

Direito à Cidade: O (Não) Planejamento da Mobilidade Urbana dos Moradores do Programa Minha Casa Minha Vida

Adail Pereira dos Santos Neto
Universidade Federal de Goiás - UFG

Daniele Sousa de Almeida
Universidade Federal de Goiás - UFG

Rodrigo Pinheiro Tóffano Pereira
Universidade Federal de Goiás - UFG

Resumo

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) deu acesso a moradia para muitos cidadãos brasileiros, diminuindo o déficit habitacional do país, mas a localização dos empreendimentos dificulta o acesso à cidade. A Constituição Federal de 1988 apresenta, no seu sexto artigo, que o Estado deve assegurar a todos os brasileiros o direito ao transporte e a moradia. No entanto, com este direito assegurado, é necessário que o governo legisle e atue diante da mobilidade urbana e do deslocamento das pessoas, garantindo que todos consigam ter um acesso justo. Neste sentido, este estudo se propõe a identificar o (não) planejamento da mobilidade urbana dos moradores do PMCMV e, o quanto isso dificulta ao “Direito à Cidade” das pessoas que vivem nos lugares atendidos por este Programa. Partindo da hipótese que existe um impacto na mobilidade dessas pessoas, este estudo é estruturado a partir de revisões bibliográficas. O estudo conclui que houve um aumento de brasileiros se beneficiando deste Programa, para garantir suas moradias; entretanto, a mobilidade foi negligenciada e não planejada pelos legisladores federais, estaduais e municipais. O que dificulta que a cidade seja mais democrática e que tenha habitações mais bem localizadas.

Introdução

A Constituição (1988), no seu artigo sexto, avaliza que todos os cidadãos brasileiros têm direitos sociais garantidos, sendo estes: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e, assistência aos desamparados. Direitos estes que deveriam ser assegurados pelo poder público, mas que, muitas vezes, são negligenciados.

Todavia, desde 2007, o Governo Federal vem avançando, em alguns deles, ao praticar uma política de desenvolvimento urbano e humano com grandes investimentos em infraestrutura, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (Ministério do Planejamento, [s.d.]). Outro exemplo é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) criado, em 2009, com o objetivo de tornar moradias acessíveis a famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos (Caixa, [s.d.]). Este programa, atualmente, é ligado à Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério do Desenvolvimento Regional e, estimula o cooperativismo e a participação da população como protagonistas na solução dos problemas habitacionais.

No entanto, se na sua concepção, estas moradias apresentavam uma preocupação com a acessibilidade, na prática, nem sempre isto ocorre. Muitas vezes, estas se encontram nas periferias e seus moradores têm dificuldades (de mobilidade) para se deslocarem para áreas providas de empregos, serviços e comércio (perímetros urbanos). Indo contra ao conceito do “direito à cidade”, ou seja, uma demanda, por acesso renovado e transformado a vida urbana (Lefebvre, 1968).

Com base nestes conceitos, questionam-se: o PMCMV foi implantado, no planejamento das cidades, levando em consideração a mobilidade urbana? Pode-se identificar, com base na bibliografia, um aumento do número de pessoas se locomovendo dentro das cidades brasileiras, porém, com um desequilíbrio entre a demanda e a oferta? Esta demanda maior sobrecarregou a infraestrutura e o planejamento das cidades, que não acompanharam o ritmo do crescimento populacional? Este artigo tem como cerne responder a estas perguntas. Apresentar-se-á, como estudos de caso, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e de Campinas, em prol dos seguintes objetivos específicos:

- Estudar o comportamento dos deslocamentos dos moradores do PMCMV;
- Verificar se o direito ao transporte, garantido na Constituição Federal, está sendo considerado;
- Apresentar mapas que ratifiquem a concepção de planejamento das moradias do PMCMV.

Esta pesquisa exploratória, considerando os problemas apresentados, apóia-se na revisão bibliográfica. E, justifica-se pela sua temática sociopolítica onde, promover apenas a moradia, desvinculada de suas infraestruturas, não é o mesmo de promover, conjuntamente, o desenvolvimento humano e urbano.

