

# Integração de urbanizações de habitação social em áreas metropolitanas<sup>21</sup>

## *Integration of Social Housing urbanizations in metropolitan areas*

Suely Jucá Maciel

Graduada em Arquitetura e Urbanismo, Especialista em Conservação Integrada Urbana e Territorial, Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Doutora em Urbanismo pela Universidade de Lisboa, com cotutela com a Universidade Federal de Pernambuco, cuja tese tem o título - Expansão Urbana em Espaços Metropolitanos: uma proposta interpretativa do nível de integração da Metrópole do Recife (Brasil). Tem exercido funções de consultoria e gerenciamento de programas e projetos no setor público, visando ao planejamento, ordenamento e requalificação de cidades, além atividades relacionadas ao apoio ao desenvolvimento local e territorial.

E-mail: suelyjucamaciel@hotmail.com

### RESUMO

O artigo adota o conceito de integração que considera a dinâmica da metropolização, a evolução dos elementos de articulação e a relação das novas urbanizações de habitação social com o atendimento às redes de serviços urbanos atuantes em múltiplas escalas territoriais. A urbanização e o nível de atendimento dessas redes vão estabelecer as possibilidades de integração, ou melhor, o grau de integração que é definido a partir de um suporte cartográfico e de indicadores que permitem uma nova forma de interpretar os níveis de integração territorial. Acrescente-se ao debate que a dispersão e a baixa integração territorial, na produção das urbanizações de habitação social, impactam na qualidade de vida da sua população. Tais questões são de pouca relevância, quando dizem respeito à produção de habitações de alto padrão ou de segunda moradia que utilizam outros formatos de conexão e integração, inclusive no que diz respeito às novas modalidades de trabalho e de estudo a distância. Como metodologia, adota-se a análise comparada do nível de integração de 12 trechos de expansão urbana recente na metrópole do Recife, composto das novas urbanizações de habitação social, o seu centro urbano local e o metropolitano. Espera-se que o artigo possibilite ampliar o debate sobre a produção de habitação social em áreas sem o completo atendimento aos serviços urbanos e à infraestrutura de mobilidade. A inquietação se justifica, uma vez que os níveis de integração obtidos a partir da aplicação dos indicadores selecionados nos 12 trechos evidenciam que 60% registram baixos índices de integração territorial.

**Palavras-chave:** urbanizações de habitação social; integração territorial; áreas metropolitanas.

<sup>21</sup> Artigo submetido em 15/08/2024, aceito para publicação em 24/10/2024.

## ABSTRACT

*The article adopts the concept of integration that considers the dynamics of metropolization, the evolution of articulation elements and the relationship of new social housing urbanizations with the provision of urban service networks operating at multiple territorial scales. Urbanization and the level of service of these networks will establish the possibilities of integration, or rather, the degree of integration that is defined based on cartographic support and indicators that allow a new way of interpreting the levels of territorial integration. Add to the debate that dispersion and low territorial integration, in the production of social housing developments, impact the quality of life of its population. Such questions are of little relevance when they concern the production of high-standard housing or second homes that use other formats of connection and integration, including with regard to new forms of distance work and study. As a methodology, a comparative analysis of the level of integration of 12 stretches of recent urban expansion in the metropolis of Recife is adopted, comprising new social housing developments, its local urban center and the metropolitan one. It is hoped that the article will make it possible to expand the debate on the production of social housing in areas without full provision of urban services and mobility infrastructure. The concern is justified, since the levels of integration obtained from the application of the selected indicators in the 12 stretches show that 60% record low levels of territorial integration.*

**Keywords:** social housing urbanizations; territorial integration; metropolitan areas.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo resulta da tese de doutoramento em urbanismo desenvolvida no programa de pós-graduação da Universidade de Lisboa (2019-2022) em cotutela com a Universidade Federal de Pernambuco. Os resultados obtidos no desenvolvimento da Tese foram apresentados em seminários no decorrer do período de elaboração da mesma, o mais recente debate se deu no V Seminário Internacional da Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa (AEAULP), que aconteceu na Universidade de Brasília (UNB), período de 06 a 08 de dezembro 2023. A Tese denominada: Expansão Urbana em Espaços Metropolitanos: uma proposta interpretativa do nível de integração territorial da MetrÓpole do Recife (Brasil) tem como recorte institucional e territorial proposto, a Região Metropolitana do Recife (RMR), localizada na porção oriental do Nordeste do Brasil. Esse conjunto espacial corresponde a uma faixa alongada no sentido norte-sul situada no litoral do Estado de Pernambuco, com 3,7 milhões de habitantes, predominantes urbanos (Censo IBGE, 2022).

