de Vermelho:	07:50h	06:00h (Pirapanema)	10:10h	06:20h	11:20h	07:20h	13:00h	08:20h	14:30h	10:40h	16:00h (seg. a sex.)	11:50h	17:00h	13:50h	17.15h (até ao distrito de Pirapanema)	15:00h	18:20h (até ao distrito de Pirapanema)	16:30h (seg. a sex.)	19:00h (seg. à sex.)	17:20h	07:30h	Saída de Vermelho:	11:20h	08:15h (Pirapanema)	14:30h	12:00h		15:00h
06:50h	Saída de Vermelho:																															
07:50h	06:00h (Pirapanema)																															
10:10h	06:20h																															
11:20h	07:20h																															
13:00h	08:20h																															
14:30h	10:40h																															
16:00h (seg. a sex.)	11:50h																															
17:00h	13:50h																															
17.15h (até ao distrito de Pirapanema)	15:00h																															
18:20h (até ao distrito de Pirapanema)	16:30h (seg. a sex.)																															
19:00h (seg. à sex.)	17:20h																															
07:30h	Saída de Vermelho:																															
11:20h	08:15h (Pirapanema)																															
14:30h	12:00h																															
	15:00h																															

	17:00h	17:30h
	<b>Novo Horizonte (linha Muriaé x Limeira) *horários de segunda à sábado</b>	
	Saída de Muriaé:	Saída de Limeira:
	06:00h	06:00h
	08:45h	07:50h
	11:30h	11:30h
	14:45h	13:30h
	18:00h	17:00h
	*(domingos e feriados):	
	08:45h	07:50h
	14:45h	11:30h
	18:00h	17:00h
	<b>Unida (Linha Muriaé x Viçosa) *horários de segunda à domingo</b>	
	Saída de Muriaé: 16:45h / 19:20h (19:15h *domingo)	
	Saída de Viçosa: 08:00h/ 10:35h	
<b>CÁLCULO DA FREQUÊNCIA DE ACORDO COM A FAIU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerada a média de frequência entre os horários das 10:00h às 16:00h em dias úteis, dentro do período de operação que é de 12 horas e 30 minutos, temos uma frequência média de 1 hora e 10 minutos de espera</li> <li>• Conclusão: <u>O período de operação é inferior a 17 horas e a frequência acima de 20 minutos.</u></li> </ul>	
<b>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR FREQUÊNCIA DO TRANSPORTE</b>  <b>INSUFICIENTE</b>		

Fonte: Elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE 2014).

Além da aplicação da FAIU que nos apresenta resultados considerados insuficientes para garantir inserção urbana dos conjuntos habitacionais no tema transporte, a realização das entrevistas deixou clara a insatisfação tanto dos moradores dos conjuntos habitacionais quanto da vila do Distrito em relação ao transporte público ao qual eles têm acesso. O tempo médio de deslocamento de ônibus do distrito até a sede do Município é de 25 minutos, o que é considerado pouco pela maioria dos entrevistados. A maior queixa é quanto à frequência, que como vimos, apresenta um grande intervalo, em média 1 hora e 10 minutos, o que limita o acesso aos serviços que os moradores necessitam buscar na sede do município. E como observado, o período de operação é insuficiente para garantir que os moradores possam usufruir das opções de lazer, participação de festas e eventos no período noturno, visto que o último horário de retorno para o distrito é as 19:20h. Essa situação foi bastante exposta pelos entrevistados que alegam não ter possibilidade de

frequentar o ensino universitário, que na sede do Município somente é ofertado no período noturno.

Outra situação verificada durante a realização das entrevistas com os moradores, é a diferença de atendimento dispensada aos moradores da Vila e aos moradores dos conjuntos habitacionais. Os veículos do transporte público transitam principais ruas da vila, mas não transitam dentro dos conjuntos. Apesar dos conjuntos não configurarem espaços fechados, não possuírem muros, portões ou cancelas, não são tratados como um bairro do distrito e com isso seus moradores precisam se deslocar com mercadorias, crianças e idosos até o único ponto de ônibus onde são servidos. Ficam expostos ao perigo de estarem aguardando em uma área de acostamento de uma rodovia com fluxo intenso de veículos e caminhões.

Figura 97 – único ponto de ônibus que atende os conjuntos habitacionais CRNM e RVII às margens da BR 356



Fonte: Acervo da autora (2023).

Figura 98 – Ônibus da Viação Eromave que faz o transporte público interdistrital no Município de Muriaé, transitando nas ruas da Vila do Distrito



Fonte: Acervo da autora (2023).

A insuficiência do transporte público fortalece outras formas de mobilidade, cresce entre os moradores a utilização do serviço de transporte por aplicativo, porém essa opção só é utilizada em ocasiões específicas ou em caso de urgência. Segundo os entrevistados a corrida até a área central do Município custa em média R\$ 50,00 (cinquenta reais), o que representa uma quantia relevante para a maioria das famílias que ali vivem com um salário-mínimo.

Segundo Benetti, Peclly e Andreoli (2017), as opções de transporte estão diretamente relacionadas a renda a população. “Camadas de renda mais alta têm maior liberdade de escolha possibilitada pela disponibilidade de recursos de deslocamento e contratação de serviços”. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 79). Nenhuma família sobrevive numa habitação sem necessitar de outras atividades complementares que lhe assegurem uma boa qualidade de vida urbana, e quanto menor a renda familiar, maior é a necessidade de serviços disponíveis a baixo custo. Nesse sentido, o transporte público é fundamental para garantir um custo acessível de deslocamento para a população que não dispões de condições para outras opções.

Ao entrevistar o vereador Sr. Devail Gomes a respeito das reivindicações que

chegam até ele, como representante eleito principalmente pelos moradores do Distrito do Vermelho, foi possível confirmar a questão do transporte público como uma prioridade. Para atender a população em suas necessidades ligadas a educação e saúde, a Secretaria de Educação disponibilizou um ônibus escolar que transporta até a sede do município os alunos que não encontram vagas nas escolas do distrito e os alunos do ensino superior ou que outro nível que estão matriculados em instituições da Sede em horário noturno. Esses alunos devem se cadastrar na Secretaria de Educação para serem atendidos por esse serviço.

No caso do transporte público para atendimentos ligados ao serviço de saúde, a Policlínica possui uma ambulância que fica no distrito e presta o serviço de transporte de pacientes para atendimentos previamente agendados na Sede. Esse transporte acontece nos casos de atendimentos em especialidades que não são ofertadas na policlínica e são indicadas pelo médico responsável da ESF e para atendimentos de emergência, funcionando 24 horas.

A ruptura espacial verificada pela distância entre os conjuntos e a Sede do Município, (Figura 99) é agravada pelas condições insuficientes do transporte público e se traduz em insatisfação por parte do morador que se vê desconectado dos seus locais de origem, afastado das oportunidades de emprego e impossibilitado de usufruir da infraestrutura existente na Sede do município como um outro cidadão de Muriaé.

Figura 99 – Rodovia BR356: único meio de ligação entre o Distrito do Vermelho e a Sede do Município de Muriaé, destaque para a ocupação pulverizada



0 1km 3km 5km



Fonte: *Google Earth* (2002) editada pela autora (2022).

### 5.1.2 Tema 2 – Oferta de Equipamento e Serviço: disponibilidade e acesso compartilhado com a vila do Distrito

Essa pesquisa busca com a aplicação da Ferramenta de Análise de Inserção Urbana (FAIU), confirmar ou refutar a hipótese levantada a partir do problema identificado, de que a inserção urbana destas novas comunidades representadas pelos conjuntos habitacionais não se realiza de forma satisfatória devido: 1 - à ruptura espacial com o distrito sede; 2 - à aproximação a uma localidade onde já existe um déficit nas condições básicas de moradia e; 3 - baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos.

A análise do Tema 2 da FAIU, relacionado a oferta de equipamentos e serviços, busca verificar a segunda justificativa levantada na hipótese apresentada, de que a inserção urbana dos conjuntos estudados é insuficiente pois foram implantados em local que já apresentava déficit nas condições básicas de moradia. Entendendo como condições básicas de moradia, segundo Maricato (2012, p. 119), estar a unidade habitacional implantada em terra urbanizada, o que significa terra servida por infraestrutura (rede de água, drenagem, esgoto, iluminação) e com acesso aos serviços e a equipamentos públicos (educação, saúde e transporte).

A escala analisada no Tema 2 da FAIU, é a de inserção urbana dos conjuntos habitacionais no bairro, para esta pesquisa o bairro é considerado a Vila do Distrito do Vermelho. A análise envolve as condições de disponibilidade dos equipamentos públicos e serviços e as questões decorrentes do compartilhamento dos equipamentos e serviços existentes na vila do distrito e que passaram a servir também aos moradores dos conjuntos habitacionais ali implantados.

Figura 100 – Diagrama de representação da escala de análise abordada com o Tema Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviço



Fonte: Elaborado pela autora.

A avaliação da inserção no bairro objetiva verificar a contribuição do empreendimento para a melhoria da qualidade urbana do entorno, bem como as contribuições do entorno urbano na realização das potencialidades locais. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 27). E para qualificar essa relação foram necessárias a observação local e a realização de entrevistas além dos dados coletados junto a Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Desenvolvimento Econômico e Social.

Segundo Benetti, Peclly e Andreoli (2017, p. 80), o entorno imediato dos conjuntos habitacionais devem corresponder a uma demanda imediata dessa população para que o direito à habitação não fique restrito a unidade habitacional. Nesse sentido, como apresentado no capítulo 1 desta pesquisa que aborda o seu referencial teórico, o conceito de que a habitação não é completa sem vizinhança foi trabalhado por Clarence Perry, na década de 1930. Ao estabelecer o conceito da Unidade de Vizinhança, determinou um raio de 400 metros, equivalente a cinco minutos de caminhada, como o ideal para conter os serviços que supririam as demandas do cotidiano de uma família ou possibilitaria o acesso ao meio de transporte para demais serviços.

No âmbito do PMCMV, foi estabelecido no RDD, a análise da demanda em um raio de 2,5 Km metros do local do empreendimento habitacional. Esse relatório deve ser elaborado pela administração pública para a contratação do programa, contendo um mapa da área situada dentro de um raio de 2,5 km ao redor do empreendimento, identificando-se os equipamentos comunitários e serviços existentes ou previstos, bem como as respectivas capacidades de atendimento. Devem ser identificados os

seguintes equipamentos e serviços: creches, escolas de ensino fundamental, unidades básicas de saúde (UBS), unidades de pronto atendimento (UPA), hospitais, centros de referência de assistência social (CRAS), centros de referência especializados de assistência social (CREAS), equipamentos de lazer, linhas regulares de transporte público e coletivo, comércio e serviços de caráter local. Segundo Benetti, Pecly e Andreoli (2017), esse raio de análise equivale a 30 minutos de caminhada e se mostra pouco efetivo para a análise de determinados equipamentos públicos, como por exemplo os que são destinados a crianças pequenas e idosos. Esse público demanda serviços cotidianos muito mais próximos em função da autonomia e grau de mobilidade reduzidas em relação aos jovens e adultos. Por isso a importância de diferenciar a determinação do PMCMV, estabelecer escalas diferenciadas para cada tipo de equipamento.

Além de avaliar a existência da oferta de equipamentos comércio e serviços disponíveis aos moradores dos conjuntos habitacionais, a FAIU tem por objetivo também avaliar as distâncias até eles e se os meios disponíveis para os acessar estão dentro de padrões aceitáveis. Na ferramenta, os usos não residenciais existentes no entorno a serem avaliados estão organizados em três escalas, dependendo da frequência de seu uso ou da capacidade de deslocamento de seus usuários principais. (ITDP; LABCIDADE, 2014)

Portanto, na FAIU as distâncias ideais a serem percorridas para acesso aos equipamentos e serviços, são estipuladas em consideração aos usuários principais de cada tipo de uso. Por exemplo, a ferramenta estabelece uma distância menor para o deslocamento no caso dos equipamentos que são utilizados por crianças e idosos, e tolera uma distância um pouco maior para os equipamentos utilizados com mais frequência por jovens e adultos. Os parâmetros adotados foram de 1000 metros de percurso, que seria o equivalente a 15 minutos de deslocamento a pé, para os acessos ligados ao Uso Cotidiano e 1.400 metros de percurso, que seria o equivalente a 20 minutos de caminhada para os acessos ligados aos usos eventuais.

Figura 101 – Disponibilidade de Equipamentos e Serviços no entorno dos Conjuntos Habitacionais CRNM e RVI em um raio de distância de 400, 1000 e 1400 metros<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Os raios de distância representados na Figura 101 não correspondem as distâncias de percurso a pé que serão avaliadas pela FAIU.



#### LEGENDA:

-  Assistência Social - CRAS
-  Comércio/ Indústria (confeção)
-  Educação
-  Instituição Religiosa
-  Lazer
-  Posto de gasolina
-  Saúde
-  Raio de 400m / 1000m /1400m

Fonte: *Google Earth* (2023), editado pela autora (2023).

A oferta de equipamentos, comércio e serviços está classificada quanto a frequência de uso e capacidade de deslocamento de seus usuários principais em: i) Usos Cotidianos; ii) Usos Eventuais; iii) Usos Esporádicos. Esses usos também foram classificados dentro das três escalas de frequência, em duas categorias: Usos Obrigatórios, que devem existir em qualquer caso, e Usos Complementares, que devem existir em determinada quantidade, que foi definida diferentemente para cada tipo de uso, para determinante da qualificação do resultado da análise. Os parâmetros para qualificação dos resultados estão apresentados nos quadros de organização dos dados coletados na aplicação da ferramenta no CRNM e RVII.

A FAIU pretende com a análise da existência de usos não residenciais, em diferentes escalas, acessíveis aos moradores dos empreendimentos, captar também indiretamente, a existência de empregos próximos ou facilmente acessíveis. O quadro 12 apresenta a classificação dos equipamentos, serviços e tipos de comércio quanto a frequência e a obrigatoriedade.

Quadro 12 – Usos classificados em três escalas quanto a frequência e capacidade de deslocamento dos seus usuários principais

<b>TEMA 2 – OFERTA DE EQUIPAMENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS</b>		
<b>USOS COTIDIANOS</b>	<b>OBRIGATÓRIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creches públicas</li> <li>• Escolas Públicas de Ensino Infantil</li> <li>• Áreas livres para lazer e recreação</li> <li>• Mercado, hortifrutis ou feiras livres (alimento fresco)</li> </ul>
	<b>COMPLEMENTARES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Açougue</li> <li>• Padarias</li> <li>• Farmácias</li> <li>• Restaurantes (lanchonetes)</li> <li>• Salão de Beleza</li> <li>• Academia</li> <li>• Lotéricas ou Caixas Eletrônicas</li> <li>• Lojas de Materiais de Construção</li> </ul>
<b>USOS EVENTUAIS</b>	<b>OBRIGATÓRIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas Públicas de Ensino Fundamental</li> <li>• Escolas Públicas de Ensino Médio e/ou Técnico</li> <li>• Unidades de Saúde com Pronto Atendimento</li> <li>• Farmácias</li> <li>• Área p/ práticas esportivas</li> <li>• Supermercado</li> <li>• Lotérica ou Caixa Eletrônico</li> </ul>
	<b>COMPLEMENTARES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição de Ensino Superior</li> <li>• Centro de Referência de Assistência Social – CRAS</li> <li>• Biblioteca Pública</li> <li>• Delegacia</li> <li>• Centro Médico ou Clínicas Especializadas</li> <li>• Correios</li> <li>• Loja de Vestuário e de calçados</li> <li>• Loja de eletrônicos , utensílios domésticos , mobiliário.</li> <li>• Restaurantes</li> <li>• Bancos</li> <li>• Escritórios e Consultórios</li> <li>• Livraria ou papelaria</li> <li>• Assistência Técnica de Reparação (eletrônicos, veículos, bicicletas etc.)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escola Bilíngue, de informática e outras formações complementares</li> </ul>
USOS ESPORÁDICOS	OBRIGATÓRIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hospital Público</li> <li>• Centro Público Administrativo (INSS, Prefeitura, UAI)</li> <li>• Instituição de Ensino Superior</li> <li>• Bancos</li> </ul>
	COMPLEMENTARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cinemas</li> <li>• Parque Urbano, ginásio esportivo, estádio etc.</li> <li>• Teatro</li> <li>• Museu ou Centro Cultural</li> <li>• Hipermercado</li> <li>• Cartório</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações da FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014).

Ao estabelecer os parâmetros de análise nos indicadores do Tema Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços, a FAIU buscou relacionar distância e tempo de deslocamento com a maior ou menor necessidade de uso identificado. Nesse caso, o parâmetro de análise para o que foi identificado como Uso Cotidiano, na classificação obrigatório é necessário verificar a existência de todos 3 tipos citados, mas na classificação complementar entende-se como uma condição aceitável de inserção, caso eles sejam encontrados a no máximo 15 minutos de deslocamento a pé, o que corresponderia a 1.000 m de percurso. No caso das creches e escolas de ensino infantil não só elas devam estar a no máximo 1.000 m de percurso como devem possuir vagas suficientes para atender a demanda gerada pelo empreendimento.

Como uso Cotidiano entende-se o que é preciso estar mais próximo da habitação, pela frequência com que são solicitados. Nesse caso, são serviços que ainda são usados pelos idosos, e acabam relacionados a deslocamentos diários e caminhadas feitas com crianças pequenas ou com compras para abastecimentos realizados no dia-dia. Por isso limita-se o percurso a uma caminhada de no máximo 15 minutos.

Ao considerar os usos eventuais, a distância de acesso passa a ser de no máximo 1.400 metros, o que seria equivalente a 20 minutos de caminhada a pé. E de 30 minutos de deslocamento por transporte público. No caso dos equipamentos de uso eventual obrigatórios, que seriam as Escolas de Ensino Fundamental e Médio, e a Unidade de Saúde com Pronto Atendimento, além do acesso com o tempo de deslocamento de 20 minutos a pé ou 30 minutos de transporte público, também é necessário ter número de vagas suficientes para atender a demanda gerada pelos conjuntos habitacionais.

Como uso Eventual entende-se equipamentos e serviços acionados principalmente por jovens e adultos, e em função da disposição física própria dessa fase, foi estabelecido como percurso máximo 20 minutos de caminhada. Alguns usos aqui classificados como eventuais são diários como por exemplo as escolas de Ensino Fundamental, Médio e Técnico, mas estão aqui agrupados porque o perfil dos usuários principais, que são jovens e adolescentes, permite que as caminhadas sejam mais longas ou necessitem do transporte público que ainda assim terão condições satisfatórias de inserção urbana.

Os usos esporádicos, são considerados para todos os grupos de usuários, em uma frequência muito menor, e por isso podem ser acessados por deslocamentos mais longos. A FAIU estabelece que em transporte público o morador poderia levar até uma hora no máximo para acessar os equipamentos e serviços classificados nessa categoria. Apesar de esses usos serem menos presentes no dia-dia do morador dos conjuntos, eles são fundamentais para um padrão de vida adequado e para garantir a inserção urbana do empreendimento.

O Quadro 13, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNM e no RVII, dentro do Tema Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços, Indicador 3 – Usos Cotidianos, apresenta o objetivo da avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados e qualificação o resultado obtido com a análise.

Quadro 13 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 2: Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços – Indicador 3: Usos Cotidianos

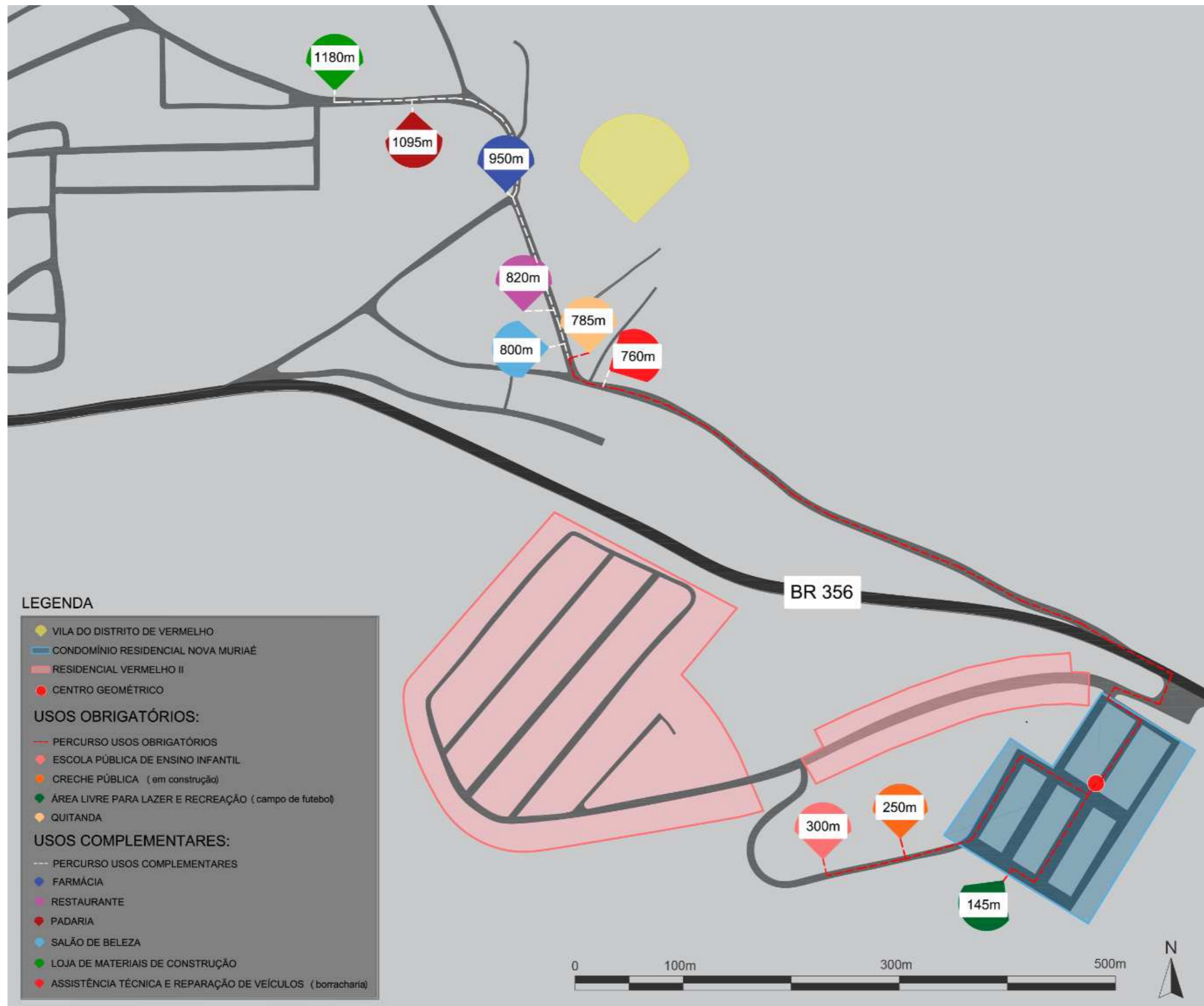
<b>TEMA 2 – OFERTA DE EQUIPAMENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS</b>		
OBJETIVO:	avaliar se há oferta de equipamentos, comércio e serviços disponíveis aos moradores dos empreendimentos, bem como as distâncias até eles e os meios disponíveis para acessá-los estão dentro de padrões aceitáveis	
<b>INDICADOR 3</b>	<b>USOS COTIDIANOS</b>	
OBJETIVO:	Avaliar a diversidade de usos locais (além do uso residencial) e a oferta de equipamentos, comércios e serviços no entorno do(s) empreendimento(s).	
PARÂMETRO	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares, acessíveis a no máximo 15 minutos de deslocamento a pé.	
COMO MEDIR:	1	Localizar todos os Usos Obrigatórios e Complementares listados no Quadro 12, que estejam presentes num raio de 1 km do(s) empreendimento(s).
	2	Verificar se a distância percorrida a pé em vias públicas entre a entrada da unidade habitacional mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento e todos os elementos identificados é de no máximo 1.000 metros. Caso a distância encontrada seja maior que 1.000 metros, os usos devem ser desconsiderados
	3	Em relação aos Usos Obrigatórios, avaliar a capacidade

		de atendimento da demanda das creches e escolas de Ensino Infantil. A quantidade de vagas necessárias para atender o(s) novo(s) empreendimentos(s) pode ser atendida por mais de um equipamento, desde que todas estejam acessíveis a no máximo 1.000 metros de caminhada, conforme descrito no item 2
	4	Em relação aos Usos Complementares: mais de um uso do mesmo tipo deverá ser contabilizado apenas uma vez. Ex.: duas padarias contam como um único uso.
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	Todos os usos obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem todos os usos complementares. Estes usos estão a uma distância percorrida a pé (e com segurança) máxima de 1.000m.
	ACEITÁVEL	Todos os usos obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem pelo menos 4 dos usos complementares. Estes usos estão a uma distância percorrida a pé (e com segurança) de no máximo 1.000m.
	INSUFICIENTE	Não há oferta de todos os usos obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda e/ou há menos de 4 dos usos complementares a uma distância percorrida a pé (com segurança) de no máximo 1.000m
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador foram utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do empreendimento;</li> <li>• Base de dados do município;</li> <li>• Imagens de satélite (como as do Google Maps), fotos aéreas etc.;</li> <li>• Informações colhidas em campo, entrevistas semiestruturadas com moradores e funcionários públicos que atuam nos equipamentos.</li> </ul>	
DETALHAMENTO (AJUSTE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerar a diferença de nível entre a vila o Residencial Vermelho II, que dificulta o acesso principalmente para crianças e idosos.</li> <li>- Considerar a limite físico representado pela BR 356, que não possui nenhum equipamento de auxílio para sua travessia.</li> </ul>	
<b>DADOS LEVANTADOS</b>		
1	Localização de todos os Usos Obrigatórios e Complementares listados do Quadro 12, presentes em um raio de 1Km do centro da poligonal dos empreendimentos	
2	Representação da distância do percurso a pé, percorrido do centro da poligonal até os equipamentos, comércio e serviços identificados.  A Figura 102 representa as distâncias em relação ao centro geométrico do CRNM  A Figura 103 representa as distâncias em relação ao centro geométrico do RVII – parte 2  A distância entre o centro geométrico do RVII – parte 2 e do Centro Geométrico do RVII – parte 1 é de 560 metros, o que qualifica, 4 dos Usos Cotidianos complementares acessíveis com até 1000 metros de percurso.	
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conforme verificado e descrito no capítulo 3 desta pesquisa itens 3.2 e 3.3. as demandas geradas no quesito educação, correspondentes aos equipamentos obrigatórios desse indicador (Creches Públicas e Escolas Públicas de Ensino Infantil), foram atendidas da seguinte forma:</li> </ul>	

