

## CAPÍTULO 12

# INSERÇÃO URBANA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE MOBILIDADE COTIDIANA E USO DO SOLO<sup>1</sup>

Clarisse Cunha Linke<sup>2</sup>

Bernardo Serra<sup>3</sup>

Fernando Garrefa<sup>4</sup>

Débora Cristina Araújo<sup>5</sup>

Simone Barbosa Villa<sup>6</sup>

Vanessa Gapiotti Nadalin<sup>7</sup>

Cleandro Krause<sup>8</sup>

## 1 INTRODUÇÃO<sup>9</sup>

Desde 2007, o governo federal brasileiro vem praticando uma política de grandes investimentos em infraestrutura, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apesar de incluir investimentos em urbanização de favelas, em um primeiro momento, os investimentos em infraestrutura urbana não estavam entre as principais prioridades do programa. No entanto, esta realidade foi radicalmente modificada a partir de 2009 e do lançamento da segunda edição do PAC, em 2010. Esta mudança pode ser verificada com o investimento em projetos

1. Este capítulo constitui versão condensada de Texto para Discussão nº 2176, elaborado com base em pesquisas de campo (Rio de Janeiro e São Paulo) e análises realizadas por Pedro Torres, Gabriel Schvarsberg, Luc Nadal e equipe do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade/FAU/USP), coordenada pela professora doutora Raquel Rolnik, com assistência de Álvaro Luís dos Santos Pereira, Ana Paula de Oliveira Lopes, Fernanda Accioly Moreira, Júlia Ferreira de Sá Borrelli, Luanda Villas Boas Vannuchi, Luis Guilherme Alves Rossi, Luciana Royer, Rodrigo Faria Gonçalves Lacovini, Vitor Coelho Nisida, Décio Rodrigues Nunes Junior, Lucas Pacobahyba, Gabriel Oliveira, Juliana de Castro, Juliana Muniz e Ana Nassar. Pesquisas de campo em Uberlândia e respectivas análises foram realizadas por equipe da Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal de Uberlândia (FAUeD/UFU), composta por Simone Barbosa Villa (consultora), Débora Cristina Araújo (discente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Ana Beatriz Miquelutti de Oliveira, Ellen Vanessa Soares Pereira, Ernesto Melo, Gabriela Caetano Buiatti, Henrique Inocêncio Borges, Larissa Oliveira Castilho, Lucas Eduardo Bueno Dantas, Rafael Gonçalves, Raquel Silva Nascimento Oliveira e Talita Pereira de Araújo (discentes de graduação em arquitetura e urbanismo).

2. Diretora-executiva do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP-Brasil).

3. Coordenador de políticas públicas do ITDP-Brasil.

4. Diretor da FAUeD/UFU.

5. Arquiteta da Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Uberlândia.

6. Professora da FAUeD/UFU e coordenadora do Grupo Mora: pesquisa em habitação da FAUeD/UFU.

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

8. Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur do Ipea.

9. Os autores agradecem o apoio dos auxiliares de pesquisa Alex Rodrigues do Nascimento e Matheus dos Santos Rabetti, da Assessoria de Métodos Quantitativos da Dirur/Ipea.

de mobilidade urbana, para os quais foram anunciados investimentos de um total de R\$ 143 bilhões, incluindo o PAC 2, o PAC Copa e o Pacto da Mobilidade (Brasil, 2014; EBC, 2014).

Em 2009, o governo federal lançou o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que, desde então, vem mobilizando um volume de recursos sem precedentes no Brasil para construção de habitação social, no intuito de enfrentar o *deficit* de moradias estimado em 5,5 milhões de unidades (Pasternak e D’Ottaviano, 2014). O objetivo inicial do MCMV em 2009 era construir 1 milhão de moradias. No governo da presidente Dilma Rousseff, este objetivo foi estendido, inicialmente, para 2 milhões, chegando a 3 milhões em 2014. Por meio desta política de subsídios, promoveu-se o acesso à casa própria em áreas urbanas para famílias com renda mensal classificadas em três faixas: até R\$ 1.600,00 (faixa 1), de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.275,00 (faixa 2) e de R\$ 3.275,00 a R\$ 5.400,00 (faixa 3). É importante ressaltar que o *deficit* habitacional da faixa 1 representa 90% do *deficit* de moradia no Brasil (Maricato, 2012).

Além de buscar combater o *deficit* habitacional, esse programa continha em sua origem um objetivo explícito de estímulo econômico. Incluído dentro do PAC, o MCMV fez parte de uma estratégia de resposta à crise financeira mundial de 2008, que visava estimular o crescimento da economia e gerar emprego e renda por meio da indústria da construção. Na prática, este duplo objetivo se traduziu pela priorização da quantidade e da velocidade de construção em detrimento da qualidade da localização, do desenho e do planejamento das unidades habitacionais (Cardoso, 2013). Portanto, se, por um lado, o programa MCMV tem entregue números significativos de unidades habitacionais a preços acessíveis, por outro, existem críticas crescentes sobre a qualidade das unidades produzidas. Mais especificamente, a relação entre a promoção de habitação social a preços acessíveis, a localização e o acesso à cidade parece ter sido em grande parte negligenciada, e, consequentemente, o MCMV vem produzindo efeitos negativos que acentuam a segregação social das famílias de baixa renda. Neste sentido, o programa vem reproduzindo desacertos da política habitacional brasileira desde a década de 1960, quando a produção e a transferência de propriedade foi definida como única estratégia para lidar com o *deficit* de moradias (Bonduki, 2014), sendo que a localização dos principais empreendimentos, tais como Cidade de Deus e Vila Kennedy, no Rio de Janeiro, já enfatizava a periferização da habitação popular.

A análise da localização dos empreendimentos da faixa 1 do MCMV demonstra que grande parte dos conjuntos habitacionais foi implementada com projetos de uso exclusivo de habitação nas periferias das cidades brasileiras. As distâncias dos empreendimentos às centralidades das cidades, bem como os tempos de deslocamento envolvidos, dão mostras do reforço de um quadro de segregação socioespacial, cujo

exame será feito neste capítulo. Assim, na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, foram contratadas mais de 66 mil unidades habitacionais, e há um objetivo de contratar 100 mil até o final de 2016. Das unidades contratadas, 50% foram destinadas para famílias da faixa 1 (Rio de Janeiro, 2014) e 53% do total de unidades entregues para famílias desta faixa de renda estão localizadas na zona oeste. Para os residentes destes empreendimentos, o trajeto por transporte público para chegar às áreas do centro ou da zona sul da cidade, nas quais está concentrada a maior parte da oferta de empregos formais e serviços, pode durar até quatro horas (Cardoso, 2013). Em São Paulo, até junho de 2013, haviam sido contratadas 64.600 unidades habitacionais, 34,1% delas destinadas à faixa 1. Quando analisada a distância em relação às duas principais centralidades da cidade em termos de oferta de empregos e serviços (a praça da Sé e a avenida Berrini), observa-se que os empreendimentos do MCMV destinados à faixa 1 estão localizados em média a 26 km e 28 km dos respectivos centros (Marques e Rodrigues, 2013). Já na cidade de Uberlândia, 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.<sup>10</sup> Os empreendimentos estão distribuídos em zonas periféricas de todos os quadrantes urbanos, com predominância no setor oeste, lembrando-se que foi alterada a legislação municipal para ampliação de perímetro urbano, o que transformou em área passível de parcelamento as glebas onde se inserem a maior parte dos empreendimentos contratados.