A RMR ocupa uma vasta planície banhada pelos rios Capibaribe e Beberibe, emoldurada pelas colinas parcialmente cobertas por Mata Atlântica. Dos 14 (catorze) municípios que a compõem, 9 (nove) têm frente para o Oceano Atlântico. O objeto central da análise é a relação entre expansão e integração metropolitana do Recife, mais especificamente a relação entre as novas urbanizações de habitação social, o centro

urbano local e o centro da metrópole. Interessa a este estudo a relação entre a localização das habitações sociais - produzidas com recursos de programas governamentais (2009-2019), a expansão urbana atual e a produção da infraestrutura urbana para atendimento a essa população moradora. Registra-se que nesse período foram produzidas aproximadamente 50 (cinquenta) mil novas Unidades Habitacionais (UH) realizadas por contratos firmados entre a Caixa Econômica Federal, instituição pública de financiamento, e os municípios metropolitanos, segundo diretrizes e recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A questão de investigação diz respeito à descontinuidade das novas urbanizações e o nível de integração territorial desses trechos de expansão urbana (parte territorial de um município), analisados em relação às infraestruturas metropolitanas ofertadas. Daí surge a necessidade de estabelecer uma metodologia para medir os diferentes níveis de integração dos 12 (doze) trechos selecionados, o que resulta na proposta de uma Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, capaz de dimensionar e qualificar o fenômeno da expansão urbana por meio da mensuração dos níveis de integração dos fragmentos metropolitanos. Tal instrumento poderá, além de orientar e balizar o planejamento urbano e a gestão da metrópole do Recife, ser uma ferramenta aplicável em outras metrópoles brasileiras.

Acredita-se na eficácia do referido instrumento como auxiliar na priorização das ações de planejamento e gestão integrada da cidade metropolitana. Ainda, no desafio de minimizar os baixos índices de integração territorial, quando analisados o atendimento à mobilidade e à rede domiciliar de serviços públicos (Maciel, 2022).

## 2 EXPANSÃO URBANA METROPOLITANA

Verifica-se na RMR uma relativa estabilização demográfica, com uma taxa de crescimento declinante ao longo das últimas cinco décadas. No período mais recente, 2010/2022, a taxa geométrica de crescimento da população foi de 0,08 (% ao ano). Cresceram acima de um por cento ao ano apenas os municípios de Ipojuca (1,72% ao ano), Itapissuma (1,30% ao ano), Paulista (1,09% ao ano) e Igarassu (1,02% ao ano). Além disso, persiste o grande *deficit* de infraestrutura de saneamento e de habitação.

Dado disponibilizado pelo Instituto Trata Brasil dá conta de que na RMR 67,9% da sua população não tem o serviço de coleta de esgotos, enquanto no Brasil a taxa é de 47 %, isto é, mais de 100 milhões de pessoas no Brasil não dispõem da cobertura e serviço (2019). A despeito do *deficit* de infraestrutura, a partir do início do século XXI, registra-se uma intensificação da expansão urbana na RMR, com o surgimento de urbanizações

espacialmente dispersas. Os agentes econômicos atuam de forma quase autônoma no espaço metropolitano, que se articula com o setor público municipal e de financiamento habitacional, sem a participação das instituições responsáveis pela gestão dos serviços e de planejamento metropolitano, ocupando, em alguns casos, áreas situadas a grande distância do núcleo municipal, embora em zonas urbanas reguladas pelos planos-diretores municipais.