	<p>- Após a implantação do CRNM em 2010, houve a ampliação da Escola Municipal de Ensino Infantil Ermyrio Teixeira de Siqueira e a extensão do seu atendimento como Creche Municipal. Capacidade de atendimento 440 alunos no ensino infantil e 200 crianças na creche.</p> <p>- Para atender a demanda gerada em 2022 pelo RVII, está em fase de construção, uma escola de ensino infantil e creche , localizada entre os conjuntos com capacidade para atender 376 crianças em 2 turnos ou 188 em período integral.</p>
<p>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR USOS COTIDIANOS</p> <p><b>ACEITÁVEL – PARA O CRNM E PARA O RVII – PARTE 1</b></p> <p><b>INSUFICIENTE PARA O RVII – PARTE 2</b></p>	

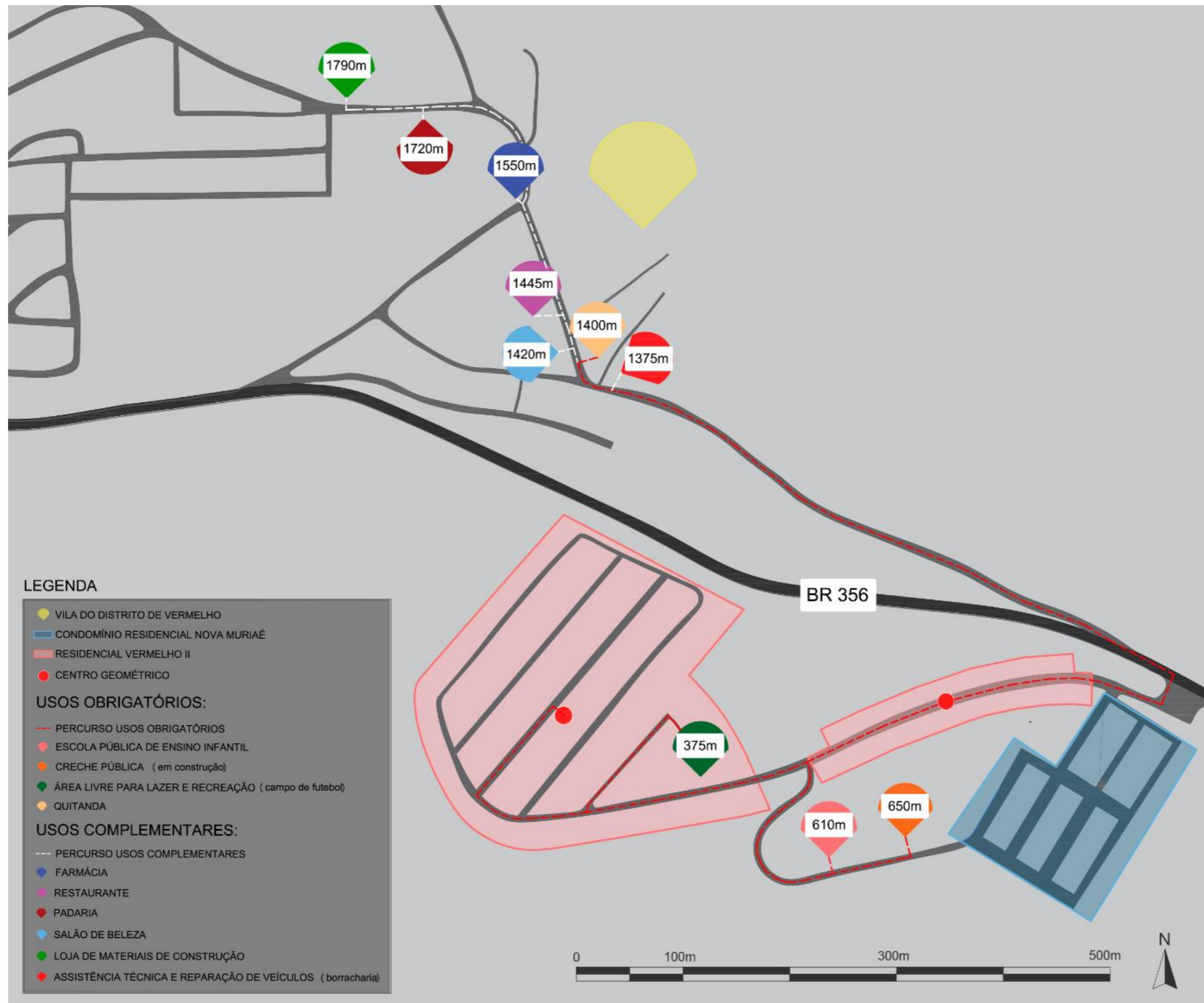
Fonte: Elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE 2014).

Figura 102 - Representação da distância do percurso a pé, percorrido do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços de Uso Cotidiano identificados



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Figura 103 - Representação da distância do percurso a pé, percorrido do centro da poligonal do RVII – parte 2 - até os equipamentos, comércio e serviços de Uso Cotidiano identificados



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

As entrevistas realizadas com moradores da vila, do CRNM e do RVII, utilizadas como base de dados para a pesquisa, revelaram que quanto a oferta de equipamentos, comércio e serviços, a maior queixa é a falta de uma agência bancária, casa lotérica, caixa eletrônico ou qualquer outra modalidade de correspondente bancário que possibilitassem o acesso aos serviços como saque ou pagamentos. Existe uma população significativa de beneficiários de programas sociais, visto a categoria cadastrada para adquirir a moradia nos conjuntos habitacionais pesquisados, a faixa 1 do PMCMV (renda familiar de até R\$1.800,00). Dessa forma existe uma necessidade de acesso para recebimento, recadastramento e o deslocamento até a sede do município acarreta uma despesa que muitas vezes, segundo relato dos entrevistados, eles já não têm condições de arcar no final de cada mês para garantir o recebimento do próximo benefício.

Outro importante ponto verificado nas entrevistas foi quanto a diferença de preços praticados nos comércios da vila em relação ao praticado na Sede do Município em estabelecimentos similares. Foi relatado que provavelmente pela falta de concorrência, por exemplo a vila possui apenas um supermercado, os produtos são vendidos em um preço superior, sendo vantajoso pagar pelo deslocamento até a Sede para ter acesso a produtos em melhores preços. Esse fato além de provocar a exposição dos moradores aos perigos do deslocamento pela rodovia e onerar com o valor do transporte o orçamento familiar. Provoca a insatisfação dos comerciantes da vila, que relataram nas entrevistas que não sentiram um aumento significativo em seus rendimentos mesmo com a chegada da numerosa população trazida pela implantação dos conjuntos habitacionais.

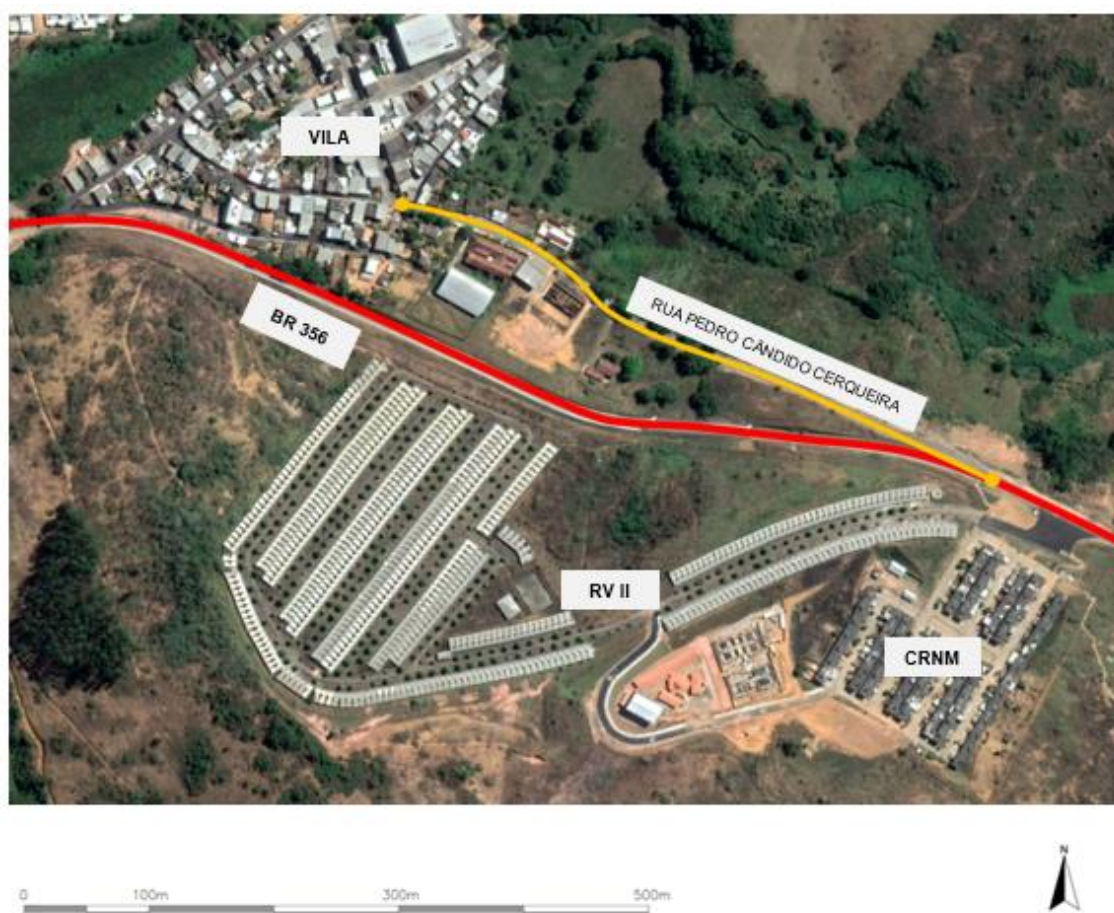
Como citado ao se analisar o tema 1 (Transporte), existem duas barreiras físicas importantes que dificultam os acessos dos moradores aos equipamentos e serviços disponíveis na Vila. Esses equipamentos, comércios e serviços estão a menos de 1km de caminhada a pé, para os moradores do CRNM e do RVII- parte 1. Essa condição qualifica os empreendimentos nesse indicador como ACEITÁVEL, porém as barreiras existentes dificultam as condições de acesso.

Existe a barreira natural, provocada pela topografia do local que possui uma acividade acentuada, representada na Figura 96 que demonstra esquematicamente a diferença de nível entre a BR 356 e os conjuntos habitacionais. Essa diferença de nível chega a aproximadamente 60 metros, considerada da Rodovia BR356 em aclave até a parte 2 do RVII. Essa diferença é acentuada ao fim do percurso, porque ainda é

perceptível um declive suave entre a BR356 e a principal via de localização dos equipamentos, comércio e serviços na Vila.

O acesso é dificultado pela barreira artificial, provocada pela presença da BR 356 que divide o local, situando a vila do lado Norte da Rodovia e os conjuntos habitacionais do lado Sul (Figura 104). Segundo ITDP e LabCidade (2014, p. 46), quando o parâmetro de qualificação de um indicador é estabelecido tendo como base o tempo e a distância de deslocamento a pé, é fundamental avaliar a qualidade dos espaços de circulação de pedestres e identificar as barreiras físicas ao deslocamento. O objetivo é avaliar em que medida as distâncias são aceitáveis, porém, as condições de circulação a pé estariam adequadas aos deslocamentos regulares feitos pelos moradores dos empreendimentos, e quais fatores poderiam influenciar na melhoria de tais condições.

Figura 104 – Representação da barreira física constituída pela rodovia BR356 entre a Vila do distrito e os conjuntos habitacionais – CRNM e RVII



Fonte: *Google Earth* (2022), editado pela autora (2022).

Apesar das dificuldades apontadas, destaca-se a ação da gestão pública com intuito de melhorar a qualidade do acesso aos equipamentos, comércio e serviços pelos moradores dos conjuntos habitacionais. Na revisão do Plano Diretor de 2019, tais problemas foram identificados e diretrizes foram estabelecidas para saná-los. Descreve-se a seguir os artigos e incisos onde se estabelecem as determinações:

Art. 9º - As ações relacionadas ao objetivo de adotar o perfil de cidade planejada e compacta, com centralidade de bairros fortalecida, priorizando e estimulando os meios de transporte ativos, são:

(...)

VIII - Prevê pontos de travessia para pedestres por passarelas na rodovia BR-116, nos bairros Barra, Nova Barra, Aeroporto, Dornelas, Gaspar e União; e na rodovia BR-356, nos bairros Centro, Boa Vista, Barra, Gávea, Dornelas, São Pedro, Padre Tiago, acesso a São João do Gloria, Condomínio Lídia Gomes Correa<sup>49</sup> e Vermelho;

Art. 21º - As ações relacionadas ao objetivo de estimular o adensamento qualificado, combinando as funções urbanas e a capacidade de acesso aos serviços públicos, com a otimização da infraestrutura urbana instalada, são:

(...)

V - Finalizar a implantação do projeto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, Condomínio Eduardo Alves Correa<sup>50</sup>, no Distrito de Vermelho, com a implantação dos equipamentos sociais;

Art. 23º - As ações relacionadas ao objetivo de superar gradativamente as desigualdades sociais e territoriais, são:

(...)

XVI - Ampliar o atendimento da pré-escola, notadamente na região da Barra, ao sul da área urbana e nos Distritos de Vermelho, Boa Família, Bom Jesus da Cachoeira Alegre e localidade de São João. (MURIAÉ, 2019).

Embora esteja documentada a intenção da melhoria, na Lei 5.915/2019 – que institui o plano Diretor do Município de Muriaé, não se pretende praticar aqui a ilusão da qual já fomos alertados por Villaça (2005). “Em essência, a ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica.” (VILLAÇA, 2005, p. 90). Mas, contudo, o fato de ser um

---

<sup>49</sup> Condomínio Lídia Gomes Correa, foi o nome dado por meio da Lei Municipal Nº 3.916/ 2010 ao Condomínio Residencial Nova Muriaé, porém nesta pesquisa optou-se por manter o nome popularmente conhecido e praticado, que inclusive encontra-se pintado no primeiro bloco de apartamentos do conjunto habitacional, identificando-o para toda a população que o avista da rodovia.

<sup>50</sup> Condomínio Eduardo Alves Correa foi o nome dado por meio da Lei Municipal Nº4844/2014, ao Residencial Vermelho II, porém nesta pesquisa optou-se por manter o nome popularmente conhecido e praticado. O nome Residencial Vermelho II, inclusive aparece em outras Leis Municipais posteriores à lei que o modificava, comprovando, portanto, que a nome popularmente conhecido e praticado ainda se apresenta como o mais conhecido.

problema identificado e que dentre tantos outros mereceu destaque em um inciso do Plano Diretor, já nos alimenta a esperança de que os moradores do Distrito do Vermelho, participaram e foram ouvidos, e que serão atendidas suas reivindicações. Assim veremos a melhoria da qualidade de vida dessa população.

O próximo indicador dentro do Tema 2 – Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços, avalia os usos considerados eventuais. Segundo a FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014), são os usos não residenciais cuja frequência não seja diária. E por isso considera-se adequado com uma tolerância maior para as distâncias máximas de percurso a pé e permitem a utilização de transporte público desde que seu trajeto não exceda o tempo máximo estipulado. São exemplos dessas atividades, pagar uma conta no caixa eletrônico, ir ao supermercado ou a uma loja, o que não acontecem diariamente, mas com uma certa frequência que causariam transtorno caso fiquem muito distantes.

O tempo máximo de deslocamento por transporte público tolerado por esse indicador é de 30 minutos até o local onde estão os usos classificados como eventuais (Quadro 12). No caso de deslocamento a pé a determinação é de uma distância máxima de 1.400 metros, que seria equivalente a 20 minutos caminhando.

São encontrados nessa classificação alguns usos que embora de frequência diária, foram aqui agrupados por permitirem caminhadas mais longas ou o auxílio de um transporte público, é o caso das Escolas de Ensino Fundamental e Médio, ao considerarmos o perfil de seus usuários principais, que são jovens e adolescentes. (Rolnik *et al.*, 2014)

O Quadro 14, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNM e no RVII, dentro do Tema Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços, Indicador 4 – Usos Eventuais, onde é apresentado o objetivo da avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados e a qualificação do resultado obtido com a análise.

Quadro 14 – Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 2: Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços – Indicador 4: Usos Eventuais

<b>INDICADOR 4</b>	<b>USOS EVENTUAIS</b>
OBJETIVO:	Avaliar a oferta de equipamentos, comércio e serviços com usos eventuais, deslocamentos cotidianos ou demorados, considerando-se as idades dos usuários (jovens ou adultos).
PARÂMETRO	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares, acessíveis por no máximo 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público.

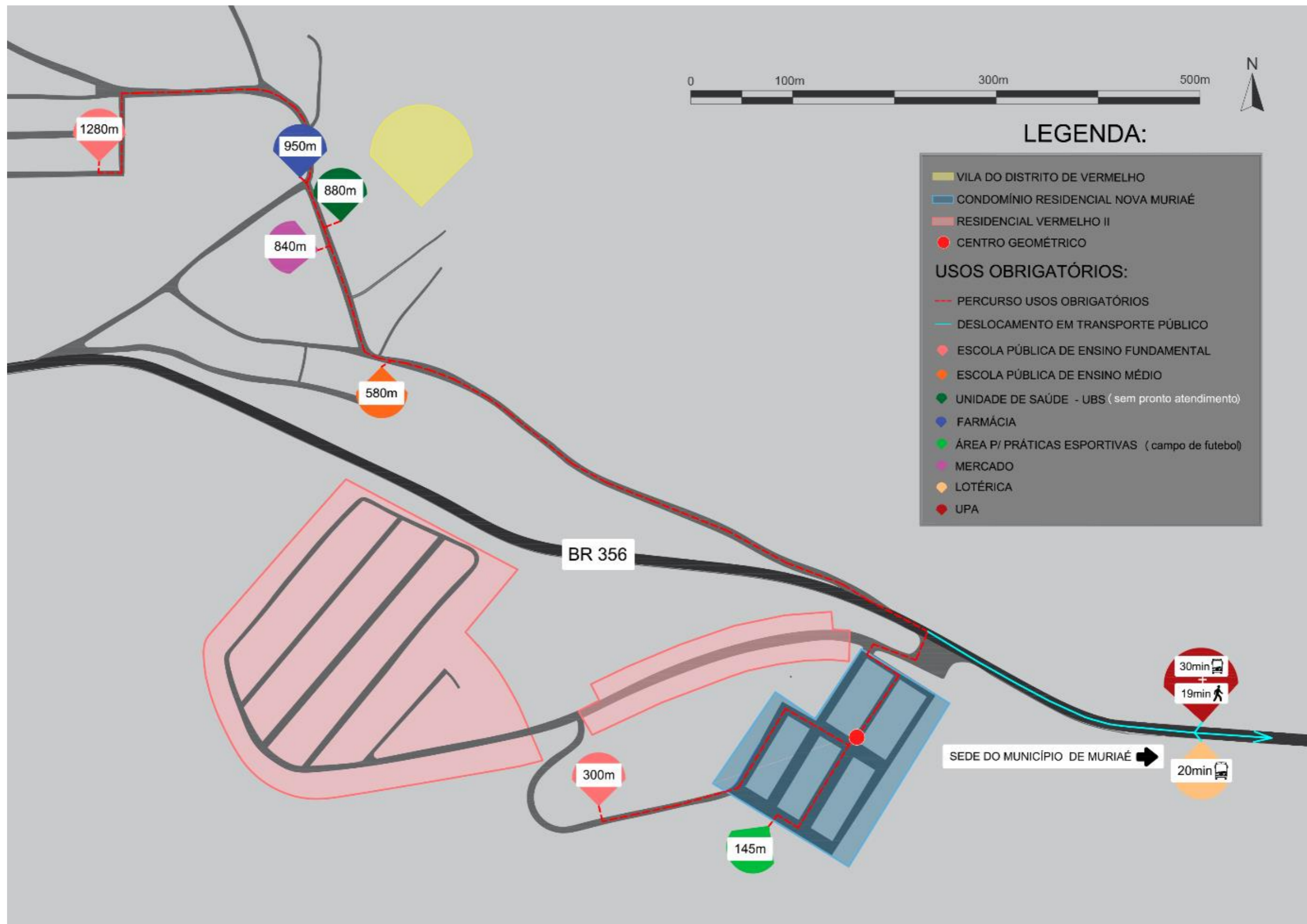
COMO MEDIR:	1	Localizar os Usos Obrigatórios e Complementares listados no Quadro 12 e verificar se eles estão a pelo menos 20 minutos de caminhada (1,4 KM) ou a 30 minutos utilizando transporte público. Considerar como referência de partida a entrada da unidade habitacional mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento.
	2	Em relação aos Usos Obrigatórios: avaliar a capacidade de atendimento da demanda criada pelo empreendimento nas escolas, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Unidades de pronto atendimento em saúde. A quantidade de vagas demandadas pode ser atendida por várias unidades, desde que todas estejam acessíveis a 1.400m de caminhada ou até 30 minutos por transporte público.
	3	Em relação aos Usos Complementares: mais de um uso do mesmo tipo deve ser contado uma única vez. Ex.: 2 livrarias contam como um uso apenas
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	Todos os usos obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem todos os usos complementares. Estes usos são acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público
	ACEITÁVEL	Todos os usos obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem pelo menos 7 dos usos complementares. Estes usos são acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público.
	INSUFICIENTE	Não há oferta de todos os usos obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda e/ou há menos de 7 dos usos complementares que sejam acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público.
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador foram utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do empreendimento;</li> <li>• Base de dados do município;</li> <li>• Imagens de satélite e informações do sistema GPS (como as do <i>Google Earth</i> e <i>Google Maps</i>), fotos aéreas etc.;</li> <li>• Informações colhidas em campo, entrevistas semiestruturadas com moradores e funcionários públicos que atuam nos equipamentos.</li> </ul>	
DETALHAMENTO (AJUSTE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerar a diferença de nível entre a vila o Residencial Vermelho II, que dificulta o acesso principalmente para crianças e idosos.</li> <li>- Considerar o limite físico representado pela BR 356, que não possui nenhum equipamento de auxílio para sua travessia.</li> <li>- Considerar que o transporte público interdistrital não leva a mais de um itinerário, portanto para acessar alguns dos usos eventuais complementares listados no Quadro 12, é necessária uma caminhada adicional a pé após o deslocamento no transporte do distrito até a um ponto da Sede ou um novo deslocamento no transporte coletivo que circulação nos bairros da sede.</li> </ul>	
<b>DADOS LEVANTADOS</b>		
1	Localização de todos os Usos Obrigatórios e Complementares listados no Quadro 12, presentes em um raio de 1,4Km do centro da poligonal dos empreendimentos ou 30 minutos utilizando transporte público. (Figura 89)	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Obrigatório. (Figura 105)</li> <li>• Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Complementares. (Figura 106)</li> <li>• Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do VR11 – parte 2 até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Obrigatório. (Figura 107)</li> <li>• Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do RV11 – parte 2 até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Complementares. (Figura 108)</li> </ul>
2	<p>- Conforme verificado e descrito no capítulo 3 desta pesquisa itens 3.2 e 3.3. as demandas geradas no quesito educação e saúde correspondentes a alguns dos equipamentos obrigatórios desse indicador (Escolas Públicas de Ensino Fundamental, Ensino Médio e Unidade Básica com pronto atendimento ) se apresenta nas seguintes condições:</p> <p>- Segundo o Instrumento de Compromisso (2012), elaborado pela Prefeitura, após a implantação do CRNM em 2010, haveria a ampliação da Escola Estadual João Teixeira Siqueira, para alunos do Ensino Fundamental e Médio, que aconteceu em 2013, e hoje a escola funciona em 3 turnos com uma capacidade total para 1300 alunos. Capacidade suficiente para atender a demanda da vila e dos conjuntos habitacionais.</p> <p>- No caso na demanda gerada em 2022 pelo Vermelho II, foi construída a Escola Municipal Onéa Lopes Gouveia localizada entre os dois conjuntos habitacionais com capacidade para atender 180 alunos no ensino fundamental e hoje possui 137 alunos matriculados.</p> <p>- Quanto a Unidade Básica de Saúde, os moradores do CRNM são atendidos pela policlínica da vila e os moradores do RV11 pela UBS implantada no espaço comunitário do conjunto inaugurado em junho de 2022. Porém essas unidades de saúde não possuem pronto atendimento. Os atendimentos acontecem em dias úteis das 07:00 hs às 17:00 hs.</p> <p>- A Unidade de Pronto Atendimento (UPA) que atende as emergências do Município de Muriaé está localizada a uma distância de 30 minutos de deslocamento de transporte público até ao terminal rodoviário e a partir desse ponto serão mais 19 minutos de caminhada, ou mais 10 minutos no transporte coletivo urbano. Excedendo o tempo máximo estipulado pelo parâmetro, devendo ser ainda o tempo que seria necessário para que o passageiro desembarque do transporte interdistrital e embarque no transporte coletivo urbano. (Figura 109 e Figura 110)</p> <p>Vale destacar que o distrito possui uma ambulância que presta serviço 24 horas para transporte de pacientes até a UPA localizada na Sede do Município.</p> <p>- Quanto as CRAS, de acordo com dados levantados em entrevista à Assistente Social responsável, hoje estão em acompanhamento 180 famílias e por mês são atendidas em média 261.</p>