Tal distribuição geográfica, juntamente com o desenho dos empreendimentos, contribui para a segregação territorial das famílias de renda mais baixa, o que ocasiona uma série de impactos na qualidade de vida e mobilidade dos residentes. Além disso, esta lógica de produção de habitação social também contribui para gerar custos para a sociedade como um todo, devido à maior necessidade de recursos para levar infraestrutura para as periferias, ao aumento da necessidade de deslocamento e dos congestionamentos, à poluição do ar e aos desafios de segurança viária.

Cabe então 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. Este é um ponto fundamental, por exemplo, no caso do Rio de Janeiro, onde o MCMV consiste no único mecanismo de reassentamento para a população removida de áreas de risco ou em função dos grandes investimentos que a cidade tem tido. Vale também analisar as características dos empreendimentos desenvolvidos até agora, para avaliar os desafios de inserção urbana e buscar identificar medidas que possam ajudar a avançar no sentido de não somente produzir unidades habitacionais, como também proporcionar um ambiente urbano de qualidade para os residentes.

10. Informações fornecidas aos autores pela Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Uberlândia.

Para abordar esses desafios, partiremos do estudo de caso de cinco empreendimentos destinados à faixa 1: dois no município do Rio de Janeiro, dois em São Paulo e um em Uberlândia. Por meio destes casos, buscou-se contribuir com a reavaliação de elementos-chave de qualidade e custos de empreendimentos do MCMV, assim como suas relações com o acesso à cidade e às condições de mobilidade urbana. Nas seções a seguir, serão apresentados os fundamentos metodológicos utilizados e os resultados obtidos através dos estudos de casos, assim como propostas de melhoria frente aos desafios de mobilidade e acessibilidade encontrados.

## **2 METODOLOGIA**

A escolha dos empreendimentos em cada município atendeu a diferentes critérios. No Rio de Janeiro, dá-se o confronto entre aquele que é tido como um dos melhores casos, no que diz respeito à localização, por estar muito próximo do acesso ao transporte público de massa, em uma área consolidada que já possui oferta de serviços e equipamentos; e aquele que é considerado um dos casos mais extremos do MCMV, pela sua localização isolada das ofertas de transporte, serviços e equipamentos. Em São Paulo, foram escolhidos empreendimentos onde o Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade/FAU/USP) já desenvolvia atividades de pesquisa; em uma perspectiva de localização e transporte, são casos intermediários entre os conjuntos do Rio de Janeiro, por estarem situados em áreas periféricas mais consolidadas, que dispõem de oferta de transporte relativamente boa, com acesso a subcentros locais. E em Uberlândia foi escolhido um empreendimento representativo de grande parte dos conjuntos edificados pelo MCMV naquela cidade, qual seja: às margens do perímetro urbano, segregado pela presença de rodovia e com baixa disponibilidade de equipamentos urbanos e conexões com o entorno.

Foram levantadas informações gerais sobre cada empreendimento selecionado e conduzida uma pesquisa qualitativa com os residentes dos empreendimentos. O questionário aplicado teve por objetivo captar a perspectiva dos residentes sobre as mudanças em relação ao antigo local de moradia. Neste questionário, foram abordadas questões como mudanças no uso de modos de transporte, tempo gasto em deslocamentos, custos com transporte e moradia, disponibilidade de locais de lazer, serviços e comércio e satisfação dos residentes. As pesquisas com residentes no Rio de Janeiro e em São Paulo foram realizadas entre abril e julho de 2014, com equipes de seis a oito pesquisadores em cada empreendimento. Nesse período, foram entrevistadas 299 famílias, contemplando 1.079 pessoas. As pesquisas realizadas em Uberlândia contaram com a participação de equipe de nove pesquisadores

entrevistando, entre novembro e dezembro de 2014, um total de sessenta famílias, abrangendo 228 pessoas.

Os empreendimentos também foram analisados com base na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana dos Empreendimentos do MCMV faixa 1, desenvolvida pelo Instituto de Políticas de Transportes e Desenvolvimento (ITDP), em parceria com o LabCidade da FAU/USP. A elaboração da ferramenta teve como base os princípios do Padrão de Qualidade de Desenvolvimento Orientado ao Transporte, criado pelo ITDP<sup>11</sup> e no entendimento do conceito de inserção urbana como a forma em que as unidades habitacionais se articulam no espaço urbano, considerando a sua localização, a sua adequação à topografia, as suas conexões com as infraestruturas, o atendimento por serviços públicos e a articulação com o espaço público e os edifícios do entorno.

O objetivo da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana dos Empreendimentos do MCMV é avaliar a inserção urbana de um projeto de construção de unidades do MCMV antes de sua implementação, podendo, assim, vir a apoiar o processo de aprovação ou rejeição de projetos. Além disso, esta ferramenta também possibilita equipar os diversos atores públicos ou privados envolvidos no desenvolvimento, na avaliação e na provação de projetos, na definição do melhor desenho e na implementação e localização dos empreendimentos com foco na criação de espaço público que promova sociabilidade, tráfego de pedestres e acesso a transporte e equipamentos públicos, empregos, comércio e serviços essenciais para a vida urbana. Por fim, mas não menos importante, esta ferramenta também permite avaliar em que medida cada empreendimento contribui para atenuar – ou agravar – o quadro de segregação socioespacial das cidades brasileiras.

A Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana está organizada em três temas e nove indicadores (quadro 1), para os quais são atribuídas as seguintes 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 ser descartado para revisão dos itens reprovados. A aplicação da ferramenta nos empreendimentos selecionados foi realizada pelas equipes do ITDP Brasil e do LabCidade, bem como da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), por meio de idas a campo, análise de mapas e pesquisas *on-line*.

---

11. Disponível em: <<http://goo.gl/tWzxEJ>>.

## QUADRO 1

## Temas e indicadores da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana

| Tema   | Indicadores  |
|--|--|
| 1. Transporte                                  | 1. Opções de transporte: quantidade de itinerários diferentes de transporte público acessíveis.<br>2. Frequência de transporte: frequência e período de operação das linhas de transporte público identificadas.   |
| 2. Oferta de equipamentos, comércio e serviços | 3. Usos cotidianos: existência de creches públicas, escolas públicas de ensino infantil, áreas livres para lazer e recreação e mercados de alimentos frescos.<br>4. Usos eventuais: existência de escola pública de ensino fundamental, ensino médio e/ou técnico, unidade de saúde com pronto atendimento, farmácias, área para práticas esportivas, supermercado, lotérica ou caixa eletrônico.<br>5. Usos esporádicos: existência de hospital público, centro público-administrativo, instituição de ensino superior e bancos.  |
| 3. Desenho e integração urbana                 | 6. Relação com o entorno: porcentagem do perímetro do empreendimento, ou dos empreendimentos contíguos, que é adjacente a um entorno efetivamente urbano.<br>7. Tamanho das quadras: média do perímetro das quadras do empreendimento, ou do conjunto de empreendimentos contíguos, e de todas as quadras imediatamente adjacentes a ele(s).<br>8. Abertura para espaços públicos: número de acessos de pedestres para cada 100 m de divisas entre as áreas privadas do empreendimento, ou empreendimentos contíguos, e as vias públicas de circulação de pedestres.<br>9. Rede de circulação para pedestres: avaliação da rede de circulação de pedestres do(s) empreendimento(s) e os caminhos até os pontos de ônibus e/ou estações de acesso ao sistema de transporte. |

Fonte: ITDP.