PMCMV e a Mobilidade Urbana

Na última década, as políticas urbanas e de produção habitacional passaram por uma série de transformações, em um cenário econômico de massivos investimentos, tanto públicos quanto privados (Akaishi, 2011; Denaldi, 2013). Para a implantação de empreendimentos do PMCMV, em áreas urbanas, devem ser observados quatro requisitos (Brasil, 2009): a “localização do terreno”, na malha urbana, ou em área de expansão, observado o respectivo plano diretor, quando existente; a “adequação ambiental” do projeto; a “infraestrutura básica” que incluía vias, iluminação pública, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, abastecimento de água e energia elétrica e; por fim, a existência ou “compromisso do poder público” local de instalar, ou ampliar os equipamentos e serviços de educação, saúde, lazer e transporte público.

Rolnik *et al.* (2015) aponta que programa foi formulado para atender faixas de renda distintas, com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes. Segundo a (Caixa, [s.d.]), atualmente, existem quatro faixas de renda contempladas: Faixa 1- destinada

ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00; Faixa 1,5- famílias com renda de até R\$ 2.600,00; Faixa 2- famílias com renda de até R\$ 4.000,00 e; Faixa 3- famílias com renda de até R\$ 7.000,00.

Para o Instituto Escolhas (2019), o PMCMV errou ao implantar, desde a sua concepção, moradias, especialmente do público-alvo mais carente, longe dos centros urbanos. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (Biderman, 2019), com dados consolidados até 2016, corrobora ao apontar que esta distância é o maior efeito negativo do PMCMV, resultando em dificuldades para os moradores, desde acesso à infraestrutura básica até problemas com deslocamentos e oportunidades de emprego.

Souza e Sugai (2018) apresentam que é imprescindível incluir no debate da mobilidade a distribuição das camadas sociais, no espaço urbano e, a desigualdade de investimentos em determinadas porções das cidades; o que influencia diretamente o preço da terra e, conseqüentemente, o exercício do direito à cidade. Isto porque, mais do que as infraestruturas em si, o elemento que acrescenta qualidade e valorização a um terreno urbano é justamente a sua localização. Esta pode ser entendida como a proximidade com as facilidades da vida urbana, através da acessibilidade aos espaços de lazer, trabalho, serviços públicos, etc. produzidas por investimentos sucessivos no sistema viário, aberturas de ruas, estradas e transporte público.

Direito à Cidade

Este conceito desenvolvido pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, em seu livro *Le droit à la ville* (1968) e, apresentado na Introdução deste trabalho, define o direito à cidade como a não exclusão de toda a sociedade às qualidades e benefícios da vida urbana. Lefebvre (1968) relaciona a segregação socioeconômica com o fenômeno de afastamento, exemplificando com a “Tragédia dos *Banlieusards*” - pessoas forçadas a viver em guetos residenciais, longe do centro da cidade. Perante este cenário, ele ratifica que à cidade deva ser um direito de todos, inclusive dos grupos marginalizados, que vivem nos distritos periféricos, em prol da recuperação coletiva do espaço urbano. Na década de 1990, as ideias de Lefebvres foram retomadas nas áreas da geografia e do planejamento urbano, tornando-se o *slogan* de muitos movimentos sociais (Isensee, 2013).

Pequeno e Rosa (2015) afirmam que quando não se tem a garantia do acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos, há um impedimento ao direito à cidade, como defendido por Lefebvre (1968). Todavia, se a cidade é vista, há décadas, como um espaço de contestação, por outro lado, seus interesses estão restritos ao controle do capitalismo e do Estado. Harvey (2012) aponta que uma administração democrática do processo urbano é o principal caminho para se garantir seu direito a todos. Complementa que é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Mota (2006) aponta que o “direito à cidade” é resultado de uma luta que visou não somente o direito à moradia, mas também a toda urbe. Neste caso, tal como o acesso à saúde e à educação, ele se torna tema de *stakeholders* da área jurídica; os quais têm uma participação cada vez mais ativa, em diversas questões, referentes ao espaço urbano, notadamente aquelas referentes à posse de terras urbanas, a partir da ótica do Direito Social e não mais do Direito Civil (Mota, 2006). Como se vê, a cidade já não é mais objeto apenas de urbanistas, mas de profissionais envolvidos com diversas áreas, em prol de reformas urbanas e da inclusão de todos à sua dinâmica.