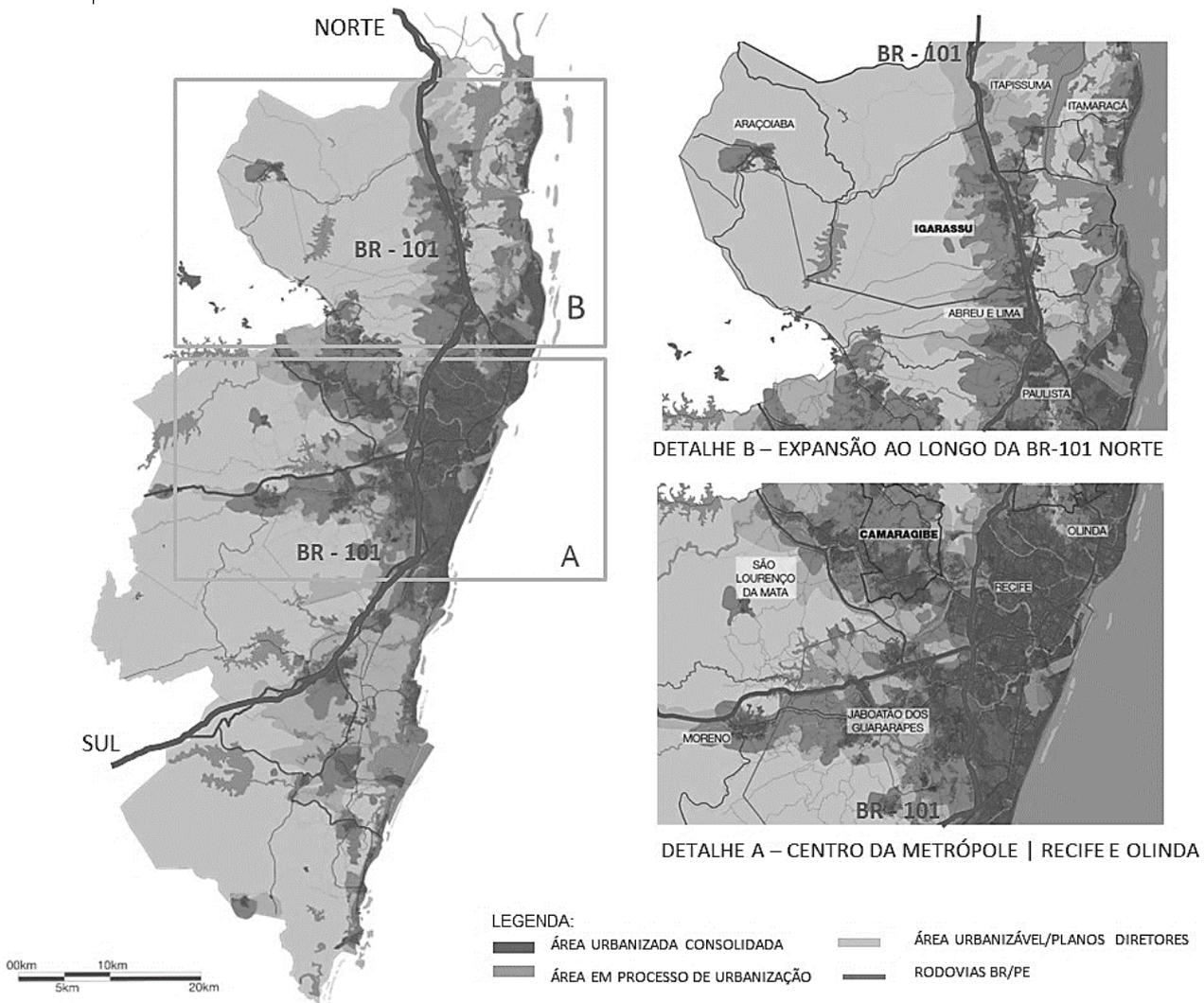
As novas urbanizações de habitação social e loteamentos propostos estão parcialmente interconectados pela grande estrutura viária longitudinal metropolitana, a Via Federal - BR 101 e o sistema de vias estaduais, porém, sem um completo sistema de redes de articulação local, bem como redes de saneamento básico.

A mobilidade urbana da RMR é uma questão não resolvida. A prioridade para o transporte privado reduz os investimentos na qualidade do transporte público, apesar dos esforços de algumas gestões na implantação de projetos, como o sistema de vias expressas para o transporte público, ciclovias e/ou ciclo faixas, compartilhamento de bicicleta e terminais de integração de diferentes modais. A área urbanizada da RMR tem a sua principal e mais densa concentração em um amplo raio de aproximadamente dez quilômetros, no entorno do centro da capital, Recife, e adentra nos municípios limítrofes, como observado na (Figura 01- Detalhe A). No Detalhe B, observa-se a expansão urbana e sua interface com a BR 101 – Norte, com tramas de áreas urbanizadas consolidadas e áreas em processo de urbanização, municípios de Paulista, Abreu e Lima, Igarassu e Itapissuma.

A investigação identifica as características da expansão urbana de modo a mensurar o nível de integração dos novos solos urbanizados com a urbanização anterior, notadamente aquela reconhecida como centro urbano local, onde se verifica a maior concentração de infraestrutura metropolitana, grandes equipamentos e as centralidades geradoras de empregos. Como referência da análise, há um conjunto de conceitos teóricos, teses e planos sobre as questões de expansão urbana em espaços metropolitanos. No caso da RMR, observa-se a um importante processo de fragmentação espacial, com um baixíssimo nível de integração entre as recentes urbanizações e os núcleos urbanos existentes (Reynaldo et al., 2013). Por sua vez, Lacerda (2012) considera que o processo de fragmentação da metrópole do Recife decorre da insuficiência de redes de mobilidade e de serviços urbanos na escala metropolitana. Segundo referida autora, essas redes distribuídas de forma homogênea no território metropolitano seriam capazes de garantir melhor nível de agregação, de integração das suas diversas partes em um tecido único, o

que contribuiria para uma maior equidade social, econômica, política e espacial da coletividade.

Figura 01 - Macrozoneamento da RMR: Detalhe A – Centro da Metrópole, Recife e Olinda – Detalhe B – Expansão ao longo da BR 101



Fontes: Agência Condepe/Fidem, 2019. Elaboração própria, 2020

Neste artigo, averigua-se a especificidade da expansão urbana metropolitana e retratam-se os níveis de fragmentação e de dispersão territorial presentes na expansão urbana metropolitana do Recife. Assim, os indicadores selecionados são sistematizados em um instrumento operativo de planejamento urbano com a possibilidade de apontar os

fragmentos (*Trechos*) de territórios metropolitanos menos integrados que demandam a complementaridade de infraestrutura e de ações de planejamento. Com isso, possibilita-se a avaliação dos perímetros urbanos municipais, segundo uma programação de atendimento às infraestruturas urbanas a fim de mitigar a situação atual.

