

O direito à cidade no contexto do PMCMV

Larissa Cristina da Silva

Orientadora: Profa. Dra. Maria Beatriz Cruz Rufino (FAU-USP).

Pesquisa: Disciplina Organização Urbana e Planejamento (AUP-0280), FAU-USP, 2016.

O Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV) constitui-se como um marco da política habitacional do governo federal no século XXI. A análise do espaço urbano produzido pelo PMCMV desde 2009 permite observar que, em grande medida, os conjuntos habitacionais construídos encontram-se em áreas longínquas aos espaços estruturados da cidade. A condição geográfica da maioria destes empreendimentos contribui para afastar o beneficiário do programa das dinâmicas urbanas que ocorrem primordialmente nas centralidades existentes na cidade. Tal distanciamento compromete o direito de uma parcela da sociedade de vivenciar as dinâmicas

urbanas em sua plenitude. O presente ensaio tem a intenção de tecer relações e reflexões sobre qual é o significado da produção nacional do PMCMV apoiando-se na compreensão do direito à cidade conforme dois autores: Henry Lefebvre e David Harvey. Posteriormente será elaborada uma retomada histórica com elementos relevantes que contribuíram para o surgimento do PMCMV culminando em uma reflexão acerca do significado da produção habitacional pelo programa no espaço urbano nacional. Ao final se espera tecer relações sobre a efetividade do direito à cidade pela parcela da sociedade que habita os empreendimentos construídos pelo PMCMV.

Palavras-chave: espaço urbano; direito à cidade; PMCMV.

The right to the city in the context of the PMCMV

The Brazilian housing program *Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) is a milestone in the federal government housing policy in the 21st century. The analyses of the urban space produced by PMCMV since 2009 shows that the housing units were largely built in areas far away from structured spaces of the city. The geographic condition of most of those housing units ends up excluding the beneficiary of the program from the urban dynamics that occur primarily in the existing centralities in the city. Such distance compromises the right of a portion of society to experience urban dynamics at the most. This essay intends to establish relations and reflections on the meaning of PMCMV's national production, based on the understanding of the right to the city, according to two authors: Henry Lefebvre and David Harvey. After that, we will summarize chronologically relevant elements that contributed to the emergence of PMCMV. Finally, we present a reflection about the meaning of housing production by the program in the national urban space. We aim to understand the effectiveness of the right to the city on those that inhabits the housing units of PMCMV.

Keywords: urban space; right to the city; PMCMV.

El derecho a la ciudad en el contexto del PMCMV

El *Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) se constituye como un marco de la política de vivienda del gobierno federal en el siglo XXI. El análisis del espacio urbano producido por el PMCMV desde 2009 permite observar que, en gran medida, los conjuntos habitacionales fueron construidos en zonas lejanas a espacios estructurados de la ciudad. La condición geográfica de la mayoría de esos emprendimientos contribuye para alejar el beneficiario del programa de las dinámicas urbanas que puedan ocurrir primordialmente en las centralidades existentes en la ciudad. Tal alejamiento compromete el derecho de una parcela de la sociedad de vivenciar las dinámicas urbanas en su plenitud. El presente ensayo tiene la intención de tejer relaciones y reflexiones sobre cuál es el significado de la producción nacional del PMCMV apoyándose en la comprensión del derecho a la ciudad según dos autores: Henry Lefebvre y David Harvey. Después se elaborará un resumen histórico con elementos relevantes que contribuyeron a la aparición del PMCMV, culminando con una reflexión acerca del significado de la producción habitacional por el Programa en el espacio urbano nacional. Al final se espera tejer relaciones sobre la efectividad del derecho a la ciudad por la parcela de la sociedad que habita los emprendimientos construidos por el PMCMV.

Palabras clave: espacio urbano; derecho a la ciudad; PMCMV.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a intenção de tecer relações e reflexões sobre qual é o significado da produção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no âmbito nacional, apoiando-se na compreensão do direito à cidade conforme dois autores: Henry Lefebvre e David Harvey.

