

A INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA ESCALA LOCAL:

UMA ANÁLISE DO ENTORNO
DE SETE CONJUNTOS HABITACIONAIS

VITOR COELHO NISIDA
LUANDA VILLAS BOAS VANNUCHI
LUIS GUILHERME ALVES ROSSI
JULIA FERREIRA DE SÁ BORRELLI
ANA PAULA DE OLIVEIRA LOPES

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,
Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, São Paulo, SP, Brasil

R E S U M O : *Desde seu lançamento, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) produziu milhões de unidades habitacionais para a população de baixa renda brasileira. No entanto, essa política federal de provisão de moradias tem apresentado resultados preocupantes em relação à inserção urbana dos empreendimentos implementados. Este artigo apresenta o resultado da análise de sete estudos de caso em quatro municípios paulistas acerca do padrão de inserção dos conjuntos do MCMV na escala local, isto é, no entorno dos empreendimentos. Além da discussão das localizações periféricas nas quais os conjuntos se inserem, procurou-se analisar as implicações da execução deles para a (re)produção de cidades mais – ou menos – diversificadas e inclusivas, do ponto de vista do acesso a diferentes usos, equipamentos e oportunidades, considerando a morfologia urbana e a interação do projeto das moradias com o contexto urbano: todos elementos fundamentais na definição do nível de urbanidade, que poderia – e deveria – ser qualificadolacrescido com a implantação dos novos empreendimentos habitacionais financiados com recursos públicos.*

P A L A V R A S - C H A V E : *habitação; Minha Casa Minha Vida; inserção urbana.*

Lançado em março de 2009 pelo Governo Federal com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção de novas moradias para famílias com renda mensal entre zero e cinco mil reais, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) contratou, até o segundo semestre de 2014, a construção de cerca de 3 milhões de unidades habitacionais. Inovador na provisão de grande volume de subsídios para a habitação popular, o programa apresenta limitações que, ao longo dos últimos anos, vêm sendo apontadas pela literatura (ARANTES; FIX, 2009; FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; RIBEIRO; BOULOS; SZERMETA, 2014). Problemas concernentes ao padrão de inserção urbana de seus empreendimentos revelam-se

particularmente sensíveis e exigem investigação apurada nos diferentes contextos regionais.

Este artigo é resultado da pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida”, desenvolvida, entre 2013 e 2014, pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, 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 pesquisa¹. A rede desenvolveu uma metodologia comum para analisar os padrões de inserção urbana dos conjuntos do programa, estruturada a partir de três níveis de análise: (1) escala metropolitana/regional, relativa à localização dos empreendimentos no contexto regional; (2) escala municipal, referente ao papel da política urbana e habitacional dos municípios estudados nos padrões de inserção dos empreendimentos do programa MCMV; e (3) escala local, que considera o entorno dos empreendimentos e a relação da habitação com o contexto urbano mais imediato².

A análise baseia-se na produção do programa em duas regiões metropolitanas, São Paulo e Campinas. A partir desses casos, buscou-se contribuir para uma melhor caracterização do padrão de inserção urbana dos produtos do programa, bem como apontar alguns de seus fatores condicionantes. A interpretação da ideia de inserção urbana aqui utilizada procura dialogar com a conceituação que a literatura sobre planejamento urbano e políticas habitacionais tem consagrado, considerando, além da mera noção da localização no espaço, a articulação, a integração do objeto com seu contexto urbano e meio físico e os aspectos de acessibilidade a bens e serviços que qualificam a forma como o empreendimento habitacional e seus moradores se relacionam, física e funcionalmente, com a cidade (FERREIRA, 2012; ABIKO; ORSTEIN, 2002).

Este artigo foi elaborado a partir da análise da escala do empreendimento. A investigação direcionou-se para a implantação de sete conjuntos habitacionais e sua articulação com os territórios em que se inserem, não apenas do ponto de vista do desenho urbano, mas também no que diz respeito às possibilidades de integração ao contexto urbano existente e de acesso das famílias residentes a usos e atividades complementares, porém essenciais, à moradia. Foram analisadas a disponibilidade de equipamentos públicos, comércio e serviços, as condições de acessibilidade e mobilidade urbana e a disponibilidade de áreas de usufruto público no entorno dos conjuntos. São discutidos, ademais, o porte dos empreendimentos e sua organização sob a forma de condomínio fechado – predominante no programa –, avaliando os impactos na qualidade do tecido urbano pré-existente em aspectos como permeabilidade, disponibilidade de áreas de uso comum e integração com a malha urbana.

A pesquisa abrangeu sete empreendimentos de Faixa 1 – que atendem famílias com renda de até R\$ 1.600,00 – nos municípios de Hortolândia, Campinas, Osasco e São Paulo. Levantamento de campo e de dados secundários, observação de imagens de satélite, entrevistas qualitativas com gestores públicos e construtoras e aplicação de questionários a moradores e síndicos desses conjuntos formam a base da investigação.

É apresentada uma leitura urbanística das áreas onde os empreendimentos avaliados foram produzidos. O intuito é tanto avaliar o padrão de inserção urbana dos conjuntos na escala local quanto levantar as características do empreendimento e de seu entorno que podem servir de parâmetro para qualificar ou mensurar a

¹ Este projeto foi apresentado à Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, integrando uma rede nacional de 11 equipes na investigação do programa MCMV. Fazem parte da rede as seguintes instituições de pesquisa: LabCidade - FAU/USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC/SP; IAU/USP-São Carlos; IPUUR/UFRJ; FAU/UFRJ; UFMG; UFRN; UFC; UFPA.

² Resultado das várias pesquisas disponíveis em Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

urbanidade dos territórios estudados, apontando os modos como sua implantação contribuiu para melhorar ou agravar os problemas de natureza urbanística já existentes nas áreas analisadas.

O objetivo final dessa leitura foi a construção de uma ferramenta para avaliação da inserção urbana para os empreendimentos do MCMV, consolidada e entregue ao Ministério das Cidades, que poderá ser usada por gestores públicos na avaliação *ex-ante* de terrenos cotados para o programa – indicando sua adequação ou inadequação – e, assim, influenciar, positivamente, a implantação de novos empreendimentos³. O artigo não aborda, diretamente, a ferramenta e a construção de indicadores em que foi baseada; no lugar disso, tem como objeto a metodologia desenvolvida para avaliação das condicionantes dos padrões de inserção urbana dos sete estudos de caso, apontando os resultados dessas análises.