## 2.1 METODOLOGIA E ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

Figura 02 - Metodologia de Análise da Integração Territorial



Fonte: IBGE (2000, 2010, 2020); Programa Minha Casa Minha Vida, período de 2009 a 2019, (Caixa Econômica Federal, 2019); Pesquisa Origem Destino da Região Metropolitana do Recife (RMR), Instituto Pelópidas Silveira, Prefeitura do Recife e Consórcio de Transporte da RMR, 2018. Elaboração própria, 2021.

A metodologia de análise da investigação é mista, com base qualitativa e quantitativa. Segundo Bell (2010), nenhuma abordagem depende unicamente de um método. Foram adotadas as seguintes etapas para alcançar os objetivos e responder às questões de investigação: (i) a análise diacrônica com recorte temporal de 5 (cinco) períodos da formação e expansão metropolitana, bem como a sua interface com a implantação das infraestruturas no território metropolitano; (ii) a investigação do período atual com a realização dos 3 (três) trajetos territoriais: norte, oeste e sul metropolitano, base para a identificação dos 12 (doze) Trechos selecionadas em oito municípios e representativos da expansão atual e das novas urbanizações de habitação social; e por fim (iii) a elaboração, pela autora, da Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, instrumento

operativo de planejamento capaz de indicar os desafios de complementaridade do território metropolitano e, assim, facilitar a integração do planejamento dos 14 (catorze) municípios metropolitanos. A definição de indicadores que compõem a matriz permite a análise e a interpretação da integração e expansão urbana metropolitana, segundo os *valores coletivos proclamados*, relatados por Besson (1970) e que dão suporte teórico à Matriz. Dos 10 (dez) indicadores selecionados: (i) 6 (seis) formam o Subíndice de atendimento à mobilidade e à centralidade; e (ii) 4 (quatro) formam o Subíndice de atendimento à rede domiciliar de serviços públicos. Em análise conjunta, formam o Índice de Integração Territorial (Figura 02).

### **3 NOVAS URBANIZAÇÕES DE HABITAÇÃO SOCIAL E A AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO**

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) registra recordes de construção de habitações populares no Brasil, mas repete um erro de concepção em termos locais que aumenta os custos e os problemas urbanos - tais como os conjuntos produzidos no período do BNH de 1964 a 1986, com a localização dos empreendimentos em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos, onde há menos oferta de emprego e de serviços públicos. Tal fato amplia os custos para o atendimento da infraestrutura urbana necessária, além de aumentar o tempo de deslocamento para alcançar os centros locais, comércio, serviços e empregos metropolitanos. Na questão da localização e da inserção urbana das novas urbanizações de habitação social são analisadas segundo um conjunto de parâmetros formulados quando da concepção do Programa Minha Casa Minha Vida, proposto para orientar os municípios e as equipes técnicas das instituições de financiamento público na busca de uma melhor inserção urbana dos empreendimentos, edificados em parceria com os empreendedores imobiliários (Rolnik, 2014). Todavia, não foram suficientes para garantir a esperada integração no tecido urbano existente, conforme demonstrado no presente artigo.

O órgão financiador contrata os empreendedores que demonstram a posse de um terreno situado no perímetro urbano e, com base em um recurso financeiro preestabelecido por unidade habitacional (UH), são acordados os contratos. Esses custos abrangem a construção, o terreno e as infraestruturas de inserção ao traçado urbano existente. Os custos dos materiais de construção são fixos, determinados pelo mercado.

Os preços da terra variam de acordo com a sua localização. Ao poder público municipal cabe a implantação das infraestruturas até o local das terras identificadas para receber o empreendimento, como as relativas aos serviços de água, energia elétrica, coleta de lixo e redes de transporte público e dos equipamentos públicos (escolas, posto de saúde). Ao empreendedor imobiliário cabe prover as infraestruturas internas: vias, calçadas, áreas de lazer/esportes, praças e tratamento de esgoto, com estações feitas no próprio terreno. Porém tais cuidados não asseguram o efetivo atendimento aos serviços públicos, conforme constatado. O fato é agravado pela ampliação dos perímetros urbanos nos planos - diretores municipais sem o devido comprometimento da infraestruturação do perímetro ofertado.

A questão da expansão da superfície urbana metropolitana é detalhada segundo os principais registros e estudos: (i) Mercado do Uso do Solo da Agência Condepe/Fidem; (ii) Tipologia Intraurbana (IBGE, 2017), atualizado para a tese com base em leituras de imagens de 2017; e (iii) planos diretores-municipais, que delimitam as áreas urbanizáveis. A análise desses trabalhos permite calcular uma expansão urbana de 22,2% no período de 1991 a 2000 e de apenas 12,3% no período de 2000 a 2017. Desse modo, afirma-se que a ampliação projetada nos planos-diretores municipais da área de expansão urbana em 100% é *desproporcional*, pois oferta uma superfície de 787 km<sup>2</sup> projetada até 2031 (prazo da revisão do total dos planos-diretores), uma vez que *duplica a área efetivamente urbanizada da RMR*. O fato incentiva os investidores imobiliários a ocuparem áreas de grandes dimensões periféricas e sem uma programação progressiva da infraestruturação do território municipal/metropolitano. A figura abaixo sintetiza a evolução da superfície urbana, bem como sua projeção para até 2031.

