



# URBANISMO

# MOVER-SE E HABITAR NAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS: A MOBILIDADE E A EXCLUSÃO NO CONTEXTO DA HABITAÇÃO

**RENAN SILVA**

MESTRE EM DESENVOLVIMENTO URBANO, PROFESSOR DO CENTRO  
UNIVERSITÁRIO TIRADENTES – UNIT  
RENAN.DURVAL@SOUUNIT.COM.BR

**DÉBORA CAVALCANTI**

DOUTORA EM PLANEJAMENTO URBANO; PROFESSORA ADJUNTA DA  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO (FAU), UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)  
DEBORA.CAVALCANTI@FAU.UFAL.BR

Este artigo aborda a temática da mobilidade e da exclusão no contexto da habitação, considerando seus aspectos teóricos e trazendo para a realidade de Alagoas e, mais especificamente Maceió, uma breve reflexão sobre como esse tema tem sido tratado na cidade, o que irá determinar a forma como a população de Alagoas deverá mover-se nos próximos anos. Após a apresentação de conceitos iniciais, faz-se uma aproximação com a realidade de Maceió-AL. Baseado em revisões bibliográficas e nas pesquisas dos autores o artigo se desenvolve concluindo que é preciso uma mudança de paradigma no planejamento das cidades, buscando uma visão integrada de oferta habitacional e mobilidade urbana no sentido de promover inclusão social, redução da situação de pobreza das pessoas e aumento da qualidade de vida, bem como a configuração de cidades mais sustentáveis e resilientes.

**Palavras-chave:** Mobilidade; habitação; planejamento integrado; pobreza; desenvolvimento urbano.

“Nas cidades brasileiras, o direito de circular e a forma com que se dá a circulação são altamente condicionados pelas condições sociais, políticas de seus habitantes.” (VASCONCELOS, apud CARDOSO, 2008, p.73)

Dentre as diversas atividades humanas desenvolvidas no espaço urbano, habitar e mover-se certamente estão entre as mais importantes. A necessidade de abrigo e de oferta de possibilidades de deslocamentos são fundamentais para que as pessoas possam exercer suas funções sociais. A própria gênese da cidade está ligada ao movimento, na medida em que os elementos que vão dar origem a ela estão conectados ao abandono do nomadismo e à fixação em espaços onde meios vitais estivessem presentes, tais como a água e a possibilidade de obtenção de alimentos. Ao mesmo tempo em que a sedentarização definiu um espaço de vida, ela também possibilitou o advento da propriedade privada e da revolução agrícola e, com esta, a produção de um excedente alimentar, que juntos contribuíram para a geração da sociedade de classes, na qual alguns mais bem posicionados socialmente foram capazes de dominar pessoas e a natureza (Childe, 1950. Singer, 1985). O desenvolvimento das civilizações tornou cada vez mais complexa a relação entre habitação e deslocamentos, sem deixar jamais de ser uma questão política, de domínio econômico e social. Para boa parte da população, essa relação só tem agravado as condições de exclusão socioespacial. Habitação e trabalho têm se distanciado cada vez mais, fazendo com que a mobilidade seja uma árdua parte do cotidiano de bilhões de pessoas no mundo.

## A CIDADE E A QUESTÃO HABITACIONAL

Sendo um processo de construção social humana, as cidades refletem o desenvolvi-

mento e os problemas de uma sociedade (Corrêa, 2004). Quanto maior a desigualdade social em um lugar, maior tende a ser a iniquidade no acesso aos recursos urbanos. A construção histórica da sociedade brasileira foi marcada por um processo de desigualdade que formou uma legião de excluídos, desde os escravos aos moradores de rua das metrópoles contemporâneas, sendo a eles negados os mais básicos direitos humanos.

