

**INSERÇÃO URBANA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:  
UM OLHAR SOBRE MOBILIDADE COTIDIANA E USO DO SOLO****Clarisse Linke**

Diretora executiva do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil), mestre em Políticas Sociais, ONGs e Desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science e pós-graduada em Terceiro Setor pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Bernardo Serra**

Coordenador de políticas públicas do ITDP Brasil, mestre em economia pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne e mestrando em engenharia urbana pela Escola Politécnica da UFRJ.

**Fernando Garrefa**

Diretor da Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design (FAUeD) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

**Débora Cristina Araújo**

Arquiteta da Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Uberlândia. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUeD/UFU.

**Simone Barbosa Villa**

Professora doutora da FAUeD/UFU. Coordenadora do Grupo Mora: pesquisa em habitação.

**Vanessa Gapiotti Nadalin**

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

**Cleandro Krause**

Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur do Ipea.

Este texto traz resultados de pesquisa realizada nos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Uberlândia, tendo como objeto empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), na faixa que compreende unidades habitacionais dirigidas a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600, em áreas urbanas (faixa 1). Além de contribuir para o enfrentamento do *deficit* habitacional, este programa continha em sua origem um objetivo explícito de estímulo econômico e fez parte de uma estratégia de resposta à crise financeira mundial de 2008. 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), de modo que o MCMV vem produzindo efeitos negativos que acentuam a segregação social das famílias de baixa renda.

Nos municípios escolhidos, é grande o número de unidades habitacionais do MCMV. No Rio de Janeiro,

foram contratadas mais de 66 mil, e há um objetivo de contratar 100 mil até o 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 na Zona Oeste, em localização que demanda longos trajetos por transporte público para chegar às áreas da cidade onde está concentrada a maior parte da oferta de empregos formais e serviços. Em São Paulo, até junho de 2013, haviam sido contratadas 64.600 unidades habitacionais, 34,1% delas destinadas à faixa 1, as quais estão localizadas em média a 26 e 28 km dos principais centros de empregos, respectivamente a praça da Sé e a avenida Berrini (Marques e Rodrigues, 2013). Já em Uberlândia, cidade de porte médio e incluída na pesquisa com o objetivo de comparação com as realidades de cidades de porte metropolitano como o Rio de Janeiro e São Paulo, foram entregues 6.636 unidades habitacionais, 62,87% das quais para

famílias da faixa 1; também estão em fase de construção ou foram contratadas mais 6.008 unidades, para as faixas 1 e 2; neste caso, os empreendimentos estão distribuídos em zonas periféricas de todos os quadrantes urbanos, com predominância no setor oeste.

A pesquisa buscou avaliar em que medida a mudança para moradias oferecidas pelos empreendimentos do MCMV foi positiva para os residentes em uma perspectiva de localização, custos e qualidade de vida. O estudo de caso foi realizado em cinco empreendimentos, de modo a contribuir com a reavaliação de elementos-chave da qualidade e custos de empreendimentos do MCMV, assim como suas relações com o acesso à cidade e as condições de mobilidade urbana. Em resumo, os empreendimentos possuem as características enumeradas adiante.

- 1) Rio de Janeiro – O empreendimento Bairro Carioca, com 2.240 unidades habitacionais está muito próximo do acesso ao transporte público de massa, situado a cerca de 8 km do Centro da cidade, em uma área consolidada que já possui oferta de serviços e equipamentos, e foi projetado com usos complementares dentro dos limites do empreendimento. O outro empreendimento é o dos Jesuítas (2.718 unidades habitacionais), localizado a 6 km do centro do bairro de Santa Cruz, na zona oeste da cidade e a 50 km do Centro; foi considerado um dos casos mais extremos do MCMV pela sua localização isolada das ofertas de transporte, serviços e equipamentos.
- 2) São Paulo – Os empreendimentos Iguape e São Roque, ambos com trezentas unidades habitacionais, podem ser considerados casos intermediários entre o Bairro Carioca e o Jesuítas, por estarem situados em áreas periféricas mais consolidadas da Zona Leste, que dispõem de oferta de transporte relativamente boa, com acesso a subcentros locais, sem, no entanto, estarem localizados tão próximos das principais centralidades da cidade.
- 3) Uberlândia – o Jardim Sucupira, com 270 unidades habitacionais e o único com unidades térreas, unifamiliares, entre os empreendimentos analisados, localiza-se às margens do perímetro

urbano, a 7,5 quilômetros do Centro da cidade, o que, para os padrões de cidade média, representa considerável distância; está segregado pela presença de uma rodovia e com baixa disponibilidade de equipamentos urbanos e conexões com o entorno.

A pesquisa desdobra-se em duas partes: *i)* pesquisa qualitativa, realizada por meio de entrevistas com o objetivo de captar a perspectiva dos residentes dos empreendimentos sobre as mudanças em relação ao antigo local de moradia; e *ii)* análise dos empreendimentos com base na ferramenta de avaliação de inserção urbana dos empreendimentos do MCMV para a faixa 1, desenvolvida pelo Instituto de Políticas de Transportes e Desenvolvimento (ITDP) em parceria com o Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade/FAU/USP). A elaboração da ferramenta teve como base os princípios do padrão de qualidade de desenvolvimento orientado ao transporte, criado pelo (ITDP, 2014).