	<p>- Dentre os Usos Obrigatórios que devem estar disponíveis, somente a Lotérica ou Caixa Eletrônico não é acessível com no máximo 20 minutos de caminhada a pé, porém é acessível por 20 minutos de deslocamento em transporte público. A mais próxima está localizada no Bairro Dornelas.</p> <p>- 7 Usos complementares acessíveis com no máximo 20 minutos a pé de caminhada na Vila do Distrito</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CRAS</li> <li>• CORREIOS</li> <li>• Loja de Vestuário</li> <li>• Loja de Utensílios Domésticos</li> <li>• Restaurante</li> <li>• Clínica Especializada (Fisioterapia)</li> <li>• Assistência Técnica e reparação de veículos</li> </ul> <p>- Os demais Usos Eventuais Complementares listados pela FAIU – que são Instituição de Ensino Superior, Biblioteca Pública, Delegacia, Bancos, Consultórios, Livraria e Escola de Línguas; estão todos localizados na Sede, acessíveis a mais de 30 minutos de deslocamento em transporte público.</p>
<p>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR USOS EVENTUAIS <b>INSUFICIENTE</b></p>	

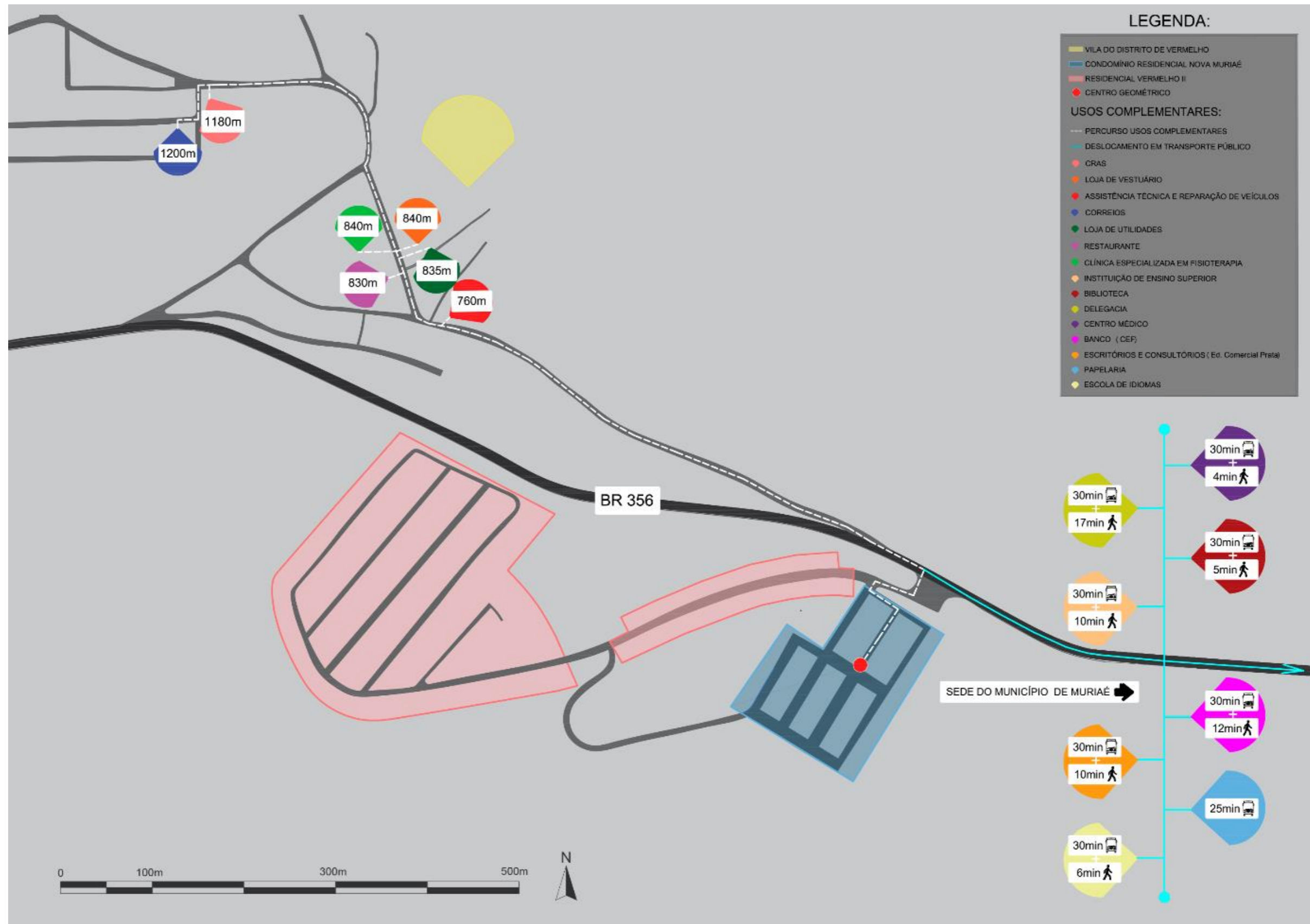
Fonte: Elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014).

Figura 105 - Representação da distância de percurso a pé ou em transporte público, do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Obrigatório



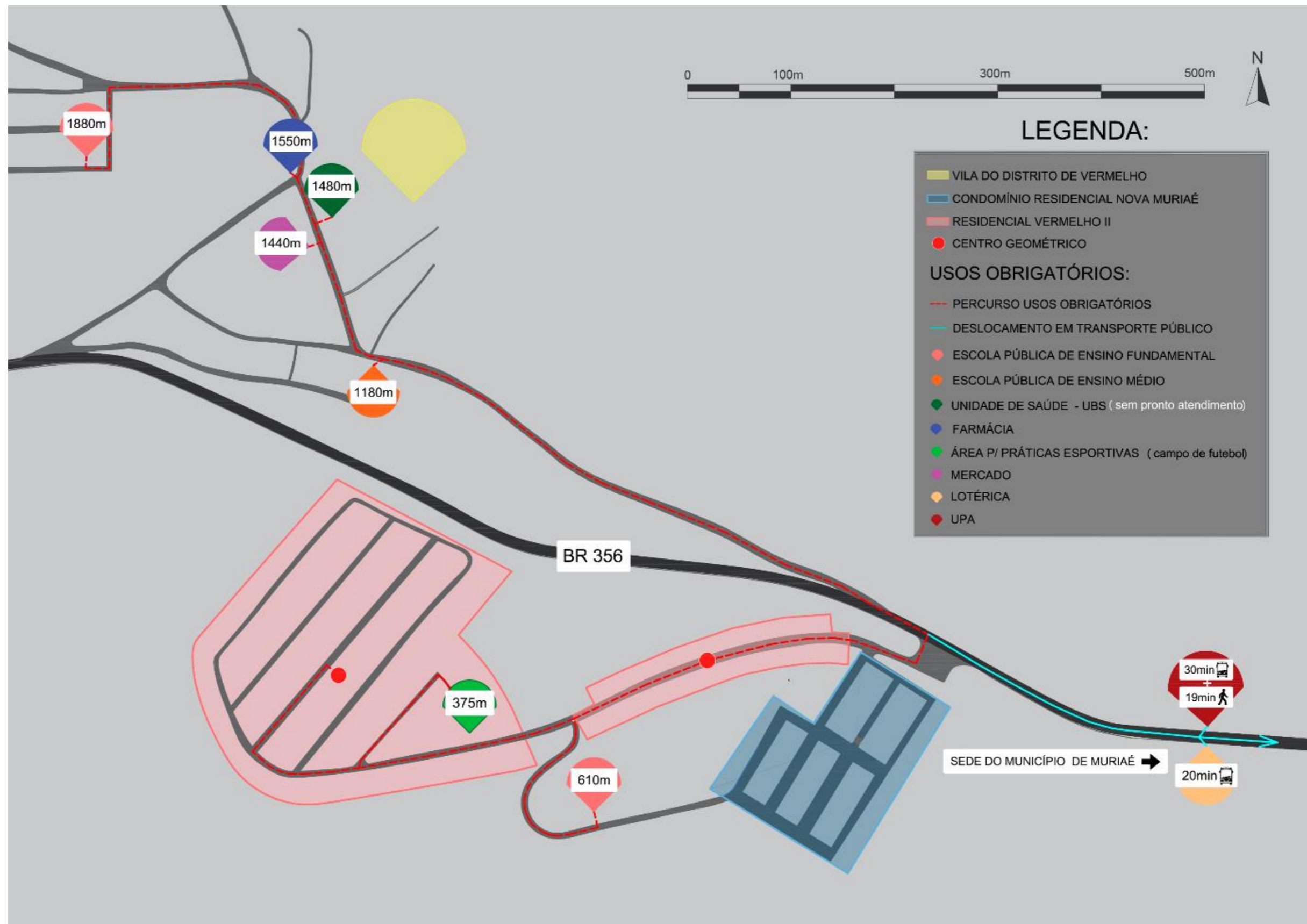
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Figura 106 - Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do CRNM até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Complementares



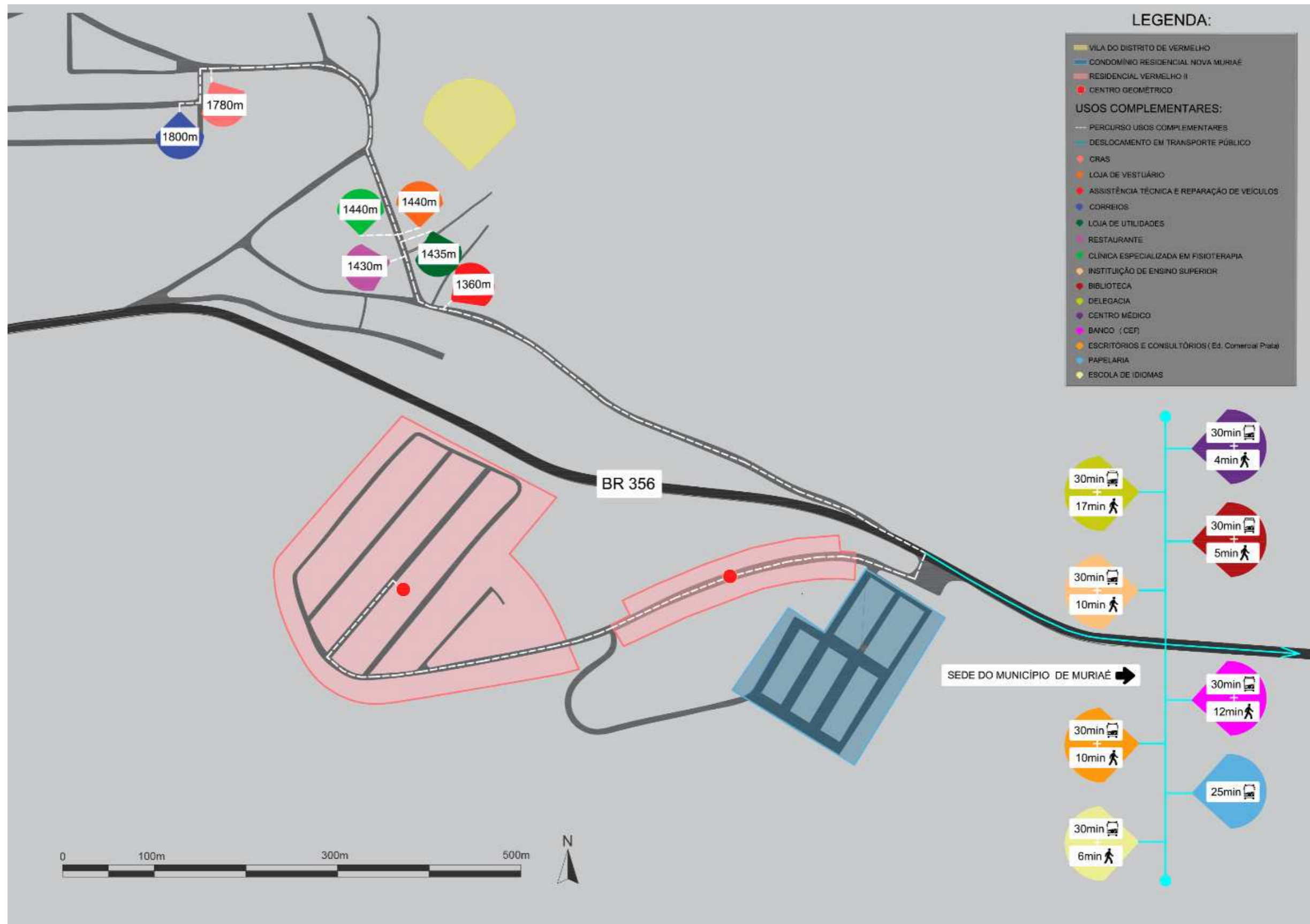
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Figura 107 - Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do VRII- Parte 2 até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Obrigatório



Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Figura 108 - Representação da distância percorrida a pé, do centro da poligonal do RVII – Parte 2 até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Eventual Complementares



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A qualificação Insuficiente se deve ao Uso Eventual Obrigatório representado pela Unidade de Saúde com pronto atendimento, que não está acessível ao morador do CRNM e do RVII com o deslocamento por transporte público em até 30 minutos.

Para análise do Indicador 5, é fundamental retomar a qualificação dos indicadores 1 e 2 do Tema Transporte, visto que o parâmetro estabelecido leva em consideração a possibilidade de acesso aos usos eventuais por meio do transporte público em no máximo 30 minutos. Nesse ponto é necessário considerar os problemas já apresentados quanto à existência de um único itinerário como opção de transporte público e um intervalo entre horários de ônibus muito acima do considerado aceitável pelos parâmetros da ferramenta.

Ainda em relação aos deslocamentos de até 30 minutos utilizando-se o transporte público, deve-se considerar que a empresa de ônibus que atende o distrito do Vermelho e, portanto, os moradores dos empreendimentos em análise, não transita em todos os bairros da Sede do Município. O Itinerário tem origem no distrito do Vermelho, pela BR 356, acessa o perímetro urbano da cidade de Muriaé pelo Bairro Cardoso de Melo, passa pelo Bairro Dornelas, Bairro Barra e chega ao Terminal Rodoviário de Muriaé, localizado na Avenida Constantino Pinto ao lado do Centro Administrativo Municipal. (Figura 109)

Foi apurado que o tempo do trajeto dura em média 30 minutos até a Rodoviária. Ao longo do trajeto, o ônibus da empresa responsável pelo transporte faz paradas para o desembarque de passageiros, nos bairros do Dornelas e Barra, nos mesmos pontos utilizados pelo transporte coletivo municipal.

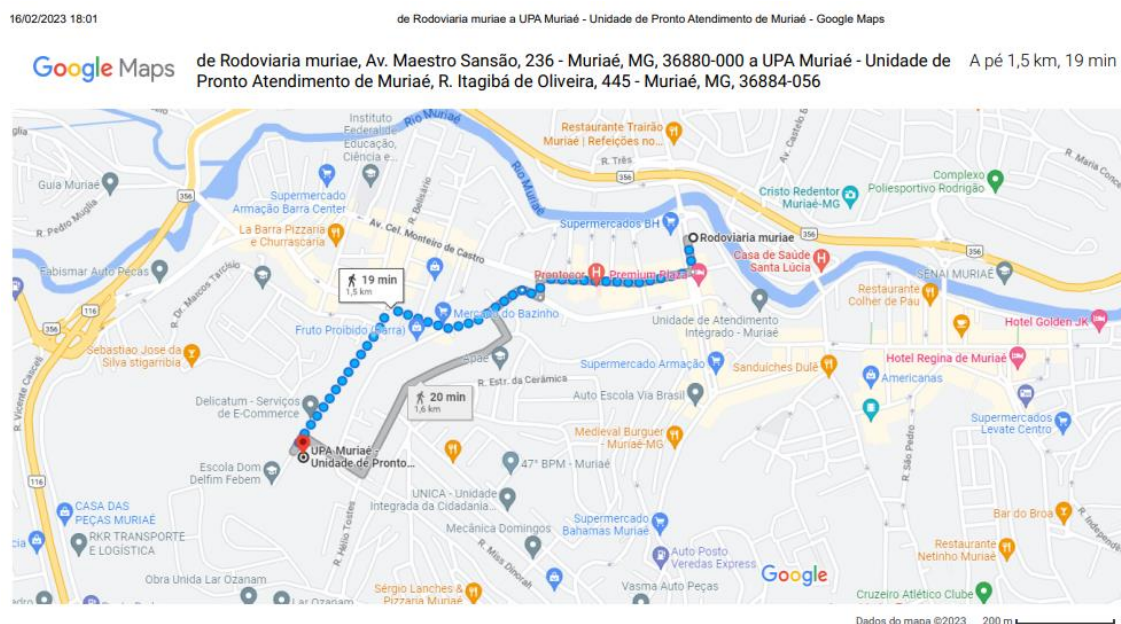
Com base nestas informações as medições realizadas para constatar o tempo de percurso entre o CRNM e o RVII até os usos eventuais, foram medidas a partir do terminal rodoviário para aqueles que não estão localizados no itinerário realizado pelo transporte que atende o Distrito do Vermelho. Os tempos de percurso foram somados para se chegar ao resultado a ser comparado com o parâmetro estabelecido.

Figura 109 - Deslocamento de automóvel do CRNM e RVII até o Terminal Rodoviário de Muriaé, ponto final do itinerário realizado pelo transporte público <sup>51</sup>



Fonte: Google Maps, 2022.

Figura 110 - Deslocamento caminhando do Terminal Rodoviário de Muriaé até a Unidade de Pronto Atendimento Municipal



Fonte: Google Maps, 2022.

<sup>51</sup> O aplicativo *Google Maps*, não traz informações sobre o deslocamento utilizando transporte público em nenhum ponto do Município de Muriaé, sendo assim, foi utilizado para cálculo e qualificação do indicador 4 da FAIU, a informação coletada em entrevista com os moradores, de que o tempo médio de deslocamento de ônibus, do ponto localizado na entrada dos conjuntos habitacionais até ao Terminal Rodoviário de Muriaé é de 30 minutos.

Dessa forma, há de se destacar o fato de que para se qualificar como aceitável esse indicador seria necessário a melhoria da frequência e do período de operação diária do transporte público. Outra forma de deslocamento possível seria por bicicleta, desde que houvesse a construção de uma ciclovia ao longo da BR 356, tornando possível o trajeto dos moradores para acesso aos usos eventuais na Centralidade de Bairro<sup>52</sup> mais próxima.

Dos 14 usos listados como eventuais complementares, 10 são encontrados no Bairro Dornelas, cujo Eixo estabelecido pelas Rua Paschoal Demarques e Rua João Dornellas foi considerado na Leitura Técnica e Comunitária de Muriaé (GEO BRASILIS, 2021), como uma centralidade de bairro e fica distante dos empreendimentos aproximadamente 8 km possibilitando com um percurso de no máximo 30 minutos em transporte público.

O indicador 5 dentro do Tema 2 – Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços, avalia os usos considerados esporádicos. Segundo a FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014), os usos esporádicos são aqueles acessados em uma frequência muito menor, para todos os grupos de usuários e por isso podem constituir viagens mais longas. O parâmetro estabelecido pela Ferramenta nesse indicador, permite que o morador leve até 1 hora no máximo para acessar os usos esporádicos com o uso do transporte público. Embora estes usos sejam menos presentes no cotidiano do morador, entende-se que eles sejam ainda assim fundamentais para um padrão de vida adequado e por isso imprescindíveis a qualquer empreendimento habitacional. (ITDP; LABCIDADE, 2014)

O Quadro 15, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNM e no RVII, dentro do Tema 2 - Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços, Indicador 5 – Usos Esporádicos, onde apresenta o objetivo da avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados e a qualificação do resultado obtido com a análise.

Quadro 15 – Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 2: Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços – Indicador 5: Usos Esporádicos

---

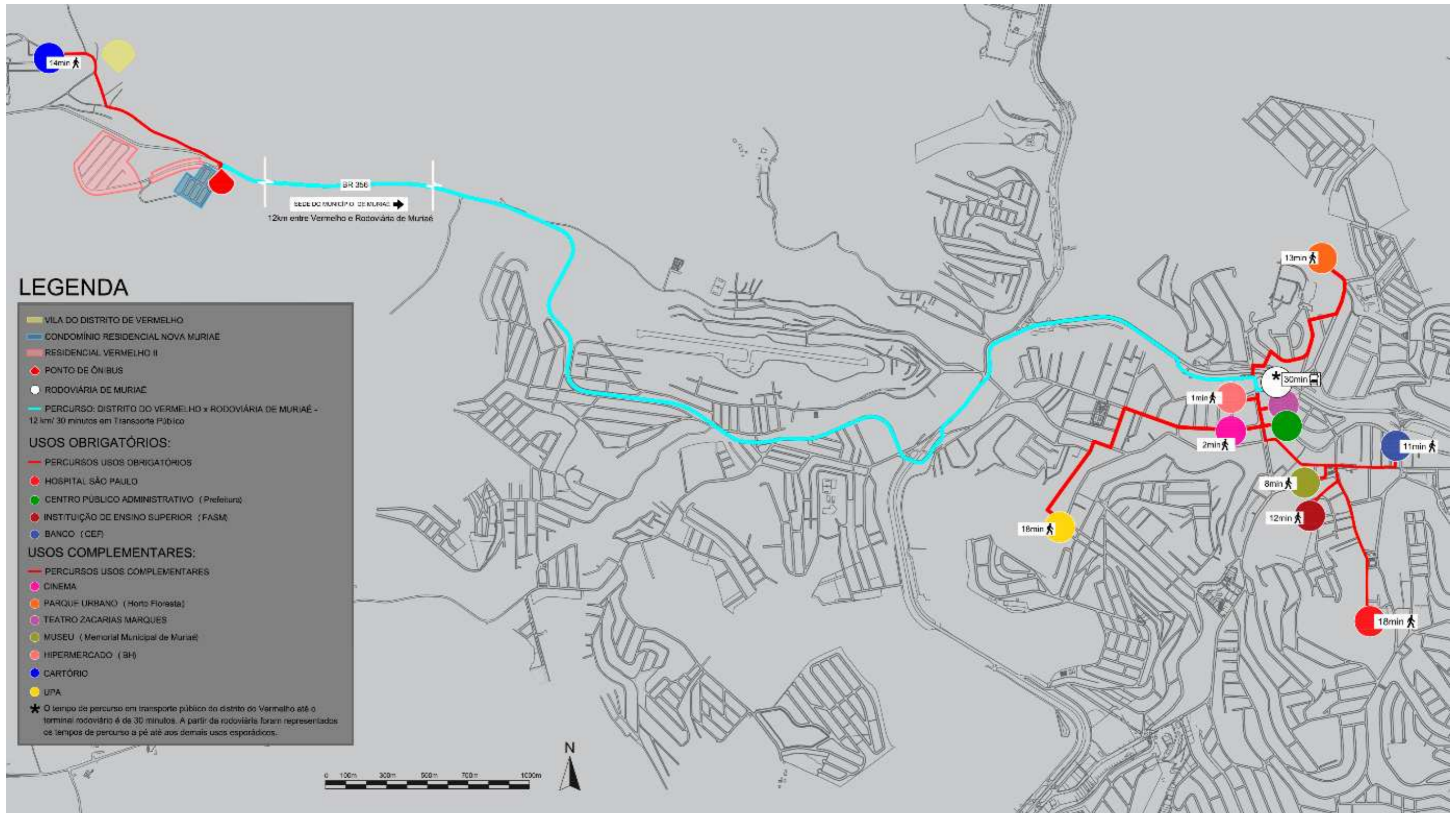
<sup>52</sup> Segundo consta na Leitura Técnica e Comunitária (LTC), elaborada pela Geo Brasilis para Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, e demais legislações edilícias para o Município de Muriaé, as centralidades de bairro, são compostas principalmente pela concentração de serviços e comércio em vias coletoras, onde existe uma grande circulação de transporte escolar e coletivo e onde estão presentes atividades de âmbito local. (GEO BRASILIS, 2021).