Adicionalmente, foi proposta uma extensão da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana, de modo a contemplar avaliações de acessibilidade a empregos formais, conforme registros de estabelecimentos da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE), consistindo em dois indicadores: *i*) cômputo do número de empregos formais existentes, com salário de até R\$ 1.600,00 mensais (valor máximo da renda familiar admitida pelo programa na sua faixa 1), em 2013, alcançáveis por transporte público em até 30 minutos e em até 60 minutos;<sup>12</sup> em Uberlândia, não estão disponíveis informações sobre o tempo de deslocamento por transporte público; neste caso, foi considerado o tempo de deslocamento por carro, em até 15 minutos; e *ii*) percentual dos empregos acessíveis conforme descritos acima em relação ao total de empregos formais, com salário de até R\$ 1.600,00 mensais, em 2013, existentes no município.

12. Esses tempos de deslocamento correspondem aos utilizados, respectivamente, para os indicadores 4 e 5. Além de utilizar os mesmos parâmetros de indicadores da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana, busca-se, também, compatibilidade com informações do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os tempos de deslocamento até os estabelecimentos empregadores foram computados com o uso de ferramenta da *web* GoogleMaps. De modo tentativo, foram desenhadas isócronas (linhas ao longo das quais o tempo de deslocamento é igual) que correspondem a cada um dos tempos de deslocamento adotados, a partir de cada empreendimento. Em seguida, foi apurado o número de estabelecimentos contidos no interior das isócronas e, pelo cruzamento com a base de informações sobre empregados e seus salários, foi possível obter o número de empregos. As análises foram realizadas para o Rio de Janeiro, uma vez que os dois empreendimentos em foco possuem localizações intraurbanas bastante distintas, e também para o caso de Uberlândia, oportunizando o diagnóstico de uma cidade média – ou capital regional – e sua comparação ao de uma metrópole.

### 3 ESTUDOS DE CASOS: PRINCIPAIS RESULTADOS E ANÁLISES

#### 3.1 Caracterização dos empreendimentos estudados<sup>13</sup>

##### 3.1.1 Rio de Janeiro

O empreendimento Bairro Carioca está localizado a cerca de 8 km do centro histórico e de negócios do Rio de Janeiro, sendo também conhecido como Triagem, por ser adjacente à estação de metrô e trem do mesmo nome. Tal localização garante boa oferta de transporte público, com estação intermodal de metrô e trem, assim como disponibilidade de várias linhas de ônibus convencional. O empreendimento foi concebido para acolher famílias cujo local de moradia estava situado em áreas de riscos em diversas regiões da cidade, bem como algumas famílias que passaram pelo processo padrão do programa MCMV para a faixa 1.<sup>14</sup> As 2.240 unidades habitacionais do empreendimento estão distribuídas em uma área de 12,2 hectares, e espera-se um total de 8.896 pessoas residentes no complexo. Além disso, o projeto Bairro Carioca foi desenhado como empreendimento com usos complementares, incluindo mercado popular, restaurante, farmácia, salão de beleza, Nave de Conhecimento (escola equipada com laboratório, auditório e biblioteca), creche, escola de ensino fundamental, academia e posto de saúde.

O empreendimento Jesuítas está localizado na Estrada dos Palmares, no bairro de Santa Cruz, que se situa na zona oeste do Rio de Janeiro. Composto de seis condomínios, é um dos complexos habitacionais do MCMV mais isolados da cidade, tendo sido construído em uma área na qual não havia nenhuma ocupação.

13. Os mapas de localização dos empreendimentos selecionados podem ser visualizados no Texto para Discussão nº 2176 do Ipea.

14. O processo de seleção das famílias da faixa 1 passa pela avaliação de critérios nacionais, que incluem faixa de renda familiar mensal com prioridade para famílias que habitam em áreas de riscos, famílias cujo chefe do lar é uma mulher ou que tenham algum membro com deficiência. Além destes critérios, as famílias precisam se cadastrar nas prefeituras, cumprir critérios locais e passar por um sorteio. Os locais de moradia não podem ser escolhidos.

Este empreendimento está localizado a 6 km do centro de Santa Cruz, que, por sua vez, está situado a cerca de 50 km do centro da cidade, 46 km da zona sul e 33 km da Barra da Tijuca. O bairro de Santa Cruz também está localizado no fim da avenida Brasil, principal rodovia arterial entre a zona norte e a zona oeste, em local que contém as estações terminais de dois sistemas de transporte público de média e alta capacidade: BRT Transoeste e sistema de trens urbanos operados pela Supervia. A zona oeste, na qual está situado o empreendimento, é caracterizada pelo baixo nível de renda, pelas altas taxas de desemprego e pela baixa oferta de serviços públicos.<sup>15</sup> Desde 2009, Santa Cruz está entre as áreas que compõem a fronteira de urbanização da cidade, na qual a área rural vem perdendo espaço, observando-se a coexistência de novos empreendimentos imobiliários com assentamentos precários.

Uma vez finalizados, os seis condomínios previstos dos Jesuítas totalizarão 2.718 unidades habitacionais, nas quais se espera que venham a morar em torno de 10 mil pessoas. Estes condomínios foram divididos conforme a origem das famílias que irão habitá-los: três condomínios receberão famílias reassentadas de favelas, assentamentos informais e áreas de riscos, enquanto os outros três serão destinados para famílias que passaram pelo processo padrão do MCMV. Para a pesquisa de campo, foram selecionados dois condomínios para analisar possíveis diferenças de percepção entre os residentes: Cascais, no qual os residentes passaram pelo processo padrão de seleção do MCMV; e Coimbra, cujos moradores vieram de assentamentos informais e áreas de risco.

No momento de sua inauguração, em abril de 2012, a área que recebeu o empreendimento não contava com nenhum tipo de comércio, serviço ou equipamento urbano. Quando foi realizada a pesquisa com residentes, em abril de 2014, observou-se a existência de comércios informais de pequeno porte no empreendimento, assim como uma escola pública e um centro de saúde na Estrada Palmares, localizados a 500 m do condomínio mais próximo.

### 3.1.2 São Paulo

O condomínio residencial Iguape é um empreendimento localizado no bairro de Itaquera, na zona leste da cidade de São Paulo, situado a cerca de 22 km da avenida Berrini e cerca de 15 km da Praça da Sé, que são consideradas as duas principais centralidades da cidade. O Iguape está localizado em uma área relativamente consolidada e conta com boa oferta de serviços de transporte público, com a disponibilidade de diversas linhas de ônibus, assim como o acesso rápido ao metrô. Inaugurado em janeiro de 2013, o Iguape conta com trezentas unidades

15. Entre os 126 bairros do Rio de Janeiro, Santa Cruz foi classificado como 119º no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 2010.

habitacionais e tem expectativa de abrigar 1,2 mil residentes da faixa 1, que foram selecionados pelo processo padrão do MCMV. Além da relativa boa oferta de transporte público, a área no entorno do empreendimento conta com boa oferta de comércio e equipamentos.

O empreendimento residencial São Roque está localizado no distrito de Sapopemba, também na zona leste da cidade de São Paulo.<sup>16</sup> Inaugurado em 2011, foi um dos primeiros empreendimentos do MCMV faixa 1 entregues no município, estando situado a cerca de 19 km da avenida Berrini e a cerca de 15 km da Praça da Sé. Assim como o empreendimento do Iguape, São Roque é também relativamente bem servido em termos de opções de transporte em direção às principais centralidades da cidade.

Do total de trezentas unidades habitacionais entregues, 158 foram reservadas para famílias que viviam em áreas de risco do município, enquanto as outras unidades foram destinadas às famílias que passaram pelo processo padrão do MCMV.