### Resultados da pesquisa qualitativa

As variáveis pesquisadas em campo permitem, de modo conjunto, inferir que a apropriação da cidade se dá de maneira diferenciada entre os empreendimentos selecionados, levando-se em conta a localização da moradia e as características dos deslocamentos (modo de transporte, custo, tempo etc.) realizados pelos moradores. Inicialmente, é importante observar que a maior parte dos residentes da amostra se encontra em idade ativa e, destes, a maioria estuda ou trabalha e, portanto, tem necessidade de acessar locais para realizar essas atividades de forma cotidiana.

Apesar de a população ser relativamente homogênea em termos de renda nos empreendimentos localizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, a porcentagem de pessoas que possui veículo particular varia significativamente (entre 4,5% e 44% dos residentes), sendo mais elevada na última cidade. Em comparação, no caso de Uberlândia a taxa de motorização é ainda mais elevada, em torno de 70%.

Os principais modos de transporte utilizados para acessar o local de trabalho nos empreendimentos analisados são o transporte coletivo e o transporte a

pé. Com exceção do empreendimento São Roque, no qual não houve variação no uso de modos de transporte após a mudança para as novas unidades habitacionais, em todos os outros casos observa-se que os residentes passaram a usar menos os modos por propulsão humana (a pé ou bicicleta) e a recorrer mais ao uso de modos motorizados. Nota-se também que o uso de veículo motorizado privado (moto e automóvel) não diminuiu em nenhum dos empreendimentos e que, de forma surpreendente, houve aumento do uso do carro nos empreendimentos do Bairro Carioca e do Iguape, os mais acessíveis aos meios de transporte público.

A mudança para as novas moradias teve efeitos distintos nos municípios analisados, em relação ao tempo de deslocamento para acessar o local de trabalho. Em São Paulo, o tempo médio de deslocamento diário foi reduzido em torno de 10% (média dos dois empreendimentos), enquanto no Rio de Janeiro o tempo manteve-se constante no Bairro Carioca e aumentou em 39% no Jesuítas – aumento que está claramente ligado ao padrão de localização e inserção urbana deste último conjunto habitacional. Em Uberlândia, houve aumento de cerca de 11%.

A mudança para os novos locais de moradia se traduziu em um aumento do custo médio de transporte em todos os empreendimentos do MCMV, novamente com a maior variação no Jesuítas, com aumento de 156% depois da mudança, seguido pelo Sucupira (89%), tendo os demais variações significativamente menores. As percepções sobre custos e opções de transportes foram distintas de acordo com o município onde está localizado o empreendimento. Em todos os empreendimentos, no entanto, há a percepção de necessidade de melhoria em termos de quantidade de linhas e maior frequência do serviço de ônibus.

Quanto ao custo com moradia, observam-se evoluções opostas, com diminuição dos custos em São Paulo (menos 10% no São Roque e menos 24% no Iguape) e aumentos no Rio de Janeiro e em Uberlândia. O Bairro Carioca se destaca por ser o empreendimento com maior alta (139%), o que pode ser atribuído ao fato de que parte das famílias beneficiadas por este empreendimento viviam em casas autoconstruídas em assentamentos informais, onde não pagavam condomínio e serviços. A variação em São Paulo, por sua vez, deve-se ao fato de que a maioria dos residentes daqueles

empreendimentos morava em apartamentos alugados, tendo a mudança para as unidades habitacionais a preço subsidiado gerado redução nas despesas.

O impacto da evolução dos custos de transporte e moradia no orçamento familiar foi distinto, de acordo com os empreendimentos. Considerando os ganhos em termos de acesso à moradia formal e perspectiva de peso dos custos de transporte e moradia no orçamento familiar, observa-se que a mudança para os empreendimentos do MCMV só não foi positiva para os residentes dos Jesuítas.

O aspecto observado no parágrafo anterior está correlacionado com a satisfação: em todos os empreendimentos, a maioria dos residentes declarou preferir o novo local de moradia, mas o percentual é menor no Jesuítas (56%) e atinge o valor máximo no Iguape (75%). Quando analisados os motivos que levam a esta preferência, destacam-se como fatores mais citados o acesso à propriedade formal e a segurança, caracterizando ganhos sensíveis em relação à situação anterior de moradia. Quando perguntados sobre o que poderia ser melhorado nos empreendimentos, destacam-se demandas por mais áreas de lazer, transporte público e comércio, indicando desafios de inserção urbana dos empreendimentos.

Estes dados revelam que a mudança para os empreendimentos do MCMV foi percebida como ganho em relação à situação anterior, sensível principalmente em termos de informalidade da propriedade e convivência com situações precárias de segurança pública. No entanto, também sugerem que os empreendimentos não favorecem a sociabilidade entre residentes.