Figura 03 - Evolução da superfície urbana e expansão projetada



Fonte: Agência Condepe/Fidem/IPEA/BIRD – Análise do Mercado de Solo Urbano em Metrôpoles do Brasil, 2003. IBGE/Tipologia da Mancha Urbana (TIU, 2017) e planos diretores municipais da Região Metropolitana do Recife, datados de 2006 a 2018. Elaboração própria, 2020

Desse modo, as áreas projetadas constituem um estoque de terras cujo horizonte de efetiva ocupação é provavelmente maior que o prazo de 10 anos, tempo legalmente instituído para as revisões dos planos- diretores. Assim, essa oferta superdimensionada pode promover uma ocupação dispersa e descontínua, gerar vazios urbanos e áreas de urbanização rarefeita, com pouca perspectiva de alcançar urbanidade e, ainda, ampliar custos públicos e má qualidade na oferta de infraestrutura e acesso a serviços urbanos.

A análise motivou a escolha e a identificação de urbanizações recentes de habitação social em perímetros recém ampliados em alguns dos planos-diretores municipais. No exemplo abaixo se demonstra uma área fragmentada e isolada (Reserva São Lourenço), em área recém delimitada como urbana.

Assim, com a constatação da expansão desproporcional e demasiada dos perímetros urbanos, define-se os critérios de escolha de 12 (doze) Trechos de Expansão Urbana, localizados em 8 (oito) municípios do entorno do centro metropolitano (Recife/Olinda). Foram identificados os municípios com maior crescimento populacional e maior incidência de novas urbanizações com habitação social edificadas, no período de 2009 a 2019, segundo a base de dados do Programa Minha Casa Minha Vida (Caixa Econômica Federal, 2019). Os Trechos contemplam a diversidade de situações quanto à forma da expansão urbana, às características das novas urbanizações de habitação social e, principalmente, à sua localização em relação ao centro local (municipal) e ao centro metropolitano. As Novas Urbanizações de Habitação Social financiadas pela Caixa Econômica Federal totalizam 46.028 unidades habitacionais (UH) edificadas no período de 2009 a 2019 (Caixa Econômica Federal, 2019).

No caso da Região Metropolitana do Recife, nos 12 (doze) Trechos foram mapeadas 54,3% dessas novas unidades habitacionais, o que resultou em 41 novos empreendimentos com 26.479 unidades de habitação social, período de 2009 a 2019, financiadas pela Caixa Econômica Federal (Caixa Econômica Federal, 2019). Ademais, essas novas urbanizações de habitação social, produzidas com recursos de programas governamentais, constituem os “elementos de análise” da relação desses fragmentos com os centros urbanos locais e o centro metropolitano, uma vez que sobre cada Trecho incidem os dados dos indicadores selecionados. O Território Norte tem suas unidades habitacionais (UH), implantadas em terrenos de menor dimensão e predominantemente no entorno da BR 101- Norte. No Território Sul e no Território Oeste, as novas urbanizações abrigam empreendimentos de grande porte em áreas legisladas como urbanas, previstas nos atuais planos diretores municipais (Tabela 01).

Tabela 01 - Territórios, Municípios, 12 Trechos de Expansão Urbana e as Novas Urbanizações do Programa Minha Casa Minha Vida (2009 a 2019) identificadas e mapeadas

Território	Município	Trechos	Novas Urbanizações de Habitação Social   Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2019) na RMR	
			Mapeadas no Trecho	Unidades Habitacionais UH
Sul	Jaboatão	T01 - Jaboatão/Centro	1	2.000
		T02 - Jaboatão/ Cajueiro Seco	2	1.568
	Cabo de St. Agostinho	T03 - Cabo/Centro	3	3.004
	Ipojuca	T04 - Ipojuca/Centro	2	2.768
<b>Sub Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9.340</b>
Oeste	Camaragibe	T05 - Camaragibe Centro/Timbi	6	1.472
		T06 - Aldeia Baixo	2	698
	São Lourenço	T07 - São Lourenço/BR 408	2	3.632
		T08 - São Lourenço/Centro	5	3.148
<b>Sub Total</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>8.950</b>
Norte	Paulista	T09 - Paulista Centro	6	2.736
		T10 - Paulista Mamanguape	2	1.928
	Abreu e Lima	T11 - Abreu e Lima Centro	5	2.304
	Igarassu	T12 - Igarassu Centro	5	1.221
<b>Sub Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>8.189</b>
<b>3</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>26.479</b>

Fonte: Programa Minha Casa Minha Vida (Caixa Econômica Federal, 2019)

Figura 04 - Região Metropolitana do Recife - Território Oeste, Município de São Lourenço, Trecho 07 - Nova Urbanização (PMCMV) Reserva São Lourenço