A seguir, é exposta uma síntese das leituras realizadas nas escalas regional e municipal, as quais contribuem para contextualizar o ponto central da discussão acerca da produção do programa MCMV na escala local.

ESCALA REGIONAL E MUNICIPAL: SÍNTESE DOS RESULTADOS

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos do MCMV nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas aponta, em primeiro lugar, para o inegável predomínio da localização de novos conjuntos habitacionais de Faixa 1 em áreas periféricas, notadamente, aquelas de menor acessibilidade regional mediante transporte público, afastadas das principais centralidades de maior dinamização econômica (onde se concentram comércio, serviços e empregos) e em que maior vulnerabilidade social e menor padrão de renda se combinam. Se, por um lado, o programa passou a atingir uma camada da população historicamente não atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, por outro, não chegou a interferir no seu lugar histórico nas cidades (KOWARICK, 1993; VILLAÇA, 2012). Os empreendimentos de interesse social continuam a ser produzidos em áreas homogêneas de baixa renda, alta vulnerabilidade social, menor atendimento relativo de infraestruturas e serviços urbanos e menor concentração de empregos (ROLNIK et al., 2015).

O próprio desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão periférico. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Embora alguns municípios assumam papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo no qual a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente em um negócio, o qual se orienta por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas atuantes nesse segmento econômico se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos.

Como o programa estabelece um teto para o custo das unidades habitacionais⁴, a receita da construtora contratada é inalterável, de modo que sua margem de lucro depende apenas da redução dos custos com aquisição do terreno, infraestrutura e

³ Disponível no endereço eletrônico <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/ferramenta.pdf>.

⁴ Os valores variam conforme o estado, o perfil dos municípios e a tipologia construtiva, conforme definido no Anexo I da Portaria MCidades nº 168, de 12 de abril de 2013. Durante a pesquisa, o valor unitário máximo era de R\$ 76.000,00, para casas ou apartamentos produzidos em Brasília, em municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista e no Município de Jundiaí. Para empreendimentos do tipo casa, produzidos em municípios com população inferior a 50 mil habitantes nos estados de AL, MA, PB, RN, SE e PI, o limite era de R\$ 54.000,00. Os limites dizem respeito aos valores financiáveis pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e podem ser elevados por meio de contrapartidas oferecidas por estados e municípios.

fundações, bem como com a produção das unidades. Ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos não alteram o valor pago pelo produto final – apenas reduziriam a taxa de retorno das construtoras. Para atingir esse padrão de produção as empresas adotam estratégias como a padronização dos projetos, a ampliação da escala de produção, o encurtamento do tempo de execução das obras e, principalmente, a aquisição de terrenos mais baratos. Isso tem levado à reprodução, em escala nacional, de um projeto padrão que não corresponde à diversidade regional, com grandes construtoras utilizando sistemas de gestão que permitem copiar, à exaustão, o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes, geralmente em localizações periféricas.

Na escala do município, constatou-se a tendência geral de adoção do programa como forma preponderante de provisão de moradia popular ao longo dos últimos anos, o que desencadeou a retração das poucas iniciativas previamente existentes no campo da política habitacional local ou mesmo sua adaptação à sistemática do programa. Nos quatro municípios estudados, as iniciativas promovidas pelas prefeituras na área de habitação foram, quase integralmente, substituídas pela produção de moradias no âmbito do programa, que se tornou a principal forma de provisão habitacional para a população de baixa renda. No lugar de uma compatibilização de iniciativas locais com as normas do MCMV ou da utilização de seus recursos para impulsionar e complementar políticas locais, o que se viu foi uma verdadeira atrofia do papel dos municípios como formuladores de alternativas habitacionais concebidas a partir da diversidade das demandas locais. Todos esses fatores são condicionantes da situação do entorno dos empreendimentos.

ESCALA LOCAL

Nessa etapa da pesquisa, perscrutou-se, de modo minucioso, as condições de inserção urbana, identificadas a partir da análise feita nas escalas regional e municipal, levando-se em conta fatores que não poderiam ser abordados por recortes territoriais mais abrangentes, no intuito de contribuir para a construção de uma leitura mais precisa do padrão de urbanidade dos conjuntos produzidos pelo programa.

Considerando que a interpretação do padrão de inserção urbana de empreendimentos não poderia restringir-se à constatação de sua condição periférica dentro do contexto municipal e regional, julgou-se necessário entender as diferentes territorialidades locais – ainda que todas em periferias metropolitanas – e como os fatores que as caracterizam poderiam promover melhorias ou agravamentos na qualidade urbanística dos empreendimentos habitacionais e de seus respectivos entornos. Assim, também se entende o projeto do empreendimento como uma intervenção urbana com reflexos no tecido em que se insere, podendo reforçar problemas característicos da urbanização periférica ou influenciar avanços.

Investigou-se tanto as características de morfologia urbana (DEL RÍO, 1990) e a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos do entorno dos conjuntos, quanto o próprio modelo de implantação dos empreendimentos. O conjunto foi analisado como fator constitutivo das condições urbanísticas de uma determinada localidade, elemento ativo na constituição do padrão de urbanidade desse lugar e que interfere em variados aspectos. Entre eles, são destacados: o desenho da malha

urbana, o parcelamento do solo, a infraestrutura de transporte, 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 e a diversidade funcional e arquitetônica. Mais que as condições previamente existentes, observou-se como os conjuntos do MCMV impactaram as áreas em que foram implantados, avaliando se contribuíram para qualificá-las ou se, ao contrário, agiram no sentido de agravar os problemas anteriores.

ESTUDOS DE CASOS

Os critérios adotados para a seleção dos empreendimentos foram estabelecidos com o objetivo de garantir a captação da heterogeneidade da produção do programa nos municípios estudados, avaliando-se empreendimentos com características distintas de localização e porte e com impactos diferenciados no tecido urbano de áreas também consideradas representativas do padrão de localização do MCMV. Assim sendo, cada um dos quatro municípios deveria ter ao menos um empreendimento de Faixa 1, ocupado pelos beneficiários há, no mínimo, seis meses, para que a percepção da vida na nova moradia e no novo bairro tivesse embasamento em um tempo mínimo de residência⁵.