A análise do espaço urbano produzido pelo PMCMV desde 2009 permite observar que, em grande medida, os conjuntos habitacionais foram construídos em áreas longínquas e próximas às bordas da tessitura urbana. A condição geográfica da maioria dos empreendimentos construídos contribui para afastar o beneficiário do programa das dinâmicas urbanas que ocorrem primordialmente nas centralidades existentes na cidade. Tal distanciamento compromete o direito de uma parcela da sociedade de vivenciar as dinâmicas urbanas em sua plenitude.

Em um primeiro momento, pretende-se compreender o termo "direito à cidade", inicialmente proposto por Lefebvre, presente no Estatuto das Cidades e hoje amplamente utilizado no campo dos estudos pertinentes à cidade. Serão consideradas as interpretações do termo propostas por Lefebvre e por Harvey, pois ambos possuem visões e se inserem em momentos distintos do processo de crescimento das cidades. Com isto, acredita-se que seja possível ampliar a reflexão da relação da implementação do PMCMV na efetivação do que seria o direito à cidade por parte de seus beneficiários.

Posteriormente, será realizada uma breve revisão histórica sobre o início e desenvolvimento do PMCMV no Brasil. Ainda que se possa definir uma data de criação e início do programa, evidenciam-se como relevantes eventos anteriores¹ que possibilitaram a criação de um caminho para o avanço da política pública nacional no campo habitacional.

Em uma terceira etapa, por meio de um entendimento da compreensão do que é ter o direito à cidade e qual o quadro de desenvolvimento da política habitacional brasileira no século XXI, será elaborada uma breve reflexão sobre o significado desta produção de espaço urbano pelo PMCMV. Com base na estruturação deste raciocínio, pretende-se ter um panorama crítico e

inicial sobre a efetivação e garantia de tal direito no âmbito do programa.

Em seguida, será feita uma apreciação da produção do PMCMV por meio de uma análise iconográfica de projetos localizados em diferentes regiões do Brasil. A leitura de alguns projetos realizados pelo programa tem a intenção de verificar critérios e características dos conjuntos construídos já apontados em grande parte da bibliografia que versa sobre o tema.

Ao final, será tramada uma reflexão crítica, e mais ampla que aquela já apresentada ao longo do texto, sobre o que significou a produção do PMCMV para a efetivação do direito à cidade pelo beneficiário do programa, pautando-se em um ponto de vista urbano e social.

2. O DIREITO À CIDADE

Para entender o que é o direito à cidade inicialmente é necessário ter clareza do que é a cidade. Distanciando-se de uma contradição simplória de sua oposição ao campo e de uma limitação de suas características geográficas, para Rolnik (1988) a cidade pode ser entendida como um imã. A cidade como um objeto magnetizado possui um campo magnético que atrai, reúne e concentra pessoas. Entendida como um imã que atrai podemos estender esta definição para a ideia de uma centralidade, ou seja, a cidade é como um núcleo que exerce influência em seu entorno, pois tende a atrair tudo o que ocorre ao seu redor.

Lefebvre (1969) argumenta que a cidade² é composta de símbolos, possui a característica de ser um documento, entretanto, encontra-se morta. Contudo, ao considerarmos que toda a cidade é histórica porque é formada a partir de um processo histórico de modificação de seu território, podemos aplicar este entendimento da cidade como algo físico e independente das relações com o homem a todas as cidades.

O urbano, ou seja, a atualidade, a ação, as relações cotidianas entre a sociedade (LEFEBVRE, 1968; ROLNIK, 1988) incorpora-se a esta discussão como algo inerente à vida social na cidade, a qual possui um modo de produção e de organização da vida coletiva e da vida privada. Neste ponto, a existência do urbano aproxima-se às conceituações

do que é o direito à cidade elaboradas por Lefebvre e por Harvey.