Fonte: Fotografias da autora no vôo Brasília – Recife, 10 agosto de 2020

Para Souza e Bitoun (2015), a promoção pública de moradia expressa as formas de intervenção do Estado no campo da habitação e evidencia sua submissão à lógica empresarial, seja ao confrontar os custos de aquisição da terra para a implantação dos conjuntos habitacionais, seja ao valorizar os espaços vazios intercalados na malha urbana, ou ao optar por áreas mais distantes e de menor custo de terra em áreas urbanizáveis propostas nos planos-diretores municipais. Como exemplo, constata-se que as revisões dos planos-diretores dos municípios metropolitanos, notadamente os de São Lourenço e Ipojuca, ampliaram as áreas urbanas por um único critério: decisão administrativa com a aprovação do gestor municipal e da Câmara dos Vereadores. Não foram consideradas questões técnicas, como o tamanho da população, densidades, contínuo urbano, nem o atendimento às redes de infraestrutura e de serviços urbanos, bem como as demandas decorrentes da alteração da classificação do solo de rural para urbano.

Ademais, os municípios têm incentivos para construir o maior número de unidades habitacionais (UH) possíveis, uma vez que essa é uma forma de entregar produtos para os eleitores. Para Biderman (2019), do ponto de vista do empreendedor imobiliário, há muito interesse em maximizar a quantidade de UHs, uma vez que a indústria de construção de habitação social normalmente exhibe retorno constante da escala e os custos de construção são uniformes no espaço.

#### **4 INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DOS 12 TRECHOS DE EXPANSÃO URBANA**

Os 12 (doze) Trechos de Expansão Urbana estão situados: (i) 4 (quatro) no Território Sul, nos municípios de Jabotão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca; (ii) 4 (quatro) no Território Oeste, nos municípios de Camaragibe e São Lourenço; e (iii) 4 (quatro) no Território Norte, nos municípios de Igarassu, Abreu e Lima e Paulista, distribuídos conforme indicado no mapa da RMR abaixo (Figura 05).

Cada um dos 12 Trechos tem aproximadamente 8 km<sup>2</sup> de dimensão territorial média, a soma dos Trechos corresponde a aproximadamente a 24% da superfície urbana da RMR. Neles residem 550 mil habitantes, dado que corresponde a quase 15% da população RMR. Os Trechos têm população e áreas diferentes, com densidade populacional média de 5 mil habitantes / km<sup>2</sup>. O mais populoso é o Trecho 03 – Cabo de Santo Agostinho. O menos populoso e com a menor área urbana é o Trecho 04 – Ipojuca.

A análise avança e reafirma-se a problemática no que diz respeito à descontinuidade dos tecidos construídos e às infraestruturas metropolitanas que os

conectam. Em face de tal questão, aprofunda-se o estudo de cada um dos Trechos quanto a: (i) relação dos Trechos com o núcleo central metropolitano (Recife/Olinda); (ii) relação das novas urbanizações de habitação social construídas no período de 2009 a 2019 com o centro urbano municipal; (iii) ao atendimento do sistema viário e/ou metroviário que estruturam ou apoiam a expansão urbana; e o (iv) ao enquadramento no zoneamento do Plano Diretor Municipal.

Figura 05 - Espacialização dos 12 Trechos de Expansão Urbana selecionados na Região Metropolitana do Recife (RMR)



Fonte: Agência Condepe/Fidem, IBGE Tipologia da Mancha Urbana – TIU, 2017 e Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana do Recife

A análise do conjunto dos Trechos complementa-se com o mapeamento dos equipamentos públicos, observação local, características da expansão urbana (análise qualitativa) e da base de informações (análise quantitativa).

Ambas as análises oferecem diferentes níveis de aprofundamento. Isso significa, à luz do ensinamento de Font (2004), analisar o arranjo espacial, formado por malhas radiais e reticuladas, e passar pelo exame das configurações intermediárias que ocorrem em situações de evolução e pela identificação em cada Trecho (fragmento), do atendimento à mobilidade e à centralidade, bem como às redes domiciliar e de serviços urbanos e suas respectivas interfaces metropolitanas. Os Trechos selecionados revelam um conjunto diversificado de morfologias urbanas e suas articulações com os centros locais, a região metropolitana, a capital da metrópole Recife e os polos dinâmicos de atividades produtivas e de serviços - interface com equipamentos metropolitanos existentes.

A metodologia de análise aplicada nos 12 (doze) Trechos resulta na Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, quanto ao nível de atendimento - variação entre a menor e a maior integração territorial. As novas urbanizações de habitação social funcionam como guia, fio condutor, elemento de análise da relação entre os componentes para a comprovação da integração territorial.