Em Osasco, apenas um empreendimento de Faixa 1 havia sido entregue à época da definição dos estudos de caso, o Residencial Flor de Jasmim (420 unidades habitacionais). O município da Grande São Paulo já pertenceu à capital, servindo como um distrito industrial e local de famílias de baixa renda. O bairro em que o empreendimento se insere faz fronteira com São Paulo e é muito próximo de eixos viários regionais, como o Rodoanel e a Rodovia Raposo Tavares.

Hortolândia, município do interior paulista, possuía também apenas um empreendimento de Faixa 1 já entregue, formado pelo Residencial Peruíbe (240 unidades) e o Residencial Praia Grande (260 unidades) – dois condomínios contíguos. O município abriga uma população predominantemente de baixa renda da Região Metropolitana de Campinas, e se constitui, basicamente, por loteamentos irregulares e ocupações de terras públicas ou áreas verdes.

Em Campinas, selecionou-se um conjunto habitacional que representava uma situação extrema de inserção em área limítrofe da malha urbana constituída, situada num eixo tradicionalmente destinado ao assentamento da população de baixa renda e com aparentes precariedades urbanísticas, o Residencial Sírius. Trata-se do conjunto de maior porte entre as operações⁶ contratadas nos municípios abrangidos pela pesquisa até o final de 2012, com 2.620 unidades.

Em São Paulo, foram selecionados quatro empreendimentos. Considerando a massiva produção pública de milhares de unidades habitacionais entre os anos 1970 e 1990 na região da Cidade Tiradentes, bem como a expressiva produção atual de conjuntos do MCMV na mesma área, que fica no extremo leste da capital, foram selecionados dois empreendimentos de pequeno porte, o Residencial Guarujá (32 unidades) e o Residencial Mongaguá (40 unidades), exemplos de inserção precária, típica da estratégia fundiária inicial do município de São Paulo, que utilizou terrenos residuais do banco de terras da COHAB para promover a produção de empreendimentos do MCMV. Foi também selecionado, em Itaquera,

5 A aplicação dos questionários foi realizada entre outubro e dezembro de 2013. Os conjuntos selecionados haviam sido entregues aos respectivos moradores, no mais tardar, em abril de 2013.

6 “Operação” é o nome formal utilizado pela Caixa Econômica Federal para se referir a um empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos) que tramita dentro da entidade para ser aprovado e executado pelo MCMV.

o empreendimento que aparentava representar o exemplo de melhor inserção urbana entre os conjuntos de Faixa 1 das duas regiões metropolitanas pesquisadas, a saber, o Residencial Iguape (300 unidades), de porte médio. Apesar da distância para o centro da capital, Itaquera, também na Zona Leste de São Paulo, é hoje uma região relativamente bem atendida por infraestruturas de transporte público, equipamentos e serviços, dada a sua proximidade à linha vermelha do metrô. Por fim, o Residencial São Roque, em Sapopemba, foi um caso ilustrativo de uma situação intermediária de inserção urbana e também um exemplo representativo dos padrões da localização de empreendimentos de Faixa 1 no município, concentrados na Zona Leste, uma área historicamente caracterizada pela forte concentração de conjuntos habitacionais e de moradores de baixa renda.

METODOLOGIA PARA LEITURA DO ENTORNO

A construção de uma metodologia para análise das condições urbanísticas dos empreendimentos e seu entorno se deu, primeiramente, a partir de visita e observação dos conjuntos. As constatações foram sistematizadas nos seguintes eixos temáticos, que deram forma a um roteiro de observação do entorno e passaram a orientar a pesquisa empírica: (1) mobilidade, compreendendo o acesso a redes de transporte e às demais áreas da cidade; (2) configuração territorial e fruição dos espaços, englobando aspectos como a permeabilidade dos espaços edificados e a existência de fachadas ativas, barreiras à circulação de pedestres e existência de grandes vazios; (3) disponibilidade e diversidade de usos comerciais, serviços, equipamentos públicos e outras atividades complementares à moradia.

Para a aplicação do roteiro, utilizou-se um material cartográfico base, no qual constavam o empreendimento estudado, um entorno mínimo, definido por uma margem de 200 metros além de seu perímetro externo, e um entorno expandido, a fim de englobar pontos de interesse específico, como equipamentos públicos importantes que não se encontravam dentro do perímetro pré-estabelecido. Essa medida foi definida por gerar um perímetro que, usualmente, compreende uma ou duas fileiras de quarteirões imediatamente adjacentes aos empreendimentos, as quais formam o que se entende, aqui, como entorno dos conjuntos.

A partir dessa leitura preliminar dos entornos dos empreendimentos, efetuou-se o mapeamento das informações levantadas e a categorização dos aspectos observados, de modo que os temas mais importantes puderam ser aprofundados e analisados, contando, inclusive, com a busca de dados secundários⁷ e o apoio de algumas referências analíticas (ITDP, 2014; GEHL, 1987; 2010; JACOBS, 2000; RODRIGUES, 2013).

Passamos, agora, à caracterização das condições urbanísticas dos conjuntos habitacionais estudados a partir dos eixos de análise já expostos.

Mobilidade

Referente à mobilidade, foram observados aspectos relativos ao transporte, envolvendo mapeamento prévio dos pontos de ônibus, terminais e estações e o levantamento de informações sobre os itinerários disponíveis. Em campo, foram observados fatores relacionados às condições de acesso aos equipamentos de transporte,

⁷ Concentração de emprego: Pesquisa OD 2007 (Metrô SP). Dados e itinerários de linhas de ônibus: EMTU/SPTrans/Viação Osasco/Emdec/Prefeitura Municipal de Hortolândia.

avaliando-se a qualidade dos espaços de circulação de pedestres e identificando-se as barreiras físicas ao deslocamento a pé. Objetivou-se averiguar em que medida os lugares dos estudos de caso adequavam-se aos deslocamentos regulares feitos pelos moradores e quais fatores influenciavam tais condições.

a) Transporte público

Hoje, as áreas periféricas das cidades estudadas já não são tão precárias e carentes de serviços e de infraestrutura quanto décadas atrás, quando começaram a ser formadas, informalmente, em loteamentos clandestinos, por meio da autoconstrução ou mesmo por ação direta do Estado (MARICATO, 2009; BONDUKI, 2004). Apesar da notável dinamização de algumas periferias em que se localizam os empreendimentos da Faixa 1 do MCMV, a presença de equipamentos públicos e de usos não residenciais nessas áreas não significou o alcance de sua autossuficiência em termos de oferta de emprego e de disponibilidade de todos os tipos de serviços e equipamentos urbanos necessários aos moradores. Suas condições de urbanidade refletem, diretamente, na necessidade de deslocamentos regulares – muitas vezes extensos – para outros bairros ou municípios e, em consequência, na forte dependência da rede de transporte público para a realização de atividades cotidianas.