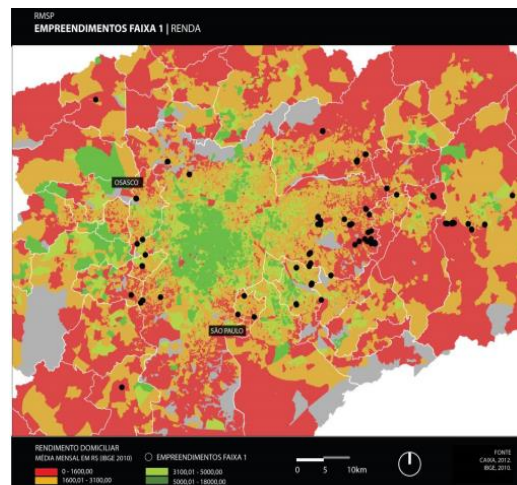
Resultados e Discussões

Quando apresentam-se os mapas 1 e 2, com alguns exemplos da localização de empreendimentos do PMCMV, na RMSP, demonstra-se que os mesmos foram construídos e (não) planejados. De acordo com Rolnik *et al.* (2015), é possível notar que o centro expandido do município de São Paulo não recebeu nenhum imóvel da Faixa 1, contratada até dezembro de 2012. Já os empreendimentos das Faixas 2 e 3 localizam-se, predominantemente, na periferia do centro expandido. Não havendo uma diferença física da localização daqueles das Faixas 2 e 3. O Mapa 3, da Região Metropolitana de Campinas, corrobora com Rolnik *et al.* (2015) e com o que aconteceu em São Paulo. Segundo Biderman (2019), o PMCMV manteve as famílias de classe baixa em localidades com características comuns a suas origens, ou seja, na periferia.

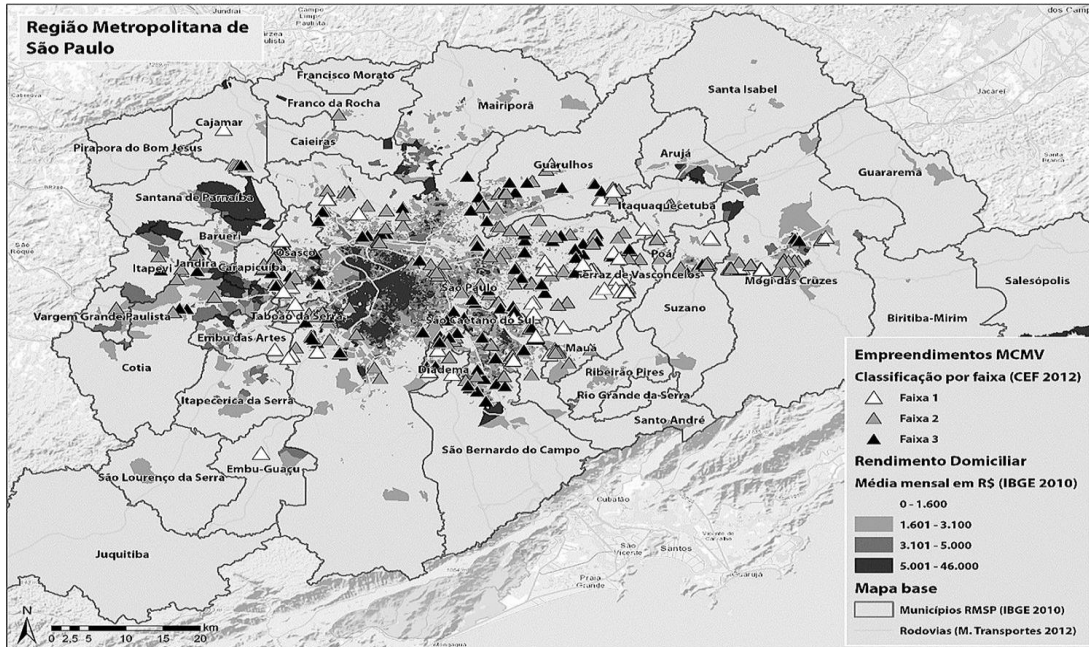
Sob a ótica do comportamento dos deslocamentos dos moradores do PMCMV, os três mapas ratificam que os proprietários da Faixa 1, que habitam imóveis mais afastados dos centros urbanos, levam um tempo maior para acessarem os centros comerciais de São Paulo e Campinas. Com esta distância, trabalhar, estudar e/ou praticar o ócio se torna mais difícil, uma vez