### 3.1.3 Uberlândia

O loteamento Jardim Sucupira está localizado no setor leste de Uberlândia e compõe, juntamente com outros três loteamentos, o bairro residencial Integração, com acessos principais pela rodovia BR-452 (Uberlândia-Araxá) e distante 7,5 km da Praça Tubal Vilela, centro tradicional da cidade. O loteamento foi aprovado pela prefeitura municipal em 2004; em 2011, parte dele foi incluída em zona especial de interesse social (Zeis). Na Zeis, foram construídas 270 unidades residenciais unifamiliares, com área de 38,02 m<sup>2</sup>, entregues em maio de 2011 a famílias que passaram pelo processo padrão do MCMV.

O bairro residencial Integração conta com uma escola municipal de ensino fundamental, duas escolas de ensino infantil, uma unidade de atenção primária à saúde da família, além de um presídio e um centro socioeducativo para menores infratores. O transporte do bairro ao centro é feito por meio de ônibus, em um sistema de distribuição centralizado em cinco terminais de integração (Central, Umuarama, Planalto, Santa Luzia e Distrito Industrial), a partir dos quais as diversas linhas se integram, redistribuindo o fluxo. No caso do Jardim Sucupira, os moradores têm apenas uma linha de ônibus, que serve a três pontos de parada em itinerário finalizado no terminal Central. Há outras três linhas que servem ao bairro residencial Integração, mas estão distantes cerca de 2 km do conjunto analisado.

16. Segundo dados do IBGE de 2000, o distrito de Sapopemba tem o 78º IDH entre os 96 distritos da cidade de São Paulo.

### 3.2 Resultados das pesquisas de campo<sup>17</sup>

Nesta subseção, serão apresentadas análises do comportamento de variáveis pesquisadas em campo, que 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.

#### 3.2.1 Um olhar sobre o perfil dos moradores

O exame das características socioeconômicas dos moradores dos empreendimentos estudados revela uma regularidade advinda de sua posição social, não importando a cidade. Há, por outro lado, situações excepcionais, que também merecem atenção.

Começando pelo perfil etário dos residentes, sua comparação revela uma distribuição relativamente homogênea. Em todos os empreendimentos, o grupo com mais alta porcentagem é o dos adultos (de 45% a 63%), seguido por crianças, adolescentes e, por último, idosos. Portanto, a maior parte dos residentes encontra-se em idade ativa, o que indica que costumam ter grande envolvimento em atividades fora de casa, gerando maior necessidade de deslocamentos que crianças e idosos (Vasconcellos, 2005).

Quanto às atividades realizadas, os empreendimentos apresentaram uma porcentagem de pessoas que trabalharam ou estudaram nos últimos trinta dias relativamente próxima (entre 63% e 78% dos residentes). Estes dados revelam que grande parte dos residentes em idade ativa está de fato estudando ou trabalhando e, portanto, tem necessidade de acessar locais de trabalho ou estudo de forma cotidiana.

Relativamente à renda dos moradores, os dados coletados revelam homogeneidade entre os empreendimentos e confirmam que a grande maioria (entre 80% e 90%) nos empreendimentos no Rio de Janeiro e em São Paulo estava de fato incluída na faixa 1 do MCMV, que compreende, de modo aproximado, a população com renda de até três salários mínimos (SM). Estes dados demonstram que a grande maioria das unidades habitacionais foi destinada às famílias que de fato estavam enquadradas no limite de renda definido pelo programa MCMV para estes empreendimentos. Além disso, evidencia-se uma situação financeira na qual a variação de custos de transporte e de moradia tem impactos significativos nos orçamentos familiares. Contudo, cabem destacar duas situações que fogem à regra: no caso do Iguape, 53% dos residentes declararam não ter renda, o que é devido à alta concentração de estudantes na composição da amostra de residentes; por sua vez, no caso do Sucupira, há uma grande representatividade da renda

17. As análises estão aqui apresentadas de modo sucinto, estando na íntegra no Texto para Discussão nº 2176 do Ipea.

acima de três SM, em torno de 45%, sendo que não foi observado nenhum caso de moradia sem renda.

### 3.2.2 Posse de veículos e modos de transporte para acesso ao local de trabalho

Observa-se que, apesar de a população ser relativamente homogênea em termos de renda nos quatro empreendimentos localizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, a porcentagem de pessoas que possui veículo particular varia bastante (entre 4,5% e 44% dos residentes). A comparação entre os empreendimentos nos dois municípios revela que os residentes de São Paulo têm taxa de motorização mais elevada que os residentes do Rio de Janeiro. Para se comparar, no caso de Uberlândia, a taxa de motorização é muito maior, em torno de 70%. Nota-se que o Bairro Carioca e o condomínio Coimbra dos Jesuítas, nos quais os residentes foram realocados de áreas de riscos e assentamentos informais, apresentam as menores taxas de motorização (4,5% e 11%, respectivamente). Nos demais empreendimentos, a proporção de famílias que passou pelo processo formal de seleção do MCMV foi maior, assim como hoje é a taxa de motorização. Este resultado indica a possibilidade de relação entre as condições prévias de moradia e a posse de veículos. Vale ressaltar que os dados não indicam relação clara entre renda e posse de veículos.

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 unidades habitacionais produzidas pelo programa MCMV, em todos os outros casos de estudo se observa 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. Nos empreendimentos Bairro Carioca, Jesuítas e Iguape, os residentes passaram a usar mais os transportes coletivos, com aumento significativo do uso de transporte de maior capacidade (metrô, trem e BRT). Já no Sucupira, o modo de transporte individual foi o que mais aumentou, com destaque para o uso do carro – vale lembrar que Uberlândia não apresenta linha de trem, nem de metrô; outras explicações podem ser buscadas na baixa frequência dos ônibus e em percurso desestimulante para usuários de bicicleta, envolvendo dificuldades na transposição de anel rodoviário. Nota-se que o uso de veículo motorizado privado (moto e automóvel) não diminuiu em nenhum dos empreendimentos e que houve aumento do uso do carro nos empreendimentos de Bairro Carioca e Iguape, que foram considerados como melhor localizados por serem mais acessíveis aos meios de transporte público.

Considerando-se a localização desses empreendimentos nas respectivas cidades, infere-se que essa mudança para uso de modos de transportes motorizados se deve, principalmente, ao aumento da distância entre o novo local de moradia e os centros de oferta de empregos.

### 3.2.3 Tempo de deslocamento para acesso ao local de trabalho

Nota-se que a mudança para as moradias oferecidas pelo programa MCMV teve efeitos distintos nos municípios analisados, em relação ao tempo de deslocamento para acessar o local de trabalho.

Nos empreendimentos situados na cidade de São Paulo, houve ganhos de tempo para os residentes. Nestes empreendimentos, o tempo médio de deslocamento diário para o trabalho foi reduzido em 8% no Iguape e em 12% no São Roque, o que é compatível com a localização destes empreendimentos em áreas consolidadas, com razoável oferta de serviços e comércio, bem como acesso aos meios de transporte público. Tais resultados indicam uma potencial evolução positiva de qualidade de vida dos residentes, com mais tempo para se dedicar a outras atividades.

Nos empreendimentos situados na cidade do Rio de Janeiro, observam-se dois resultados distintos, também atribuíveis a sua localização. No Jesuítas, houve aumento de 39% na média diária de tempo de deslocamento para acessar o local de trabalho, o que está claramente ligado a uma lógica de empreendimento de uso exclusivo para habitação, em uma periferia da cidade pouco consolidada e desconectada da oferta de equipamentos, comércio e serviços. No que se refere ao Bairro Carioca, observa-se que o tempo de deslocamento se manteve constante, resultado que é em grande parte explicado pelo fato de que uma parcela importante dos moradores foi realocada de áreas relativamente próximas do novo local de moradia e, portanto, já contando com boa oferta de transporte e serviços.