Henri Lefebvre³ foi um filósofo e sociólogo francês. Desenvolveu seu conceito do que é o direito à cidade em 1968 em um livro de mesmo nome. Para Lefebvre (1968) ter direito à cidade significa ter direito à vida urbana. Direito à cidade é o direito de não exclusão da sociedade urbana, das qualidades e benefícios da vida urbana. Ou seja, não é apenas um direito de ir e vir na cidade como um objeto no espaço, configura-se mais como uma garantia de poder usufruir das dinâmicas e espaços produzidos pelas ações que geram a configuração da sociedade, a qualquer momento e por qualquer indivíduo.

É interessante ressaltar que ao conceito Lefebvre (1968) atrela a ideia da necessidade e existência da pressão da classe operária para o reconhecimento do direito à cidade. Será por meio da pressão das massas, a qual ainda não é forte o suficiente, reivindicando a apropriação das qualidades e dos benefícios da vida urbana, a qualquer momento e por qualquer um, que se poderá de fato atingir a garantia do direito à cidade.

Já o geógrafo britânico David Harvey⁴ apropria-se deste conceito e o interpreta de maneira um pouco distinta. Harvey parte da ideia de uma ausência de participação na formação da cidade pela parcela da sociedade que esteve excluída do desenvolvimento econômico.

De tal maneira, o direito à cidade não é um direito à liberdade individual de usufruir dos recursos e espaços urbanos, isto porque é um direito que necessita da organização de um poder coletivo para ser alcançado. O direito à cidade é a garantia de poder mudar a nós mesmos mudando também a cidade (HARVEY, 2009, s.p.). Ou seja, é criar um tipo de cidade que atenda as carências e os desejos de dinâmicas e espaços da sociedade enquanto indivíduos, e não como meros manipuladores da lógica e "ciclicidade" do capital.

"O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente." (HARVEY, 2009, s.p.). É o direito de poder construir e de ter acesso econômico e físico à cidade.

Assim, com o conhecimento de duas visões diferentes, mas próximas sobre o

direito à cidade, espera-se poder refletir se a produção do PMCMV atende tal direito em alguma medida.

3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ORIGENS

De acordo com o que propõe Bonduki (2014) ao afirmar que ainda não há um distanciamento temporal suficiente que suporte uma visão bem estruturada do que foi a produção habitacional propiciada pelo PMCMV, os parágrafos seguintes buscarão realizar uma leitura das políticas e ações de fomento à atenuação do problema do déficit habitacional brasileiro desde o início do século XXI.

No âmbito da política habitacional, os anos de governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁵ podem ser identificados pela diversificação dos programas de habitação (ARAÚJO, 2013). Tal postura pode ser observada como uma ampliação do entendimento pelo Governo Federal sobre a pluralidade do déficit habitacional brasileiro e das diversas possibilidades de se intervir (LORENZETTI, 2001).

Sobre o governo FHC, outra relevante observação acerca da mudança da perspectiva sobre o problema habitacional refere-se à vinculação da discussão e das propostas de moradia se transferirem para o Ministério do Planejamento, admitindo assim o caráter econômico e não apenas social do morar brasileiro (MARICATO, 1998).

Há autores como Shimbo (2010) que, apesar de compartilharem da crítica de que o Estado não interveio diretamente na área habitacional e não colocou em prática avanços institucionais (MARICATO, 1998), ressaltam aspectos positivos como o reconhecimento da cidade ilegal, da concentração do déficit nas camadas de menor renda, da relevância da participação democrática na gestão da política habitacional e da própria necessidade da diversidade de programas.

Conforme Bonduki (2014), a trajetória da política pública habitacional no Brasil tem seu ponto de inflexão no ano de 1999, com a elaboração do Projeto Moradia. Este projeto, formulado ao longo de um ano, constituiu-se de um estudo com proposições de ações para sanar o déficit

habitacional no Brasil. Contudo, tal ação não partiu do Estado, uma vez que se iniciou no Instituto Cidadania, que era coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva.