que a distância física e o custo se tornam maiores - exatamente para aqueles que são mais desfavorecidos, economicamente. Este (não) planejamento da mobilidade e dos transportes, por parte dos legisladores, afeta diretamente o direito à cidade e não atende ao que está estabelecido na Constituição Federal (1988). A cidade que deveria ser plural, coletiva, se torna segmentada e segregada (visualmente e economicamente). Geralmente, com periferias compostas por pessoas de baixa renda e com acesso menor a infraestrutura e, os centros urbanos e bairros nobres compostos por pessoas com renda elevada e com acesso a uma melhor infraestrutura. Pois, o planejamento do transporte público demora a chegar aos bairros que receberam imóveis do PMCMV, quase sempre, afastados e periféricos. Além disso, quando há um planejamento da roteirização dos transportes até estes bairros, geralmente, os horários estabelecidos não beneficiam seus moradores.

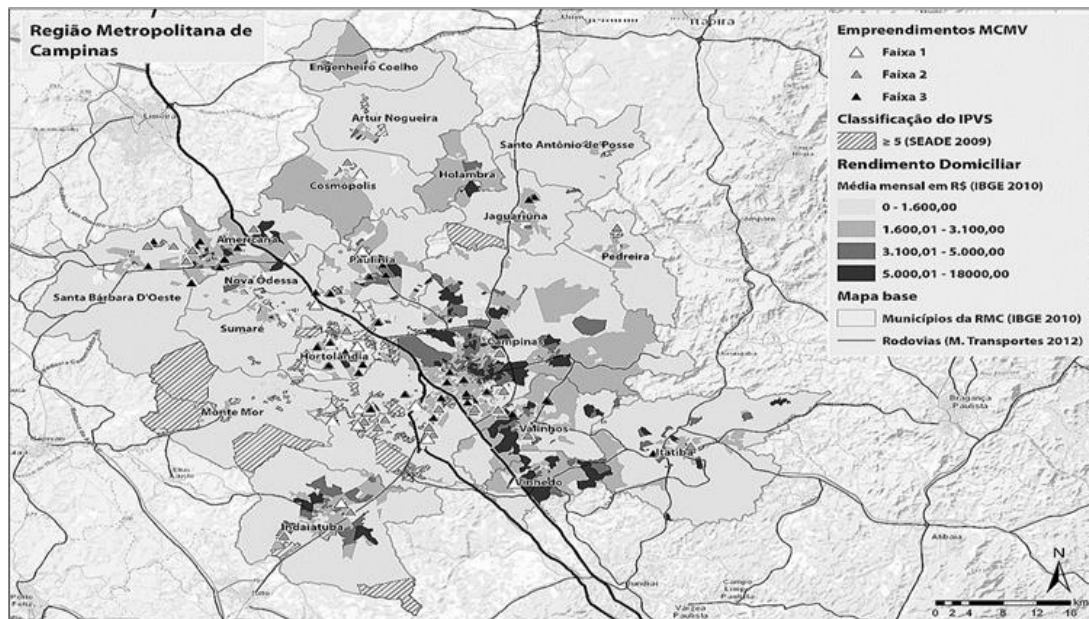
O PMCMV que deveria dar acesso e oportunidades às pessoas de baixa renda, reduzindo as desigualdades; impactou no (não) planejamento das cidades e da mobilidade urbana, pois houve um crescimento da oferta de moradias que não foi acompanhado pela infraestrutura e pela mobilidade. Atualmente, muito destes indivíduos, beneficiados por este Programa, levam horas para se deslocarem, todos os dias, com diversas combinações de modos e meios de transportes, em um sistema sobrecarregado. O planejamento da mobilidade que deveria acompanhar e facilitar o direito à cidade, mais uma vez foi negligenciado. Limitando muitos indivíduos a se deslocarem e usufruírem de suas próprias cidades.