Já no caso do Sucupira, houve aumento no tempo de deslocamento diário em cerca de 11%. Ainda que sua distância ao centro de Uberlândia seja muito menor do que a do empreendimento dos Jesuítas, em relação ao centro da cidade do Rio de Janeiro, cabe comentar as características que têm em comum: baixa conexão dos dois empreendimentos a linhas de transporte coletivo, além do isolamento físico em relação à malha urbana consolidada.

Foram obtidos relatos de residentes, indicando que grande parte das pessoas que foram morar nos novos empreendimentos exerce atividades de trabalho informal, principalmente ligadas à prestação de serviços e à construção civil, e tinha trocado de emprego ao mudar de local de moradia. Neste contexto, os moradores das unidades do Jesuítas enfrentavam maior dificuldade de encontrar trabalho, devido ao fato de o empreendimento estar localizado em uma área menos consolidada. Esta informação precisaria ter investigação aprofundada; de qualquer modo, como as análises de acessibilidade a empregos mostram (subseção 3.4), infere-se que a localização do empreendimento seja ainda mais relevante, estando os residentes em empreendimentos em áreas isoladas e pouco consolidadas mais prejudicados em relação ao acesso a empregos, tanto formais como informais.

### 3.2.4 Evolução das despesas com transporte e moradia

A mudança para os novos locais de moradia se traduziu em um aumento de custo médio de transporte em todos os empreendimentos do MCMV e em efeitos diversos no custo com moradia.

A maior alta no custo de transporte foi observada no Jesuítas, com aumento de 156% depois da mudança, seguido por Sucupira, com aumento de 89%, Iguape, com 31%, Bairro Carioca, com 11%, e São Roque, com 1%. Este resultado tem relação direta com a migração de modos de transportes à propulsão humana para o uso de modos motorizados relativamente mais custosos e revela impactos perversos da lógica de implementação dos empreendimentos – ou seja, a busca de minimização dos custos de aquisição de terra, recorrendo a terrenos mais baratos nas periferias.

Em relação aos custos de moradia, observam-se comportamentos opostos, com diminuição das despesas com moradia em São Paulo e aumentos dos custos no Rio de Janeiro e em Uberlândia, após a mudança para as unidades habitacionais do MCMV. O Bairro Carioca se destaca por ser o empreendimento com maior alta (aumento de 139%), seguido pelo Jesuítas (51%) e pelo Sucupira (12%). O aumento dos custos de moradia na cidade do Rio de Janeiro se entende pelo fato de que parte das famílias beneficiadas viviam em casas próprias autoconstruídas em assentamentos informais, onde não pagavam condomínio e serviços, como água e eletricidade, tendo passado a arcar com esses custos nas unidades do MCMV. Apesar da localização isolada, nota-se que, em valor absoluto, a média dos custos de moradia no conjunto do Jesuítas é 38% maior que no Bairro Carioca.<sup>18</sup>

Por outro lado, os empreendimentos analisados no município de São Paulo apresentaram uma evolução decrescente dos custos de moradia, com queda de 10% para o São Roque e de 24% para o Iguape. Estes resultados se devem ao fato de que a maioria dos residentes destes empreendimentos morava em apartamentos alugados. Portanto, a mudança para as novas unidades habitacionais a preço subsidiado gerou uma redução das despesas destas famílias.

### 3.2.5 Peso das despesas de transporte e moradia no orçamento familiar dos residentes

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 de local de moradia para os empreendimentos do MCMV só não foi positiva para os residentes do Jesuítas, que enfrentaram aumentos significativos das despesas com transporte

18. Uma possibilidade para explicar esses custos elevados seria um valor mais alto do condomínio pago pelos residentes do Jesuítas, informação da qual não se dispõe e que necessitaria de investigação.

(+14%) e moradia (+11%) nos seus orçamentos. Para os residentes nos demais empreendimentos, o peso das despesas de transporte no orçamento familiar sofreu pouca variação. Além disso, para os residentes de São Roque e Iguape, houve queda nos gastos com moradia, enquanto o aumento das despesas com moradia para o Bairro Carioca se deve à comparação com uma situação prévia de informalidade.

No entanto, observam-se situações distintas quando comparamos o peso dessas despesas em um índice combinado de custos de transportes e moradia, o qual estipula que a soma dessas despesas não deve ultrapassar 45% do orçamento familiar, considerando-se um peso máximo de 30% para moradia e um de 15% para transporte.<sup>19</sup> Por um lado, os residentes de Bairro Carioca e Iguape mantiveram uma média abaixo dos limites preconizados no nível agregado, assim como no nível desagregado, dos componentes de moradia e transporte. Por outro lado, o aumento significativo dos custos de transporte para os residentes do Jesuítas, assim como a persistência de despesas com moradia altas para os moradores de São Roque, resultou em valores do índice acima dos limites recomendados. Já no caso do Sucupira, nota-se que o índice geral antes e depois da mudança se manteve acima do recomendado e houve uma redistribuição do peso dos custos, com aumento das despesas com transporte e redução dos custos de moradia.

### 3.2.6 Satisfação com o novo local de moradia

Em todos os empreendimentos, a maioria dos residentes (de 56% a 75%) declarou preferir o novo local de moradia. Quando analisados os motivos que levam a esta preferência, observam-se o acesso à propriedade formal e à segurança como fatores mais citados pelos residentes, caracterizando ganhos sensíveis em relação à situação anterior de moradia. Os residentes dos empreendimentos de São Paulo também apontaram a localização e a acessibilidade em relação ao transporte público, indicando que houve uma percepção de melhoria nesses aspectos. Quando perguntados sobre o que poderia ser melhorado nos empreendimentos, destacam-se demandas por mais áreas de lazer e comércio. Nos empreendimentos que podem ser considerados os mais periféricos (Jesuítas e Sucupira), também foi apontada falta de equipamentos de educação. E os residentes dos dois empreendimentos do Rio de Janeiro ainda demandaram mais opções de transporte público.

### 3.2.7 Satisfação em relação ao transporte disponível

As percepções sobre custos e opções de transportes foram distintas de acordo com o município onde está localizado o empreendimento. Os residentes dos empreendimentos de São Paulo tiveram uma avaliação mais positiva em relação a estes aspectos,

19. Esse índice foi desenvolvido pelo Center for Neighborhood Technology (CNT), sendo o limite de 45% convencionalmente aplicado nos Estados Unidos. No caso do Bairro Carioca, assumimos que a mudança do local de moradia foi positiva, ainda que com aumento de custos, pois o combinado de despesas de transporte e moradia manteve-se no limite de 45%.

indicando, mais uma vez, uma percepção de melhoria na oferta de transporte após a mudança do local de moradia. No entanto, em todos os empreendimentos, há a percepção de necessidade de melhoria em termos de quantidade de linhas e maior frequência do serviço de ônibus. Até mesmo no Bairro Carioca, localizado em área que dispõe de diversas opções de deslocamentos com ônibus, trem e metrô, a percepção dos residentes tende a ser negativa, em razão de o desenho urbanístico do empreendimento dificultar o acesso fácil aos meios de transporte, da falta de qualidade urbanística das redes de circulação para pedestres e da insegurança nos percursos a serem realizados a pé.