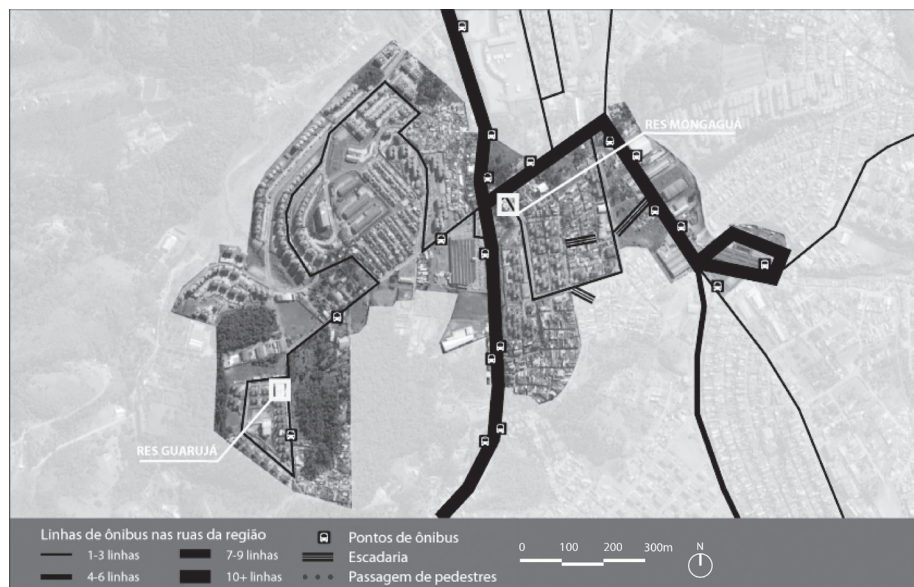
Comparando os diferentes empreendimentos, verificou-se que questões relativas ao transporte se mostraram mais críticas nos conjuntos que, segundo hipótese inicial, tinham as condições de inserção urbana mais precárias: o empreendimento Sírius de Campinas e o Residencial Guarujá (Figura 1), em São Paulo. Se se alonga em 200 metros os limites de cada um dos conjuntos, observa-se que ambos possuem somente uma linha de ônibus que os conecta ao sistema público de transporte, enquanto no caso de empreendimento melhor inserido – o Residencial Iguape (Figura 2), em Itaquera, São Paulo – foram identificadas mais de 10 linhas acessíveis em suas imediações, que permitem o acesso, com maior facilidade, a um conjunto de destinos mais amplo.

Na grande maioria dos casos estudados, foram constatados padrões insatisfatórios no tocante à diversidade de itinerários, à regularidade do serviço e ao tempo de deslocamento diário. No Residencial Guarujá, por exemplo, havia apenas uma linha de ônibus acessível a pé, em tempo e distância razoáveis⁸. Já no Residencial Sírius (Figura 3), o acesso às únicas duas linhas de ônibus existentes nas imediações exigia a realização de percursos a pé de mais de 1 km. Recentemente, foi implantada uma nova linha para conectar o empreendimento ao centro da cidade.

Outro problema verificado foi a limitação dos itinerários que atendem os conjuntos pesquisados. Embora alguns deles sejam razoavelmente bem atendidos por linhas que fazem deslocamentos bairro-centro, como os residenciais Iguape e São Roque, em São Paulo, notou-se uma carência considerável de linhas que façam conexões desse tipo, o que limita a mobilidade dos moradores.

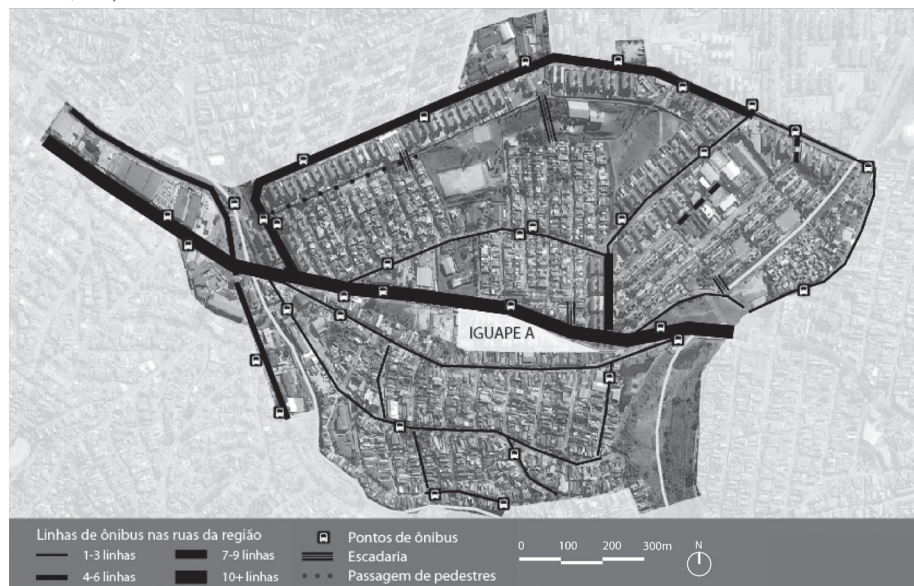
⁸ Os conceitos de tempos e distâncias “razoáveis” ou “satisfatórios” partem de uma análise preliminar da bibliografia utilizada, que serviu como referência no desenvolvimento de métricas e parâmetros objetivos que aferissem, quantitativamente, esse tipo de avaliação na etapa seguinte da pesquisa. A partir disso, consolidou-se uma ferramenta de avaliação de inserção urbana dos empreendimentos Faixa 1 do MCMV.