<b>INDICADOR 5</b>		<b>USOS ESPORÁDICOS</b>
OBJETIVO:	Avaliar a oferta de equipamentos, comércios e serviços cujos usos sejam esporádicos e não essenciais, porém muito importantes para a garantia da qualidade da inserção urbana do futuro empreendimento.	
PARÂMETRO	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem dos Usos Complementares acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento total por transporte público	
COMO MEDIR:	1	Localizar os Usos Obrigatórios ou Complementares, acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento com transporte público.
	2	Em relação aos Usos Obrigatórios: avaliar a capacidade de atendimento da demanda dos hospitais. A quantidade de vagas demandadas pode ser atendida por mais de uma unidade, desde que todas sejam acessíveis em no máximo 1 hora de transporte público.
	3	Em relação aos Usos Complementares: mais de um elemento do mesmo tipo deverão ser contabilizados apenas uma vez. Ex.: 2 cinemas contam como um único uso apenas.
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	Todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem todos os Usos Complementares. Estes usos são acessíveis em até 1h de deslocamento com uso de transporte público.
	ACEITÁVEL	Todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem pelo menos 3 dos Usos Complementares. Estes usos são acessíveis em até 1h de deslocamento com uso de transporte público.
	INSUFICIENTE	Não há oferta de todos os Usos Obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda e o tempo de deslocamento E/OU há menos de 3 dos Usos Complementares acessíveis em até 1h de viagem com uso de transporte público
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador foram utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do empreendimento;</li> <li>• Base de dados do município;</li> <li>• Imagens de satélite (como as do <i>Google Maps</i>), fotos aéreas etc.;</li> <li>• Informações colhidas em campo.</li> </ul>	
DETALHAMENTO (AJUSTE)	- Considerar que o transporte público interdistrital não leva a mais de um itinerário, portanto para acessar alguns dos usos eventuais complementares listados no Quadro 12, é necessária uma caminhada adicional a pé após o deslocamento no transporte do distrito até a um ponto da Sede ou um novo deslocamento de no transporte coletivo que circulação nos bairros da sede.	
<b>DADOS LEVANTADOS</b>		
1	Localização de todos os Usos Obrigatórios e Complementares listados no Quadro 12, acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento em transporte público.  Representação do tempo de percurso até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Esporádico. (Figura 111)	
2	Quanto a análise do atendimento a demanda dos Hospitais  - Segundo o Diagnóstico com Leitura Técnica e Comunitária do Plano Diretor Participativo de Muriaé, realizado pelo Geo Brasilis em 2018:	

	<p>Muriaé possui 2 Hospitais Gerias e 2 Hospitais Especializados</p> <p>Com relação aos índices de atendimento, a OMS preconiza o índice: 3 a 5 leitos/1.000 habitantes. Considerando uma população estimada pelo IBGE em 2017 de 108.537, tem-se em Muriaé:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SUS: 3,3 leitos/1.000 habitantes (índice ideal);</li> <li>• Não SUS: 2,2 leitos/1.000 habitantes (índice fora do ideal); e</li> <li>• Total: 5,6 leitos/1.000 habitantes (índice acima do ideal).</li> </ul> <p>O município é integrante e sede do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Mata Leste – CISLESTE, juntamente com outras 16 cidades, que oferecem consultas especializadas de diversas áreas. O Consórcio permite o transporte intra e intermunicipal, levando os pacientes às demais regiões de saúde para a realização de procedimentos de complexidade, que Muriaé não possui.</p>
<p>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR USOS ESPORÁDICOS</p> <p><b>BOM</b></p>	

Fonte: elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014)

Figura 111 - Representação do tempo de percurso a partir do ponto de ônibus localizado no acesso ao CRNM e ao RVII até os equipamentos, comércio e serviços identificados como válidos para Uso Esporádico Obrigatórios e Complementares



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Alguns pontos são muito importantes ao considerar a qualificação do resultado desse Indicador como Bom. Vale lembrar que a qualificação Bom na FAIU em um indicador significa que ele cumpriu o parâmetro estabelecido e, portanto, não são necessárias melhorias nesse quesito.

Porém vale lembrar que a FAIU mesmo ao estabelecer parâmetros com base em referências consolidadas no campo do planejamento urbano e do urbanismo, ela atenta para a relevância das variações de situações e contextos urbanos nos quais estão inseridos os empreendimentos. Os parâmetros foram testados e aperfeiçoados a partir da análise de casos empíricos no contexto das cidades médias de regiões metropolitanas brasileiras. (ITDP; LABCIDADE, 2014).

O Município de Muriaé é considerado uma cidade média<sup>53</sup>, porém não situado em uma região metropolitana. O que significa que o contexto urbano apresenta diferenças em relação aos casos empíricos em contextos de cidades médias de regiões metropolitanas onde foram testados e aperfeiçoados os parâmetros definidos na FAIU. Exatamente por isso, desde a introdução desta pesquisa, ao se apresentar o percurso metodológico, já se identificou a necessidade de utilizar a Ferramenta com ressalvas e adaptações que foram sendo feitas durante sua aplicação.

Nesse Indicador em especial, o parâmetro de tempo de deslocamento considerado bom para se acessar os usos esporádicos, que foi definido em 1 hora com o uso de transporte público, é suficiente para acessar partindo do CRNM e do RVII, pontos no limite oposto do perímetro urbano da Distrito Sede do Município. Seria o suficiente para literalmente “atravessar” a cidade. Aqui fica clara uma variação em relação a um contexto urbano diferente, como é o caso de uma cidade média de uma região metropolitana.

Porém ao se atentar para a natureza do uso esporádico, que são declarados na ferramenta como não essenciais, mas muito importantes para a garantia da qualidade de inserção, concluímos que mesmo em uma cidade média não metropolitana, não se pode considerar uma hora um intervalo de tempo demasiado quando o uso a ele relacionado pode ser programado com antecedência. Trata-se aqui do uso relacionado ao parque, ginásio esportivo, teatro, museu e cinemas.

No caso dos Usos Esporádicos Obrigatórios, aí sim, o intervalo de uma hora

---

<sup>53</sup> Cidade média para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - aquela que possui população entre 100.000 e 500.000 habitantes.

em transporte público seria sentido pelos moradores de uma cidade de porte médio como Muriaé como demorado, visto que esse uso está associado ao Hospital Público, Centro Administrativo Municipal, Bancos e Instituição de Ensino Superior. E quanto a estes usos como pode ser observado na Figura 111, as condições de acesso se fazem em um intervalo de tempo menor. Porém, segundo os dados coletados na avaliação do parâmetro anterior, o transporte público vindo do CRNM e RVII não alcançaria todos os usos esporádicos obrigatórios diretamente, no caso do Hospital Público e da Instituição de Ensino Superior seria necessária uma conexão com o transporte coletivo urbano ou então um percurso a pé até o equipamento, mas ainda assim seria possível concluir o percurso em 1 hora.

Para concluir a análise da aplicação da FAIU no Tema 2, verifica-se que alguns usos nela descritos já compõe a matriz de exigências atual do Ministério das Cidades para a implementação de um empreendimento do PMCMV de Faixa 1. A aprovação do empreendimento não se limita ao projeto das unidades habitacionais, é obrigatória a existência de escolas e unidades básicas de saúde, por exemplo, com vagas suficientes para atender a demanda destes novos empreendimentos, no entorno em que serão implantados.

A legislação que referencia o PMCMV evoluiu no sentido de buscar garantir a oferta de equipamento, comércio e serviço, o que inclusive gera um compromisso do poder público firmado na contratação do programa com a elaboração do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos Públicos e Urbanos<sup>54</sup> e a Matriz de Responsabilidades<sup>55</sup>. No entanto, segundo Nisida *et al.* (2015, p. 15) apesar de serem uma exigência, não há na normativas com parâmetros objetivos sobre localização destes equipamentos ou de qualquer outro tipo de atividade não residencial que seja essencial para a função de moradia.

---

<sup>54</sup> A elaboração desse relatório é feita pelo município por meio do Grupo de Análise de Empreendimentos, composto pelos representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte. As demandas geradas pelo empreendimento são quantificadas no relatório. (ITDP; LABCIDADE, 2014, p. 13)

<sup>55</sup> As demandas geradas pelo empreendimento são quantificadas no relatório. As medidas necessárias para o seu atendimento são especificadas na Matriz de Responsabilidades, que deve apresentar o cronograma de implementação dos equipamentos necessários, os responsáveis por sua execução e os meios para o cumprimento das obrigações assumidas. A contratação de operações desse porte fica condicionadas à aprovação dos estudos pela CAIXA.

### 5.1.3 Tema 3 – Desenho e Integração Urbana: qualidade dos espaços complementares e produção da integração

A aplicação da Ferramenta de Análise de Inserção Urbana (FAIU), como vista anteriormente na análise dos dois primeiros temas, tem por objetivo confirmar ou refutar a hipótese levantada a partir do problema identificado, de que a inserção urbana destas novas comunidades representadas pelos conjuntos habitacionais não se realiza de forma satisfatória devido: 1 - à ruptura espacial com o distrito sede; 2 - à aproximação a uma localidade onde já existe um déficit nas condições básicas de moradia e; 3 - baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos.

A análise do Tema 3 da FAIU, relacionado ao desenho e integração urbana, busca verificar a terceira justificativa levantada na hipótese apresentada, de que a inserção urbana dos conjuntos estudados é insuficiente devido à baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos.

A escala analisada no Tema 3 da FAIU e a do próprio conjunto habitacional, o tema aborda as características do desenho urbano dos empreendimentos, no caso dessa pesquisa, o CRNM e o RVII, e o que esse desenho proporciona de integração com a vizinhança, aqui representada pela vila do Distrito do Vermelho.

Figura 112 – Diagrama de representação da escala de análise abordada com o Tema Desenho e Integração Urbana



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Segundo o ITDP e LabCidade (2014), a forma como os conjuntos habitacionais se inserem na cidade pode produzir uma boa integração com o entorno, gerar espaços

públicos bem articulados, ativos e seguros ou produzir o contrário disso. E aspectos da configuração urbana como forma e dimensão das quadras podem contribuir diretamente para esses dois cenários distintos.

São chamados de Espaços Complementares para as análises dessa pesquisa, os espaços que vão além daqueles que estão destinados a moradia, ou ocupados pelos equipamentos públicos, locais e comércio e prestação de serviços. São os espaços de convivência, de conexão, os espaços intermediários que fazem a transição do particular para o público.

Assim como na pesquisa desenvolvida por Benetti, Pecly e Andreoli (2017), a fundamentação teórica que acompanha a análise desses espaços complementares parte da década de 1960, pelo debate dos teóricos Pós-CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), que declararam suas preocupações com o desenvolvimento de um desenho urbano comprometido com a vitalidade dos espaços de conexão e com a escala humana dos projetos. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 114).

Esses espaços que efetuam a transição entre o que é público e o que é privado, podem ser capazes de promover a intermediação entre a escala da unidade habitacional e a da vizinhança, e muitas vezes são deixados de lado nas definições dos projetos, tratados apenas como espaços residuais e pouco aproveitados. Segundo Benetti, Pecly e Andreoli (2017), o resultado da falta de atenção com esses espaços complementares, podem estimular a degradação do local, a invasão construtiva de forma desordenada e o estímulo a prática de atividades marginais. “Territórios sem uso definido e sem controle visual são frequentemente apropriados por usos não desejados ou simplesmente privatizados”. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 114)

O desenho urbano é capaz de promover a articulação entre as partes edificadas dos conjuntos habitacionais e seu entorno, quando elaborado visando a boa qualidade ambiental, resultam em espaços que apresentam maior sociabilidade, o que aumenta a sensação de segurança do espaço público. A FAIU estabelece como objetivo do próximo indicador a ser analisado, avaliar o modo como os conjuntos se relacionam com seu entorno imediato. Ela pontua a importância dos espaços públicos ao promover a circulação de pessoas ao longo do dia e garantir que as novas moradias não fiquem desconectadas física e funcionalmente da cidade existente. E que quanto maior for essa integração e a articulação dos conjuntos com seu entorno, melhores

serão as condições de urbanidade local. Como boas condições de urbanidade, destaca a configuração de espaços públicos estimulantes, agradáveis e seguros. (ITDP; LABCIDADE, 2014, p. 23)

O indicador 6 dentro do Tema 3 – Desenho e Integração Urbana, avalia a relação dos conjuntos com o entorno. Segundo a FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014), o entorno é considerado efetivamente urbano quando abrigar edificações ou equipamentos que não constituam barreiras para a circulação de pessoas, como por exemplo, rodovias, vias férreas, desníveis topográficos e grandes glebas vazias. São consideradas barreiras, grandes equipamentos de infraestrutura como Centrais de Energia Elétrica, quartéis ou grandes complexos industriais, pois constituem obstáculos para a circulação e desestimulam a presença de pessoas a seu redor. Áreas de proteção ambiental sem qualquer tratamento para o uso público não devem ser consideradas como entorno efetivamente urbano (ITDP; LABCIDADE, 2014, p.23)

O Quadro 16, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNM e no RVII, dentro do Tema 3 - Desenho e Integração Urbana, Indicador 6 – Relação com o Entorno, onde apresenta o objetivo da avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir e a qualificação do resultado obtido com a análise.

Quadro 16 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 6 – Relação com o Entorno

<b>INDICADOR 6</b>	<b>RELAÇÃO COM O ENTORNO</b>	
OBJETIVO:	Avaliar o modo como o empreendimento se relaciona com seu entorno imediato e se este abriga atividades compatíveis e complementares ao uso residencial.	
PARÂMETRO	Porcentagem do perímetro do empreendimento, ou dos empreendimentos contíguos, que é adjacente a um entorno efetivamente urbano.	
COMO MEDIR:	1	Medir o perímetro total dos empreendimentos avaliados. Se a área abriga dois ou mais empreendimento contíguos, considerar a área total do conjunto.
	2	Identificar os trechos do perímetro que fazem contato com entorno efetivamente urbano (não possuir barreiras físicas para circulação de pessoas) e somar seus comprimentos.
	3	Dividir o segundo valor pelo primeiro, para calcular a porcentagem final. (perímetro do conjunto / perímetro do trecho em contato com entorno efetivamente urbano x 100= resultado %)
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	100%
	ACEITÁVEL	40% ou mais
	INSUFICIENTE	Menos de 40%
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador foram utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do empreendimento;</li> <li>• Imagens de satélite (como as do <i>Google Maps</i>), fotos aéreas etc.;</li> <li>• Informações colhidas em campo.</li> </ul>	





DETALHAMENTO (AJUSTE)	- Não foram necessários ajustes nesse indicador
<b>DADOS LEVANTADOS</b>	
1	<p>Perímetro do CRNM = 703,27 metros</p> <p>Perímetro do RVII = 1.897,75 metros</p>
2	<p>Os dois conjuntos habitacionais em análise, são considerados empreendimentos contíguos para a FAIU, pois compartilham divisas e somente possui entre eles, o lote destinado a área institucional onde estão instaladas a escola e a creche de uso dos dois conjuntos.</p> <p>Sendo assim, para a análise desse indicador, é considerado que os dois conjuntos não possuem nenhum trecho de seu perímetro em contato com o entorno efetivamente urbano.</p> <p>o CRNM está limitado a Nordeste pela BR356, a sudoeste pelo desnível topográfico em aclave, a Noroeste faz divisa com os fundos das casas da parte 1 do RVII e com a área institucional existente entre os dois conjuntos e na face Sudeste faz divisa com uma grande gleba vazia. (Figura 113)</p> <p>O RVII, está limitado a Nordeste pela BR 356, a sudoeste pelo desnível topográfico em aclave, a Noroeste faz divisa com uma grande gleba vazia e a Sudeste sua parte 1 faz divisa com os fundos das edificações do CRNM e a área institucional entre os dois conjuntos. (Figura 113)</p> <p>Enfim, os limites dos conjuntos, segundo o detalhamento dos parâmetros da FAIU, configuram barreira para a circulação de pessoas e desestimulam a presença de não residentes em seu redor.</p>
QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR RELAÇÃO COM O ENTORNO	
<b>INSUFICIENTE</b>	

Fonte: elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014)

Figura 113 – Representação do perímetro do CRNM e do RVII, e do modo como se relacionam com seu entorno imediato



#### LEGENDA

	PERÍMETRO DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NOVA MURIAÉ
	PERÍMETRO DO RESIDENCIAL VERMELHO II
	ÁREA INSTITUCIONAL
	BR 356

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A avaliação do indicador 6 - Relação com o Entorno, serviu para materializar a impressão que se tem ao visitar o local e ao ouvir os moradores, tanto dos conjuntos quanto da vila, durante as entrevistas. Quando perguntados se consideram os conjuntos e a vila unidos, e nesse ponto a pergunta é feita assim de forma bem ampla, buscando a percepção dos moradores do ponto de vista físico e social, a resposta unanime foi “não”, e a maioria citou a rodovia como o elemento de separação. Apesar de muito declararem conhecer “de vista” algum morador do “outro lado”, foram unanimes em afirmar que não há convivência, para além das relações estabelecidas

no comércio ou na prestação de serviços.

A insuficiência da relação dos conjuntos com o entorno vem do fato de terem sido instalados em área “fora” da área consolidada da vila. Essa área não tinha seus parâmetros de uso e ocupação do solo definidos no Plano Diretor de Muriaé de 2006, quando foi escolhida em 2010 para implantação dos conjuntos habitacionais e somente foi reconhecida como área urbana no Plano Diretor de 2018.

Em 2022, após a efetiva entrega das unidades habitacionais aos moradores do RVII, percebe-se um movimento de parcelamento de glebas próximas aos conjuntos.

Visto que o CRNM foi habitado em 2011, e ainda em 2022 ao analisar sua relação com o entorno segundo os parâmetros da FAIU sua qualificação é classificada como Insuficiente, podemos concluir que o terreno onde se construiu os conjuntos habitacionais, a princípio, não era indicado para uso residencial e produziu problemas de integração com o entorno que são sentidos nos relatos das dificuldades que os moradores encontram em seu dia a dia.

Segundo a FAIU, o ideal é que a escolha do terreno garanta a inserção dos conjuntos habitacionais em áreas com malha urbana consolidada e multifuncional. Porém como já apresentado nessa pesquisa a lógica estabelecida na dinâmica do PMCMV dificulta que os conjuntos, principalmente os destinados aos beneficiários de baixa renda, sejam implantados dentro do tecido urbano constituído. A decisão da localização fica vinculada ao menor valor do terreno, por diversos motivos como, menor custo de implantação dos empreendimentos, aumento do lucro das construtoras, ausência de um banco de terras municipal destinado as habitações de interesse social. Essas motivações já foram analisadas e descritas por diversos pesquisados como Cardoso (2013); Rolnik e Nakano (2009); Maricato (2012); Shimbo (2012); e a questão da localização em áreas menos valorizadas, e, portanto, menos consolidadas, é um elemento estrutural do programa que requer reflexão e revisão.

No entanto a FAIU propõe que medidas sejam tomadas para garantir uma maior articulação dos conjuntos com a território existente onde são inseridos. E a partir das análises realizadas para desenvolvimento da ferramenta, foi estabelecido o valor de 40% no mínimo, do comprimento total do perímetro do empreendimento em contato com entorno efetivamente urbano. Esse valor seria aceitável para contemplar as possibilidades de os novos conjuntos serem implantados em zonas de expansão urbana, porém sem resultarem em empreendimentos totalmente desarticulados e construídos no meio do nada.

Passamos a análise do indicador 7, relacionado ao tamanho das quadras, nesse indicador a FAIU traz considerações que associam a dimensão das quadras com a formação de barreiras físicas para os pedestres. As quadras são mal dimensionadas, são limitadoras das opções de percurso, prejudicam a circulação e reduzem as possibilidades de interação dentro dos próprios conjuntos, entre ruas e com o bairro onde estão inseridos. Desse modo, quanto menor forem as quadras, maior a possibilidade de percursos e de conexão entre os moradores e destes com a cidade.

O CRNM e o RVII como apresentado, estão implantados em uma área onde o tecido urbano é descontínuo, existe a presença de grandes glebas ao redor e ainda são separados da Vila do distrito pela barreira representada pela rodovia. Essas características morfológicas, somadas ao desenho urbano composto de grandes quadras, pode impactar negativamente a relação das pessoas com o espaço público, o que segundo a FAIU não possibilitaria alcançar condições satisfatórias de urbanidade.

A morfologia urbana sozinha não é capaz de determinar a dinâmica social de um lugar, mas sem dúvida ela constitui elemento relevante na configuração de possibilidades. É fato que a monofuncionalidade é uma característica implícita a implementação dos conjuntos habitacionais em análise, pelo próprio programa que os criou, o PMCMV. A perpetuação de um tecido urbano de caráter monofuncional, é apontado pela FAIU, como uma consequência das grandes quadras. E segundo Jacobs (2011, p. 202), as quadras muito longas neutralizam o potencial da experimentação e incubação de empreendimentos pequenos ou específicos, pois impossibilitam a circulação de pessoas, e conseqüentemente dos numerosos fregueses numerosos necessários para o sucesso dos comércios e serviços. Dessa forma a diversidade de usos que provocaria a presença de pessoas diferentes, com diferentes intenções, que usariam a mesma rua em horários diversos do dia, fica frustrada.

Em contrapartida, muitas vantagens são apresentadas ao se analisar a dinâmica do espaço constituído por quadras menores. A variedade de percursos para os deslocamentos cotidianos, provoca diferentes experiências do espaço público, o que é uma vantagem para a economia e dinamização funcional do tecido urbano. O que é apresentado na ferramenta como uma fluidez do espaço, provocado pelas quadras menores, permite que se vivencie de forma imprevista, diferentes atividades

coletivas e públicas, que compõe a formação social do indivíduo. (JACOBS, 2011, p. 200).

O Quadro 17, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNM e no RVII, dentro do Tema 3 - Desenho e Integração Urbana, Indicador 7 – Tamanho das Quadras, onde apresenta o objetivo da avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados e a qualificação do resultado obtido com a análise.

Quadro 17 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 7 – Tamanho das Quadras

<b>INDICADOR 7</b>	<b>TAMANHO DAS QUADRAS</b>	
OBJETIVO:	Avaliar se a forma e as dimensões das quadras no interior e entorno do empreendimento atendem a padrões aceitáveis de desenho urbano, produzindo caminhos de pedestres variados, curtos e diretos.	
PARÂMETRO	Média do perímetro das quadras do empreendimento, ou conjunto de empreendimentos contíguos, e de todas as quadras imediatamente adjacentes a ele(s).	
COMO MEDIR:	1	Identificar as quadras que serão incluídas na avaliação, que podem ser de três tipos: a) quando o projeto do empreendimento se insere em quadras preexistentes ou; b) quando o projeto desenha quadras novas. - Para os dois tipos de quadras anteriores também devem ser consideradas as: c) quadras imediatamente adjacentes, ou seja, as que têm contato direto com o empreendimento.
	2	Calcular o perímetro (medido em metros) de todas as quadras identificadas de acordo com o item anterior e somá-los
	3	Dividir a soma dos perímetros pelo número de quadras, obtendo a média do tamanho das quadras. (soma dos perímetros das quadras / número de quadras = perímetro médio das quadras (m) )
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	Até 500 metros
	ACEITÁVEL	De 500 a 800 metros
	INSUFICIENTE	Mais de 800 metros
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador foram utilizados: • O projeto do empreendimento; • Imagens de satélite (como as do Google Maps), fotos aéreas etc.; • Informações colhidas em campo.	
DETALHAMENTO (AJUSTE)	- Como os conjuntos habitacionais não estão inseridos em uma área dentro do tecido urbano constituído, não existem quadras imediatamente adjacentes a serem consideradas.	
<b>DADOS LEVANTADOS</b>		
1	Nº de Quadras do CRNM = 7 quadras Figura 114 Nº de Quadras do RVII = 10 quadras Figura 114	
2	Soma dos perímetros das quadras do CRNM = 1.761,99 metros Soma dos perímetros das quadras do RVII = 5.328,83 metros	




3	<p>Cálculo:</p> <p>CRNM – Soma dos perímetros das quadras / N° de quadras =  <math>1.761,99 / 7 = 251,71</math> metros</p> <p>RVII - Soma dos perímetros das quadras / N° de quadras =  <math>5.328,83 / 10 = 532,88</math> metros</p>
<p>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR RELAÇÃO COM O ENTORNO</p> <p><b>BOM PARA O CRNM</b></p> <p><b>ACEITÁVEL PARA O RVII</b></p>	

Fonte: Elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014).

Figura 114– Representação do número de quadras do CRNM e do RVII



#### LEGENDA

	QUADRAS DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NOVA MURIAÉ
	QUADRAS DO RESIDENCIAL VERMELHO II
	BR 356

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Como a FAIU inicialmente foi elaborada como uma ferramenta de avaliação ex-

ante das condições de inserção urbana de conjuntos habitacionais. O propósito era avaliar previamente se um determinado projeto seria capaz de proporcionar condições adequadas de urbanidade aos seus futuros moradores. Por isso ela traz sugestões que guiarão a adequação dos projetos que não fossem aprovados pela ferramenta, de modo a garantir um padrão aceitável de inserção urbana. E nesse indicador, seria possível redesenhar o projeto de parcelamento de modo a reduzir o tamanho das quadras. Elas poderiam ser divididas com ruas, calçadas ou praças entre eles. No caso de o tamanho das quadras estar relacionado a presença de barreiras físicas naturais como morros, cursos d'água, ou artificiais como rodovias e não seja possível modificar a configuração do desenho, ainda sugere-se a construção de pontes, túneis, passarelas para conectar as partes separadas e reduzir os percursos dos pedestres. Não sendo possível acatar nenhuma das sugestões é indicado que o terreno pretendido não é adequado para o uso residencial e provavelmente trará problemas de integração com o entorno e dificuldades no dia a dia dos moradores. A FAIU indica rever a localização do empreendimento.