### 3.3 Resultados da análise de inserção urbana

A análise dos cinco empreendimentos por meio da ferramenta de inserção urbana revela que os projetos originais apresentados pelas empreiteiras não teriam sido aprovados para a fase de implementação se tivessem passado por uma avaliação mais profunda de aspectos urbanísticos de localização, integração com o entorno e desenho urbano. O caso mais extremo é o do Jesuítas, no qual nenhum dos indicadores da ferramenta obteve avaliação satisfatória, seguido do Sucupira, com apenas dois indicadores não considerados insuficientes. Os demais possuem bom acesso ao transporte, mas pecam em termos de integração com o entorno e o desenho urbano.

QUADRO 2

**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 |
| 3. Desenho e integração urbana                 | 5. Usos esporádicos                  | Bom            | Insuficiente | Insuficiente | Aceitável    | Insuficiente |
|  | 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.

Conforme as informações básicas sobre o projeto e a percepção dos residentes já indicavam, a aplicação da ferramenta confirmou que a oferta de equipamentos e serviços na área do Jesuítas não permite satisfazer as necessidades cotidianas,

eventuais e esporádicas. E as características do desenho urbano do empreendimento não favorecem o acesso ao meio urbano e ao espaço público, nem a circulação e a interação entre pessoas. No que diz respeito ao desenho dos empreendimentos de São Paulo e Uberlândia, eles têm condições aceitáveis de relação com o entorno; o Jardim Sucupira tem tamanho de quadras considerado bom, por tratar-se de loteamento. Por outro lado, assim como o empreendimento do Jesuítas, o Bairro Carioca não obteve níveis aceitáveis em nenhum dos indicadores de desenho e integração urbana. 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 ignorados no desenvolvimento de projetos de habitação do MCMV.

Esses resultados demonstram que a localização é um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de um empreendimento com boa inserção urbana; em casos como o do Jesuítas e também o do Sucupira, esta característica foi fortemente negligenciada: o isolamento e o uso único contribuem para a segregação de seus residentes e o aumento do peso das despesas de transportes no orçamento familiar. No entanto, apesar de sua importância, a boa localização não é uma condição suficiente para garantir qualidade da inserção urbana. Mais especificamente, é importante 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, a interação entre as pessoas e o acesso aos espaços públicos. A avaliação dos casos de Bairro Carioca, Iguape e São Roque demonstrou que estas características foram também desconsideradas, resultando em empreendimentos bem localizados em termos de oferta de transporte, mas com sérios problemas de integração com seu entorno, que geram necessidades de deslocamentos, dificultam a circulação de seus residentes no dia a dia, assim como comprometem o acesso a equipamentos, bens e serviços.

### **3.4 Resultados da análise de acessibilidade a empregos formais**

A análise de acessibilidade a empregos formais foi realizada para os dois empreendimentos do Rio de Janeiro, bem como para o de Uberlândia.

Como esperado, é flagrante o contraste entre os dois empreendimentos do 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\$ 1.600,00 – do município; considerando-se tempo de viagem de sessenta minutos, alcança-se quase metade (45,4%) dos 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. No empreendimento de Uberlândia, cidade onde não estão disponíveis informações sobre tempos de deslocamento com transporte público, também quase metade (46,1%) dos empregos do município, na mesma faixa salarial, é alcançável em deslocamentos com veículo particular, em até quinze minutos – também é possível chegar do Jardim Sucupira à área central da cidade nesse intervalo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde seu lançamento, em 2009, o programa MCMV vem impactando de forma significativa na dinâmica de crescimento das cidades brasileiras. Embora indiquem um grau positivo de satisfação dos residentes, os resultados dos estudos de casos dos empreendimentos destinados à faixa 1 construídos pela iniciativa privada demonstram que as características dos complexos habitacionais analisados não são consistentes com as melhores práticas de uso do solo e desenvolvimento orientado ao transporte (DOT), principalmente no que se refere à falta de articulação com a política urbana, aos desafios de localização dos novos empreendimentos, ao acesso à cidade, ao desenho urbano e à integração com o entorno.

Os resultados desta pesquisa, ao colocar o foco na mobilidade cotidiana, reforçam a ideia de que construir habitação não se trata apenas de produzir casas, mas também de desenvolver áreas nas quais se pode acessar os recursos e as oportunidades que a cidade oferece, o que implica promover inserção e garantir integração física, econômica, social e cultural à estrutura da cidade. Neste sentido, os resultados reafirmam que o programa MCMV vem tendo êxito na produção de casas e falhando na construção de cidade (Rolnik, 2012). Além disso, seus efeitos no ambiente construído das cidades indicam o reforço de um modelo de urbanização com segregação socioespacial e expansão urbana, que gera uma série de custos e impactos para a sociedade como um todo.

Para enfrentar esses desafios, seria preciso considerar princípios de inserção urbana no processo de revisão das especificações do programa e incluir diretrizes que permitam: *i*) garantir que os projetos do MCMV sejam localizados em áreas urbanas dotadas de infraestrutura, com acesso a comércio, serviços e empregos, de maneira a evitar a tendência de segregação socioespacial; *ii*) assegurar que os novos empreendimentos sejam localizados em áreas que disponham de transporte público de qualidade em termos de confiabilidade e frequência, e melhorar os serviços de transporte público disponíveis nas áreas onde já foram construídas unidades do MCMV; *iii*) promover uso misto nos novos projetos e nos empreendimentos isolados já construídos, para torná-los autossuficientes e reduzir necessidades de deslocamentos; e *iv*) desenhar novos projetos e redesenhar empreendimentos existentes no intuito de promover os deslocamentos a pé e de bicicleta, de modo a promover modos de transportes menos impactantes.

Além desses princípios, os desafios identificados nos empreendimentos analisados apontam para a necessidade de um instrumento com um conjunto de diretrizes e métricas capaz de indicar as condições de inserção urbana de novos projetos de habitação social. Este instrumento deverá ter capacidade de orientar os atores responsáveis pela construção de novos projetos, sejam eles privados ou entidades sem fins lucrativos, assim como apoiar os processos de decisão dos responsáveis pela aprovação dos projetos do MCMV. A Ferramenta de Inserção Urbana, desenvolvida pelo ITDP e pelo LabCidade, propõe um método para suprir esta necessidade, e sua aplicação na avaliação dos cinco casos de estudo deste capítulo revelou ter potencial para cumprir este objetivo, podendo ainda vir a incluir indicadores específicos para acessibilidade a empregos.

A aplicação da Ferramenta de Inserção Urbana também permitirá confrontar diferentes lógicas de implementação de programas habitacionais e de produção da cidade. Cabe lembrar que o modelo de atuação dominante do MCMV, baseado na produção de unidades habitacionais por empresas do mercado, constitui apenas uma forma muito específica de enfrentar o *deficit* habitacional. Alguns exemplos de implementação de empreendimentos envolvendo práticas de autoconstrução e autogestão, liderados por organizações sem fins lucrativos e com maior participação social, demonstraram contar com unidades habitacionais mais adaptadas às necessidades dos beneficiários e maior integração com seu entorno.