Mapa 1. Empreendimentos da Faixa 1, na RMSP. (Rolnik, 2014).



Mapa 2. Empreendimentos do PMCMV, na RMSP, de acordo com as faixas sobre os dados de rendimento médio domiciliar. (Rolnik *et al.*, 2015).



Mapa 3. Empreendimentos do PMCMV, na Região Metropolitana de Campinas, de acordo com as faixas sobre os dados de rendimento médio domiciliar. (Rolnik *et al.*, 2015).

Referências

1. Akaishi, A. G. 2011. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. *Rev. Risco*, v. 14, n. 2, p. 41-50.
2. Biderman, C. 2019. “Morar Longe: Minha Casa Minha Vida e a expansão das Metrôpoles”. Acedido a 28 de junho de 2020. <http://www.escolhas.org/morar-longe-minha-casa-minha-vida-e-expansao-das-metropoles/>.
3. Brasil. 2009. “Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009”. Acedido a 28 de junho de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm.
4. Caixa. s.d. “Minha Casa Minha Vida- Entidades”. Acedido a 28 de junho de 2020. http://www1.caixa.gov.br/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades.asp.
5. Caixa. s.d.a “Minha Casa Minha Vida- Habitação Urbana”. Acedido a 28 de junho de 2020. <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#:~:text=Fam%C3%A9lias%20com%20renda%20de%20at%C3%A9%20R%24%204.0>

- 00%2Coo%3A,at%C3%A9%20R%24%2029.000%2Coo.
6. Constituição. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.
 7. Denaldi, R. Política habitacional e urbana: Avanços e impasses. Encontro Nacional da ANPUR.
 8. Harvey, D. 2012. O direito à cidade. Lutas sociais, São Paulo: n. 29, p. 73-89.
 9. Instituto Escolhas. 2019. "Morar longe: Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas". Acedido a 28 de junho de 2020. <http://www.escolhas.org>.
 10. Isensee, P., 2013. "O que é o Direito à Cidade?". Acedido a 28 de junho de 2020. <https://rioonwatch.org.br/?p=7921#:~:text=Todos%20t%C3%AAm%20direito%20a%20tal,Por%20que%20%C3%A9%20importante%3F&text=O%20conceito%20foi%20desenvolvido%20pelo,Le%20droit%20%C3%A0%20la%20ville.&text=Na%20d%C3%A9cada%20de%2090%20as,slogan%20de%20muitos%20movimentos%20sociais>.
 11. Lefebvre, H. 1968. O Direito à Cidade. Trad. De Eduardo Frias. São Paulo: Ed Moraes, 1991.
 12. Ministério do Planejamento. s.d. "Sobre o PAC". Acedido a 28 de junho de 2020. <http://pac.gov.br/sobre-o-pac>.
 13. Mota, M. J. P. da (editor). 2006. A Revista de Direito da Cidade da Faculdade de Direito da UERJ, v. 1, n. 1, 22op., maio. Rio de Janeiro: Editora Harbra.
 14. Pequeno, L. R. B., Rosa, S. V., 2015. Inserção urbana e segregação espacial: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: XVI ENANPUR, Belo Horizonte. Anais.
 15. Rolnik, R. 2014. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012. Outra.
 16. Rolnik, R., Pereira, A. L. S., Moreira, F. A., Royer, L. O., Iacovini, R. F. G., Nisida, C. C., 2015. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: Aspectos socioespaciais e segregação. Cadernos Metrôpole, v. 17, n. 33, p. 127-154.
 17. Souza, E. L., Sugai, M. I. Minha Casa Minha Vida: Periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. Cadernos Metrôpole, v. 20, n. 41, p. 75-98, 2018.