O Índice de Integração Territorial apresentado na Tabela 02, obtido pela média ponderada dos 2 Subíndices, variam de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é o nível de integração do Trecho com a Metrópole. A Matriz revela a menor integração nos 3 Trechos, localizados nos municípios de Igarassu, Ipojuca e São Lourenço, correspondentes aos mais distantes do núcleo central metropolitano (Recife/ Olinda). A situação é agravada pelo baixo desempenho no atendimento à rede domiciliar de serviços públicos, expansão com infraestrutura incompleta e localização dos empreendimentos em terrenos situados em perímetro urbano com ampliação recente e classificado como área urbanizável. Por outro lado, os Trechos de Paulista Centro, Camaragibe Centro Timbi e Jaboatão Cajueiro Seco tem os melhores índices de atendimento à rede domiciliar de serviços públicos, quanto de mobilidade e centralidade, Trechos com atendimento do metrô e sistema de ônibus com terminais integrados de passageiros, centro local dinâmico com atividades de comércio e de serviços.

A inquietação é comprovada, uma vez que os níveis da integração obtidos nos 12 (doze) Trechos evidenciam que 60% registram baixos índices de integração territorial.

Tabela 02 - Análise da Integração Territorial dos 12 Trechos: Índice de Integração

MATRIZ INTERPRETATIVA DO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO TERRITORIAL					
TERRITÓRIOS METROPOLITANOS	TRECHO DE EXPANSÃO URBANA	Subíndice de Atendimento à Rede Domiciliar de Serviços Públicos	Subíndice de Atendimento à Mobilidade e Centralidade	ÍNDICE DE INTEGRAÇÃO TERRITORIAL	NÍVEL DE INTEGRAÇÃO
Norte	T12 - Igarassu Centro	0,372	0,268	0,303	MUITO BAIXO
Sul	T04 - Ipojuca Centro	0,343	0,370	0,361	
Oeste	T07 - São Lourenço BR 408	0,552	0,303	0,386	
Oeste	T08 - São Lourenço Centro Tiuma	0,409	0,482	0,457	BAIXO
Sul	T01 - Jaboatão Centro	0,608	0,472	0,517	
Sul	T03 - Cabo Centro	0,782	0,492	0,589	
Norte	T11 - Abreu e Lima Centro	0,605	0,588	0,594	
Norte	T10 - Paulista Maranguape	0,978	0,477	0,644	MÉDIO
Oeste	T06 - Camaragibe Aldeia de Baixo	0,642	0,698	0,680	MÉDIO ALTO
Norte	T09 - Paulista Centro	0,915	0,612	0,713	
Oeste	T05 - Camaragibe Centro Timbi	0,699	0,725	0,716	
Sul	T02 - Jaboatão Cajueiro Seco	0,580	0,801	0,727	

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Resultados do Universo. Agregados por Setor Censitário e Pesquisa Origem Destino da Região Metropolitana do Recife - RMR, Instituto Pelópidas Silveira, Prefeitura do Recife e Consórcio de Transporte da RMR, 2019 e Plataforma Google Maps e Moovit Transporte Público. Elaboração: Estatística Marieta Baltar e Suely Maciel, 2021.

## 5 DESAFIOS E QUESTÕES NÃO RESOLVIDAS

Vale considerar que o mundo sofreu grandes mudanças decorrentes das urgências sanitárias, aumento da desigualdade social, aceleração da comunicação à distância e das tecnologias digitais, que transformam modelos de negócios e de trabalho, no intervalo de tempo de 2019 a 2022. Mudanças já vinham acontecendo, mas que foram aceleradas, ao reconfigurarem a convivência e a comunicação das pessoas e demandam áreas metropolitanas mais integradas, eficientes e igualitárias. Fatos que acrescentam novos desafios às questões ainda não resolvidas, tais quais déficit de habitação social e expansão urbana nas áreas de baixa infraestrutura dos serviços municipais e metropolitanos, em especial nas áreas mais frágeis onde mora a população de menor rendimento e de baixo acesso aos serviços metropolitanos.

Daí mais um motivo da volta à agenda metropolitana, do debate sobre a prioridade da intervenção nas áreas centrais, com infraestrutura e com baixa densidade habitacional (edificações sem uso e/ou com pouca ocupação), de modo a repensar a opção por

intensificar o uso habitacional e de serviços nos espaços com mais oferta de infraestrutura e de serviços públicos.

Acredita-se que a metodologia utilizada na investigação, que entende o âmbito metropolitano e o local sob a análise da expansão da metrópole, bem como o detalhamento dos 12 Trechos de Expansão Urbana da metrópole do Recife, permitiu extrair elementos preciosos para a análise comparada embasada nos fatos que contribuíram para constatar os desafios para a integração de urbanizações de habitação social em áreas metropolitanas. Pois no exercício de análise dos 12 Trechos da metrópole do Recife: (i) 67 % apontam para a revisão dos perímetros urbanos de seus planos diretores municipais; (ii) 75 % indicam para ampliação do atendimento à mobilidade das pessoas e à rede domiciliar de serviços públicos, e (iii) 80 % demandam por adição de elementos urbanos integrador e articulador entre as novas urbanizações e o centro local. Assim, pretende-se ampliar o debate sobre as formas de produção da habitação social, principalmente em um contexto de aumento da desigualdade social nas metrópoles brasileiras e das dificuldades demonstradas no atendimento aos “*valores coletivos proclamados*”. A fragmentação (dispersão) e a baixa integração territorial na produção das urbanizações de habitação social, como se comprovou na investigação, impactam na qualidade de vida da sua população. Fica evidente a necessidade da revisão dos planos-diretores municipais quanto à definição de suas áreas de expansão urbana, tanto na sua condição local (municipal) quanto na sua condição de município metropolitano.