Nesse contexto, caberia analisar o potencial da promoção de implementação de empreendimentos através do MCMV-Entidades, modalidade voltada à produção autogestionária da moradia, no sentido de avaliar suas possibilidades de ganhar escala. Mais ainda, as formas de atuação não necessariamente devem ficar restritas à produção de novas unidades habitacionais e à propriedade plena: apesar de, em geral, estar associada a custos mais altos, a utilização de terrenos e edifícios em áreas centrais tem o potencial de gerar economia de custos para o governo e os usuários, ao reduzir a necessidade de obras de infraestrutura para levar serviços básicos a áreas mais distantes. Além disso, caberia considerar as iniciativas de locação social com aluguel subsidiado, que garantem o direito de moradia sem transferir a posse de um ativo imobiliário, amplamente utilizadas em países europeus e em cidades norte-americanas (Santos, Medeiros e Luft, 2014; EBC, 2014).<sup>20</sup>

Por fim, vale destacar que os desafios de inserção urbana dos empreendimentos do MCMV estão relacionados com o duplo objetivo do programa, que visa combater o *deficit* habitacional ao mesmo tempo em que estimula a economia através do setor da construção. Na prática, este duplo objetivo vem se traduzindo pela priorização da produção de unidades habitacionais em quantidade, enquanto a qualidade do desenho, da localização e da integração com a cidade ficou relegada ao segundo plano. Por isso, além do uso de instrumentos de avaliação e da revisão do

20. Referências sobre locação social podem ser encontradas em Santos, Medeiros e Luft (2014) e EBC (2014).

método de implementação propostos neste trabalho, é fundamental promover uma discussão no nível político, para revisar o funcionamento, o arranjo institucional e a governança do programa, no sentido de aproveitar as oportunidades que ele possa oferecer para a construção de cidades mais harmoniosas, do ponto de vista de qualidade de vida para os residentes, desenvolvimento e mobilidade urbana.

## REFERÊNCIAS

- BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social:** cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2014. v. 1.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pacto da mobilidade urbana investe no transporte. In: CARDOSO, A. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Pacto da Mobilidade Urbana investe no transporte que brasileiro merece.** Brasília: MP, 2014. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/193f78a6>>.
- CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- EBC – EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. **Dilma:** governo investe R\$ 143 bilhões em mobilidade urbana. Brasília: EBC, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/vThDF9>>.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MARQUES, E.; RODRIGUES, L. O programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, p. 159-177, nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/2ZmPC2>>. Acesso em: 12 fev. 2015.
- PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Half a century of self-help in Brazil. In: BREDENOORD, J.; LINDERT, P.; SMETS, P. (Eds.). **Affordable housing in the urban global South seeking sustainable solutions.** London: Routledge, 2014. p. 241-255.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio de Janeiro. **Mapa das APs:** SMU – legislação bairro a bairro. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/82EAG4>>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- ROLNIK, R. **Ferramenta para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida.** 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/99YVXK>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P.; LUFT, R. M. **Direito à moradia:** um direito social em construção no Brasil – A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL RI II, 13. Salvador, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/ZWcl78>>.

VASCONCELLOS, E. **A cidade, o transporte e o trânsito.** São Paulo: Pró Livros, 2005.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Governo Federal. **Lançamento do programa Minha Casa Minha Vida 2.** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/KqXMJj>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/NksjVs>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 2013. Seção 1. Disponível em: <<http://goo.gl/1CoZac>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

CARDOSO, A. et al. Quando um direito vira produto: impactos do programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA – SIMPURB, 13., 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/BmXuxN>> Acesso em: 19 fev. 2015.

CARRANO, P.; HOSHINO, T. Nossa déficit não é de casas, é de cidade. **Brasil de Fato**, 22 out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/HPLSUU>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades**, 2012.

CGPU – COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO URBANO. **Mapa de empreendimentos com concessão de habita-se e licenciados, área prioritária para AP5 do programa Minha Casa Minha Vida, principais eixos viários e de transporte.** Rio de Janeiro: CGPU, abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/aFsxad>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

FAULHABLER, L. **Rio Maravilha:** práticas, projetos políticos e intervenção no território no início do século XXI. 2012. Monografia (Especialização) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2012.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/sJVYSN>>.

GUEDES, C.; CARVALHO, M. C. L. S. **Entrevista com a assessora e coordenadora-geral dos programas de interesse social na Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 14 abr. 2014.

HOOK, W. Urban transport and the millennium development goals. **Global Urban Development Magazine**, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/cQK4KW>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

LONARDONI, F. *et al.* **Scaling-up affordable housing supply in Brazil.** Nairobi: Un Habitat, 2013.

MARINIS, A. Housing boom finds 190 million new customers. **Bloomberg News**, New York, 29 July 2009.

MCGUIRK, J. **Radical cities:** across Latin America in search of a new architecture. London: Verso, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Acessibilidade do PMCMV no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/jgwxiS>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil, 2001-2012.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/UUckAM>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 33.310, de 21 de dezembro de 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Yi0Zu2>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 5 mar. 2009.

WHITAKER, J. 41 prédios para habitação social no centro? Ótima iniciativa, mas tem que ter algo mais. **Cidade para que(m)?** São Paulo, 30 jun. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/7CfO2c>>. Acesso em: 19 fev. 2015

## ANEXO

## QUESTIONÁRIO APLICADO EM PESQUISA COM RESIDENTES



**Pesquisa Lincoln Institute for Land Policy e Fundação Ford  
O Programa Minha Casa Minha Vida e a Mobilidade Urbana  
Rio de Janeiro e São Paulo**

**QUESTIONÁRIO COM POPULAÇÃO**

Entrevistador: \_\_\_\_\_ Número do Questionário: \_\_\_\_\_

**IDENTIFICAÇÃO**

|   |   |                    |                     |
|---|---|--------------------|---------------------|
| Nome do empreendimento:                             | Apartamento:                                  | Bloco:             | Data da entrevista: |
| Nome do Entrevistado:                               | Morador reassentado/deslocado da área (nome): | Horário de início: | Horário de término: |
| Data da mudança da família para o imóvel (mês/ano): |   |                    |                     |

## I – COMPOSIÇÃO FAMILIAR

### 1. Quadro: composição familiar

|   | 1.1<br>Primeiro nome | 1.2<br>Posição familiar | 1.3<br>Sexo | 1.4<br>Idade | 1.5<br>Estado civil | 1.6<br>Trabalha atualmente | 1.7<br>Possui alguma<br>deficiência |
|---|----------------------|-------------------------|-------------|--------------|---------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 1 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |
| 2 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |
| 3 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |
| 4 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |
| 5 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |
| 6 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |
| 7 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |
| 8 |                      |                         |             |              |                     |                            |                                     |

#### Legenda

| Posição familiar | Sexo | Idade<br>Número de anos ou meses | Estado civil | Trabalha atualmente | Pessoa com deficiência |
|------------------|------|----------------------------------|--------------|---------------------|------------------------|
| 1. Chefe         | 1. M | 1. Solteiro                      | 1. Sim       | 2. Não              |                        |
| 2. Cônjuge       | 2. F | 2. Casado                        | 2. Não       |                     |                        |
| 3. Filho(a)      |      | 3. Divorciado                    |              |                     |                        |
| 4. Enteado(a)    |      | 4. Viúvo                         |              |                     |                        |
| 5. Neto          |      | 5. União consensual              |              |                     |                        |
| 6. Pai/mãe       |      |                                  |              |                     |                        |
| 7. Sogro(a)      |      |                                  |              |                     |                        |
| 8. Irmão(a)      |      |                                  |              |                     |                        |
| 9. Outro parente |      |                                  |              |                     |                        |
| 10. Agregado     |      |                                  |              |                     |                        |

## **II. TRABALHO, ESTUDO, RENDA E TRANSPORTE**

2. Quadro: trabalho, estudo e transporte [USP]/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)/ITDP



## Legenda para preenchimento

| Despesa com transporte (custo diário) | Viagens por semana  | Renda mensal (R\$)<br>(não incluir transferência de renda) | Participa de algum programa de transferência de renda?          |   | Custo mensal com moradia<br>(aluguel, condomínio, prestação, contas) | R\$ _____ | CÓDIGOS PARA TODO O QUESTIONÁRIO  |
|---------------------------------------|---|--|---|---|--|-----------|---|
|                                       |   |  | RJ  | SP  |  |           | 1. SIM<br>2. NÃO<br>99. NÃO SE APlica.<br>00. NÃO SABE<br>NR. quando o entrevistado não respondeu |
| R\$ _____                             | 1. Uma<br>2. Dias<br>3. Três<br>4. Quatro<br>5. Cinco<br>6. Seis<br>7. Sete | R\$ _____  | 1. Não<br>2. Bolsa Família<br>3. Renda Melhor<br>4. Outra _____ | 1. Não<br>2. Bolsa Família<br>3. Renda Cidadã<br>4. Outra _____ |  |           |   |

