

A INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA ESCALA LOCAL: UMA ANÁLISE DO ENTORNO DE SETE CONJUNTOS HABITACIONAIS

Autores

NISIDA, V.

Vitor Coelho Nisida (mestrando FAU USP)

vitor.nisida@usp.br

VANNUCHI, L.

Luanda Villas Boas Vannuchi (geógrafa FFLCH USP/ mestre ?????)

luandavb@gmail.com

ROSSI, L.

Luis Guilherme Alves Rossi (graduando FAU USP)

lu.garossi@gmail.com

BORRELLI, J.

Júlia Ferreira de Sá (graduanda FAU USP)

juliafsab@gmail.com

LOPES, A.

Ana Paula de Oliveira Lopes (graduanda FAU USP)

ana.paula2592@gmail.com

Introdução

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 (PMCMV) contratou até o segundo semestre de 2014 a construção de cerca de 3 milhões de unidades habitacionais. Inovador na previsão de grande volume de subsídios para a habitação popular, o programa apresenta limitações que ao longo dos últimos anos vêm sendo apontadas na literatura (ver Arantes e Fix, 2009; Ferreira, 2012; Cardoso, 2013; Ribeiro *et al.*, 2014). Problemas no tocante ao padrão de inserção urbana de seus empreendimentos revelam-se particularmente sensíveis e exigem investigação apurada, nos diferentes contextos regionais.

A pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida”, desenvolvida entre 2013 e 2014 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, buscou responder a esse desafio¹. 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, avaliando o papel da política urbana e habitacional dos municípios estudados nos padrões de inserção dos empreendimentos do PMCMV; e (3) escala local, considerando o entorno dos empreendimentos.

Nossa análise baseia-se na produção do programa em duas regiões metropolitanas, São Paulo e Campinas. A partir destes casos buscamos contribuir para

1

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

uma melhor caracterização do padrão de inserção urbana do programa, bem como apontar alguns de seus fatores condicionantes. Embora a pesquisa tenha se debruçado sobre essas três escalas, é a partir da análise da escala do empreendimento que elaboramos o presente artigo².

Nossa observação voltou-se para a implantação de sete empreendimentos 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 beneficiadas pelo programa a outros usos e atividades complementares, porém essenciais, à moradia. Foram analisadas a disponibilidade de equipamentos públicos, de comércio e serviços, as condições de acessibilidade e mobilidade urbana, bem como a disponibilidade de áreas de usufruto público no entorno dos conjuntos. Discute-se, por fim, 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 com moradores e síndicos desses conjuntos compuseram as principais atividades desta pesquisa.

Neste artigo, apresentamos uma leitura urbanística das áreas onde os empreendimentos foram majoritariamente produzidos. O intuito é avaliar o padrão de inserção urbana dos conjuntos na escala local, mas também levantar quais as características fundamentais do empreendimento e de seu entorno que podem servir de parâmetros para qualificar, ou mensurar, a urbanidade dos territórios estudados

2

□ Para uma análise da inserção na escala regional, ver relatório resultado da pesquisa está disponível no site www.labcidade.fau.usp.br

apontando os modos como sua implantação contribuiu para melhorar ou agravar os problemas de natureza urbanística já existentes nessas áreas.

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 juntamente com o relatório final da pesquisa, que poderá ser usada para gestores públicos na avaliação *ex-ante* de terrenos cotados para o programa – indicando sua adequação ou inadequação – e influenciar positivamente a implantação de novos empreendimentos³. O presente artigo, no entanto, não aborda diretamente a ferramenta e a construção de indicadores em que foi baseada, mas tem como objeto a metodologia desenvolvida para avaliação das condicionantes dos padrões de inserção urbana de sete estudos de caso, apontando os resultados destas análises. Para isso, antes, apresentaremos uma síntese das leituras realizadas nas escalas regional e municipal, que contribuem para contextualizar a discussão central da produção do PMCMV na escala local.

Escala regional e municipal: síntese dos resultados

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV em nossos estudos de caso nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas aponta em primeiro lugar para o inegável predomínio da inserção de novos conjuntos habitacionais de Faixa 1 em áreas periféricas. Se o programa passou a atingir uma camada da população historicamente não atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, 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.