A compreensão da organização e das proposições do Projeto Moradia é importante uma vez que se apresenta como a síntese de como a política habitacional brasileira se desenvolveria nos anos seguintes com a era Lula⁶:

O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades).

O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos – do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. (BONDUKI, 2009, p.9).

Outros importantes pontos de ação elaborados pelo projeto eram: a necessidade da retomada da produção habitacional pelo mercado destinada à classe média, pois isto permitiria o direcionamento massivo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para políticas habitacionais de atendimento à baixa renda; e a aprovação do Estatuto da Cidade, pois era o meio primordial de se facilitar e baratear o acesso à terra (BONDUKI, 2009).

Assimilando a importância do Projeto Moradia, segundo Bonduki (2014), o desenrolar da trajetória habitacional brasileira pode ser observada por meio dos seguintes marcos:

- 2000: Inclusão do Direito de Moradia na Constituição;
- 2001: Aprovação do Estatuto da Cidade;

- 2003: Criação do Ministério das Cidades;
- 2003: 1ª Conferência Nacional das Cidades;
- 2004: Formulação da Política Nacional de Habitação (PNH);
- 2008: Elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Todos os acontecimentos anteriores à formulação do PNH podem ser vistos como fundamentais por embasarem discussões de diversas esferas que eram pertinentes à proposição de soluções para o déficit habitacional. Dentre as discussões pode-se destacar: a importância da articulação entre a questão urbana e habitacional, o envolvimento nas ações propostas de todos os entes federativos (município, estados, nação), a garantia do acesso e da função social da terra, e o entendimento de que a produção habitacional para a população de baixa renda deveria ocorrer principalmente por meio de uma configuração econômica de subsídios e não por meio do financiamento total do imóvel.

O PlanHab “um dos componentes centrais da nova PNH [...], resultou de um amplo processo participativo, que envolveu todos os segmentos da sociedade durante dezoito meses” (BONDUKI, 2009, p.12). No mesmo momento, buscando estimular a produção de habitação de mercado para a classe média, ações legislativas do governo geraram um intenso processo especulativo da terra. Entre 2007 e 2008, a busca de terrenos para a produção de habitações voltadas para tal classe culminou em um boom imobiliário, o qual se apresentou como uma dificuldade a mais a ser superada dentro do PlanHab em virtude do exponencial aumento do custo da terra urbanizada e regularizada.

Observado como “o último grande esforço para operacionalizar a concepção de política habitacional tributária do movimento da reforma urbana” (BONDUKI, 2014, p.116), de uma maneira inédita o PlanHab reconheceu e incorporou a diversidade da rede urbana brasileira. Com o estabelecimento de quatro eixos estratégicos (financiamento e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil, estratégias urbano-fundiárias) e seus funcionamentos de modo articulado e simultâneo, o Plano tinha uma configuração financeira que permitia uma mudança na política de

subsídio conforme o perfil de cada faixa de atendimento. Ou seja:

O grupo dos mais pobres, que não tem capacidade de retornar um financiamento, seria beneficiado com subsídio total, enquanto as famílias que tivessem condição de assumir o financiamento de pelo menos uma parte do custo total da unidade habitacional, mas que apresentassem risco para os agentes financeiros, teriam acesso a um subsídio parcial [...]. (BONDUKI, 2014, p.117).

No entanto, a estratégia para sanar o problema habitacional acabou ficando no papel quando o governo decidiu priorizar o investimento público no setor habitacional como uma medida de contenção do avanço da crise econômica internacional no Brasil em 2008. Como resultado, tem-se a aprovação do pacote habitacional originário no Ministério da Fazenda com a participação de entidade empresariais, concebido com o título de Minha Casa Minha Vida (ARAÚJO, 2013; BONDUKI, 2014).