4. Alguém da família possui outra demanda de deslocamento além do trabalho? {IPPUR}

**Legenda para preenchimento**

| Local onde exerce a atividade                               | Meio de transporte   | CÓDIGOS PARA TODO O QUESTIONÁRIO                        |
|---|--|---|
| 1. No domicílio<br>2. No bairro<br>3. Outro bairro<br>QUAL? | (Aquele em que realiza a maior parte do percurso, em termo de distância)   | 1. SIM<br>2. NÃO<br>99. NÃO SE APPLICA.<br>00. NÃO SABE |
| 4. Outro município  | 1. Ônibus comum<br>2. BRT/ corredor exclusivo<br>3. Metrô<br>4. Trem<br>5. Van/kombi<br>6. A pé<br>7. Carro<br>8. Moto<br>9. Bicicleta<br>10. Transporte escolar público<br>11. Transporte escolar privado<br>12. Mototáxi<br>13. Outros |   |

**5. Se o deslocamento secundário é feito a pé ou de bicicleta: [ITDP]**

5.1. Há caminhos confortáveis e seguros para o trajeto a pé entre o condomínio e a estação/ponto do transporte principal?  
(apenas se respondeu 6 no item 2.5.2)

1. Sim    2. Não

5.2. Há vias confortáveis e seguras para o trajeto de bicicleta entre o condomínio e a estação/ponto do transporte principal?  
(apenas se respondeu 9 no item 2.5.2)

1. Sim    2. Não

5.3. Há bicicleários seguros e suficientes para guardar a bicicleta próximo à estação/ponto do transporte principal?  
(apenas se respondeu 9 no item 2.5.2)

1. Sim    2. Não

6. A mudança de endereço influenciou a rotina de algum membro da família no tempo e custos com transportes? [USP]

| 16.1<br>Primeiro nome | 16.2 Tempo de deslocamento (casa-trabalho-casa) (IDA E VOLTA) |                          |                | 16.3 Custos com transportes<br>(colocar o valor em reais, não a variação) |                      |                |
|-----------------------|---|--------------------------|----------------|---|----------------------|----------------|
|                       | 1. Aumentou<br>(minutos)                                      | 2. Diminuiu<br>(minutos) | 3. Não alterou | 1. Aumentou<br>(R\$)  | 2. Diminuiu<br>(R\$) | 3. Não alterou |
|                       |   |                          |                |   |                      |                |
|                       |   |                          |                |   |                      |                |
|                       |   |                          |                |   |                      |                |
|                       |   |                          |                |   |                      |                |
|                       |   |                          |                |   |                      |                |

7. Possui carro ou moto? [ITDP]

1. Sim qual? \_\_\_\_\_ 2. Não

7.1. (Se sim) Foi adquirido antes ou após a mudança para o condomínio? [ITDP]

1. Antes 2. Após

7.2. (Se sim) Parou de utilizar o transporte público? [ITDP]

1. Sim 2. Não  
por que?

8. Qual o tempo aproximado de espera do transporte coletivo? [USP]

1. Até quinze minutos.
2. Entre quinze e trinta minutos.
3. De trinta minutos a uma hora.
4. Mais de uma hora.

### III. SEGURANÇA E TRANSPORTE [ITDP]

#### 9. Transporte e segurança no trânsito [ITDP]

Considerando a segurança do trânsito (pavimentação adequada, sinalização, respeito às leis de trânsito e à velocidade, treinamento do motorista etc.), em uma escala de 1 a 10 - onde 1 é muito inseguro e 10 é completamente seguro:

9.1. Como você classificaria o nível de segurança do percurso de sua casa até a estação/o ponto do transporte principal? \_\_\_\_\_

9.2. Como você classificaria o nível de segurança do trajeto feito no transporte principal? \_\_\_\_\_

#### 10. Transporte e segurança pessoal [ITDP]

10.1. E com relação à segurança pessoal (assalto, violência etc.) como você classificaria o nível de segurança do percurso de sua casa até a estação/o ponto do transporte principal? \_\_\_\_\_

10.2. E no trajeto feito no transporte principal? \_\_\_\_\_

### IV. URBANIDADE

#### 11. O seu bairro e/ou região é atendido pelos seguintes tipos de comércio e/ou serviço? (seja as alternativas) [ITDP]

| Serviços      | Existência de serviços |        |             | Se afirmativo | Onde utiliza (se é informal, informai) |
|---------------|------------------------|--------|-------------|---------------|--|
|               | 1. Sim                 | 2. Não | 3. Não sabe |               |  |
| 1. PADARIA    |                        |        |             |               |  |
| 2. HORTIFRUTI |                        |        |             |               |  |
| 3. AÇOUQUE    |                        |        |             |               |  |
| 4. MERCADO    |                        |        |             |               |  |
| 5. FARMÁCIA   |                        |        |             |               |  |
| 6. BANCO      |                        |        |             |               |  |
| 7. LOTÉRICA   |                        |        |             |               |  |
| 8. CARTÓRIO   |                        |        |             |               |  |
| 9. FEIRA      |                        |        |             |               |  |

12. Há opções de lazer no interior do empreendimento ou no bairro? [ITDP]

a. Sim    b. Não

Se sim,

12.1. O quê?

12.2. Onde? a) interior do empreendimento. b) Bairro (localização): \_\_\_\_\_

12.3. Frequenta? a. Sim b. Não

12.4. Se não, por quê?

#### V. AVALIAÇÃO DO MORADOR (SATISFAÇÃO)

13. O que o sr.(a) gostaria que tivesse no conjunto habitacional? [USP]

14. Na sua avaliação, esse condomínio é violento/perigoso? [USP]

1. Sim    2. Não

15. O sr.(a) considera que aqui é mais violento/perigoso que sua moradia anterior? [USP]

1. Sim    2. Não

16. O sr.(a) prefere morar: [USP]

1. Na moradia atual

2. Na moradia anterior

Por quê? \_\_\_\_\_

17. O sr.(a) considera o custo do transporte: [ITDP]

- a) alto
- b) razoável
- c) baixo

18. As opções de transporte aqui são: [ITDP]

- a) boas
- b) insuficientes
- c) muito fracas

19. Na sua avaliação, o que deveria melhorar no sistema de transporte? [ITDP]

---

---

---

20. Entre as opções abaixo, escolha, em ordem de importância, as três que o sr.(a) considera mais necessárias para a melhoria das condições de transporte: (marcar 1, 2 e 3) [ITDP]

1. Reduzir valor da passagem.
2. Maior frequência de ônibus.
3. Maior diversidade de linhas para acessar locais na cidade não atendidos pelas atuais.
4. Melhorar integração com transporte de alta capacidade (metrô, trem, BRT).
5. Melhorar o treinamento dos motoristas.
6. Construir corredores para reduzir o tempo de viagem.
7. Construir ciclovias para poder ir de bicicleta ao trabalho/escola.
8. Bicletário seguro nas estações de metrô/trem/BRT.
9. Tornar o caminho de casa ao ponto/estação mais confortável e seguro.

VI – ANOTAÇÕES COMPLEMENTARES