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 onde a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente em negócio, orientada 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 fundações, e 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, e apenas reduziriam a taxa de retorno das construtoras. Dessa forma, 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 baratos⁵. 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 o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes à exaustão, geralmente em localizações periféricas.

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 Jundiá. 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 FAR, e podem ser elevados por meio de contrapartidas oferecidas por estados e municípios.

5

□ Para uma análise das estratégias adotadas pelas empresas no âmbito do PMCMV para reduzir custos e elevar a produtividade, ver Shimbo, 2010.

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 sua adaptação à sistemática do programa. Nos quatro municípios estudados, as iniciativas promovidas pelas prefeituras na área de habitação foram quase que integralmente substituídas pela produção de moradias no âmbito do programa, que se tornou a forma preponderante de provisão habitacional para a população de baixa renda. No lugar de uma compatibilização de iniciativas locais com as normas do PMCMV, ou da utilização de seus recursos para impulsionar e complementar políticas locais, o que se viu foi uma verdadeira atrofia dos municípios enquanto formuladores de alternativas habitacionais concebidas a partir da diversidade das demandas locais. Todos estes fatores são condicionantes da situação do entorno dos empreendimentos, como apontamos a seguir.

Escala Local

Nessa etapa da pesquisa, buscou-se investigar de modo mais 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 a partir de recortes territoriais mais abrangentes e, assim, contribuindo para a construção de uma leitura mais precisa do padrão de urbanidade dos conjuntos produzidos no âmbito do 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 – e como os fatores que as caracterizam poderiam promover melhoria ou piora na qualidade urbanística dos empreendimentos habitacionais e de seus respectivos entornos. Assim, entende-se também o projeto do empreendimento como uma intervenção urbana que tem 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, que interfere em variados aspectos. Entre eles está 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. Para além das condições previamente existentes, buscou-se observar como os conjuntos do PMCMV impactaram as áreas onde foram implantados, avaliando se contribuíram para qualificá-las ou se, ao contrário, agiram no sentido de agravar problemas que já existiam.

Estudos de casos

Os critérios adotados para a seleção dos empreendimentos foram estabelecidos de modo a garantir que se captasse a heterogeneidade da produção do programa nos municípios estudados, avaliando-se empreendimentos com características distintas de localização e porte, bem como com impactos diferenciados no tecido urbano de áreas também consideradas representativas do padrão de localização do MCMV nos respectivos municípios. Cada um dos quatro municípios estudo de caso deveria ter ao menos um empreendimento de Faixa 1 selecionado para o estudo, ocupado pelos beneficiários há pelo menos seis meses, para que sua percepção da vida na nova moradia e no novo bairro tivesse embasamento em um tempo mínimo de residência⁶.

Em Osasco, apenas um empreendimento de Faixa 1 havia sido entregue à época de definição dos estudos de caso, o Residencial Flor de Jasmim. No caso de Hortolândia, também havia apenas um empreendimento de Faixa 1 entregue, o

6

[□] A aplicação dos questionários foi realizada entre outubro e dezembro de 2013, de modo que os conjuntos que foram selecionados haviam sido entregues aos respectivos moradores no mais tardar em abril de 2013.

Residencial Peruíbe (240 UH) e o Residencial Praia Grande (260 UH), dois condomínios contíguos.

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 dentre as operações⁷ contratadas nos municípios abrangidos pela pesquisa até o final de 2012, com 2.620 unidades.

Em São Paulo, foram selecionados quatro empreendimentos. Considerando-se a expressiva produção de conjuntos do programa na região de Cidade Tiradentes, – extremo leste da capital – foram selecionados dois empreendimentos de pequeno porte nesta área, o Residencial Guarujá (32 U.H.) e o Residencial Mongaguá (40 U.H.), 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 PMCMV. Foi também selecionado, em Itaquera, empreendimento que aparentava representar o exemplo de melhor inserção urbana dentre os conjuntos de Faixa 1 das duas regiões metropolitanas pesquisadas, o Residencial Iguape (300 U.H.), de porte médio. 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. Nossas constatações foram sistematizadas nos seguintes eixos temáticos, que

7

□ "Operação" é o nome formal utilizado pela Caixa Econômica Federal para se referir a um empreendimento, ou conjunto deles contíguos, que tramitam dentro da entidade para ser aprovado e executado pelo PMCMV.