No caso desta pesquisa, como a ferramenta está sendo aplicada para uma análise ex-post-facto, não é possível com sua aplicação induzir a implantação de um conjunto com quadras menores, que poderia gerar um parcelamento com menos barreiras e mais permeável. O valor máximo estipulado na FAIU, idealiza uma quadra com 200m de lado, somando 800m de perímetro total.

Este modelo de quadra parte do princípio de que o pedestre não precisa andar mais do que 100m até encontrar uma esquina, independentemente do ponto em que ele estiver na rua, pois, se os lados de um quarteirão em um conjunto de quadras forem de no máximo 200m, uma pessoa que estiver no ponto médio de uma rua qualquer nunca terá que andar mais de 100m até chegar em uma confluência de vias. Quanto mais intersecções de ruas e quanto mais esquinas, maiores serão as possibilidades de percurso e melhor a articulação deste território com o adjacente. (ITDP; LABCIDADE, 2014, p. 96).

A portaria nº 146 de 26 de abril de 2016 (BRASIL, 2016), que especifica as características construtivas dos empreendimentos do PMCMV, relacionadas tanto ao loteamento como as unidades habitacionais, define como comprimento máximo da quadra 200 metros, cuja área máxima deve ocupar 25.000m<sup>2</sup>. Nos dois conjuntos a maior quadra projetada possui 250 metros de lado, fica no RVII, e no que diz respeito a área ocupada por cada quadra o valor fica muito abaixo da máxima permitida, chegando a no máximo 7.500 m<sup>2</sup>. Isso se deve a configuração do projeto do

loteamento que define a largura das quadras composta por dois lotes, cada um com acesso por um lado. Como os lotes possuem a dimensão mínima permitida na legislação Municipal, que é de 10metros x 15metros, as quadras ficam padronizadas com aproximadamente 30 metros de largura. (Figura 114)

Apesar de nesse indicador a qualificação atingida ser aceitável, é importante considerar a proporcionalidade das medidas e a escala do conjunto habitacional inserido em um distrito Municipal. Comparando-se a largura de cada lote, no caso do RVII, com o lado total da quadra, em algumas vias do condomínio estão localizadas 50 unidades habitacionais, 25 unidades de cada lado. A falta de um ponto de travessia para acesso a via imediatamente paralela, e o desnível de 16 % a 20% no sentido do trânsito pelas vias e passeios. Foi apontado pelos moradores durante as entrevistas , como um dificultador da convivência entre os moradores e do acesso aos equipamentos, praça, quadra, posto de saúde e espaço comunitário, localizados na área institucional do loteamento (Figura 115).

Figura 115 – Representação da possibilidade de travessia para acesso ao Espaço Comunitário



Fonte: *Google Earth* (2022), editado pela autora (2023).

O indicador 8 propõe a avaliação da relação entre o espaço público e o espaço

privado dos conjuntos habitacionais. Essa análise é feita observando-se a quantidade de acessos de pedestres existentes para as áreas públicas, essa característica é apontada pela FAIU como potencializadora de tornar as áreas públicas, vias e passeio principalmente, movimentadas e seguras. Nesse caso, considera que, quanto mais entradas e saídas de pedestres ao longo da rede de circulação existirem, mais movimentados e seguros serão esses espaços. Em contrapartida, quanto mais muros, cercas e menos aberturas acessíveis aos pedestres nas divisas, mais monótonos e inseguros serão esses espaços públicos e os caminhos dos pedestres.

Para a análise com a utilização da FAIU, são considerados acessos de pedestres: i) as entradas das unidades habitacionais, casas do RVII, e acesso a escada que leva aos apartamentos do pavimento superior dos blocos do CRNM; ii) entrada das áreas coletivas - espaço comunitário de convivência, equipamentos de atendimento público; iii) entrada de espaços comerciais, bares e restaurantes (inexistentes nos conjuntos analisados nesta pesquisa). Entradas exclusivas de veículos não se qualificam para o cálculo desse indicador. E são consideradas divisas entre o espaço público e o espaço privado, as fronteiras representadas pelas fachadas das edificações, muros, cercas, cercas vivas.

O Quadro 18, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNM e no RVII, dentro do Tema 3 - Desenho e Integração Urbana, Indicador 8 – Aberturas para o Espaço Público, onde apresenta o objetivo da avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados e a qualificação do resultado obtido com a análise.

Quadro 18 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 8 – Aberturas para o Espaço Público

<b>INDICADOR 8</b>	<b>ABERTURAS PARA O ESPÇO PÚBLICO</b>	
OBJETIVO:	Avaliar a relação entre o espaço público e espaço privado produzida pelo empreendimento, através da quantidade de acessos de pedestres para as áreas públicas, visando torná-las movimentadas e seguras.	
PARÂMETRO	Número de acessos de pedestres para cada 100 metros de divisas entre as áreas privadas do empreendimento e as vias públicas de circulação de pedestres.	
COMO MEDIR:	1	Encontrar a medida linear (em metros) de todas as divisas entre as áreas privadas do(s) empreendimento(s) e as áreas públicas que tenham, mais de 25 metros de extensão, e dividir por 100 metros.  ATENÇÃO: Condomínios com acesso restrito constituem áreas particulares e, portanto, toda a sua extensão deve ser considerada área privada.

	2	Quantificar todos os acessos de pedestres existentes ao longo destas divisas.
	3	Dividir a segunda medida pela primeira para calcular o número médio de acessos para cada 100 metros de divisa público-privada.
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	4 ou mais
	ACEITÁVEL	2 ou mais
	INSUFICIENTE	menos de 2
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador foram utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do empreendimento;</li> <li>• Imagens de satélite (como as do <i>Google Maps</i>), fotos aéreas etc.;</li> <li>• Informações colhidas em campo.</li> </ul>	
DETALHAMENTO (AJUSTE)	- Os conjuntos habitacionais em análise não possuem cercas ou muros. Não existem cercas ou muros entre os conjuntos e nem entre eles e a Vila do Distrito do Vermelho. Os grandes limitadores são a topografia do local, e a rodovia BR356, que serão considerados nas análises.	
<b>DADOS LEVANTADOS</b>		
1	Divisa entre a área do conjunto e a área pública no CRNM com mais de 25 metros de extensão = 88 metros lineares (Figura 116)  Divisa entre a área do conjunto e a área pública no RVII com mais de 25 metros de extensão = 384 metros lineares de divisa (Figura 116)	
2	Entradas identificadas no CRNM = 01  Entradas Identificadas no RVII = 02	
3	Cálculo:  CRNM – $88 / 100 = 0,88$ dividido pelo número de entradas 1 = 0,88  RVII – $384 / 100 = 3,84$ dividido pelo número de entradas 2 = 1,92	
<p>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR ABERTURAS PARA O ESPAÇO PÚBLICO</p> <p><b>INSUFICIENTE</b></p>		

Fonte: elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014)

Figura 116 – Representação das divisas entre as áreas privadas do CRNM e do RVII e as áreas públicas com mais de 25 metros de extensão



#### LEGENDA

	RESIDENCIAL VERMELHO II
	CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NOVA MURIAÉ
	BR 356
	DIVISAS DO RVII COM A VIA PÚBLICA COM MAIS DE 25 METROS
	DIVISAS DO CRNM COM A VIA PÚBLICA COM MAIS DE 25 METROS
	ACESSO AO RESIDENCIAL VERMELHO II
	ACESSO AO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NOVA MURIAÉ
	ACESSO À ÁREA INSTITUCIONAL E VIA DE LIGAÇÃO ENTRE OS CONJUNTOS

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A intenção desse indicador na FAIU é buscar pela interface dos projetos dos conjuntos habitacionais com o espaço público. O cálculo estipulado para medir as características indicadas e chegar a um resultado foi estabelecido para ter no mínimo duas entradas para pedestres a cada 100 metros de limite, a fim de garantir áreas de interface mais permeáveis.

Após a análise, segundo os parâmetros da FAIU, a qualificação do indicador foi insuficiente, porém é importante destacar que a falta de aberturas para o espaço público não foi causada pelo excesso de fechamento, como é comum em conjuntos habitacionais configurados como grandes condomínio fechados e murados. A falta de

relação entre o espaço privado e público, considerando as divisas com mais de 25 metros de extensão, é ocasionada pelas condições da topografia e pela presença da rodovia entre os conjuntos e a vila do Distrito do Vermelho.

Ao observar o local, de dentro dos conjuntos habitacionais, não encontramos a presença de muros e grades que impeçam ou dificultem a as aberturas para o espaço público. Nem mesmo na interface entre espaço público e público, como no caso da escola e do espaço comunitário no RVII. Na escola o espaço é delimitado por um talude e um portão metálico, que deixa toda a área visível, e o espaço comunitário é uma área coberta perto da praça de livre acesso. No CRNM não existem muros ou grades, o espaço comunitário é fechado por portas e janelas e fica em uma área de livre acesso.

Não se observou nenhum elemento construtivo que prejudique a segurança e a atividade nas ruas e nos espaços públicos, não existe uma segregação destes espaços ou algo que reduza a interação entre o espaço público e o privado dentro dos conjuntos habitacionais e entre eles. Nas entrevistas muitos moradores apontaram o excesso dessa interação como um fator causador de insatisfação com as características das unidades habitacionais. No RVII as casas com janelas em vidro temperado incolor e uma única porta como opção de acesso, provocam falta de privacidade e expõe as atividades na casa a todos que estão transitando nas ruas. Também no CRNM essa é uma característica que causa insatisfação aos moradores. Em ambos os conjuntos habitacionais as áreas remanescentes dos lotes, que não foram ocupadas pela construção da edificação, estão localizadas na parte frontal, na divisa com o passeio e as vias. Consequência disso é que no CRNM já existem várias edificações ocupando essas áreas e muitas delas representam não só ampliação do espaço de moradia, como fechamento para atribuir maior segurança e privacidade ao imóvel. E esse mesmo processo de autoconstrução já é percebido no RVII. (Figuras 117 e 118).

Figura 117 – Ampliações em edificação do CRNM



Fonte : Acervo da autora (2022).

Figura 118 - Ampliações em casas do RVII



Fonte: Acervo da autora (2022).

Contrariando a ideia de que muros trazem proteção, Jacobs (2011, p. 52), propõe o que chamou de “olhos da rua”, onde consciente ou não, as pessoas que

usam o espaço público, transitam nas calçadas, ou os moradores que observam os espaços públicos de suas janelas, exercem uma vigilância natural sobre os acontecimentos do local. E nesse ponto, a insatisfação dos moradores com a falta de privacidade, pode ser apontada como o motivo pelo qual, durante as entrevistas eles declararam de forma unânime não identificarem um local específico nos conjuntos onde se sentissem inseguros.

Em relação a permeabilidade, que as aberturas para o espaço público poderiam proporcionar, Nan Ellin (2006), em seu livro *Urbanismo Integral*, defende a conexão e a comunicação entre os espaços, capazes de produzir lugares ativos e com intensidade de usos. No caso dos conjuntos em estudo, a incapacidade de se conectar à vila do distrito do Vermelho, que é a trama urbana já estabelecida, se dá pelo limite formado pela rodovia e potencializado pela topografia do local. O que produziu uma área segregada e marcada pela dificuldade em conectar as pessoas dos diferentes locais. Os equipamentos urbanos ali implantadas são utilizados somente pelos moradores dos conjuntos, e até mesmo entre os conjuntos a diferença significativa de nível e um único ponto de conexão entre eles faz com que cada comunidade utilize separadamente a sua praça e o seu espaço comunitário.

A ação da população, já alterou o que foi determinado no projeto do loteamento, tanto o CRNM como o RVII possuíam apenas um ponto de acesso, um único caminho para chegar à rodovia e atravessando-a acessar a vila do distrito. Após a entrega das casas do RVII, a população já abriu caminhos pelo meio do pasto, para descer do topo do conjunto até o nível da rodovia em atalhos que os conectam à vila de forma mais curta e rápida, porém totalmente insegura e despreparada para o trânsito de pessoa. (Figuras 119 e 120).

Figura 119 – Localização em planta do acesso projetado e dos dois caminhos criados pelos moradores, partindo do alto do RVII através do pasto em direção a rodovia para travessia e acesso à Vila do Distrito do Vermelho

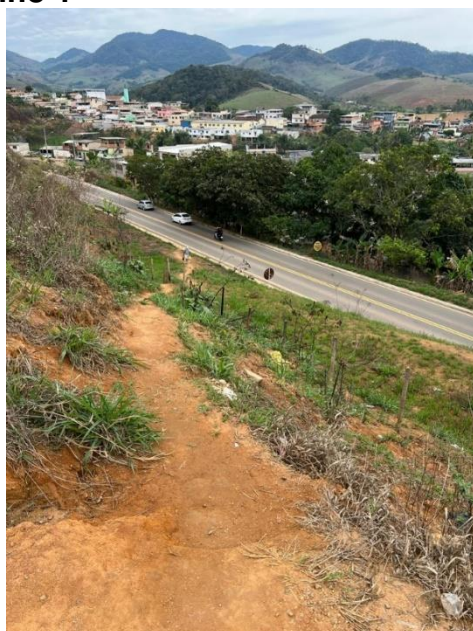


- Caminho 1
- Caminho 2
- Acesso Projetado
- ➔ Acesso 1 a Vila do Distrito do Vermelho
- ➔ Acesso 2 a Vila do Distrito do Vermelho

Fonte: *Google Earth* (2022), editado pela autora (2022).

Figura 120 – Dois caminhos criados pelos moradores, partindo do alto do RVII através do pasto, em direção a rodovia para acesso à Vila do Distrito do Vermelho

### Caminho 1



## Caminho 2



Fonte: Acervo da autora (2022).

A insuficiência qualificada pela análise desse indicador no Tema 3 da FAIU, demonstra como a falta de consideração com a conectividade dos conjuntos com a vila, que poderia ter sido contemplada no projeto do loteamento, se tornou nociva aos moradores. Ao ser apresentada apenas uma opção de acesso, que obrigava-os a realizar percursos muito maiores, a solução veio de forma irresponsável e com a exposição ao perigo de transitar em caminho de terra, sem nenhum preparo, caminhar pela rodovia sem acostamento e fazer a travessia fora do local onde existem os quebra- molas redutores de velocidade.

Enfim o último indicador da FAIU, dentro do tema 3 – Desenho e Integração Urbana, o indicador 9 – Rede de Circulação de Pedestres será analisado com o objetivo de avaliar se as calçadas, travessias, passagens e pontos de acesso ao transporte estão de acordo com padrões mínimos de acessibilidade e qualidade.

A ferramenta considera a rede de circulação de pedestres composta de três elementos: i) o espaço de circulação do pedestre (calçadas, travessias e abrigos nos pontos de acesso ao transporte); ii) rede de iluminação; iii) arborização e sombreamento. E serão considerados adequados ao serem projetados da seguinte forma:

- i) - Os espaços de circulação dos pedestres devem estar totalmente desobstruídos e com dimensão mínima de 1,20m. Com área de 0,75 de largura para locação de postes, sinalização e mobiliário urbano, canterios e

vegetação.

- As travessias devem ser seguras e com sinalização dos cruzamentos, em nível, ou quando em desnível incluírem rampa para pessoas com mobilidade reduzida, de acordo com a NBR9050.

- Abrigos dos pontos de ônibus devem proteger as pessoas do calor e da chuva e terem assentos para a espera do veículo.

ii) A rede de iluminação deve ter pontos de iluminação que cubram toda a extensão dos espaços de circulação durante a noite.

iii) A arborização deve possuir uma frequência de árvores de copa larga que produzam caminhos sombreados e não obstruam a circulação de pedestres. (ITDP; Labcidade, 2014, p. 32-33)

O Quadro 19, sistematiza o registro dos dados levantados no CRNM e no RVII, dentro do Tema 3 - Desenho e Integração Urbana, Indicador 9 – Rede de Circulação de Pedestres, onde apresenta o objetivo da avaliação, o parâmetro estabelecido, a forma de medir, a base de dados e a qualificação do resultado obtido com a análise.

Quadro 19 - Organização dos dados coletados no CRNM e no RVII, por tema e indicadores – Tema 3 Desenho e Integração Urbana, Indicador 9 – Rede de Circulação de Pedestres

<b>INDICADOR 9</b>	<b>REDE DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES</b>	
OBJETIVO:	Avaliar se os caminhos de pedestres - que incluem calçadas, travessias, passagens e pontos de acesso ao transporte - obedecem a padrões mínimos de acessibilidade e qualidade, produzindo um ambiente de pedestres completo, seguro e confortável para qualquer pessoa.	
PARÂMETRO	É requisito básico que a rede de circulação de pedestres do(s) empreendimento(s) avaliados e os caminhos até os pontos de ônibus e/ou estações de acesso ao sistema de transporte sejam completos.	
COMO MEDIR:	1	Verificar se os três elementos – (1) espaço de circulação, (2) iluminação e (3) arborização - são completos em toda a área do(s) empreendimento(s) avaliado(s) e nos percursos entre estes e os pontos de transporte identificados no Indicador 1 - Opções de Transporte
	2	Verificar se estes mesmos três elementos estão completos nos percursos que ligam o(s) empreendimento(s) aos equipamentos públicos e demais usos (de comércio e serviços) avaliados pelo Indicador 3 – Usos Cotidianos
QUALIFICAÇÃO DOS RESULTADOS	BOM	Todos os elementos são completos no projeto, nos percursos aos pontos de transporte e aos equipamentos e serviços obrigatórios descritos no Indicador 3 – Usos Cotidianos
	ACEITÁVEL	Todos os elementos são completos no projeto e nos percursos até os pontos de transporte identificados no Indicador 1 – Opções de Transporte.
	INSUFICIENTE	Há trechos não completos de algum dos três elementos no projeto
BASE DE DADOS	Para responder aos parâmetros deste indicador foram utilizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do empreendimento;</li> <li>• Imagens de satélite (como as do <i>Google Maps</i>), fotos aéreas etc.;</li> </ul>	

	• Informações colhidas em campo.
DETALHAMENTO (AJUSTE)	- Não foram necessários ajustes nesse indicador
<b>DADOS LEVANTADOS</b>	
1	<p>Análise do CRNM:</p> <p>(1) espaço de circulação –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• calçadas: foram projetadas com 1,20m (Figura 121), porém em 2023 estas calçadas estão deterioradas, com piso interrompido e parte gramadas e muitas deixaram de existir devidos aos acréscimos realizados na parte frontal das edificações. (Figura 122)</li> <li>- Nunca possuíam área para instalação de postes e mobiliários urbanos e canteiros.</li> <li>- Não existem pontos de travessia determinados</li> <li>- O abrigo do ponto de ônibus é utilizado pelos dois conjuntos habitacionais, o material de sua cobertura é telha de fibrocimento o que não oferece um bom isolamento térmico, ficando extremamente quente em dias de calor e somente em uma lateral o abrigo possui uma proteção contra chuvas e ventos, em policarbonato. (Figura 123)</li> </ul> <p>(2) iluminação – a rede de iluminação está suficientemente dimensionada dentro nas ruas do CRNM, não deixando espaços de circulação mal iluminados. Os únicos pontos que não possuem iluminação suficiente segundo relato dos moradores entrevistado são o abrigo do ponto de ônibus, e a área ocupada pelo campo de futebol e playground, na parte posterior do conjunto.</p> <p>(3) arborização – o CRNM foi entregue em 2011 sem nenhuma arborização, com o passar dos anos os próprios moradores fizeram o plantio de árvores, o plantio foi feito na via, sem obstruir as calçadas, porém de espécies variadas e em diferentes períodos, o que não proporciona ainda sombreamento completo na circulação de pedestres. Algumas ruas são bastante sombreadas e outras não. (Figura 124)</p> <p>Análise do RVII:</p> <p>(1) espaço de circulação –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• calçadas: foram projetadas com 1,50m (Figura 125), sem obstruções e seguindo a inclinação das vias.</li> <li>- Não possuem área mínima de 75 cm destinada a instalação de postes e mobiliários urbanos e canteiros.</li> <li>- Não existem pontos de travessia determinados.</li> <li>- O abrigo do ponto de ônibus é o mesmo descrito na análise do CRNM</li> </ul> <p>(2) iluminação – a rede de iluminação está suficientemente dimensionada dentro nas ruas do RVII, não deixando espaços de circulação mal iluminados.</p> <p>(3) arborização – o RVII, teve o plantio das árvores realizados pela construtora, na conclusão das obras em 2016, como o conjunto somente foi entregue aos moradores em 2022, como exposto no capítulo 3 desta pesquisa, o conjunto habitacional em 2023 possui arborização com sombreamento bastante eficiente em todas as ruas. (Figura 125)</p>
2	Quanto aos percursos que ligam os conjuntos aos equipamentos públicos

	e demais usos, temos duas situações. Os equipamentos e usos que ficam localizados entre os dois conjuntos habitacionais, possuem calçadas adequadas e iluminação, mas não possuem arborização. E para acessar os equipamentos que ficam localizados na vila, o percurso não é dotado inteiramente de calçadas e arborização. A iluminação é suficiente, porém falta um equipamento que proporcione a travessia da rodovia de forma segura.
<p>QUALIFICAÇÃO DO INDICADOR REDE DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES</p> <p><b>INSUFICIENTE</b></p>	

Fonte: elaborada pela autora (2022) a partir da FAIU (ITDP; LABCIDADE, 2014)

Figura 121 – Imagens do CRNM, em 2011, época de sua inauguração, com as calçadas executados de acordo com o projeto



Fonte: <https://www.facebook.com/novamuriae/>. Acesso: em 24 jan. 2023.

Figura 122 – Imagens do CRNM, em 2022, com as calçadas deterioradas e ocupadas pelos acréscimos das construções



Fonte: Acervo da autora, editado pela autora, 2022

Figura 123 – Imagem do abrigo do ponto de ônibus utilizado pelos moradores dos CRNM e do RVII



Fonte: Acervo da autora (2023).

Figura 124 – Imagem da arborização ainda insuficiente para sombreamento das áreas de circulação de pedestres no CRNV



Fonte: Acervo da autora 2022.

Figura 125 – Calçadas executadas conforme o projeto e presença de árvores para sombreamento no RVII



Fonte: Acervo da autora (2022).

No próximo item da pesquisa serão analisados os resultados obtidos com a qualificação de cada indicador proposto pela FAIU, utilizando-se os referenciais teóricos e relacionando-os as considerações apuradas nas entrevistas com moradores da Vila do Distrito do Vermelho, do CRNM e do RVII.

## **5.2 Relação entre os Resultados Obtidos e as Condições de Inserção Urbana dos Conjuntos Habitacionais no Distrito do Vermelho**

A avaliação da inserção urbana dos conjuntos habitacionais em estudo por meio da Ferramenta desenvolvida pelo LabCidade e o ITDP (2014), propõe além da análise da localização, considerar os atributos do entorno e os impactos do próprio empreendimento sobre o tecido urbano onde é implantado. Segundo ITDP e LabCidade (2014):

Ao se avaliar a inserção de um conjunto habitacional, ele passa a ser visto como fator constitutivo das condições urbanísticas de uma determinada localidade, um elemento ativo na constituição do padrão de urbanidade desse lugar, interferindo em aspectos como o desenho da malha urbana, o parcelamento do solo, a infraestrutura, a permeabilidade do espaço construído, os padrões de uso e ocupação do solo, a proporção entre usos residenciais e não residenciais, a disponibilidade de áreas de uso comum, a adequação entre oferta e demanda por equipamentos e serviços públicos, a diversidade funcional e arquitetônica, e assim por diante. (ITDP; LABCIDADE, 2014, p.40)

Nesse ponto desta pesquisa, como trata-se de empreendimentos já consolidados e não a serem implantados quando seria o momento ideal para aplicação da FAIU. Além das condições existentes, e expostas em cada um dos

indicadores qualificados no item anterior, observou-se como os conjuntos impactaram o distrito onde foram implantados, avaliando se contribuíram para qualificá-las ou se, ao contrário, agiram no sentido de agravar problemas que já existiam.

As análises realizadas foram além dos aspectos qualitativos ao utilizar os parâmetros mensuráveis propostos pela FAIU. Foram identificados os fatores fundamentais ao se avaliar as condições de urbanidade e quais seriam os parâmetros considerados adequados. Para verificar cada um dos indicadores da ferramenta, foram necessárias visitas de campos, realização de entrevistas com moradores, observação de imagens de satélite e levantamento de dados secundários.