Figura 1: Transporte público nos empreendimentos Residencial Mongaguá e Residencial Guarujá (Cidade Tiradentes – São Paulo, SP)



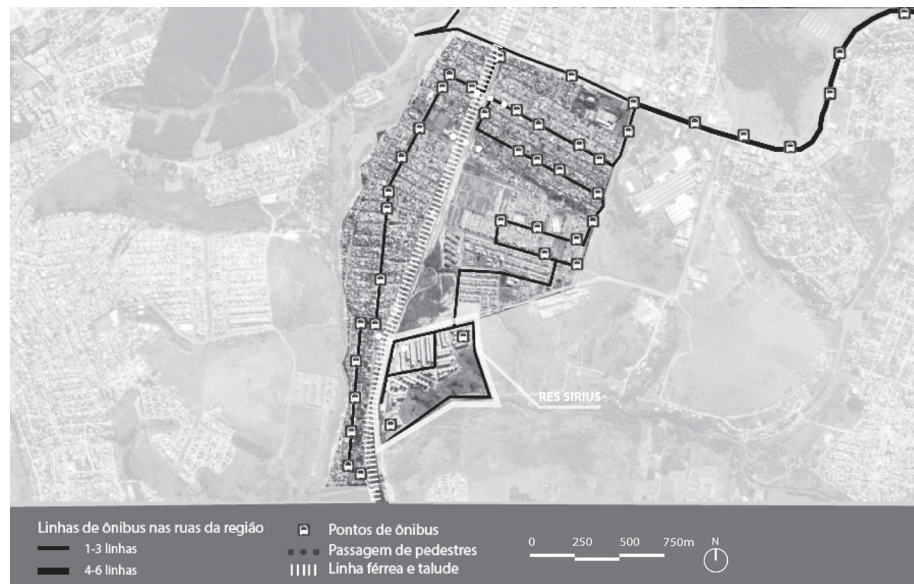
Fonte: Subprefeitura de Cidade Tiradentes, SPTRANS 2014, EMTU, 2014. Elaboração: LabCidade, 2014. Residencial Guarujá servido por apenas uma única linha de ônibus. Devido à morfologia local, composta por glebas vazias e condomínios grandes e fechados, o morador desse conjunto residencial precisa caminhar cerca de 1.000 metros para chegar até a avenida principal do bairro para encontrar outras alternativas de transporte coletivo que o leve para outras localidades da cidade.

Figura 2: Transporte público no empreendimento Residencial Iguape (Itaquera– São Paulo, SP)



Fonte: Subprefeitura de Itaquera, SPTRANS 2014, EMTU, 2014. Elaboração: LabCidade, 2014. Residencial Iguape inserido em uma área servida por muitas opções de transporte coletivo, que levam os moradores a vários destinos diferentes da cidade. A morfologia urbana local de quadras loteadas facilita o acesso aos pontos de ônibus tanto da avenida principal quanto das ruas internas dos bairros vizinhos do conjunto.

Figura 3: Transporte público no empreendimento Residencial Sirius (Campinas, SP)



Fonte: Prefeitura de Campinas, EMDEC 2014. Elaboração: LabCidade, 2014. A imagem mostra o nível de acessibilidade dos blocos residenciais do conjunto Sirius, servido apenas por uma linha de ônibus e isolado por diversos elementos, como linha de trem, grandes áreas vazias, descontinuidades do sistema viário e da ocupação urbana vizinha.

b) Condições físicas para mobilidade do pedestre

Ao lado das variáveis de transporte, que, de certa forma, relacionam-se a problemas de localização referentes às escalas municipal e metropolitana, a questão da integração territorial foi um elemento importante na avaliação das condições de mobilidade na escala local (HARTMAN; ESCOBEDO, 2009). A capacidade de se deslocar pelo território e de acessar diferentes lugares, atividades e serviços está também ligada a características do desenho urbano, do parcelamento do solo e da permeabilidade física e visual das edificações. Além de aspectos como a presença de vias muito movimentadas e desníveis de terreno, duas características chamaram a atenção: o tamanho das quadras e a existência de glebas não ocupadas.

A maioria dos empreendimentos analisados foi implantada em áreas onde o tecido urbano é descontínuo e pouco permeável, com a presença de grandes vazios e muitas quadras com perímetros demasiadamente extensos. Esses atributos morfológicos impactam negativamente a relação das pessoas com o espaço público e com o território como um todo. Nesse sentido, ressalte-se que a morfologia urbana, conquanto não seja um fator capaz de determinar, por si só, a dinâmica social de certa porção do espaço, constitui um elemento relevante na conformação de suas possibilidades (GEHL, 2010). De modo geral, o tecido urbano das áreas estudadas é pouco propício à circulação segura e qualificada de pessoas e pouco convidativo à apropriação dos espaços públicos, o que também prejudica a possibilidade de surgimento de outros usos e atividades que lhes confirmam diversidade e dinamismo, favorecendo a perpetuação de um tecido urbano de caráter monofuncional (Figura 4).

Figura 4: Barreiras físicas nos empreendimentos Residencial Praia Grande e Residencial Peruíbe (Hortolândia, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Os Residenciais Praia Grande e Peruíbe foram implantados com um projeto e com uma inserção que reforçam o isolamento dos conjuntos em relação ao contexto urbano de Hortolândia.

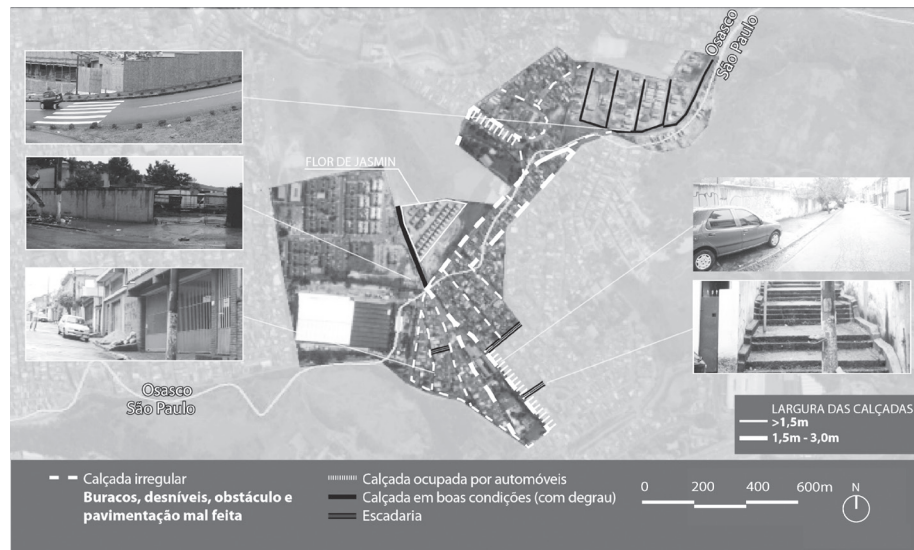
A partir da leitura dos casos pesquisados, é inegável a necessidade de se considerar todos os critérios supracitados como componentes da inserção urbana, tendo como perspectiva não só as responsabilidades municipais de gestão e promoção de um sistema de transporte público de qualidade, como também o fato de os empreendimentos serem agentes ativos da (re)configuração territorial das periferias.