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) a disponibilidade e a 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, tais como equipamentos públicos importantes que não estivessem dentro do perímetro pré-estabelecido. Esta medida foi definida por gerar um perímetro que usualmente compreende uma ou duas fileiras de quarteirões imediatamente adjacentes aos empreendimentos, aqui entendidas como o entorno dos conjuntos.

A partir desta leitura preliminar dos entornos dos empreendimentos, procedeu-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 secundários⁸ e já baseando-se em algumas referências (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 relacionados acima.

1. Mobilidade

No que tange 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,

8

□ 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 avaliar em que medida os lugares de estudo de caso estavam adequados aos deslocamentos regulares feitos por seus moradores, e quais fatores influenciavam tais condições.

a) Transporte público

É digno de nota que as áreas periféricas das cidades estudadas já não são hoje tão precárias e carentes de serviços e de infraestrutura como eram décadas atrás, quando começaram a se formar a partir de loteamentos clandestinos, informalmente por meio da autoconstrução ou mesmo por ação direta do Estado (Maricato, 2009; Bonduki, 2004). Apesar da notável dinamização de algumas periferias onde estão localizados os empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV, 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 demandados por seus moradores. Suas condições de urbanidade refletem diretamente na necessidade de deslocamentos regulares – muitas vezes extensos – para outros bairros ou municípios, e, portanto, 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 em São Paulo. Considerando a área de estudo com a distância de 200 metros para fora dos limites de cada conjunto, estes dois casos possuem somente uma linha de ônibus conectando-os ao sistema público de transporte, enquanto no caso de empreendimento melhor inseridos (Residencial Iguape, 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.



IMAGEM 1 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 deste 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.

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, há apenas uma linha de ônibus acessível a pé em tempo e distância razoáveis⁹. No caso do Residencial Sírius, onde o acesso às únicas duas linhas de ônibus existentes nas imediações exigia a realização de percursos a pé de mais de 1 km, só recentemente foi implantada uma nova linha para conectar o empreendimento ao centro da cidade.

Além da dificuldade de acesso, outro problema constatado foi a limitação dos itinerários que atendem os conjuntos pesquisados. Embora alguns deles sejam razoavelmente bem atendidos por linhas que fazem deslocamentos do tipo bairro-centro,

9

□ Os conceitos de tempos e distâncias "razoáveis" ou "satisfatórios" partem de uma análise preliminar da bibliografia aqui utilizada, que serviu como referência básica no desenvolvimento de métricas e parâmetros objetivos que aferissem este tipo de avaliação de maneira quantitativa na etapa seguinte desta pesquisa, que consolidou a "Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana dos Empreendimentos Faixa 1 do PMCMV"

como por exemplo os residenciais Iguape e São Roque (em São Paulo), observou-se uma carência considerável no tocante à disponibilidade de linhas que façam conexões do tipo bairro-bairro, o que limita a mobilidade de seus moradores.



IMAGEM 2 Residencial Iguape inserido em uma área servida com muitas opções de transporte coletivo, que levam os moradores a vários destinos diferentes na cidade. A morfologia urbana local de quadras loteadas facilita o acesso aos pontos de ônibus tanto da avenida principal quanto das ruas internas aos bairros vizinhos do conjunto.

b) Condições físicas para mobilidade do pedestre

Ademais às variáveis de transporte que, de certa forma, ainda estão relacionadas 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). Entendeu-se que 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. Cabe ressaltar que a morfologia urbana não é um fator capaz de determinar, por si só, a dinâmica social de uma determinada porção do espaço, mas ela 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 confirmam diversidade e dinamismo a essas áreas, favorecendo a perpetuação de um tecido urbano de caráter monofuncional.