Para que o empreendimento seja considerado aprovado pela FAIU, é necessário que atinja no mínimo a qualificação de aceitável em todos os nove indicadores. Se um único indicador, tiver uma qualificação "Insuficiente", o projeto do empreendimento que está sendo avaliado não está de acordo com padrões mínimos de inserção urbana e, portanto, não deve ser aprovado até que se reveja(m) o(s) problema(s) apontado(s) pelo indicador que o reprovou. Somente qualificações como "Aceitável" e "Bom" implicam boas condições de inserção urbana e a consequente aprovação do empreendimento analisado. (ITDP; LABCIDADE, 2014, p. 68)

É fácil entender por que um único indicador não pode passar sem ao menos atingir a qualificação aceitável, isso porque trata-se de um conjunto de fatores encadeados que vão garantir as condições adequadas de inserção urbana. O objetivo principal na produção da habitação de interesse social, como defendido no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 (BRASIL, 2001) e declarado pelo próprio programa MCMV (BRASIL, 2009), seria a produção de moradia digna. Segundo ITDP; LabCidade (2014), moradia digna é constituída das condições de habitabilidade<sup>56</sup>, e de condições que possibilitem o acesso a serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; as condições de inserção urbana dos conjuntos habitacionais devem propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social para seus moradores, incluído o acesso aos meios de sobrevivência e/ou ao trabalho.

Os resultados obtidos pela aplicação da FAIU no CRNM e no RVII, totalmente ao inverso do objetivo a ser alcançado com um projeto adequado e que garanta boas condições de inserção urbana, mostra que somente um indicador foi considerado Bom

---

<sup>56</sup> O conceito de habitabilidade, para Bonduki (2009), diz respeito ao conjunto de aspectos que interfeririam na qualidade de vida e na comodidade dos moradores, bem como na satisfação de suas necessidades físicas, psicológicas e socioculturais.

para os dois conjuntos. Outros dois indicadores atingiram a qualificação aceitável, porém não para os dois conjuntos. Um indicador foi considerado Aceitável para o CRNM porém Insuficiente para o RVII e o outro indicador foi considerado Bom para CRNM e Aceitável para o RVII.

Aqui cabe relacionar os resultados obtidos com a aplicação da FAIU e as declarações dos moradores coletadas com as entrevistas realizadas, e que serviram para corroborar qualitativamente o que os parâmetros mensuráveis revelaram. A partir da observação do que foi analisado em cada tema essa relação será apresentada a seguir.

Inicialmente o tema 1 – Transporte, abordou as questões de mobilidade, compreendendo o acesso a redes de transporte público e a existência de barreiras à circulação. Nos dois indicadores elencados nesse tema, Opções de Transporte e Frequência do Transporte, a qualificação obtida foi Insuficiente. Os motivos que levaram a essa qualificação foram a existência de uma única opção de itinerário e a escassez de horários disponíveis ao usuário do transporte público. Confirmando essa deficiência, todos os trinta entrevistados, dez de cada conjunto habitacional e dez moradores da vila do distrito, atribuíram como principal problema encontrado ao se morar nestes locais, as condições insuficientes do transporte público para acesso à Sede do Município.

Apesar de uma qualificação aceitável para a oferta dos equipamentos de uso cotidiano, que veremos a seguir, o distrito não oferece aos seus moradores autossuficiência em termos de oferta de emprego e todos os tipos de comércio e serviço demandados. Além disso, muitos moradores dos conjuntos habitacionais, tiveram sua moradia anterior na Sede do Município, onde mantem vínculos sociais e comerciais. Esses fatos refletem a necessidade de deslocamentos regulares, e pela impossibilidade de arcar com os custos de aquisição e manutenção de um automóvel ou serviços de transporte por aplicativo, esses moradores apresentam uma forte dependência da rede de transporte público.

Declarações como na Entrevistada 6, moradora do CRNM, que tinha sua residência anterior no Bairro São José, bairro periférico da Sede do Município, confirmam as condições verificadas na qualificação dos indicadores. Quando perguntada sobre as condições de deslocamento comparadas as de sua moradia anterior, constata que:

[...] São piores, porque não tem a opção de ir a pé para os lugares e os

horários de ônibus são péssimos durante a semana e quase não tem horário no final de semana. O livre<sup>57</sup> fica cerca de 35 reais então é bem inviável só em caso de perder o ônibus e ter um compromisso marcado na cidade, que eu utilizo. (ENTREVISTADO 6 – MORADORA DO CRMV)

Como exposto ao apresentar a Ferramenta utilizada nesta pesquisa, a conexão dos conjuntos habitacionais a diversas áreas da cidade, com essa articulação por meio do transporte público é uma condição de urbanidade fundamental. Os deslocamentos são necessários, porém ao torná-los inevitáveis para a garantia de uma qualidade de vida minimamente satisfatória, outros problemas são gerados como, o aumento nos custos familiares e a diminuição da renda e do tempo livre para gozar de opções de lazer e cultura.

Ao serem questionados sobre os custos familiares comparados ao da moradia anterior, todos os entrevistados dos conjuntos habitacionais, que não possuíam um meio de transporte próprio, afirmaram que os custos aumentaram e motivados pelos gastos com transporte público.

Os moradores dos conjuntos e da vila do Distrito, dispõem apenas de uma linha de ônibus que faz o itinerário Distrito– Sede, as outras duas linhas que passam pelo local e atendem os moradores, são de ônibus em trânsito que possuem destino a outros municípios, portanto apresentam poucos horários, sem pontualidade e com custo maior. Além disso a distância entre o Distrito e a Sede não é passível de ser percorrido a pé, e a única via de percurso é a Rodovia BR 356, que não possui acostamento, representando um perigo ao pedestre e impossibilitando até mesmo o trânsito para ciclistas.

É necessário observar que além das demandas diárias que são afetadas pelas condições insuficientes do transporte público, também as demandas esporádicas são prejudicadas pela ausência de horários que possibilitam aos moradores desfrutar de eventos culturais e festividades promovidas pela administração pública. Geralmente esses eventos são realizados no período noturno, aos finais de semana e feriados, e os últimos horários disponíveis de retorno da Sede ao Distrito, são nos dias úteis as 18:20hs e em domingos e feriados às 18:00hs. Essa foi uma queixa repetida nas entrevistas, ao serem questionados sobre se sentem incluídos no Município de Muriaé, muitos declararam que não se sentem contemplados ou participativos na

---

<sup>57</sup> O *Livre App* é um *Aplicativo* de Mobilidade Urbana, uma plataforma que conecta motoristas parceiros com usuários por meio de um aplicativo para *smartphones*.

administração pública, principalmente pela falta de assistência em relação ao transporte público.

Foram constatadas na análise do tema transporte, após a avaliação da inserção urbana dos conjuntos habitacionais CRNM e RVII com a utilização da FAIU, as condições são insuficientes no que diz respeito à diversidade de itinerários, à frequência do serviço, ao tempo de deslocamento diário e ao impacto dos custos com transporte no orçamento familiar.

Para ratificar a importância da questão da mobilidade na garantia de moradia digna e na adequada inserção urbana dos conjuntos habitacionais, Gomide (2003) afirma que,

A existência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode aumentar consideravelmente a disponibilidade de renda e tempo dos mais pobres, propiciar o acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, lazer) e às oportunidades de trabalho. (GOMIDE, 2003, p. 08).

Nesse sentido, o transporte coletivo de qualidade, possibilitada pela ação responsável da administração pública, se coloca como um importante instrumento de combate à pobreza urbana e de promoção da inclusão social.

O tema 2 da FAIU, objetiva avaliar a oferta de equipamentos, comércio e serviços no entorno dos conjuntos habitacionais. Importante ponto é aqui levantado ao classificar os tipos de usos como cotidianos, eventuais e esporádicos, não só analisando sua frequência, mas o usuário principal que irá utilizá-lo e sua capacidade de acesso. Dessa forma, a qualificação é dada pela presença do equipamento, comércio e serviço em determinada distância a ser percorrida a pé ou com a utilização do transporte público, dependendo do tipo de uso.

Os resultados obtidos pela aplicação da FAIU no CRNM e no RVII, mostrou que somente um indicador relativo ao Uso Esporádico foi qualificado como Bom para os dois conjuntos. Como apresentado no item que avaliou especificamente esse indicador, são considerados de usos esporádicos pela FAIU, os Hospitais, Centro de Administração Pública, Instituições de Ensino Superior, Bancos, Cinema, Teatro, Parque Urbano, Museu, Hipermercado e Cartório. O indicador recebeu a melhor qualificação possível e isso se justifica pela composição do parâmetro, que foi estabelecido pela ferramenta. Para ser considerado bom o equipamento deveria ser

acessado com até uma hora de percurso em transporte público. Vale lembrar que a FAIU foi desenvolvida tendo como base de análise de conjuntos habitacionais implantados em cidades médias de regiões metropolitanas, onde certamente as distâncias e os percursos de deslocamento estão em outra escala de aceitação se comparadas a uma cidade média de região não metropolitana como Muriaé. O percurso de uma hora em transporte público em Muriaé é mais do que suficiente para atravessar de ponta a ponta a cidade e acessar os equipamentos listados independente do período do dia ou das condições do trânsito.

Por isso é importante aqui expressar a insatisfação dos moradores entrevistados, mais uma vez quanto as condições do transporte público a eles ofertado, porque uma vez que as condições de transporte são insuficientes, como foi apresentado anteriormente, não será possível oferecer acessibilidade<sup>58</sup> aos equipamentos de uso esporádicos, mesmo não ficando distantes a mais de uma hora dos conjuntos habitacionais.

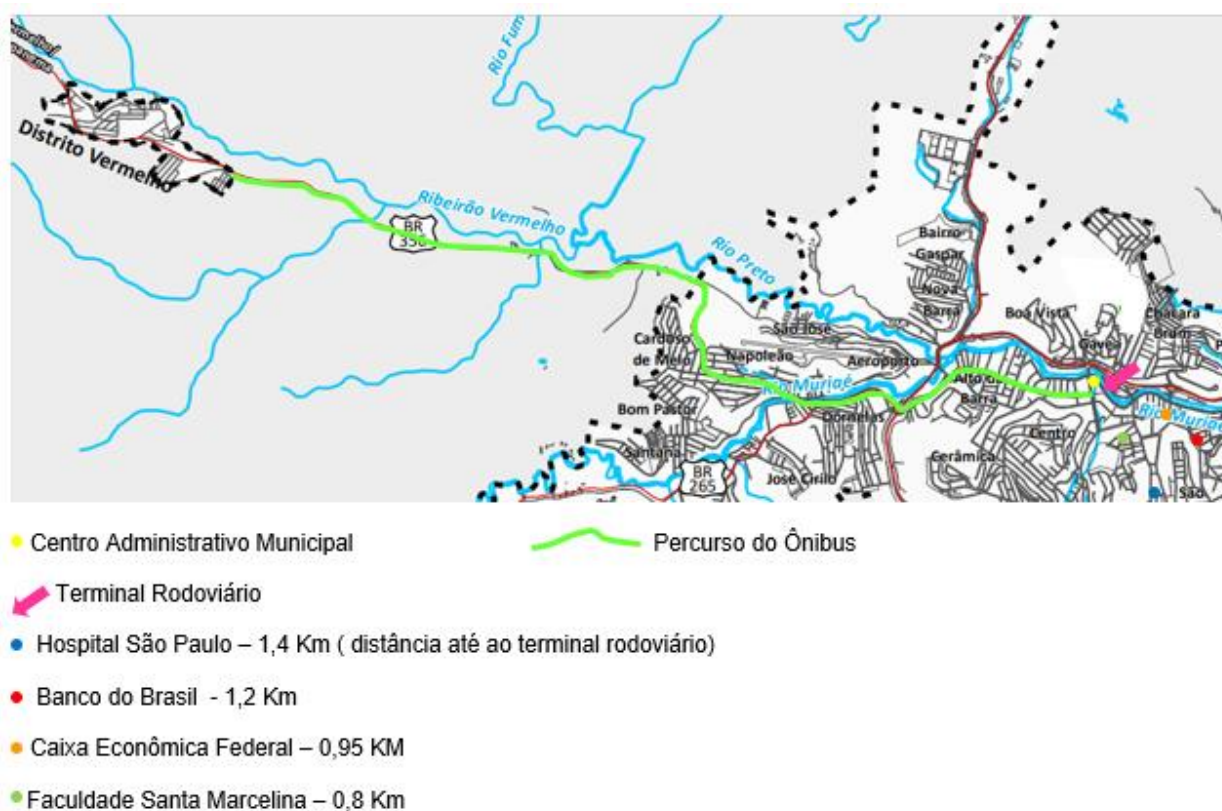
Outra situação apontada pelos entrevistados, tanto moradores dos conjuntos como moradores da vila do Distrito, é relativa ao percurso realizado pela linha de ônibus que os atende. O ônibus não transita pelo centro da cidade, seu ponto de desembarque é o terminal rodoviário, e por isso para acessar diversos equipamentos e a área de concentração de comércio e serviços, é necessário complementar o percurso de outra forma.

O percurso é realizado entre o terminal rodoviário da Sede do Município e o Distrito do Vermelho, as paradas para embarque e desembarque são realizadas nos mesmos pontos de ônibus existentes e utilizados pela empresa de transporte coletivo urbano, ao longo desse percurso. Porém como pode ser observado na Figura 126, o percurso no sentido Distrito-Sede, passa pelos Bairros Cardoso de Melo, Napoleão, Dornelas, Barra e desembarca no Terminal Rodoviário. O ônibus não chega ao centro da Cidade onde se concentram os serviços de uso esporádico, para acessar os equipamentos classificados como obrigatórios nesse indicador da FAIU, ainda é necessário que o morador faça o complemento do deslocamento a pé ou em outro meio de transporte, uma linha de ônibus urbano ou por carros de aplicativo.

---

<sup>58</sup> De acordo com Vasconcellos (2001), a acessibilidade, medida mais direta dos efeitos de um sistema de transporte, pode ser vista como a facilidade de se atingir os destinos desejados. A acessibilidade pode ser avaliada pelo número e pela natureza dos destinos desejados que podem ser alcançados por uma pessoa, levando-se em conta o tempo e o custo necessários.

Figura 126 – Localização dos equipamentos de Uso Esporádico Obrigatórios, representação do percurso do transporte público, marcação das distâncias complementares ao trajeto do ponto final de desembarque até aos equipamentos



Fonte: Geo Brasiliis, 2021, editado pela autora (2023).

No indicador Usos Cotidianos, a qualificação foi aceitável para as condições apresentadas em relação ao CRNM e para a parte inicial do RVII, que nesta pesquisa foi nomeada como RVII- parte 1. Para o RVII – parte 2, como foi nomeada a parte superior do conjunto habitacional, que fica locada na maior cota do desnível, as condições encontradas quanto ao indicar de Uso Cotidiano, foi Insuficiente. Os equipamentos, comércio e serviços considerados de Uso Cotidiano pela FAIU, encontram-se praticamente todos localizados na Vila do Distrito do Vermelho, a única exceção é a lotérica ou caixa eletrônico. Sendo a falta desse equipamento bastante relatado como uma insatisfação dos entrevistados.

Apesar dos equipamentos existentes na vila, serem acessados com menos de 1000 metros de distância do caso da CRNM e da parte 1 do RVII, os moradores dos conjuntos habitacionais apontam como um grande obstáculo a barreira formada pela rodovia BR356, que precisam transpor para cessar a vila. Quando questionados sobre as atividades das compras do dia-dia, se as condições são melhores ou piores se comparar as suas moradias anteriores, todos os entrevistados consideraram uma

piora nas condições e muitos atribuíram esse fato a necessidade de atravessar a rodovia, que é chamado por eles de asfalto.

Ficou mais difícil, porque quando não tem carro é necessário ir de ônibus, que demora a chegar e não vai até próximo ao mercado. Muitas pessoas têm a impressão de que o Nova Muriaé é encostado no Vermelho, porém não é, para chegarmos lá é preciso atravessar um asfalto escuro, deserto e sem policiamento, o que impede de ir durante a noite, por exemplo.  
(ENTREVISTADO 4 – MORADOR DO RV II)

A diferença nas condições de acesso dentro do mesmo empreendimento como é o caso da parte 1 e da parte 2 do RVII, é uma questão que apareceu com frequência durante as entrevistas e por isso ao analisar os parâmetros do indicador de Uso Cotidiano da FAIU, onde ficou comprovada uma qualificação diferente para as “duas partes” do conjunto, foi decidido abordar essa diferença na pesquisa.

O projeto do loteamento onde está implantado o RVII, 47 unidades habitacionais na primeira porção da gleba, onde o desnível em relação a rodovia é menor, e, portanto, o acesso ao ponto de ônibus, aos equipamentos implantados entre os dois conjuntos (escola e creche), e o acesso à vila é facilitado quando comparado as outras unidades habitacionais locadas no topo do loteamento.

Existe uma separação física entre estas duas partes, um intervalo sem construção de unidades habitacionais, devido a declividade natural do terreno, como pode ser visto na Figura 127, que de certa forma setoriza o RVII. Como as unidades habitacionais, com exceção das adaptadas a pessoas com necessidades sociais, tiveram seus respectivos proprietários definidos por sorteio, não existe uma insatisfação ou revolta com estas condições. Somente aparecem nas entrevistas comentários como, “ os lá de baixo tiveram mais sorte”, ou “se eu tivesse sorte tinha conseguido uma casa lá embaixo”. Caso os ônibus transitassem nas vias do conjunto, ou o projeto tivesse proposto outros pontos de acesso para pedestres partindo da parte 2 do conjunto em direção à vila, talvez essa diferença não seria tão sentida pelos que se consideram desprivilegiados.

Figura 127 – Representação do intervalo existente entre as duas partes do RVII



Fonte: Google Earth (2023), editado pela autora (2023).

Quanto aos Usos Eventuais, esse indicador foi qualificado como Insuficiente para os dois conjuntos habitacionais. Em relação aos usos classificados como eventuais complementares, a qualificação poderia ter sido considerada Aceitável, pois existem pelo menos sete estabelecimentos relativos a esses usos na própria vila do distrito e acessível com percurso a pé de no máximo 20 minutos. Porém dentre os Usos Eventuais Obrigatórios, cujo parâmetro da FAIU condiciona a existência de todos, para que se possa qualificar o indicador como aceitável, falta um equipamento muito importante, a Unidade de Saúde com Pronto Atendimento.

Esse é outro ponto onde os entrevistados manifestaram bastante insatisfação. Com a entrega das casas do RVII, foi inaugurado o serviço da Equipe de Saúde da Família, em uma área do Espaço Comunitário, de forma improvisada, enquanto não é construída a UBS prevista para a área Institucional entre os dois conjuntos. Essa equipe inicialmente está a serviço dos moradores do RVII e os moradores do CRNM continuam em atendimento da UBS da vila. Em entrevista com a Assistente Social do CRAS, foi confirmado objetivo de passar a atender os moradores dos dois conjuntos

na nova UBS, que por enquanto não possui estrutura suficiente para isso. A insatisfação dos moradores do CRNM é quanto à falta de especialidades na UBS da vila e no pouco disponibilidade de atendimento. Segundo relato dos moradores entrevistados, os agendamentos são realizados na sexta-feira de manhã para atendimento na semana seguinte, e não existem “fichas” disponíveis para todos os interessados.

Não existe um pronto-atendimento em funcionamento na vila do Distrito, visto que a UBS funciona em horário comercial, os moradores são atendidos pelo serviço de uma ambulância que presta serviço 24 horas, para transporte de pacientes para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), na sede do Município. Por causa desse quesito que o indicador foi qualificado como Insuficiente, pois não existe um transporte coletivo que leve os moradores até a UPA com trinta minutos como estabelecido no parâmetro da FAIU, pois como foi apresentado anteriormente o desembarque é realizado na rodoviária o seria ainda necessário um deslocamento complementar para chegar a UPA.

Quando questionados sobre os serviços públicos prestados nos equipamentos existentes na vila, os moradores dos conjuntos relatam muita insatisfação principalmente com a área da saúde. Quanto a infraestrutura urbana, abastecimento de água, luz, limpeza urbana, são unânimes em manifestar satisfação. O serviço realizado pelo CRAS foi muito bem qualificado pelos entrevistados, porém quando o assunto é saúde, algumas declarações são bastante categóricas em apontar os problemas.

O posto de saúde é péssimo e o serviço de ambulância não é eficiente para o atendimento de todas as áreas que é responsável. Além disso a vaga de um pediatra no posto são apenas 8 fichas para um só médico que atende toda a região, então é necessário madrugar na frente do posto para conseguir ser atendido. (ENTREVISTADA 7 – MORADORA DO CRNM)

Como apresentado nesta pesquisa e nos indicadores elencados na FAIU, para se garantir inserção urbana, qualificar a oferta de equipamentos, comércio e serviços é fundamental. O próprio PMCMV, exige dos municípios antes da efetivação do contrato a elaboração do RDD, com o objetivo de garantir que os empreendimentos sejam implantados de modo a não causar impactos negativos nas áreas onde serão inseridos, e para garantir que os novos moradores alcancem o direito à moradia plena. Segundo Benetti, Peclý e Andreoli (2017, p. 79), o conceito de moradia plena, se

expressa na demanda por uma série de atividades que não se desenvolvem no terreno estrito da habitação, mas que acontecem no seu entorno e sem as quais a qualidade de vida urbana se vê diminuída.

Nesse sentido como abordado pela FAIU, o tema ligado a oferta de equipamentos, comércio e serviços está diretamente ligado as condições do tema transporte. Até mesmo os parâmetros são medidos por tempo de deslocamento. A mobilidade se apresenta como um importante fator de atribuição de qualidade de vida aos moradores dos conjuntos habitacionais, pois quanto menor a renda, maior é a necessidade de ter serviços disponíveis a baixo custo.

Quanto maior for o número e a qualidade dos serviços oferecidos nas proximidades, menores serão os deslocamentos necessários. Assim, segundo Benetti, Pecly e Andreoli (2017, p. 84), essa medida serve como valor positivo tanto para os moradores, que terão menor custo e mais tempo livre, de melhor qualidade na vizinhança. E serve como valor positivo para o município coletivamente, à medida que ao diminuir os deslocamentos necessários, conseqüentemente serão diminuídos os gastos com manutenção de estradas e oferta de transporte público, e teremos uma redução na poluição ambiental.

O tema 3 da FAIU, aborda as características de desenho urbano dos conjuntos habitacionais e da área onde ele se insere, o objetivo é avaliar o nível de integração com a vizinhança. Os resultados obtidos com a aplicação da FAIU segundo os quatro indicadores desse tema, apresentam a qualificação Bom para o CRNM e Aceitável para o RVII, no indicador Tamanho das Quadras e qualificação Insuficiente para os outros três indicadores, Relação com o Entorno, Aberturas para o Espaço Público e Rede de Circulação de Pedestres.

A utilização da FAIU, nesse tema em específico, serviu para sistematizar com a aplicação de parâmetros e métricas o que foi claramente perceptível na pesquisa de campos ao visitar o local. As entrevistas revelavam o que a qualificação dos indicadores veio a confirmar. As condições de inserção urbana alcançadas pelo projeto dos conjuntos habitacionais são insuficientes.

O primeiro ponto a ser observado e que determina diretamente a falta de conexão entre os conjuntos e a vila do Distrito é a existência inquestionável da barreira física representada pela Rodovia BR356. Ao longo de todo o processo da pesquisa, diversas vezes surgiu nas entrelinhas o questionamento: E se os conjuntos tivessem sido implantados do outro lado da rodovia? E se eles estivessem realmente colados a

vila já existente no distrito? Esta pesquisa não é capaz de analisar o que não aconteceu, mas certamente buscou conhecer e avaliar os efeitos da escolha inversa.

Entendido que a rodovia é um elemento divisor, porém transponível, segundo o ITDP e LabCidade (2014), esse tipo de barreira é um atributo morfológico que impacta negativamente a relação das pessoas com o espaço público, não contribuindo para que se alcancem condições satisfatórias de urbanidade. Nas entrevistas os moradores dos conjuntos habitacionais quando questionados se conheciam algum morador da vila, declaram em sua maioria que conhecem somente os que trabalham nos equipamentos públicos de prestação de serviço, mas não existe convivência. E os moradores da Vila em sua maioria declararam conviver por questões profissionais com alguns moradores do conjunto que estão empregados na vila.

A condição de implantação dos conjuntos separados da vila pela rodovia, tornou mais difícil a aplicação dos sistemas propostos pela FAIU, alguns parâmetros perderam o sentido pois buscavam avaliar, integração e articulação com a vizinhança, quando os conjuntos se encontravam fisicamente desconectados da vila sua vizinha. Por isso algumas análises foram realizadas considerando a integração e articulação entre os conjuntos que apesar de estarem do mesmo lado da rodovia, possuem um limite entre eles representado pela topografia do local.

A característica monofuncional dos conjuntos habitacionais implementados pelo PMCMV, quando acumulam essa condição de desconectados da malha urbana por algum elemento limitador como é o caso dos objetos desta pesquisa, está destinado a formar um tecido urbano fragmentado. Como trabalhar conceitos como permeabilidade e diversidade em espaços que se originam nessas condições.

O conceito de diversidade difundido por Jane Jacobs (2011), abordado na análise do indicador Relação com o Entorno, compreende a socialização como instrumento de vitalidade urbana, para isso propõe um tecido urbano cheio de usos cruzados evitando a especialização funcional. Nan Ellin (2006) propõe espaços híbridos, capazes de desenvolver diversidade de usos e serviços, movimentando e tornando seguros os espaços em qualquer período do dia.