Fruição e conforto urbano

Concernente à fruição e ao conforto urbano, foram observadas as condições dos espaços de pedestres, sobretudo a qualidade das calçadas, travessias, iluminação e arborização. Além da ausência de arborização e da baixa qualidade das calçadas – estreitas, com obstáculos e malcuidadas – chamou a atenção a interface entre rua e espaços fechados, públicos ou privados. Verificou-se, de modo recorrente, a presença de extensos muros, grades e uma relação física e visual que não favorece a permanência nas ruas e demais espaços públicos, dado que há uma fragmentação e redução de suas interações com as demais dimensões do espaço urbano.

Foram mapeadas e classificadas as calçadas de acordo com seu estado de conservação, a fim de explicitar o grau de deficiência da rede de circulação pedonal existente nos entornos de todos os empreendimentos avaliados. Mesmo naquelas em que não havia buracos ou obstáculos e que eram de largura adequada, a acessibilidade não era plena, em função dos desníveis gerados pelas condições topográficas irregulares das localidades em que foram construídos os empreendimentos. Também os percursos murados ou gradeados foram mapeados, de modo a apontar o peso de tais barreiras físicas na desqualificação do espaço público e da fruição ao longo das vias públicas, especialmente ao redor de grandes glebas vazias ou grandes empreendimentos (Figura 5).

Figura 5. Calçadas no empreendimento Residencial Flor de Jasmim (Osasco, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. O mapeamento das condições de uso dos passeios públicos (fora das áreas condominiais) demonstra o péssimo estado das calçadas, que são esburacadas, muito estreitas, acumulam entulhos, têm muitos obstáculos, desníveis de terreno ou usadas indevidamente como vaga de automóveis.

Como apontado por Jacobs (2000) e Gehl (1987; 2010), os condomínios fechados, com longas divisas gradeadas ou muradas, sem nenhum acesso e nenhuma atividade que promova o contato entre o público e o privado, constituem um dos fatores por trás da degradação do espaço público. Os conjuntos examinados forneceram evidências de que esse padrão morfológico, predominante na produção do programa, reforça a fragmentação do território, contribuindo para a perpetuação de um modelo de cidade sem urbanidade (Figura 6).

É importante reconhecer, no entanto, que seria equivocado atribuir ao MCMV a responsabilidade exclusiva pela proliferação de tecidos urbanos fragmentados, com pouca fluidez, presença incipiente de fachadas ativas, predominância de espaços privados fechados, grande presença de barreiras físicas à circulação de pedestres, entre outras características desfavoráveis à vitalidade dos espaços públicos. Esse padrão urbanístico precede o programa e não se restringe às periferias que concentram os conjuntos de habitação popular. Com efeito, ele é, como se nota em quase todos os grandes centros urbanos brasileiros, um traço característico das cidades brasileiras. Apesar disso, como se trata de um programa que mobiliza um volume enorme de recursos públicos para subsidiar a produção imobiliária, o MCMV deveria ser uma política capaz de inverter essa lógica de produção da cidade, em vez de reforçá-la por meio da replicação de um mesmo padrão urbanístico.

Figura 6: Barreiras físicas nos empreendimentos Residencial Mongaguá e Residencial Guarujá (Cidade Tiradentes-São Paulo, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. As barreiras físicas foram mapeadas para descrever os elementos que reforçam o padrão de inserção pouco integrado com a malha urbana e inviabiliza um maior acesso aos diferentes usos e atividades. Foram também levantadas as barreiras visuais como elementos que se somam ao padrão urbanístico de isolamento, fragmentação e desvalorização do espaço público.

Uso do solo

Nos levantamentos de campo realizados, procurou-se identificar a diversidade de usos do solo, enfocando, em especial, a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos. Foram avaliados os entornos dos empreendimentos e as próprias áreas condominiais.

a) Equipamentos públicos

Constatou-se que, em geral, há equipamentos básicos de saúde e educação próximos aos empreendimentos habitacionais. Mesmo nos casos mais precários, a exemplo do empreendimento Sírius, em Campinas, onde escolas e creches são mais distantes, verificou-se a existência de provisão pública de transporte escolar. Nesse sentido, ao menos nos casos estudados no Estado de São Paulo⁹, os empreendimentos do MCMV representam um grande avanço em relação às políticas habitacionais de décadas anteriores, como aquelas descritas por Bonduki (2004), pois garantem que não sejam construídas moradias populares em locais onde não há oferta mínima de equipamentos de educação e saúde. (Figura 7)

Essa constatação, no entanto, não se aplica aos equipamentos de cultura e lazer. As condições de manutenção dos pouquíssimos parques e praças são precárias para a maioria dos casos observados, resultando em um aproveitamento reduzido desses espaços – quando estes existem. Além disso, uma característica importante do sistema de equipamentos públicos diz respeito ao acesso, que, conforme comentado anteriormente, é um dos grandes problemas dos tecidos nos quais estão inseridos os empreendimentos do MCMV. Por exemplo, no empreendimento Iguape, em Itaquera, embora haja um conjunto relativamente diversificado de equipamentos

⁹ É importante ressaltar que a partir da Portaria Nº 168 do Ministério das Cidades de 2013, editada durante a segunda fase do programa, a construção dos empreendimentos de Faixa 1 ficou condicionada à existência de equipamentos públicos de saúde e educação, gerando uma Matriz de Responsabilidades que obriga o gestor público a promover a construção de tais equipamentos.

públicos em suas proximidades, o acesso possível a pé é, aproximadamente, três vezes mais longo que a distância linear, por causa das barreiras físicas e da ausência de travessias, fato que constrange os pedestres.