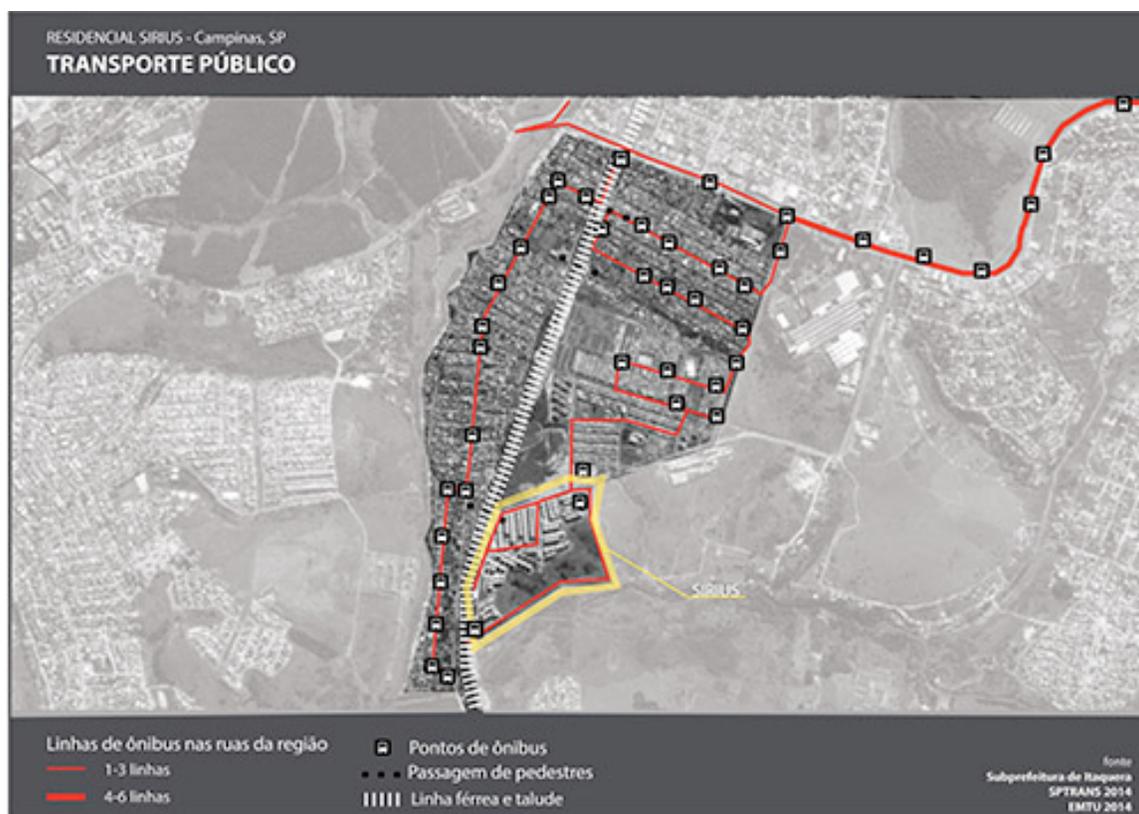


IMAGEM 3 A imagem mostra o nível de acessibilidade dos blocos residenciais do conjunto Sirius, servido apenas por uma linha de ônibus e isolado por diversos elementos como: linha de trem, grandes áreas vazias, descontinuidades do sistema viário e da ocupação urbana vizinha.



IMAGEM 4 Residenciais Praia Grande e Peruipe foram implantados com um projeto e com uma inserção que reforçam o isolamento dos conjuntos em relação ao contexto urbano de Hortolândia.

Desta leitura, ficou clara a importância de considerar todos estes critérios 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 o fato de os empreendimentos serem agentes ativos da (re)configuração territorial das periferias.

2. *Fruição e conforto urbano*

Sobre este aspecto, foram observadas as condições dos espaços de pedestres, com especial atenção à qualidade das calçadas, travessias, iluminação e arborização. Além da ausência de arborização e da baixa qualidade das calçadas – estreitas, com obstáculos e mal cuidadas – chamou a atenção a interface entre rua e espaços fechados, públicos ou privados. Observou-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, ao fragmentar e reduzir sua interação com as demais dimensões do espaço urbano.

Foram mapeadas e classificadas as calçadas de acordo com seu estado de conservação, para que se explicitasse quão deficiente é a rede de circulação pedonal existente nos entornos de todos os empreendimentos avaliados. Mesmo naquelas sem buracos ou obstáculos e com largura suficiente, a acessibilidade não era plena, dadas as condições topográficas irregulares das localidades em que foram construídos os empreendimentos, gerando muitos desníveis nos passeios de pedestres. Também os percursos murados ou gradeados foram mapeados, apontando 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.



IMAGEM 5 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 são usadas indevidamente como vaga de automóveis.

Como já apontado por Jacobs (2011) ou 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 estudados na pesquisa 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.