Os resultados alcançados revelam que a metrópole do Recife teve a expansão urbana em seus territórios periféricos caracterizada pela dispersão e pela fragmentação espacial, com infraestrutura urbana incompleta. Tal fato conduz a uma baixa integração das novas urbanizações de habitação social, seja quanto ao atendimento dos serviços públicos, seja quanto às redes de mobilidade no acesso ao trabalho, aos equipamentos e às oportunidades metropolitanas. A investigação, ao testar essa metodologia, afere e demonstra os diversos níveis de integração dos Trechos (fragmentos) selecionados, pois explicita as fragilidades e as desigualdades no atendimento aos serviços públicos e à mobilidade das pessoas.

Reafirma-se a necessidade de aprofundamento de estudos sobre o processo de expansão de territórios metropolitanos e, principalmente, sobre a lógica instituída e aceita para a definição da localização de novas urbanizações de habitação social, mesmo sob as críticas formuladas pelas instituições de estudos metropolitanos. Acrescente-se a esse

debate a busca pela sustentabilidade e as tentativas de ofertar um instrumento facilitador e orientador da integração territorial metropolitana.

Assim, acredita-se que a Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, com os indicadores componentes selecionados nesse exemplo, ou outros eleitos para medir outro território ou tema, seja um instrumento para a interlocução de diversos atores que atuam em determinada área metropolitana. Como uma Matriz facilitadora do planejamento metropolitano e da interface com o planejamento municipal e local, além da *possibilidade de orientar a localização de outras urbanizações de habitação social*, bem como na priorização das ações de reestruturação urbana e de atendimento às redes de serviços públicos.

Portanto, o Índice de Integração Territorial revelado nesse processo metodológico de análise classifica os níveis de integração de diferentes territórios metropolitanos. Constitui um sistema de apoio à tomada de decisão para a revisão dos perímetros urbanos propostos nos planos-diretores, capaz de ajudar os planejadores municipais e metropolitanos a mitigar os efeitos dessas urbanizações dispersas com a formulação de propostas de uma nova estruturação em uma perspectiva integrada: urbana e econômico-social, numa visão de reurbanização e de ampliação do atendimento à rede domiciliar de serviços públicos e de atendimento à mobilidade e à centralidade.

## REFERÊNCIAS

BELL, J. **Como realizar um projeto de investigação**: um guia para pesquisas em ciências sociais. 5. ed. Lisboa: Editora Gradiva Publicações, 2010.

BESSON, J. F. **L'Intégration Urbaine**. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.

BIDERMAN, Ciro (coord.) **Morar longe**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. Projeto parceria Fundação Getúlio Vargas e Instituto Escolhas. São Paulo, 2019.

BRASIL. IBGE: Censo 2000, 2010, 2020, 2022. Brasília: IBGE, 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Parâmetros referenciais da qualificação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida**: elaborados em cooperação técnica com Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Empreendimentos financiados, por municípios, na Região Metropolitana do Recife pelo Programa Minha Casa Minha Vida de 2009 a 2019**. Brasília: Caixa, 2019.

FONT, A.; CARRACEDO Ò.; VECSLIR, L. “Configuraciones Metropolitanas: Estructura espacial y tipos de crecimiento urbano, metropolitan configurations: spatial structure and types of urban growth”. In: FONT, Antonio (ed.). **L' Explosión de la Ciudad**: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional/The Explosion of the City: Territorial transformations in the South Europe Urban Regions. Madrid: Ministerio de Vivienda, 2004. p. 330-335.

LACERDA, Norma. Fragmentação e integração: movimentos de reestruturação espacial das metrópoles brasileiras. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres; LIMONAD, Ester; GUSMÃO, Paulo (org.). **Desafios do planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 21-42.

MACIEL, S. **Expansão urbana em espaços metropolitanos**: uma proposta interpretativa do nível de integração territorial da metrópole do Recife. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Universidade de Lisboa, em cotutela com Universidade Federal de Pernambuco, 2022.

RECIFE. Pesquisa origem destino da Região Metropolitana do Recife – RMR. Instituto Pelópidas Silveira, Prefeitura do Recife e Consórcio de Transporte da RMR, 2019.

REYNALDO, A.; REYNALDO, M.; LACERDA, N.; MACIEL, S. A reconfiguração espacial da Região Metropolitana do Recife: processos de fragmentação e integração. *In*: CARACCILO VERA, Román; ELINBAUM, Pablo; HORRACH, Biel; DEBAT, Mariana (ed.). **La metrópolis iberoamericana en sus propios términos**. Barcelona: RIURB, 2013. p. 117-129

ROLNIK, R. **Manual orientação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida**. LabCidade. São Paulo: Faculdade Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, 2014.

SOUZA, M. Â.; BITOUN, J. (org.). **Recife**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.