### Resultados da avaliação de inserção urbana

A ferramenta de avaliação de inserção urbana está organizada em três temas e nove indicadores, para os quais são atribuídas as qualificações bom, aceitável ou insuficiente. Para que o empreendimento ofereça um padrão satisfatório de inserção urbana de qualidade, todos os indicadores devem receber a qualificação no mínimo aceitável. Se qualquer um dos indicadores for qualificado como insuficiente, o empreendimento deve passar pela revisão dos itens reprovados. Esta avaliação contribui para que não sejam somente oferecidas condições básicas de habitação aos residentes mas

também espaço público qualificado que estimule a vida social, favoreça a circulação segura e confortável de pedestres e promova o acesso pleno aos serviços públicos e à cidade como um todo. Os resultados estão apresentados na tabela 1.

A análise dos cinco empreendimentos revela que o caso mais extremo é o do Jesuítas, onde nenhum dos indicadores da ferramenta obteve avaliação satisfatória. Os demais, com exceção do Sucupira, possuem bom acesso ao transporte. E todos, em alguma medida, deixam a desejar em termos de integração com o entorno e desenho urbano. Cabe também ressaltar que nenhum dos empreendimentos obteve avaliação satisfatória em relação aos indicadores de abertura para espaços públicos e rede de circulação para pedestres, evidenciando o quanto estes aspectos foram negligenciados no desenvolvimento de projetos de habitação do MCMV.

Estes resultados demonstram que a localização é um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de um empreendimento com boa inserção urbana. A avaliação dos casos selecionados demonstrou que, em casos como o Jesuítas, esta característica foi fortemente negligenciada, conduzindo ao desenvolvimento de empreendimentos isolados e de uso único, que contribuem para segregação de seus residentes e aumento do peso das despesas de transportes e moradia no orçamento familiar. No entanto, apesar de sua importância, a boa localização não é condição suficiente para garantir qualidade de inserção urbana; neste aspecto, mais especificamente, ressalta-se a importância de garantir oferta de equipamentos, comércio e serviços para atender às necessidades dos residentes, assim como um desenho urbano dos empreendimentos que favoreça a circulação de pedestres, interação entre as pessoas e acesso aos espaços públicos. A avaliação dos casos do Bairro Carioca, Iguape e São Roque demonstrou que estas características foram também negligenciadas, resultando em empreendimentos bem localizados em termos de transporte, mas com sérios problemas de integração com seu entorno, que geram necessidades de deslocamentos assim como dificultam a circulação de seus residentes no dia a dia, além de comprometerem o acesso a equipamentos, bens e serviços.

Adicionalmente, a pesquisa propôs uma extensão da ferramenta de avaliação de inserção urbana, de modo a contemplar avaliações de acessibilidade a empregos formais, no Rio de Janeiro e em Uberlândia. Como esperado, é flagrante o contraste entre os dois empreendimentos no Rio de Janeiro: a partir do Bairro Carioca, é possível chegar, com transporte público e em trinta minutos, a locais onde estão concentrados 5,31% dos empregos formais (e com salário de até R\$ 1.600) do município; considerando-se tempo de viagem de sessenta minutos, alcança-se quase metade (45,4%) desses empregos existentes em 2013 – o que inclui o Centro da cidade. Comparando-se o Bairro Carioca ao Jesuítas, verifica-se que a partir do primeiro, em trinta minutos, são alcançáveis 172 vezes mais empregos do que a partir do segundo; e em sessenta minutos, 32 vezes mais empregos. A partir do empreendimento de Uberlândia, também quase metade (46,1%) dos empregos do município, na mesma faixa salarial, são alcançáveis em deslocamentos com veículo particular, em até quinze minutos (em Uberlândia não estão disponíveis informações sobre o tempo de deslocamento por transporte público).

## REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio de Janeiro. **SMU Legislação Bairro a Bairro**. Rio de Janeiro, 2014.

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: ITPD, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/vUK0ca>>.

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, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/xBE5Yg>>.

TABELA 1  
**Resultados da avaliação de inserção urbana dos empreendimentos estudados**

Tema	Indicador	Resultados				
		Bairro Carioca	Jesuítas	Iguape	São Roque	Sucupira
1. Transporte	1. Opções de transporte	Bom	Insuficiente	Bom	Bom	Insuficiente
	2. Frequência de transporte	Aceitável	Insuficiente	Aceitável	Aceitável	Insuficiente
2. Oferta de equipamentos, comércio e serviços	3. Usos cotidianos	Aceitável	Insuficiente	Aceitável	Aceitável	Insuficiente
	4. Usos eventuais	Bom	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
	5. Usos esporádicos	Bom	Insuficiente	Insuficiente	Aceitável	Insuficiente
3. Desenho e integração urbana	6. Relação com o entorno	Insuficiente	Insuficiente	Aceitável	Aceitável	Aceitável
	7. Tamanho das quadras	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Aceitável	Bom
	8. Abertura para espaços públicos	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
	9. Rede de circulação para pedestres	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente

Fonte: Pesquisa de campo.  
 Elaboração dos autores.

SUMÁRIO EXECUTIVO