É importante reconhecer, no entanto, que seria equivocado atribuir ao PMCMV 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, dentre outras características desfavoráveis à vitalidade dos espaços públicos. Esse padrão urbanístico precede o programa e não se restringe às periferias onde se concentram os conjuntos de habitação popular, ele é, como se pode constatar em quase todos os grandes centros urbanos brasileiros, um traço característico de nossas cidades. Entretanto, por se tratar de um programa que mobiliza um volume enorme de recursos públicos para subsidiar a produção imobiliária, o MCMV deveria ser uma política que invertesse esta lógica de produção da cidade em vez de reforçá-la replicando o mesmo padrão urbanístico nas cidades em que o programa é executado.



IMAGEM 6 As barreiras físicas foram mapeadas para descrever os elementos que reforçam o padrão de inserção pouco integrado com a malha urbana que viabiliza 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.

3. *Uso do solo*

Nos levantamentos de campo realizados, buscou-se identificar a diversidade de usos do solo, com especial atenção para a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos. Neste sentido, foram avaliados os entornos dos empreendimentos e as próprias áreas condominiais.

a) Equipamentos públicos

Observou-se, em geral, a presença dos 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. Neste sentido, os empreendimentos do PMCMV representam um grande avanço em relação às políticas habitacionais de décadas anteriores (como aquelas descritas por Bonduki, 2004), garantindo que não se construa moradia popular onde não há oferta mínima de equipamentos de educação e saúde, ao menos nos casos estudados no estado de São Paulo¹⁰.

Essa constatação, no entanto, não se aplica aos equipamentos de cultura e lazer. Verificou-se que as condições de manutenção dos pouquíssimos parques e praças são precárias para a maioria dos casos observados, resultando em aproveitamento reduzido desses espaços, quando existentes. 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 onde estão inseridos os empreendimentos do PMCMV. No caso do empreendimento Iguape (Itaquera, São Paulo), embora exista um conjunto relativamente diversificado de equipamentos públicos em suas proximidades, o acesso possível a pé é cerca de três vezes mais longo que a

10

□ A partir da Portaria N° 168 do Ministério das Cidades de 2013, editada já durante a segunda fase do programa, a construção dos empreendimentos de Faixa 1 fica condicionada à existência de equipamentos públicos como de saúde e educação, o que pode gerar uma Matriz de Responsabilidades obrigando o gestor público a promover a construção de tais equipamentos.

distância linear, graças às barreiras físicas e à ausência de travessias, o que constringe os pedestres.



IMAGEM 7 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 Sírius em Campinas e nem tão consolidado e diversificado como o Residencial Iguape em São Paulo (Itaquera).

b) Comércio e serviços

No tocante à diversidade funcional e à oferta de comércio e serviços, observou-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 proporcionariam vitalidade e atribuiriam ao território uma dinâmica mais rica do ponto de vista do uso do espaço público e de sua segurança. Dentre os estudos de caso, a presença ou não destes usos varia bastante conforme o nível de consolidação do território em que se insere o empreendimento, resultando em situações diversificadas.

Esta leitura se reforça quando observamos casos como o do empreendimento Sírius, em Campinas, onde a ausência dessa 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. Merecem destaque, também, os casos em que as atividades comerciais foram incorporadas aos próprios apartamentos, uma situação observada de modo recorrente nos conjuntos onde foram realizadas as entrevistas.

O estudo de caso de Itaquera (São Paulo), a melhor inserção urbana dentre os casos estudados, demonstrou uma condição mais positiva do ponto de vista do comércio e dos serviços, com uma diversidade maior de atividades, tanto formais como informais, com estabelecimentos comerciais de portes distintos (desde hipermercados até mercadinhos, por exemplo), a distâncias razoáveis do empreendimento. Ainda assim, cabe ressaltar que a condição de integração da malha urbana é um fator que prejudica o acesso a estes locais, obrigando os moradores a contornar barreiras e fazer percursos extensos para transpor distâncias que em linha reta são mais curtas.