Localizada dentro do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação passou a coordenar a iniciativa do programa, o que permitiu que o programa assumisse parcialmente um caráter mais social. Frente a isto, ainda que de modo limitado, algumas ações estratégicas do eixo de financiamento presentes no PlanHab foram absorvidas, o que se converteu em uma elevação dos recursos disponíveis para a produção de habitação social e de mercado (BONDUKI, 2014).

Lançado em 2009, o PMCMV reproduziu a lógica de programas habitacionais já observadas em governos populistas anteriores: "quem conseguiu atendimento se tornou privilegiado, enquanto a grande maioria ficou de fora" (BONDUKI, 2014, p.119). Frente a isto, há autores que observam a ação não como uma política habitacional, mas como uma medida puramente econômica cuja estratégia foi de aumento dos empregos no setor da construção civil e seus adjacentes (ARAÚJO, 2013).

Do modo como foi elaborado, o PMCMV não foi capaz de minimizar expressivamente o déficit habitacional brasileiro, pois abordou de maneira exponencialmente

incompleta toda a problemática da questão que já havia sido incorporada ao PlanHab.

Basicamente, o PMCMV foi estruturado por faixas de rendas, para famílias com renda de até 10 salários mínimos, com a eleição de financiamento apenas de unidades prontas, e com uma "meta cabalística" (BONDUKI, 2009, p.8) de quantificação da produção (1 milhão de unidades habitacionais em sua primeira etapa). Ou seja, foi um programa cujo foco era a produção numérica da casa (ARAÚJO, 2013).

4. O DIREITO À CIDADE NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Antes de uma reflexão sobre a ocorrência ou não do direito à cidade, faz-se necessária a realização de uma leitura geral do modo como ocorreu a produção do PMCMV. Assim, tendo em mãos o panorama dos resultados obtidos com tal política habitacional, espera-se ter uma perspectiva crítica e inicial sobre a efetivação e garantia do direito à cidade no âmbito do programa.

Uma análise das três etapas do PMCMV (1, 2 e 3) permite observar um bom desempenho quantitativo, pois em todas as etapas as metas numéricas de unidades habitacionais que deveriam ser produzidas sempre foram superiores a 50%. Em termos numéricos o programa resultou em uma fração significativa de produção de moradia na história da habitação no Brasil (mais de 4,3 milhões de unidades habitacionais).

Contudo, conforme afirma Bonduki (2014), a distribuição nacional da produção habitacional pelo PMCMV foi bastante desigual. A região Sudeste, que contém as cidades de maior dimensão e tem uma maior porção do espaço urbanizada, teve apenas 6,1% de seu déficit sanado, ao passo que o Nordeste produziu 10,3% das moradias inicialmente apresentadas em seu déficit (ambos na faixa de renda 1). Esta discrepância ocorre em virtude de as zonas urbanizadas e metropolitanas possuírem um custo da terra mais elevado, que exige uma articulação mais elaborada entre produção habitacional, política habitacional e política fundiária.

As soluções elegidas frente às dificuldades encontradas para sanar o déficit habitacional no Sudeste foram

análogas àquelas observadas em outras porções do território nacional. Ao estipular um teto de investimento único por região, o PMCMV determinou a localização periférica de seus empreendimentos, pois é o local onde o custo da terra é menor. Assim, a característica de os conjuntos habitacionais produzidos localizarem-se predominantemente em áreas periféricas reforçou um modelo de ocupação inadequado, mas já existente, nas cidades brasileiras: habitações em áreas carentes de empregos, infraestrutura, equipamentos, e desarticuladas da malha urbana existente ou de planos de expansão urbanas, o que ocasiona a privação da grande maioria das atividades oferecidas na cidade para a população que habita tais espaços (BONDUKI, 2014; OLIVEIRA, 2016).