Figura 7: Equipamentos públicos e áreas verdes nos empreendimentos Residencial São Roque e Residencial Piracicaba (Sapopemba-São Paulo, SP)



Fonte: Subprefeitura de Vila Prudente, Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Apesar de ser implantado em um bairro periférico marcado pela construção de vários conjuntos habitacionais, o Residencial São Roque conta hoje com equipamentos públicos e algumas opções de comércio e serviços. Trata-se de um caso intermediário: nem tão precário e repleto de carências como o Residencial Sirius em Campinas nem consolidado e diversificado como o Residencial Iguape em São Paulo (Itaquera).

b) Comércio e serviços

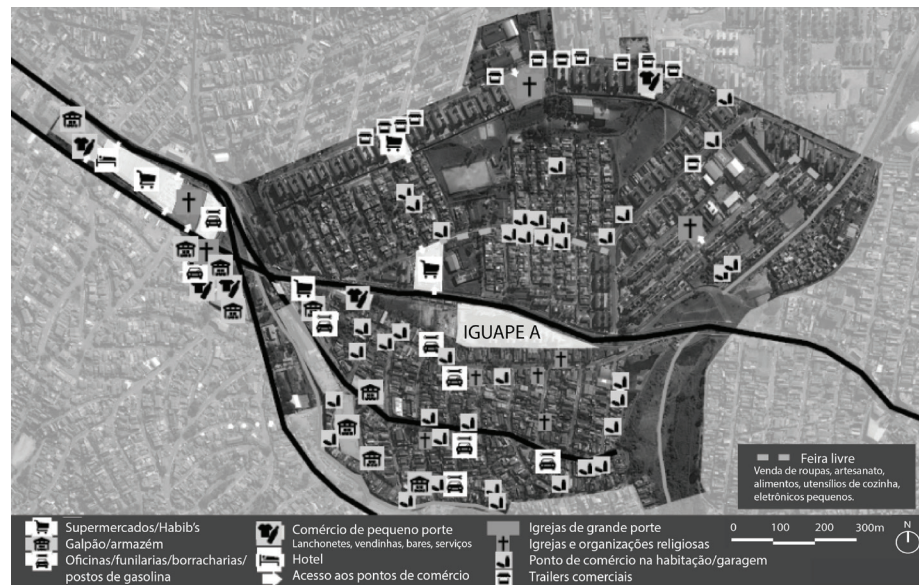
A respeito da diversidade funcional e da oferta de comércio e serviços, detectou-se uma relativa carência de atividades como bares, restaurantes, farmácias, padarias, lavanderias, salões de beleza, academias, quitandas, hortifrúti, costureiras, teatros, cinemas etc., que não apenas atenderiam às necessidades cotidianas dos moradores, mas também proporcionariam vitalidade e atribuiriam, do ponto de vista do uso do espaço público e de sua segurança, uma dinâmica mais rica ao território. Entre os casos estudados, a presença, ou não, desses usos varia conforme o nível de consolidação do território em que se insere o empreendimento, resultando em situações diversificadas.

Essa leitura se reforça quando são observados exemplos como o do empreendimento Sirius, em Campinas, no qual a ausência de uma diversidade de usos e a existência de uma demanda não atendida por um rol de atividades de comércio, serviços e lazer levaram à construção de barracas nas adjacências do conjunto, de forma improvisada e precária. Vale destacar também que, por vezes, atividades comerciais são incorporadas aos próprios apartamentos. Esse tipo de situação foi observada, recorrentemente, nos conjuntos onde foram realizadas as entrevistas.

O estudo de caso de Itaquera (São Paulo), a melhor inserção urbana entre aquelas que compuseram a pesquisa, demonstrou uma condição mais positiva do ponto de vista do comércio e dos serviços, com uma diversidade maior de atividades,

tanto formais quanto informais, com estabelecimentos comerciais de portes distintos (desde hipermercados até mercadinhos, por exemplo), a distâncias razoáveis do empreendimento. Ainda assim, assinala-se que a condição de integração da malha urbana é um fator que prejudica o acesso a tais locais, obrigando os moradores a contornar barreiras e a fazer percursos extensos para transpor distâncias que, em linha reta, são mais curtas (Figura 8).

Figura 8: Usos comerciais e de serviços no empreendimento Residencial Iguape (Itaquera-São Paulo, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Entre os estudos de caso, o Residencial Iguape mostrou ter a melhor inserção. Um dos motivos é a grande oferta e diversidade de usos comerciais e de serviço acessíveis no entorno do condomínio.

Hortolândia funciona como um bom exemplo para evidenciar como o desenho da malha urbana pode interferir no acesso ao comércio e aos serviços. Conquanto esse empreendimento esteja a apenas 1 km de distância, em linha reta, do centro do município, onde há uma oferta significativa de atividades, o acesso é dificultado em virtude da descontinuidade do tecido urbano. Foram identificadas barreiras físicas de difícil transposição entre o conjunto e a área central do município, como um rio com poucos pontos de travessia e áreas não ocupadas sem caminhos adequados à circulação de pedestres, de modo que o trajeto efetivamente percorrido pelos moradores para chegar à área central acaba sendo por volta de 2,5 km (Figura 9).

Esse caso favoreceu a percepção de que a facilidade de acesso a determinados tipos de comércio e de serviços tem maior influência na vida cotidiana dos moradores do que outros usos e atividades urbanas. A proximidade deles mostra-se fundamental para que o empreendimento disponha de um padrão adequado de inserção urbana, enquanto atividades de uso mais esporádico podem estar mais distantes, sem que isso acarrete maiores problemas. Pelas entrevistas realizadas com os moradores, averiguou-se que algumas das atividades demandadas com maior regularidade, como padarias e pequenos armazéns, podiam ser encontradas nas imediações do conjunto, ao passo que outras atividades de uso cotidiano não eram encontradas com a mesma

facilidade, exigindo deslocamentos frequentes dos moradores até a área central de Hortolândia ou mesmo até o município vizinho de Campinas.

Figura 9: Usos comerciais e serviços nos empreendimentos Residencial Praia Grande e Residencial Peruíbe (Hortolândia, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Apesar da relativa proximidade com o centro da cidade, córregos, ferrovia, descontinuidades viárias, grandes vazios e a topografia acidentada criam barreiras físicas que dificultam o acesso às áreas com mais atividade comercial e de serviços. A distância física de 1.000m significa, na verdade, uma caminhada de mais de 2.400m para um morador chegar a pé no centro comercial de Hortolândia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além da questão da localização (mais ou menos central) e da segregação espacial em relação ao restante da cidade, o padrão de inserção urbana dos empreendimentos produzidos pelo MCMV Faixa 1 nos quatro municípios estudados é determinado por uma diversidade de elementos, os quais perpassam, entre outras, mas sobretudo, as características físicas e funcionais do território em que os conjuntos são construídos. Um programa do porte do MCMV constitui uma oportunidade para que se transformem os modelos de integração territorial atualmente existentes.