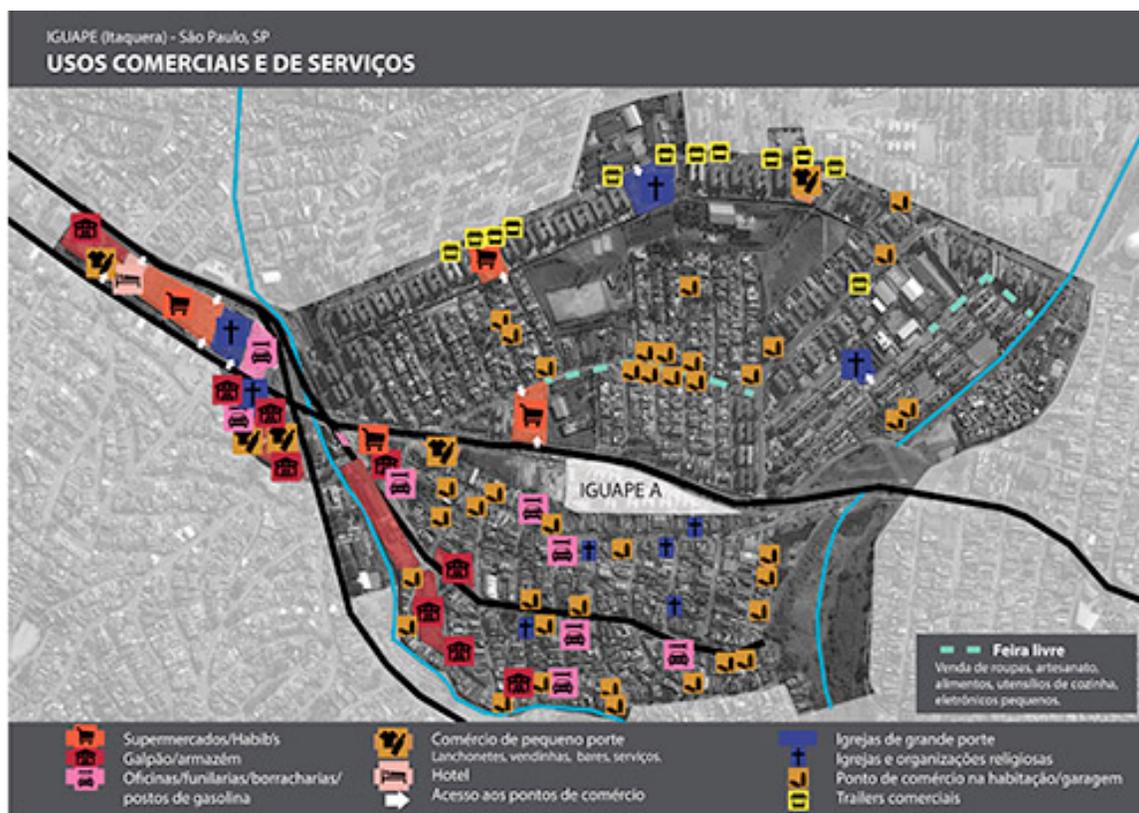


IMAGEM 8 Dentre os estudos de caso, o Residencial Iguape mostrou ter a melhor inserção. Um dos motivos é a grande oferta e diversidade de usos comerciais e de serviço acessíveis no entorno do condomínio.

No caso de Hortolândia, evidenciou-se como o desenho da malha urbana pode interferir no acesso ao comércio e aos serviços. Embora o empreendimento estudado 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 de cerca de 2,5 km.



IMAGEM 9 Apesar da relativa proximidade com o centro da cidade, córregos, ferrovia, descontinuidades viárias, grandes vazios e a topografia acidantada 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 2.400 m para um morador chegar a pé no centro comercial de Hortolândia.

O estudo desse caso favoreceu a percepção de que a facilidade de acesso a determinados tipos de comércio e de serviços têm maior influência na vida cotidiana dos moradores do que outros. Sua proximidade mostra-se fundamental para que o empreendimento disponha de um padrão adequado de inserção urbana, enquanto outras atividades de uso mais esporádico podem estar mais distantes sem que isso acarrete

maiores problemas. A partir das entrevistas realizadas com os moradores, constatou-se que algumas das atividades demandadas com maior regularidade, como por exemplo 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.

Considerações finais

Para além da questão da localização (mais ou menos central) e da segregação espacial destes conjuntos em relação ao restante da cidade, o padrão de inserção urbana dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV Faixa 1 nos quatro municípios estudados é determinado por um conjunto de elementos que permeiam, sobretudo, as características físicas e funcionais locais do território em que eles se inserem. Um programa do porte do PMCMV constitui uma oportunidade para que se transformem os padrões de integração territorial atualmente existentes.