Ao considerarmos também o significado desta localização no âmbito de crescimento da mancha urbana das cidades, observamos que os empreendimentos destinados para as faixas de renda 1, no geral, localizam-se nas periferias consolidadas ou em grandes glebas adjacentes ao tecido urbano, o que origina "frentes pioneiras" de expansão da mancha urbana (RUFINO, 2015, p.65).

O modelo de produção habitacional pautado na produção pelo setor privado e com massivos subsídios, do qual se excluiu o enfrentamento da questão urbana e fundiária do Brasil, resultou, com algumas exceções, na construção de "casinhas e predinhos nas periferias urbanas, com projetos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística" (BONDUKI, 2014, p.123).

Uma análise da tal produção sob a ótica do direito à cidade defendido por Lefebvre, na qual cada indivíduo deve ter a garantia de acesso e de utilização das dinâmicas e dos espaços produzidos pela cidade, nos leva a entender que este direito não é garantido aos moradores dos conjuntos produzidos pelo PMCMV.

O decisivo fator de localização de tais empreendimentos faz com que a dificuldade de acesso físico à cidade consolidada seja um empecilho à garantia do direito à cidade. Sem poder estar e participar dos espaços e dinâmicas gerados pela sociedade em qualquer momento, vivenciar a cidade torna-se uma atividade programada em virtude da dependência de outras variáveis, como o deslocamento

(por exemplo, a dependência do transporte público). A condição de dependência de fatores para uma atividade programada para o acesso à cidade não pode ser compreendida como uma garantia de livre acesso às ações que Lefebvre considera como fundamentais para o acesso à cidade.

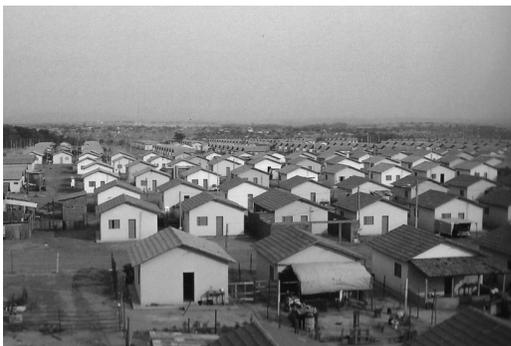
Sob a ótica de Harvey, na qual a realização do direito à cidade acontece quando o indivíduo tem a autoridade e liberdade de participar do processo de construção da cidade, a efetivação de tal direito também não se verifica. O exclusivo financiamento pelo PMCMV de unidades habitacionais prontas e em locais pontuais da cidade em virtude do tamanho dos empreendimentos executados, faz com que o indivíduo não goze do direito à cidade.

Morando em uma casa pronta e localizada em um determinado espaço físico da cidade, o qual se encontra também em certo grau já "pronto", a parcela da sociedade destinada a morar em tais espaços recebe um modelo de cidade muito pronto no qual a atividade do morar é predominante sobre as demais atividades possíveis no território. Deste modo, a construção da cidade por este fragmento da sociedade evidencia-se como uma ação de difícil execução. Sem contribuir para a estruturação de uma cidade na qual ocorra um reconhecimento naquilo que se observa, o indivíduo não desfruta do poder de conceber a cidade que se quer e, assim, não tem a possibilidade de ter seu direito à cidade atendido.

5. REVISÃO ICONOGRÁFICA DA PRODUÇÃO NACIONAL DO PMCMV

Uma breve análise das imagens deixa clara a uniformidade de escolhas, no âmbito nacional, de "busca por terrenos baratos nas periferias, a ampliação da escala dos empreendimentos e a padronização dos projetos" (OLIVEIRA, 2016, p.49). Verifica-se também que em regiões muito urbanizadas, como no caso do Conjunto Bangu, ocorre o domínio da opção por tipologias de edifícios, ao passo que em áreas com graus de urbanização menor, como no Amazonas, prevalece a disseminação de unidades habitacionais térreas e isoladas que ocupam uma vasta porção do território.

1.



5.



2.



6.



3.



7.



4.