No indicador Relação com o Entorno, a qualificação dos conjuntos é insuficiente porque o parâmetro apresentou um cálculo que leva em consideração o perímetro do conjunto que tem contato com o entorno efetivamente urbano e no caso dos conjuntos objeto desta pesquisa esse perímetro não existe.

Em relação ao indicador Tamanho das Quadras, o resultado do CRNM foi

qualificado como Bom e o RVII como aceitável. Nesse quesito o projeto do CRNM realmente apresenta quadras bem dimensionadas , promovendo muitas esquinas e diversas possibilidades de percurso para acessar as áreas do conjunto. Inclusive esse aspecto colabora para a sensação declarada pelos moradores do CRNM nas entrevistas, quando questionados sobre se se sentiam inseguros em algum lugar específico do conjunto, 40% dos entrevistados identificaram a via de acesso à vila localizada após a travessia da rodovia, portanto fora do conjunto, como o local onde se sentiam inseguros. Nenhum dos entrevistados declarou se sentir em algum local do CRNM.

A qualificação de aceitável para esse indicador no RVII, não reflete as considerações dos moradores entrevistados. A dimensão da maior quadra é de 250 metros de comprimento, um pouco acima do limite especificados pela portaria 146/2016 relacionada aos empreendimentos do PMCMV, e que estabelece 200 metros como comprimento máximo das quadras. Na aplicação dos parâmetros do indicador, as quadras do RVII estão na qualificação aceitável da FAIU. Porém devido a topografia do terreno, os moradores quando questionados sobre as condições do percurso a pé dentro do conjunto, se queixaram exatamente do comprimento das quadras, que os obriga a caminhar todo o comprimento da quadra, muitas vezes morro acima, enquanto poderiam existir atalhos se o projeto propusesse vias transversais.

O indicador Aberturas para o Espaço Público, que propõe avaliar a relação entre o espaço público e o espaço privado produzida pelos conjuntos habitacionais, foi qualificado como Insuficiente para o CRNM e o RVII. A dificuldade em aplicar os parâmetros desse indicador ficou relacionada a considerar ou não o limite com a rodovia, como uma divisa entre espaço público e o espaço privado dos conjuntos. Diferente dos exemplos abordados no material que compõe a FAIU, os conjuntos em estudo não possuem muros, o que lhes conferem permeabilidade visual, mas de certa forma a topografia já apresentada nesta pesquisa também como um elemento limitador, define na configuração do projeto do urbano dos conjuntos, um único ponto de acesso.

O conceito de permeabilidade, proposto por Nan Ellin (2006), busca compreender a trama da área urbana preexistente e buscar por meio do desenho urbano incorporá-la ao desenho dos conjuntos habitacionais. A autora busca destacar a ideia da conexão capaz de ativar espaços e criar lugares com intensidade, onde pessoas e atividades sejam convergentes. (ELLIN, 2006, p. 38). Os CRNM e o RVII ,

não conseguem estabelecer conexão com o traçado da Vila do Distrito, pois as barreiras físicas representadas pela rodovia e pela topografia convergem para o isolamento dos conjuntos.

O que conclui Ellin (2006) pela falta de permeabilidade ocasionada pela implantação dos conjuntos onde existe a barreira física, como é o caso do CRNM e o RVII, ou a construção da própria barreira com muros e grades, é facilmente identificável nos conjuntos objetos desta pesquisa. Essa prática proporciona pouca vitalidade no entorno, estimula um cenário de monotonia espacial por conta da repetição das construções padronizadas, e promove a negação das ruas como espaço democrático de sociabilidade. (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 122)

O último indicador da ferramenta e do tema desenho e integração urbana, aborda a rede de circulação de pedestres, e objetiva avaliar os caminhos quanto aos padrões de acessibilidade e qualidade. Nesse conjunto considerado a rede de circulação, a ferramenta inclui nessa avaliação a rede de iluminação e a arborização.

A qualificação desse indicador foi Insuficiente, alguns parâmetros propostos no indicador foram cumpridos pelos conjuntos. Principalmente pelo RVII, que foi entregue em junho de 2022, portanto ainda tem suas condições construtivas bem conservadas, e as condições ideais estabelecidas na ferramenta são encontradas. A qualificação insuficiente se deve a que se apenas um dos elementos: calçadas, ponto de acesso a transporte, iluminação ou arborização, não estivesse completo, já seria condição para não ser qualificado como bom ou aceitável. E desse modo os conjuntos não se enquadram nas condições favoráveis.

Quanto a iluminação, conforme verificado em visita ao local, não existem espaços de circulação que não estejam iluminados. A insatisfação dos moradores dos conjuntos, como já citado é em relação a iluminação da via de acesso a vila, que apesar de estar fora da área dos conjuntos se enquadra aos parâmetros de qualificação do indicador. Visto que para ser considerado bom o percurso para alcançar os equipamentos e serviços obrigatórios descritos no indicador 3, devem estar contemplados.

A arborização do RVII, encontra-se produzindo sombreamento eficiente nos caminhos, devido ao tempo em que foi plantada, na conclusão das obras em 2016 e, portanto, já está sendo cultivada há seis anos. As árvores foram padronizadas e plantadas pela construtora. Já o CRNM foi entregue aos moradores sem nenhuma arborização e de modo desordenado cada morador plantou uma espécie de árvore de

frente a sua casa, muitas pouco indicadas para o objetivo proposto e em local impróprio.

Quanto às calçadas, o RVII, apesar da topografia bem acentuada, o projeto contemplou calçadas em conformidade com a inclinação do terreno, sem a presença de qualquer tipo de obstáculo ou degrau, com 1,50 de largura, em revestimento de cimentado antiderrapante. Porém em nenhum ponto foi executada a rampa de rebaixamento de guia confirma a NBR 9050 para acesso de pessoas com mobilidade reduzida.

A CRNM já com 11 anos de existência, sofreu uma degradação das calçadas e em muitos casos, as unidades habitacionais foram ampliadas invadindo essas áreas e obrigando o trânsito dos pedestres pelas ruas. Os espaços de afastamento entre as edificações, considerados espaços residuais, porque legitimamente não possuem a um proprietário, não são cuidados, encontram-se péssimo estado ou são utilizados indevidamente para ampliação das edificações. (Figura 67)

Nas entrevistas, ao serem questionados se tinham conhecimento de alguma construção em local público, que não deveria acontecer dentro dos conjuntos, alguns moradores do CRNM, apontaram as construções nas áreas de afastamento, que eles chamam de becos. E as ampliações sobre as áreas das calçadas foram apontadas como indevidas. Os moradores do RVII, apesar do pouco tempo de uso da moradia, revelaram preocupação com as ampliações que já estão sendo feitas nos espaços frontais dos lotes, áreas remanescentes das construções.

Nestas áreas frontais do lote, foi previsto o uso como espaço para futura ampliação, ela pertence a unidade habitacional e os entrevistados não declararam ter nenhum conhecimento de alguma restrição para utilizá-la. Infelizmente o projeto da unidade habitacional, como está executado, não apresenta nenhuma condição prévia para que isso ampliação aconteça com qualidade, de modo que traga as mínimas condições de conforto para a habitação. O que se encontra em visita ao local, são muitas obras sem responsáveis técnicos, sem nenhuma orientação profissional, executando ampliações, coberturas e muros que bloqueiam a ventilação e iluminação naturais dos cômodos frontais nas unidades. (Figuras 117 e 118)

As calçadas, mesmo fora desse contexto do conjunto habitacional, apresentam uma problemática relacionada a sua construção e conservação. Elas fazem parte do sistema viário, são um direito que deve ser garantido a todos, por isso inclusive existem normas para garantir sua acessibilidade, no entanto ela é dever do

proprietário do imóvel. E justamente por estar diante da casa ou do lote de alguém, esse proprietário por ter a obrigação de construí-la e o dever de conservá-la, muitas vezes se considera no direito de executá-la conforme sua vontade. Por isso é muito comum, inclusive na Vila do Distrito, encontrar rampas de acesso a garagem executada sobre a área da calçada, mobiliários de suporte para sacos de lixo fixados no meio das calçadas e degraus para vencer os desníveis dos terrenos impedindo totalmente a passagem dos pedestres. (Figura 128)

Figura 128 - Obstáculos nas calçadas em casa da vila do Distrito do Vermelho



Fonte: Acervo da autora (2022).

Para finalizar esse capítulo, após a utilização da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para empreendimentos de faixa 1 do PMCMV, e da análise dos resultados e impactos observados na qualificação de cada um de seus nove indicadores, foi verificado que diante dos resultados, diversas ações deveriam ser tomadas para aproximar as condições de inserção dos conjuntos, pelo menos aos parâmetros aceitáveis. Porém sabe-se que algumas medidas são possíveis e outras totalmente inviáveis.

Importância deve ser atribuída a utilização da ferramenta da forma como foi concebida, para orientar as equipes técnicas de aprovação de projetos nas Prefeitura,

ou técnicos encarregados pela aprovação dos projetos na Caixa Econômica Federal e no Ministérios das Cidades, e ainda pelos próprios profissionais engenheiros, arquitetos e urbanistas que trabalham para as construtoras de onde nascem esses projetos , quando então muitos destes erros poderiam ser evitados.

É certo que a realidade brasileira é muito variada e estabelecer normas gerais é sempre difícil. Os diferentes municípios, diversos nas escalas de tamanho, nas realidades econômicas e sociais requerem projetos diferenciados. Segundo Benetti, Peclly e Andreoli (2017, p. 134), essa diversidade cria uma grande dificuldade para as propostas da política habitacional, ao mesmo tempo que sinaliza a importância fundamental da análise local.

Há princípios que devem ser estimulados independente da variedade de características dos municípios, a fim de evitar a geração de problemas e de custos. Sofrem esses prejuízos os moradores, que encontram dificuldades para manutenção familiar e nem chegam a sonhar com uma ascensão social. E são prejudicados os municípios que são obrigados a ampliar sua infraestrutura e buscar uma forma de atender a demanda gerada em uma área distante da considerada prioridade de investimento. Enfim, “a política habitacional deve ser também uma política de construção de cidade” (BENETTI; PECLY; ANDREOLI, 2017, p. 138)

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar ao final dessa pesquisa foi confirmada a hipótese de que a inserção urbana dessas novas comunidades representadas pelos conjuntos habitacionais não se realiza de forma satisfatória, devido: 1 - à ruptura espacial com o distrito sede; 2 - à aproximação a uma localidade onde já existe um déficit nas condições básicas de moradia e; 3 - à baixa qualidade dos espaços destinados aos usos complementares à habitação nos conjuntos.

A pesquisa sobre o tema teve início no mestrado, e evoluiu para esta tese, que aborda um fenômeno identificado em Muriaé, e que também pode ser identificado nas grandes cidades: a desconexão das habitações de interesse social produzidas pelo PMCMV em áreas periféricas em relação ao tecido urbano. Os objetos desse estudo, o CRNM e RVII, localizados em um distrito de Muriaé, seguem essa lógica, uma vez que esses locais são desfavorecidos em relação à sua inserção urbana.

Foi identificado que a política habitacional desempenha um papel importante na consolidação do desenho das cidades. A construção dos conjuntos citados nesse estudo, distantes da Sede e próximos a um distrito, contribuiu para as condições insuficientes de inserção urbana verificadas. Isso confirma o que foi apresentado por Rolnik (2015), quando a autora mostra que a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata, contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres.

O principal problema apontado durante a pesquisa de mestrado foi a insuficiência do transporte e dos equipamentos públicos existentes no distrito do Vermelho. Nessa pesquisa de doutorado, observou-se que o problema se agravou com a implantação dos dois conjuntos, onde foram alocadas 867 novas moradias no distrito, distanciando os cidadãos das áreas onde habitavam anteriormente. Assim, o questionamento que se seguiu a essa constatação foi: quando implantados distantes da sede do município, e próximos a outra área urbana, em um distrito, essas novas moradias dispõem de condições de inserção urbana?

Com a aplicação da FAIU, foi possível concluir que as três condições apresentadas na hipótese são responsáveis pela insuficiente inserção urbana do CRNM e do RVII. Nenhuma das três escalas de análise propostas nessa pesquisa (localização no

Município, inserção no Distrito e a escala dos próprios conjuntos) apresentou condições que pudessem ser consideradas totalmente boas ou aceitáveis dentro dos três temas de análise sugeridos pela FAIU. Em algum indicador dentro dos temas (transporte; oferta de equipamentos, comércio e serviços; desenho e integração urbana) sempre houve condições insuficientes para atender os parâmetros estabelecidos pela ferramenta.

Com a realização das entrevistas foi percebido a assimetria quanto à avaliação da unidade habitacional, que os moradores consideram boa e a avaliação do conjunto e da vila onde apontam muitos problemas, confirmados pelos resultados da aplicação da FAIU. Foi identificado também que a inserção dos conjuntos no distrito agravou os problemas existentes, visto que não houve as ações esperadas pelo aumento da demanda. As políticas públicas voltadas para suprir as necessidades da nova população não foram efetivadas em todos os setores.

Apesar da evolução da legislação relacionada ao PMCMV, com a inclusão de parâmetros importantes para a garantia da inserção urbana dos conjuntos, elas não estabeleciam uma sistemática para a avaliação das condições existentes, formas de aferir sua adequação, nem mecanismos capazes de garantir a execução das obrigações assumidas pelo poder público local no Instrumento de Compromisso. (NISIDA et al., 2015, p. 15)

A Prefeitura de Muriaé, elaborou o Instrumento de Compromisso, composto pelo Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamento Público e Urbano e pela Matriz de Responsabilidade para a implantação do RVII, e esses documentos foram aprovados pela CEF. Essa pesquisa comprova a ineficiência das Leis regulamentadoras do PMCMV, pelo fato das obras contratadas à construtora terem sido concluídas em 2014 e as unidades habitacionais somente serem entregues aos seus destinatários finais em 2022, devido à falta de efetivação das ações necessárias ao atendimento das demandas geradas pelo empreendimento, firmadas no Instrumento de Compromisso pela Prefeitura.

Quanto a garantia de inserção urbana, essa pesquisa constatou que os processos de aprovação na Prefeitura de Muriaé e na CEF, não consideraram essa dimensão, limitando-se a elaborar burocraticamente um relatório de demandas e propostas de solução que ao final não se prepararam para efetivar, enquanto o financiador não cumpriu com a sua atribuição de fiscalizar a realização das ações propostas pela Administração Pública.

Mesmo com a evolução da política habitacional e a estruturação de processos, percebe-se um discurso, por parte dos políticos, concentrado no impacto “positivo” da construção de 867 casas populares, que considera apenas os números. Isso é parte do que Maricato (2012), afirma sobre o PMCMV: ele direcionou vultosos recursos para a construção de novas unidades, mas não se articulou a outros programas, não se aproximou das diversas realidades que demandavam outras tipologias habitacionais e desconsiderou a participação popular que, por meio dos conselhos, poderia potencializar outros programas e aproximar as decisões da realidade local de cada cidade.

A adoção do PMCMV em Muriaé foi encarada como a única forma de provisão de moradia popular, ao seguir uma tendência nacional a partir de 2009, como constatado por vários estudos científicos sobre o tema<sup>59</sup>. Segundo o Rolnik et al. (2014, p.26), esse fato colaborou para retrair a diversidade das iniciativas previamente existentes no campo da política habitacional local. O advento do programa acabou por induzir os municípios a essa lógica, o que levou à desarticulação de iniciativas locais.

Os conjuntos habitacionais foram estudados nessa pesquisa como constitutivos das condições urbanísticas do distrito ao serem ali implantados, uma vez que são elementos ativos na construção do padrão de urbanidade. Os impactos que sua implantação causou foram analisados nessa pesquisa, e foi constatado que isso agravou os problemas existentes. Esse não foi um resultado divergente do encontrado no Relatório de Avaliação do PMCMV, realizado pelo Ministério da Economia em 2020<sup>60</sup>.

A localização dos empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos foi o problema mais citado por pesquisadores em avaliações do programa. As consequências diretas apontadas foram a segregação social, dificuldade de mobilidade, e a falta de infraestrutura urbana nas proximidades. A causa mais citada para essas ocorrências foi atribuída ao preço dos terrenos, pois o preço é menor quando eles estão mais distantes.

O Relatório de Avaliação do PMCMV aponta que, apesar da norma exigir que o terreno esteja inserido na malha urbana ou em área de expansão, a definição destas

---

<sup>59</sup> Bonduki (2014), Maricato (2017), Cardoso (2013), Rolnik; Nakano (2009), Shimbo(2010), Ferreira (2012), Cardoso e Aragão (2012).

<sup>60</sup> O Relatório do Ministério da Economia foi elaborado com base na literatura sobre o tema, especialmente de Kowaltowski et al. (2019), que analisou um total de 2477 estudos científicos sobre o PMCMV e descreveu seus principais achados e conclusões.

áreas é de competência dos municípios, que podem estender a delimitação para que um determinado empreendimento se adeque às regras. Isso aconteceu no caso do CRNM e do RVII, onde a gleba selecionada originalmente estava em perímetro rural, porém a lei foi modificada para acrescentá-la ao perímetro urbano do distrito. A constatação do Relatório é de que o problema do distanciamento é determinado pela etapa de escolha do terreno no modelo do PMCMV (Ministério da Economia, 2020, p.47).

Apesar do marco normativo do PMCMV ter buscado a fixação de especificações mínimas de inserção urbana de atendimento obrigatório, estas não foram encontradas nos conjuntos habitacionais objetos dessa pesquisa. Não foi encontrado o fortalecimento de conexões entre o empreendimento e seu entorno, mesmo sendo preconizado no programa a importância para as populações mais vulneráveis do transporte público para o acesso às oportunidades de trabalho, cultura, educação e inserção social. A localização dos conjuntos separados da vila do distrito do Vermelho pela rodovia BR356, foi abordada na pesquisa, verificada no trabalho de campo e declarada pelos entrevistados como uma barreira física dificultadora da inserção dos moradores nas dinâmicas sociais consolidadas, e do acesso aos estabelecimentos de comércio e serviço localizados na vila.

Considera-se que a condição normativa de se instituir um Grupo de Análise e Acompanhamento de Empreendimento, com representação das diversas secretarias municipais, deveria garantir uma visão integrada das políticas setoriais, criando condições necessárias para que a inserção urbana dos conjuntos habitacionais contribuísse para um padrão de desenvolvimento sustentável<sup>61</sup> para o Município.

Quanto às condições de inserção urbana aferidas nos conjuntos habitacionais CRNM e RVII, essa pesquisa apresenta dados relevantes para o desenvolvimento de estratégias e políticas públicas capazes de promover melhorias nas condições de vida dos moradores dos conjuntos e da vila do distrito.

A pesquisa realizada pela equipe do ITDP; LabCidade (2014), e que foi utilizada como método de avaliação de inserção urbana nesse trabalho, contribuiu para as análises dessa pesquisa, ao estabelecer indicadores e parâmetros para qualificar as

---

<sup>61</sup> O termo sustentável deve aqui ser entendido como conjunto de medidas que inclui não apenas aspectos ambientais, como também econômicos e sociais, contribuindo para o alcance de cidades mais equitativas no acesso aos seus recursos a médio e longo prazo. ( Ministério das Cidades, 2017, p. 19)

condições de inserção urbana dos conjuntos no distrito do Vermelho.

A aplicação da Ferramenta em seus nove indicadores e parâmetros, mostrou que a inserção urbana não depende apenas das distâncias entre a moradia e as centralidades da cidade. A estrutura fundiária de seu entorno e a conformação deste território, cheio de barreiras físicas e descontinuidades no sistema viário, acarretaram o isolamento desses conjuntos em relação ao tecido urbano existente e consolidado da Sede. Além dos percursos, para acesso ao ponto de ônibus ou à vila do distrito serem dificultados pela topografia, o sistema de transporte disponível não é suficientemente qualificado para atender às demandas diárias e às mais esporádicas de seus moradores.

O uso exclusivamente habitacional nos conjuntos cria partes do território pouco diversificadas e com baixa qualidade de oferta de serviços, estes conjuntos configuraram uma interrupção da trama urbana com efeitos negativos para o distrito e para seus moradores. Torna-se função dessa pesquisa reforçar a certeza de que todos os moradores dos conjuntos habitacionais precisam do bairro e da cidade para uma vida plena. A facilidade ou dificuldade no acesso à educação, saúde, comércio, lazer e emprego são vitais para caracterizar a qualidade da habitação.

Nesse sentido, a plena efetivação do direito à moradia está associada à efetivação de outros direitos. Propõe-se pensar se o modelo da propriedade privada individual seria a melhor solução para garantir o direito à moradia para essa população. Enfrentar essa questão é importante para a próprio melhoramento do PMCMV, e para se evitar a inadimplência, a venda ou o abandono de unidades habitacionais. Mas, principalmente, para oferecer a essa população que tem no programa a forma mais viável de garantir a moradia, a qualidade de vida adequada para reprodução familiar e ascensão social.

O adiamento da entrega do RVII a seus moradores acompanhou os anos de estudo durante o processo do doutorado iniciado em 2019, e a incerteza dessa entrega dentro do prazo de conclusão da tese fez com que essa pesquisa encontrasse dificuldades no cumprimento do cronograma de seu último ano. A entrega das casas ocorreu em junho de 2022, e por ser uma realidade recente no cenário do município não se encontravam pesquisas científicas desenvolvidas sobre o RVII, o que dificultou o acesso a informações, ocasionando a realização de entrevistas não previstas inicialmente, com muitos técnicos das secretarias municipais para a coleta de dados.

Como desdobramento dessa pesquisa, dois fatos apontam para a importância

de se aprofundar nos efeitos que a insuficiência da inserção urbana dos conjuntos pode ter causado. Essa pesquisa apurou, segundo informações do CRAS que no CRNM dos 304 apartamentos, 120 foram abandonados. Esses imóveis encontram-se a maioria depredados, sem condições de moradia. Em entrevista, quando perguntados sobre a qualidade do local de moradia, todos os entrevistados declararam o incômodo gerado por esses imóveis desocupados. Os apartamentos abandonados contribuem para um cenário de descaso, e servem de local para práticas ilícitas como o uso de drogas e acumulam sujeira podendo ser local de proliferação de vetores causadores de doenças infecciosas.

Além disso, outro fato apurado nas entrevistas foi, que 60% dos entrevistados do CRNM não são proprietários do imóvel e moram de aluguel nos apartamentos do conjunto. O que configura o abandono das unidades habitacionais pelos beneficiários inicialmente selecionados pelo serviço técnico social. Visto que, conforme previsto no contrato de Compra e Venda firmado entre o beneficiário e a CEF, que institui o financiamento e alienação do imóvel em garantia ao PMCMV, o imóvel é destinado exclusivamente à moradia própria do devedor (beneficiário do programa) e sua família, sendo proibido ceder o seu uso em aluguel. O que seria motivo para rescisão do contrato e devolução do imóvel a propriedade da FAR.

Cabe a pesquisas futuras investigar esse processo de abandono da moradia nos conjuntos habitacionais e a influência dos resultados obtidos com aplicação da FAIU apresentados nessa pesquisa, como condição motivadora desse processo.

Espera-se que as considerações aqui apresentadas sirvam de subsídio para que os envolvidos no processo decisório da política de habitação tenham clareza das oportunidades e desafios encontrados na aprovação de propostas de empreendimentos para a habitação de interesse social, e promovam a adequação destas propostas às estratégias de desenvolvimento urbano sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Elizabeth Maciel de. **Avaliação da técnica de amostragem respondent-driven sampling na estimação de prevalências de doenças transmissíveis em populações organizadas em redes complexas**. 2009. 99 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera (Ed.). **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. SciELO-Editora Mackenzie, 2010.

AMORE, Caio Santos; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa... e a Cidade?: avaliação do programa Minha Casa Minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAUJO, Ana Cristina da Silva. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP**. 2013. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo), Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos. 2013.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, p. 111-141, 1999.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. **Política habitacional e remoção de favelas em cidades de porte médio: a experiência do conjunto habitacional Aldeia em Campos dos Goytacazes**. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, 2009.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. **Política habitacional e direito à cidade: a experiência do programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes/RJ**. 2014. 273 fls. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem. 2014.

AZEVEDO, Débora. Revisão de Literatura, Referencial Teórico, Fundamentação Teórica e Framework Conceitual em Pesquisa – diferenças e propósitos. **Working paper**, 2016. Disponível em: <https://unisinus.academia.edu/DeboraAzevedo/Papers>. Acesso em 22 de julho de 2021.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In: Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso*. Porto Alegre : ANTAC (Coleção Habitare), 2007.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BENETTI, P. C.; PECLY, M. L. **Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV**. PROURB / FAU / UFRJ, 2012. Disponível em: [http://www.prourb.fau.ufrj.br/wp-content/uploads/2013/09/GERAL\\_PRODUTOS\\_LAB\\_HABITA%C3%87%C3%83O\\_E\\_FORMA\\_URBANA.pdf](http://www.prourb.fau.ufrj.br/wp-content/uploads/2013/09/GERAL_PRODUTOS_LAB_HABITA%C3%87%C3%83O_E_FORMA_URBANA.pdf)

BENETTI, P. C.; PECLY, M. L.; ANDREOLI, M. C. **Qualidade da habitação de interesse social em três escalas**: análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Rio Brooks. UFRJ. PROURB, 2017.

BIERNACKI, Patrick; WALDORF, Dan. Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological methods & research**, v. 10, n. 2, p. 141-163, 1981.