Verifica-se, no entanto, que os conjuntos executados pelo programa, ao invés de agirem como instrumento ativo de transformação e reconfiguração territorial de modo a garantir uma inserção adequada e ainda qualificar a estrutura urbana local, são implantados reproduzindo lógicas que acentuam os problemas urbanísticos das periferias nas quais são construídos.

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 reproduz a morfologia urbana problemática já característica destas localidades. Este modelo urbanístico, diretamente relacionado com o desenho do PMCMV, replica um território segmentado e desarticulado por grandes glebas vazias, quadras demasiadamente extensas e não transponíveis, sistema viário descontínuo e escassos espaços públicos sem qualificação.

Isso não significa necessariamente que operações pequenas sejam preferíveis, tão somente 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, áreas privadas e áreas condominiais; assim como prever condomínios com poucas unidades habitacionais, o que em outras palavras significa aproximar a política habitacional da política urbana e, conseqüentemente, assumir o desafio da construção de cidades. Verificou-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 onde os empreendimentos vêm sendo implementados está ligada em parte a aspectos do desenho urbano e da tipologia dos próprios conjuntos. A morfologia urbana frequentemente negligencia fatores como a fluidez do ambiente construído e a existência de condições adequadas à circulação de pedestres, enquanto a tipologia dos empreendimentos, que são 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 aos equipamentos urbanos no entorno – quando existentes – ou a comércios e serviços de uso cotidiano é um elemento altamente comprometido por este modelo de conjunto habitacional. A precariedade do sistema de transportes ou, simplesmente, das condições de mobilidade do pedestre até os pontos ou estações mais próximas também afeta o acesso dos moradores a outras partes da cidade, inclusive os centros de emprego.

Para todos os aspectos aqui avaliados através dos mapeamentos – sejam a partir de dados secundários ou de levantamentos de campo – a morfologia se apresenta 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, como também à forma do conjunto edificado, o que inclui também o empreendimento do PMCMV. Esta conclusão implica a relação direta entre a produção habitacional de baixa renda com o

tipo de inserção que se promove nas áreas onde o programa tem sido executado. A forma (condomínio), o porte, a desarticulação com o tecido urbano existente, 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 destes empreendimentos de baixa renda nas cidades.

Referências Bibliográficas

Arantes, P., Fix, M. 2009. 'Minha Casa Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. Disponível em: <http://www.correiodadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>.

Bonduki, N. 2004. *Origens da habitação de interesse social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*, São Paulo, Estação Liberdade.

Bonduki, N. 2009. "Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida". In: Teoria e Debate, n. 82. São Paulo, Editora Perseu Abramo.

Cardoso, A. (org) 2013. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro, Letra Capital.

Del Rio, V. 1990. *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*, São Paulo, Pini.

Ferreira, J. W. (coord.) 2012. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*, São Paulo, FUPAM.

Gehl, J. 2010. *Cities for People*, London, Island Press.

Gehl, J. 1987. *Life between buildings*, Copenhagen, The Danish Architecture Press.

Hartman, R. E.; Escobedo, C.G. (org) 2009. Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006, Cidade do México, UAM/SEDESOL.

ITDP - INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY. (2014) *TOD (Transit-oriented Development) Standard*. V. 2.1. 2014. Disponível em: <<https://go.itdp.org/display/live/TOD+Standard>> Acesso em: 01 jul 2014.

Jacobs, J. 2000. *Morte e vida das grandes cidades*, São Paulo, Martins Fontes.

Kowarick, L. 1993. *A espoliação urbana*, São Paulo, Paz e Terra.

Maricato, E. 2009. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Capital*, 27 de maio de 2009.

Ribeiro, A. P, Boulos, G. E Szermeta, N. 2014. Como não fazer política urbana. In: *Carta Capital*, publicado em 30/01/2014, versão online <http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>

Rodrigues, T. 2013. “*Avaliação da integração sócio urbana dos empreendimentos de habitação social*”. Dissertação (Mestrado), Instituto Superior Técnico de Lisboa.

Shimbo, L. Z. 2000. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre. Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

Slomiansky, A. P. 2002. *Cidade Tiradentes: abordagem do poder público na construção da cidade; conjuntos habitacionais da COHAB-SP (1965-1999)*. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Villaça, F. 2012. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*, São Paulo, Studio Nobel.