FIG. 1: Conjunto Real Conquista, Goiânia – GO.

FIG. 2: Conjunto Jardim Mangueiral, Brasília – DF.

FIG. 3: Conjunto Bangu, Rio de Janeiro – RJ.

FIG. 4: Residencial Figueiras – MG.

FIG. 5: Conjunto Viver Melhor, Manaus – AM.

FIG. 6: Conjunto Vista Linda, Londrina – PR.

FIG. 7: Bairro Tarumã – AM.

BONDUKI, N. G. *Os pioneiros da habitação social: Cem anos de política pública no Brasil*. v. 1.1. ed. São Paulo/ Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.

6. PMCMV E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar uma busca para verificar a efetividade do direito à cidade na política de produção habitacional propiciada pelo PMCMV, as variáveis que mais impactam, devido a sua constante presença e importância para esta análise, são a inserção urbana dos empreendimentos e a segregação socioespacial. Tal segregação decorre do fato de se destinar unidades habitacionais mal localizadas e que somam diversos fatores negativos, no que tange à vida urbana, para uma camada numericamente significativa da população brasileira.

Partindo-se de uma ênfase distinta de Bonduki (2014) ao tratar do problema da localização periférica dos conjuntos habitacionais, Rufino (2015) ressalta a tendência das periferias em serem territórios mais dinâmicos, ainda que se priorize sua característica monofuncional de habitação. Ainda assim, ambos autores convergem ao declararem a carência de atividades econômicas nestas localidades, o que condiciona o morador de tais áreas a buscar empregos em outras regiões da cidade.

Salvo o Conjunto Bangu, os demais empreendimentos expostos na revisão iconográfica demonstram suas condições de "frentes pioneiras" (RUFINO, 2015, p.65). Ou seja, rasgam partem do território que ainda não foi atingido pela mancha urbana. Tem início então uma precária urbanização monofuncional, na qual a ocupação habitacional determina o traçado e a distinção entre público e privado que segue a lógica dos condomínios construídos pela iniciativa privada (OLIVEIRA, 2016; RUFINO, 2015).

Tratando-se de uma discussão a respeito da efetivação do direito à cidade na produção do PMCMV, além dos pontos já colocados, em menor grau também se mostra importante considerar a mão-de-obra que efetivamente constrói as moradias. Regressando-se ao entendimento de Harvey sobre o direito à cidade, pode-se enxergar na ação de execução da obra dos empreendimentos habitacionais – ou seja, no ofício dos operários do canteiro – a possibilidade de construir-se efetivamente a cidade. Contudo, tal ação está condicionada por um sistema

de produção muito rígido, no qual a participação destes profissionais é garantida apenas como agente de execução do que foi decidido. Assim, a atividade (tão literal) de construir a cidade não pode ser vista como uma efetivação do direito à cidade, pois não é voluntária.

De modo geral, o que se observa é uma sequência de reações de não efetivação do direito à cidade a partir de escolhas (as quais podem ser vistas quase como diretrizes, em virtude de sua constante repetição na elaboração dos projetos dos empreendimentos MCMV) que condicionam a parcela da sociedade que fará uso destas construções a um desligamento físico da vida urbana que existe nas centralidades de áreas urbanas já consolidadas.

Sob a perspectiva de um direito individual de usufruto dos espaços e das dinâmicas produzidas pelas ações da configuração da sociedade, no geral os empreendimentos do PMCMV não garantem o direito à cidade. Em grande medida isto ocorre em virtude da localização espacial dos projetos, que foram edificadas em áreas caracterizadas por uma monofuncionalidade habitacional. Territórios que se caracterizam pela exclusividade do uso habitacional pressionam seus moradores ao constante deslocamento para a realização de atividades e uso de espaços que não podem ser encontrados ali, por mais dinâmica que a região possa aparentar-se.