BONDUKI, Nabil Georges. Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida. **Teoria e debate**, v. 22, n. 82, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, Nabil Georges. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de construção de política pública no Brasil**. 2014.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb**, n. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade. 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. **Análise de custos referenciais - Qualificação da inserção urbana**. Brasília, 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 07 mar. 1938.

BRASIL. **Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 2009.

BRASIL. LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, 17 jun. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm). Acesso em:

BRASIL. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. 2001.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação**: Programa Minha Casa Minha Vida. Dez., 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)** Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012. 110 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Caderno 1 - Análise de custos referenciais: qualificação da inserção urbana**. 1ª ed. Brasília, dez. 2017. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno1\\_analise\\_de\\_custos\\_referenciais.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno1_analise_de_custos_referenciais.pdf). Acesso em:

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação** (PlaNHab – 2009-2023). Publicação do PlaNHab. Brasília, 2009. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf). Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades**: Desenvolvimento Urbano 4. Brasília, 2004.

BRASIL. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, 15 abr. 2013.

BRASIL. **Portaria nº 465, de 03 de outubro de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Seção 1, pag. 31 a 36., 04 out. 2011.

BRASIL. **Portaria nº 146, de 26 de abril de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com

BUONFIGLIO, Leda V.; BASTOS, Rodrigo D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. **XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB)**. UFMG, Belo Horizonte, 2011.

CAIXA. **Cláusulas Gerais – Contratação PMCMV – Faixa 1 – Recursos FAR**. 2009. Disponível em: [https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MO30585v003\\_Clausulas\\_Gerais\\_Contratacao\\_PMCMV\\_Faixa\\_1\\_-\\_Recursos\\_FAR\\_.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MO30585v003_Clausulas_Gerais_Contratacao_PMCMV_Faixa_1_-_Recursos_FAR_.pdf). Acesso em:

CAIXA. **COTS - Caderno de Orientação Técnico Social**. Brasília, 13 maio 2013.

CAIXA. **FAR - PMCMV - Manual De Normas E Procedimentos Operacionais – MNPO**. 2020.

CANÊDO, J. Clovis. *In*: HASTENREITER, H. **Revista de Historiografia Muriaeense**. Ano VIII – nº 5, março de 1983.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322p.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: Cardoso, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Coleção Habitação e Cidade - volume 2. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2012.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Proposta – Revista Trimestral de Debate da Fase**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 95, p. 6-17, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAÚJO, Flávia de Souza; JAENISCH, Samuel Thomas. Morando no limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR XV**, p. 1-16, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; JAENISCH, Samuel Thomas. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. **e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, p. 6-19, 2014.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. **O plano diretor e a política de habitação**. Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011.

CARDOSO, Adauto. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. **Observatório IPPUR/UFRJ-FASE**, 2006.

CARDOSO, Adauto. Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim.; ARAÚJO, Flávia de Souza. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano *In*: **Anais XIV ENANPUR 2011**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/busca.swf>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

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 do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Rio de Janeiro, 2012.

CORREA, Márcio Xavier. **Memória sobre a economia extrativa da poia-leste de Minas Gerais (primeira metade do século XIX).** 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2012.

CORRÊA, R.L. **A Rede Urbana.** São Paulo: Editora Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: **Contexto**, p. 39-59, 2013.

COSTA, Lucio. **Relatório do plano piloto de Brasília.** 1957.

COURA, Livia Maria de Souza Almeida. **A questão da localização da habitação de interesse social : o caso do Condomínio Popular Nova Muriaé.** 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, RJ, 2017.

COURA, Livia Maria de Souza Almeida; ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira. ST 5 Políticas públicas e habitação popular: um estudo de caso de programas habitacionais em Muriaé/MG. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

Declaração Universal dos Direitos do homem. Declaração Universal dos Direitos do Homem. **Adoptada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua Resolução 217ª (III) de**, v. 10, 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** princípios, propósitos e processos, 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os Outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

ELLIN, Nan. **Integral Urbanism.** Ed. Taylor e Francis Group: New York, 2006.

ESKINAZI, Mara Oliveira. A reciprocidade da influência: a ideia de unidade habitacional e unidade de vizinhança na cidade moderna do segundo pós-guerra. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva.** São Paulo, 2014.

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

FARIA, Maria Auxiliadora de. **O que ficou dos 178 anos de História de Muriaé.** Itaperuna, RJ: Damadá, 1985.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável**: desenho urbano com a natureza. Bookman editora, 2013.

FERREIRA, Diogo da Cruz. **Das consequências do programa minha casa minha vida na sociabilidade de um condomínio em uma cidade média de Minas Gerais**. 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem (UENF), Campos dos Goytacazes, 2015.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Produzir casas ou construir cidades. **Desafios para um novo Brasil urbano**, v. 1, 2012.

FUNDAÇÃO CRISTIANO VARELLA. **Nossa História**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.fcv.org.br>. Acesso em: 15 dez. 2022.

FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: diagnóstico do setor habitacional. Muriaé, MG: 2010. 446 p.

GEO BRASILIS. **Diagnóstico com leitura técnica e comunitária**. Objeto: Plano Diretor Participativo de Muriaé – MG. Instituto Votorantim – CBA. Minas Gerais, 2018.

GEO BRASILIS. **Etapa 2 - Leitura Técnica e Comunitária**. Objeto: Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Código de Obras, do Código de Posturas e Lei de Parcelamento do Solo no Município de Muriaé - MG. Contrato nº 115/2021. Nov. 2021.

GEO BRASILIS. **Etapa 3 - Proposta de revisão da legislação urbanística, edificação e de posturas**. Objeto: Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Código de Obras, do Código de Posturas e Lei de Parcelamento do Solo no Município de Muriaé-MG Contrato nº 115/2021. Maio 2022.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. 2003.

GONÇALVES, Tayná Cardoso. **A relação estabelecidos e outsiders em áreas de intervenção das políticas habitacionais**. 2016. Monografia (Bacharel em Ciências Sociais). Universidade Federal Fluminense. Campos dos Goytacazes, 2016.

GUTHRIE, Andrew; FAN, Yingling; DAS, Kirti Vardhan. Accessibility scenario analysis of a hypothetical future transit network: social equity implications of a general transit feed specification-based sketch planning tool. **Transportation research record**, v. 2671, n. 1, p. 1-9, 2017. <https://doi.org/10.3141/2671-01>

HABRAKEN, Nikolaas John. **The structure of the ordinary: form and control in the built environment**. MIT press, 2000.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução

Jeferson Camargo. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014. 294 p.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012. <https://doi.org/10.23925/lis.v0i29.18497>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística .PNAD. Pesquisa nacional por amostra de domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base de informações do Censo Demográfico 2010**: Resultados do universo por setor censitário. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/base\\_de\\_informacoes\\_por\\_setor\\_censitario\\_universo\\_censo\\_2010.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/base_de_informacoes_por_setor_censitario_universo_censo_2010.pdf). Acesso em: jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades – Muriaé. c2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/muriae/panorama>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ITDP – Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento; LABCIDADE – Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. **Ferramenta de avaliação de inserção urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro: ITDP, 2014a. Disponível em: <https://goo.gl/vUK0ca>

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. 532 p.

KOWALTOWSKI, Doris CCK *et al.* A critical analysis of research of a mass-housing programme. **Building Research & Information**, v. 47, n. 6, p. 716-733, 2019.

LAGO, Luciana Corrêa (org.) **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições.

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 7 ed. Lisboa: Calouste, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito a Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LINKE, Clarisse Cunha *et al.* Inserção urbana de habitação de interesse social: um olhar sobre mobilidade cotidiana e uso do solo. **Texto para Discussão 2176**, Rio de Janeiro: Ipea, p.58, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6592/1/td\\_2176.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6592/1/td_2176.pdf). Acesso em 10 de julho de 2021.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. 3ª edição. WMF Martins Fontes. São Paulo, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2003.

MARGE, Adellunar. Muriaé 150 anos de História. Revista Comemorativa do Sesquicentenário de Muriaé 1855 – 2005, 2005.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 2001.

MARICATO, Ermínia. Brasil, **Cidades**: alternativas para a crise urbana. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Editora Vozes Limitada, 2017.

MARQUES, E.; RODRIGUES, L. O programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, p. 159-177, nov. 2013.

MEC. Ministério da Educação. **e-MEC**. c2022. Disponível em: <http://emec.mec.gov.br/>. Acesso em 15 dez. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Juliana Thimóteo Nazareno. **O habitar: práticas socioespaciais no Conjunto Morar Feliz do bairro Penha, Campos dos Goytacazes – RJ**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 6.769, de 13 de maio de 1976. Contém a divisão administrativa do Estado de Minas Gerais. **Diário do Executivo**, 14 maio 1976.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar Estadual nº 37, de 18 de janeiro de 1995**. Que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-37-1995-minas-gerais-dispoe-> Acesso em: jan. 2021.

MURIAÉ, **Plano Diretor Participativo**: Leitura da Realidade Municipal, 2006.

MURIAÉ. **Decreto nº 4.865, de 27 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a criação do Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE), responsável pela emissão do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, voltados para o Programa “Minha casa, minha vida” do Governo Federal. 2012.

MURIAÉ. **Decreto nº 4.866, de 27 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a criação do Grupo de Análise de Empreendimentos - GAE, responsável pela emissão do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, voltados para o Programa “Minha casa, minha vida” do Governo Federal. 2012.

MURIAÉ. **Instrumento de Compromisso – Distrito de Vermelho**. 2012.

MURIAÉ. Lei 1468, de 21 de março de 1990. **Lei Orgânica Municipal**. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/muriae/lei-ordinaria/1990/146/1468/lei-ordinaria-n-1468-1990->. Acesso em:

MURIAÉ. Lei 4.397, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Orçamento Anual do Município de Muriaé para o exercício financeiro de 2013. 2012. Disponível em: [https://sapl.muriae.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/519/519\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.muriae.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/519/519_texto_integral.pdf). Acesso em:

MURIAÉ. **Lei Complementar nº 5.915/2019**. Que institui o Plano Diretor Participativo de Muriaé. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2019/591/5915/lei-ordinaria-n-5915-2019-institui-o-plano-diretor-participativo-de-muriae-e-da-outras-providencias>. Acesso em: jan. 2021.

MURIAÉ. **Lei Complementar Nº 6.354/ 2022**. Altera dispositivos da Lei nº 3.432, de 27 de março de 2007 e da Lei nº 3.824, de 1º de dezembro de 2009, dentre outras providências. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/muriae/lei-complementar/2022/636/6354/lei-complementar-n-6354-2022-altera-dispositivos-da-lei-n-3432-de-27-de-marco-de-2007-e-da-lei-n-3824-de-1-de-dezembro-de-2009-dentre-outras-providencias>. Acesso em:

MURIAÉ. Lei Municipal N°. 3.853/2010, Altera dispositivos da Lei Municipal n. 3.460/2007 que Delimita o perímetro urbano dos distritos do Município de Muriaé e dá outras providências. 2010.

MURIAÉ. **Lei Municipal Nº 2.462/2000**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta da Prefeitura Municipal de Muriaé e dá outras providências. 2000. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2000/246/2462/lei-ordinaria-n-2462-2000-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-da-prefeitura-municipal-de-muriae-e-da-outras-providencias>. Acesso em:

MURIAÉ. **Lei Municipal Nº 3.297/ 2006**. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social FMHIS e Institui o Conselho Gestor do FMHIS. 2006a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2006/330/3297/lei-ordinaria-n-3297-2006-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-e-institui-o-conselho-gestor-do-fmhis>. Acesso em:

MURIAÉ. Lei Municipal Nº 3.460/ 2007. Delimita o perímetro urbano dos distritos do Município de Muriaé e dá outras providências. 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2007/346/3460/lei-ordinaria-n-3460-2007-delimita-o-perimetro-urbano-dos-distritos-do-municipio-de-muriae-e-da-outras-providencias>. Acesso em:

MURIAÉ. **Lei Nº 3.377/ 2006**. Institui o Plano Diretor Participativo e o Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de Muriaé. 2006b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2006/338/3377/lei-ordinaria-n-3377-2006-institui-o-plano-diretor-participativo-e-o-sistema-municipal-de-planejamento-e-desenvolvimento-de-muriae#:~:text=Criar%20Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20e,4>.

Acesso em:

MURIAÉ. **Lei nº 4.055, de 22 de março de 2011.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Município de Muriaé. 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2011/405/4055/lei-ordinaria-n-4055-2011-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-do-municipio-de-muriae>. Acesso em:

MURIAÉ. **Lei Nº 5.373, de 05 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre a organização administrativa do poder executivo municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências. 2017a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2017/538/5373/lei-ordinaria-n-5373-2017-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-do-poder-executivo-municipal-estabelece-um-novo-modelo-de-gestao-e-da-outras-providencias#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20ADMINISTRATIVA,GEST%C3%83O%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%84NCIAS>. Acesso em:

MURIAÉ. **Lei nº 5.441, de 21 de junho de 2017.** Dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano do município de Muriaé. 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2017/544/5441/lei-ordinaria-n-5441-2017-dispoe-sobre-o-uso-e-ocupacao-do-solo-urbano-do-municipio-de-muriae>. Acesso em:

MURIAÉ. **Lei nº 5.512, de 23 de agosto de 2017.** Altera dispositivos da lei nº 3.377, de 17 de outubro de 2006. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2017/551/5512/lei-ordinaria-n-5512-2017-altera-dispositivos-da-lei-n-3377-de-17-de-outubro-de-2006>. Acesso em:

MURIAÉ. **Lei Nº 5.543, de 20 de setembro de 2017.** Altera Lei Municipal no 3.460 de 05 de junho de 2007 e dá outras providências. 2017c. Disponível em: [https://sapl.muriae.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/5544/lei\\_5.543-\\_2017\\_altera\\_perimetro\\_urbano\\_distrito\\_de\\_vermelho.pdf](https://sapl.muriae.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/5544/lei_5.543-_2017_altera_perimetro_urbano_distrito_de_vermelho.pdf). Acesso em:

MURIAÉ. **Lei nº 6.461/2022.** Altera o MAPA 1 - Macrozoneamento, da Lei nº 5.915, de 02 de dezembro de 2019. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/m/muriae/lei-ordinaria/2022/646/6461/lei-ordinaria-n-6461-2022-altera-o-mapa-1-macrozoneamento-da-lei-n-5915-de-02-de-dezembro-de-2019>. Acesso em:

MURIAÉ. **Termo de Adesão ao Programa Minha Casa Minha Vida.** 2010.

NISIDA, Vitor Coelho *et al.* A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 17, n. 2, p. 63-80, 2015.

OJIMA, Ricardo; MONTEIRO, Felipe Ferreira; NASCIMENTO, Tiago Carlos Lima do. Urbanização dispersa e mobilidade no contexto metropolitano de Natal: a dinâmica da

população e a ampliação do espaço de vida. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, p. 9-20, 2015. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO01>

OLIVEIRA, Leonardo Rodrigues de. **A urbanização do município de Muriaé-MG e suas políticas habitacionais**: uma discussão acerca do projeto de habitação social “Padre Thiago”. 2018. 68 f. Monografia (Bacharel em Geografia) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa – MG, 2018. Disponível em: <https://www.geo.ufv.br/wp-content/uploads/2018/11/Leonardo-Rodrigues-de-Oliveira.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

PARANHOS, Rocha. *In*: HASTENREITER, H. Revista de Historiografia Muriaeense. Ano I n°1, março de 1977.

PENROD, Janice *et al.* A discussion of chain referral as a method of sampling hard-to-reach populations. **Journal of Transcultural nursing**, v. 14, n. 2, p. 100-107, 2003.

PEQUENO, Luiz Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa Minha casa Minha Vida em Fortaleza. XVI ENANPUR Espaço, planejamento e insurgências. **Anais**. Belo Horizonte, 2015.

PICCININI, Livia Teresinha Salomão; MELLO, Oberon da Silva. GT1-882 Avaliação da política pública urbana: a relação entre padrões habitacionais e urbanísticos e inclusão sócio-espacial. **Anais ENANPUR**, v. 14, n. 1, 2011.

PINTAUDI, Silvana Maria; CORRÊA, Roberto Lobato; VASCONCELOS, Almeida (Ed.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. Contexto, 2013.

PORTUGAL, L. S. **Transporte, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano**. (1. ed.). Elsevier, Rio de Janeiro, 2017.

PROMORADIA. **Projeto Pró-Moradia**. 2016. Disponível em: [www.promoradia.com.br](http://www.promoradia.com.br). Acesso em: 1 jul. 2016.

recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social -FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - P M C M V. **Diário Oficial da União**, 27 abr. 2016.

REVISTA DE HISTORIOGRAFIA MURIAEENSE. **Muriaé**: Hastenreiter, ano 2, n. 2, maio/1979.

RHEINGANTZ, Paulo Afonso *et al.* **Observando a qualidade do lugar**: Procedimentos para a avaliação pós-ocupação. Rio de Janeiro: PROARQ/UFRJ, 2009.

Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2012.

ROLNIK, Raquel *et al.* Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. **Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade)**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo, 2014a. Disponível em:

[http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014\\_Pesquisa\\_MCMV\\_Relatorio\\_Final.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf) Acesso em:

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v. 17, p. 127-154, 2015. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>

ROLNIK, Raquel. Direito à Moradia. **Desafios do Desenvolvimento**, Curitiba, ano 6, n. 51, junho 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios>. Acesso em: 07 jul. 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 1, n. 13, p. 123-158, 2007.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, v. 2, n. 20, p. 5, 2009.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, p. 201-2013, 2014.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Eduff, 1988.

SANTOS, Milton. Urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social de mercado**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2012.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, Ciro Andrade. **Habitação e Terceiro Setor em Debate**: Um Estudo de Caso em Muriaé – MG. 2008. 112f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes (UCAM), Campos dos Goytacazes, 2008.

SOMMER, Barbara Baker; SOMMER, Robert. **A practical guide to behavioral research: Tools and techniques**. Oxford University Press, 1997.

SOUZA, M.L. Em torno de um hífen. **Formação**, v. 1, n. 15, 2008.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. A produção do espaço urbano: agentes e

processos, escalas e desafios. São Paulo: **Contexto**, p. 123-145, 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1998.

TEIXEIRA, Maria Cristina Villefort. **Espaço projetado e espaço vivido na habitação social: os conjuntos Goiânia e Araguaia em Belo Horizonte. 2004. 252 p.** 2004. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, 2004.

TORRES, José. **Muriaé Migrante**. Editora Gráfica Muriaé, 2012.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local. **Cadernos Ippur**, v. 15, n. 2, p. 13-32, 2002.

VARGAS, João Carlos Pereira (org.). **Muriaé - História Social e Política**. FUNDARTE, 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, meio ambiente e equidade: o caso dos países em desenvolvimento**. Reino Unido e EUA, publicações Earthscan, 2001.

VILHENA, Yuri. O Zoneamento Morfológico Funcional Intraurbano da Cidade de Muriaé. **Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Crise Práxis e Autonomia: Espaços de Resistências e Esperanças; Espaços de Diálogos e Práticas. Porto Alegre, 2010.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 2005.

YIN, R. K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

## APÊNDICE

<b>ROTEIRO DE ENTREVISTA</b>	
<p><b>Pesquisa:</b> A política de habitação social em Muriaé - MG: avaliação da inserção urbana da moradia popular no distrito do Vermelho a partir de 2010</p> <p><b>Programa:</b> Doutorado em Arquitetura e Urbanismo</p> <p><b>Instituição:</b> Universidade Federal de Viçosa;</p> <p><b>Pesquisadores:</b> Ítalo Stephan e Livia Maria de Souza Almeida Coura</p>	
<b>Objetivo:</b>	Levantamento de informações para avaliar as alterações ocorridas nas condições de inserção urbana dos moradores dos conjuntos habitacionais e dos moradores do distrito.
<b>Área abordada:</b>	Habitação de Interesse Social e Inserção Urbana
<b>DADOS DO ENTREVISTADO</b>	
<p>Nome: _____ Idade: _____</p> <p>Ocupação: _____</p> <p>Tempo de moradia: _____</p> <p>Onde você morava antes de se mudar para o conjunto (ou distrito)? _____</p> <p>Sua moradia anterior era própria ou alugada? E a atual, é própria ou alugada? _____</p>	
<b>Legenda indicativa do local de moradia do entrevistado:</b>	
<input type="checkbox"/> <b>A</b> - Morador dos conjuntos habitacionais (Condomínio Nova Muriaé e Residencial Vermelho II)	
<input type="checkbox"/> <b>B</b> - Morador do Distrito do Vermelho	
<p>Obs: As perguntas assinaladas com <b>A e B</b> serão realizadas para todos os entrevistados e as que estão assinaladas com <b>A</b>, serão realizadas somente para os moradores dos conjuntos habitacionais e as assinaladas com <b>B</b> serão direcionadas somente aos moradores do Distrito do Vermelho.</p>	
<b>TEMA 1 - CONDIÇÕES DE MOBILIDADE</b>	
<b>1) A e B.</b>	Qual é o seu principal meio de transporte casa-trabalho (ou casa-escola)? Qual é o tempo médio de deslocamento?
<b>2) A e B.</b>	Qual é o meio de transporte utilizado no trajeto casa x local de compras do dia-a-dia? Qual é o tempo médio de deslocamento casa x local onde são feitas as compras do dia a dia?
<b>3) A e B</b>	Em relação ao seu local de moradia anterior suas condições de deslocamento ficaram e melhores ou piores? Por que?
<b>TEMA 2 - OFERTA DE EQUIPAMENTOS, SERVIÇOS E COMÉRCIO</b>	
<b>4) A e B</b>	Em relação aos serviços urbanos de infraestrutura (fornecimento de água, energia elétrica, internet, coleta e destinação do lixo), qual sua opinião sobre a oferta e a qualidade?
<b>5) A</b>	Em relação aos equipamentos e serviços públicos (saúde, educação e assistência social) a qual deles você percebe maior ou menor facilidade de acesso, levando em consideração a distância e a capacidade de atendimento? E quanto a qualidade do atendimento?
<b>5) B</b>	Analisando antes e depois da implantação dos conjuntos habitacionais na vizinhança do distrito, você considera que a qualidade dos equipamentos e

	serviços públicos prestados é melhor, pior ou igual? E seu acesso a estes serviços melhorou, piorou ou continua igual?
6) A	Em relação ao seu local de moradia anterior você considera que a oferta e qualidade do comércio é melhor, pior ou igual?
6) B	Analisando antes e depois da implantação dos conjuntos habitacionais na vizinhança do distrito, você considera que a qualidade do comércio é melhor, pior ou igual? E seu acesso ao comércio melhorou, piorou ou continua igual?
<b>TEMA 3 - ACESSO A EMPREGO E GERAÇÃO DE RENDA</b>	
7) A e B	Muitas vezes utilizamos nossa casa além do uso residencial. Você utiliza sua residência com outro objetivo como por exemplo: comércio ou prestação de algum serviço, práticas religiosas ou reunião comunitária?
8) A e B	A renda familiar inclui recursos obtidos de algum programa social?
9) A	Como ficaram as chances de trabalho para sua família após a mudança para o conjunto?
9) B	Como ficaram as chances de trabalho para sua família após a chegada dos moradores dos conjuntos?
10) A	Os custos familiares aumentaram após a mudança para o conjunto? Se sim quais gastos aumentaram ou surgiram após a mudança?
10) B	Os custos familiares aumentaram após a chegada dos moradores do conjunto? Se sim quais gastos aumentaram ou surgiram após essa chegada?
11) A	Você tem conseguido manter as prestações do financiamento da casa em dia? Se não, quais são os motivos?
<b>TEMA 4 - SEGURANÇA</b>	
12) A	Em relação à segurança como você se sente morando no conjunto habitacional?
12) B	Em relação à segurança como você se sente após a chegada dos moradores dos conjuntos habitacionais?
13) A e B	Você se sente inseguro em algum lugar do conjunto habitacional ou do distrito? Por que?
<b>TEMA 5 - QUALIDADE DOS ESPAÇOS DESTINADOS A MORADIA E AOS USOS COMPLEMENTARES À HABITAÇÃO (ESPAÇOS DE USO COMUM) NOS CONJUNTOS E NO DISTRITO.</b>	
14) A e B	Você já fez alguma obra de ampliação ou reforma em sua residência? Com que objetivo?
15) A e B	Você tem conhecimento de alguma construção particular feita em área pública?
16) A e B	Qual a utilidade dos espaços do conjunto e do distrito que não são ocupados pelas casas?
17) A e B	Como você avalia os espaços de lazer nos conjuntos e no distrito?
<b>TEMA 6 - EM RELAÇÃO A INTEGRAÇÃO URBANA E SOCIAL</b>	
18) A	Você utiliza algum serviço público, particular ou comércio no distrito?
18) B	Você utiliza algum serviço público, particular ou comércio no conjunto?
19) A e B	Na sua percepção os conjuntos e o distrito estão unidos?
20) A	Você conhece alguém que mora no distrito? Vocês convivem com que frequência?
20) B	Você conhece alguém que mora no conjunto? Vocês convivem com que frequência?
21) A e B	Você faz parte de algum grupo comunitário? O que ele representa você?
22) A e B	Existe alguma Associação de moradores? Você participa dessa associação ou já participou?
23) A e B	Qual a importância desse tipo de organização de moradores?

Fonte: Elaborada pela autora (2021).