Verifica-se, no entanto, que os conjuntos executados pelo programa, em vez de se tornarem instrumento ativo de transformação e reconfiguração territorial, de forma a garantir uma inserção adequada e ainda qualificar a estrutura urbana local, reproduzem lógicas que acentuam os problemas urbanísticos das periferias nas quais estão imersos.

Sobre o aspecto físico, a inserção urbana fica comprometida pela forma deficiente como as novas moradias se relacionam com o contexto existente. A construção de conjuntos, em sua maioria de médio e grande porte, conformando extensas áreas muradas (em condomínios fechados) e com pouquíssima articulação física e visual com seu entorno, reitera a problemática morfologia urbana dessas localidades. Tal modelo urbanístico, diretamente relacionado com o desenho do programa MCMV, replica um território segmentado e desarticulado por grandes glebas vazias, quadras

excessivamente extensas e intransponíveis, servido por um sistema viário descontínuo e formado por espaços públicos escassos e sem qualidade.

Isso não significa, necessariamente, que operações pequenas sejam preferíveis, mas, sim, que todas as operações devem prever uma boa implantação das unidades e/ou blocos de unidades habitacionais, buscando equalizar a proporção de áreas livres (de gestão pública), privadas e condominiais, o que, em outras palavras, significa aproximar a política habitacional da política urbana e, conseqüentemente, assumir o desafio da construção de cidades. Observou-se, em todas as etapas da análise da escala local, que a forma condomínio exclusivamente residencial tem um impacto negativo na integração do conjunto com o território, na medida em que o isola do tecido urbano existente, negligenciando sua integração com o espaço público.

A pouca diversidade funcional das áreas em que os empreendimentos vêm sendo implementados está ligada, em parte, a aspectos do desenho urbano e da tipologia dos próprios conjuntos. A morfologia urbana negligencia, frequentemente, fatores como a fluidez do ambiente construído e a existência de condições adequadas à circulação de pedestres, enquanto a tipologia dos empreendimentos, projetados para abrigar exclusivamente o uso residencial, não prevê espaços para a provisão de equipamentos e comércio no seu interior ou mesmo instalações que permitam a realização de atividades produtivas de geração de renda.

A acessibilidade a equipamentos urbanos do entorno – quando existentes – ou a comércios e serviços de uso cotidiano é um elemento altamente comprometido por esse modelo de conjunto habitacional. A precariedade do sistema de transportes e/ou, simplesmente, das condições de mobilidade do pedestre até os pontos de ônibus ou estações mais próximas afeta, igualmente, o acesso dos moradores a outras partes da cidade, inclusive aos centros de emprego.

Para os aspectos aqui avaliados por meio de mapeamentos – elaborados a partir de dados secundários ou de levantamentos de campo –, a morfologia apresenta-se como uma questão central na definição do padrão de inserção urbana, especialmente porque ela diz respeito não apenas à estrutura fundiária e ao desenho urbano existentes, mas também à forma do conjunto edificado, o que inclui o empreendimento do MCMV. Essa conclusão revela a relação direta existente entre a qualidade morfológica da produção habitacional de baixa renda e o seu grau de inserção nas áreas onde o programa tem sido executado, assim como sua relação com a qualidade urbana aportada ao local de intervenção. A forma (condomínio), o porte, a desarticulação com o tecido urbano, a ausência de integração com o espaço público e a reafirmação da segmentação territorial são as características que definem, predominantemente, o padrão de inserção urbana local dos empreendimentos de baixa renda nas cidades.

Vitor Coelho Nisida:

vitorcoelhonisida@gmail.com.

Luanda Villas Boas Vannuchi:

luandavb@gmail.com.

Luis Guilherme Alves Rossi:

lu.garossi@gmail.com.

Julia Ferreira Sá Borrelli:

juliafsab@gmail.com.

Ana Paula de Oliveira Lopes:

ana.paula.2592@gmail.com.

Artigo recebido em abril de 2015 e aprovado para publicação em junho de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, A.; ORSTEIN, S. (Org.). *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitar/FINEP, 1).
- ARANTES, P., FIX, M. 'Minha Casa Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*, 30 jul. 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em: 18 jul. 2015.

- BONDUKI, N. *Origens da habitação de interesse social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- _____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 82, p. 8-14, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- CARDOSO, A. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- DEL RÍO, V. *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.
- FERREIRA, J. W. (Coord.) *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: FUPAM, 2012.
- GEHL, J. *Life between buildings*. Copenhagen: The Danish Architecture Press, 1987.
- _____. *Cities for People*. London: Island Press, 2010.
- HARTMAN, R. E.; ESCOBEDO, C.G. (Org.). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006*. Cidade do México: UAM/SEDESOL, 2009.
- INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY – ITDP. *TOD (Transit-oriented Development) Standard*, 2014. Disponível em: <<https://go.itdp.org/display/live/TOD+Standard>>. Acesso em: 1 jul. 2014.
- JACOBS, J. *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editorial/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- RIBEIRO, A. P.; BOULOS, G.; SZERMETA, N. Como não fazer política urbana. *Carta Capital*, 03 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- RODRIGUES, T. *Avaliação da integração sócio urbana dos empreendimentos de habitação social*. 2013. 109 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura), Instituto Superior Técnico de Lisboa, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.
- ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- SANTO AMORE, C., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (Org.). *Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.
- SHIMBO, L. Z. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.
- SLOMIANSKY, A. P. *Cidade Tiradentes: abordagem do poder público na construção da cidade; conjuntos habitacionais da COHAB-SP (1965-1999)*. 2002. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

A B S T R A C T : *Since its launching in 2009, the Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) built millions of housing units for the low-income Brazilian population. This federal policy of housing provision, however, has shown worrying results on the urban*

integration of these projects. This article presents the results of seven case studies analysis in four municipalities, regarding the insertion patterns of MCMV housing developments at the local scale, i. e. in the vicinity of the projects. Beyond the discussion on the peripheral areas in which the settlements are located, we sought to examine the implications of their construction for the (re)production of more or less diversified and inclusive cities. The access to different uses, public equipment and opportunities, the urban morphology and the interface between the developments and the urban context, are all key elements in determining the level of urbanity, which could – and should – be qualified with the implementation of new housing projects financed with public funds.

K E Y W O R D S : *housing; Minha Casa, Minha Vida; urban integration.*