Assim, com a atividade do morar enraizada em áreas demasiadamente afastadas, a condição de acesso em qualquer momento a espaços e dinâmicas produzidos pela interação da sociedade fica comprometida. Tal condição agrava-se com a não disponibilidade de um sistema de mobilidade urbana satisfatório que seja capaz de atender as demandas de deslocamentos cotidianamente necessários.

Já pela ótica do direito de modificar a si mesmo modificando a cidade, os projetos do PMCMV tampouco asseguram a efetivação do direito à cidade. O oferecimento de um empreendimento acabado, no qual não se pode escolher nem o revestimento e tipo de piso, atrelado à condição de grande gasto de tempo com viagens intra-urbanas, gera uma situação em que não há como modificar a cidade alterando inicialmente a própria residência.

Nesta visão, há que se considerar também que em empreendimentos localizados nas áreas descoladas da malha urbana o exercício do direito à cidade mostra-se como algo complexo, pois tecer relações cotidianas com a dinâmica da cidade evidencia-se como algo dificultado pela distância. Nos casos dos empreendimentos localizados em vazios urbanos de periferias já consolidadas, a garantia de tal direito também se expõe como algo complicado devido a organização que os empreendimentos habitacionais do PMCMV apresentam: a lógica do condomínio fechado, que rompe com as relações urbanas do conjunto com seu entorno e estimula o empreendimento a fechar-se em si mesmo.

Ainda que as afirmações acima pareçam um pouco desconexas por não pontuarem uma região específica, há que se ressaltar que, salvo algumas exceções de projetos pontuais, tais considerações são válidas para todo o território nacional. Isto porque as condições dos projetos e de seus espaços de implementação se repetem ao longo de todo o país, como foi exemplificado na breve revisão iconográfica apresentada.

Com este panorama, pode-se perceber que a produção do PMCMV não gozou de uma preocupação sobre as relações urbanas necessárias no território e com a garantia do direito à cidade por parte da sociedade que usufruiria de sua produção. Mesmo utilizando-se de leituras distintas sobre a garantia do direito à cidade, foi perceptível que o PMCMV, da forma como foi executado, não garantiu a concretização de tal direito.

NOTAS

1. Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades e Plano Nacional de Habitação.
2. Considerando sua história, ou seja, a cidade histórica.
3. 1901-1991, formado pela Université de Paris.
4. 1935, formado pela University of Cambridge.
5. Foi presidente do Brasil de 1995 a 2001.
6. Foi presidente do Brasil de 2003 a 2010.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana C. da Silva. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de**

Marília/SP. 2013. Tese (doutorado), Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social: Cem anos de política pública no Brasil.** v.1., 1.ed. São Paulo: Editora UNESP/Edições SESC, 2014.

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, n.82, p.8-14, mai./jun. 2009.

HARVEY, David. Direito à Cidade. In: **Seminário Lutas pela reforma urbana: o direito a cidade como alternativa ao neoliberalismo.** Belém: Fórum Social Mundial, jan. 2009. Disponível em: <mediaindependente.org/pt/blue/2009/02/440802.shtml>. Acesso em: out. 2016.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 1.ed. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. A questão habitacional no Brasil. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, jul. 2001. Relatório apresentado com base em monografia final do curso de Especialização em Políticas Públicas da EEPG/UFRJ, em 1998 e em artigo publicado na **Revista da ASLEGIS.** Disponível em: <www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/107075.pdf>. Acesso em: nov.2016.

MARICATO, Erminia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, São Paulo, Hucitec, v.1, nº, p.67-78, 1998.

OLIVEIRA, Renata da Silva. **O acesso à arquitetura e à cidade na produção estatal de habitação popular em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP.** 2016. Dissertação (mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** 3.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; RUFINO, Maria Beatriz Cruz; SHIMBO, Lúcia Zanin. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.** 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 3, p.51-70.

SHIMBO, L.Z. **Habitação Social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** 2010. Tese (doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SOBRE A AUTORA

Aluna de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

larissa2.silva@usp.br