A ausência de uma política de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil fez com que o espaço urbano se desenvolvesse historicamente para atender aos interesses imediatos de cada grupo social. Dentre eles, o acúmulo de capital por parte da indústria da construção civil e dos proprietários de terra (e, posteriormente, da indústria automotiva e segmentos ligados a ela). Somente em 2001, quando a maioria das cidades brasileiras já estava com seu espaço físico consolidado, foi publicado um marco legal para o tema: o Estatuto da Cidade, que buscava corrigir distorções de um desenvolvimento urbano centrado no capital e na sua reprodução, tal como se vê materializado nas cidades brasileiras.

Assim, a cidade vai sendo ocupada de acordo com o valor de mercado do espaço – e não de acordo com as premissas de desenvolvimento de uma cidade de qualidade, com base em um planejamento integrado. Nesse processo, a classe média vai ocupar as áreas centrais, já com equipamentos urbanos ou em novos empreendimentos com toda a infraestrutura necessária; as elites vão isolar-se do res-

tante da cidade em locais muito bem estruturados; e os mais pobres vão ficar com os espaços desprezados pelos primeiros, aqueles sem interesse para o mercado, sendo quase sempre áreas indesejáveis (de risco – ambiental ou estrutural), de ocupação ilegal (morros, vales, margens de cursos de água) ou muito distantes.

Essa dinâmica cria o panorama de desigualdade impresso nas cidades brasileiras, dando origem ao que em urbanismo se chama de “cidades invisíveis”, isto é, áreas da cidade que raramente são vistas pela população em geral, com precária infraestrutura urbana, geralmente em bairros distantes dos postos de trabalho, abrigando milhares (e até milhões) de excluídos socialmente, relegados à própria sorte.

O incêndio e a queda do edifício Wilton Paes de Almeida<sup>1</sup> recolocou em destaque o debate sobre a questão habitacional no Brasil, a atuação dos movimentos de luta por moradia e o paradoxo configurado pela relação entre o elevado déficit habitacional com o inadmissível número de edifícios abandonados. Inadmissível pela questão do direito à moradia e pela existência de uma Lei Federal, o Estatuto da Cidade, que estabelece instrumentos de combate à especulação imobiliária e ao cumprimento da função social da propriedade.

Somente na cidade de São Paulo, segundo a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento<sup>2</sup>, há 708 edifícios não utilizados e já notificados pela Prefeitura. Essa realidade, no entanto, não é peculiaridade da maior metrópole brasileira.

<sup>1</sup> Em maio de 2018.

<sup>2</sup> <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43967305>

<sup>3</sup> <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>

Segundo o IBGE, há mais de 6 milhões de domicílios vagos, enquanto o déficit habitacional, estimado pela Fundação João Pinheiro<sup>3</sup>, seria de cerca de 5,8 milhões.

Apesar disso, a política habitacional brasileira tem se concentrado fundamentalmente na oferta de novas unidades habitacionais, por meio de uma grande quantidade de conjuntos habitacionais longe das centralidades e dos postos de trabalho, onde o valor de mercado dos imóveis é mais baixo e, por outro lado, onde o acesso aos serviços públicos, aos recursos que a cidade oferece e às oportunidades de desenvolvimento humano são mais escassas.

Isso ocorre em um contexto de acelerada urbanização. Em 1960, segundo Marques (2017), havia cerca de 31 milhões de pessoas vivendo em cidades no Brasil (menos da metade da população total), já em 2010, esse número cresceu para mais de 160 milhões de pessoas (mais de 84% da população). Esse fenômeno, influenciado por uma forte migração do campo para as cidades, deu-se de forma espalhada, aumentando indiscriminadamente a mancha urbana das cidades e as distâncias, sobretudo entre as áreas de residência e trabalho.

## A QUESTÃO DA MOBILIDADE URBANA

O direito à cidade está ligado à possibilidade que os diversos grupos sociais têm de se deslocarem pelos centros urbanos para exercerem suas atividades sociais. Afinal, só é possível usufruir dos direitos à saúde, educação, lazer e emprego quando é possível deslocar-se pela cidade. Daí a importância fundamental da mobilidade dentro da perspectiva da qualidade urbana. Sendo tratada como produto, no entanto, e não como direi-

to fundamental, ela obedece à mesma lógica de mercantilização atribuída ao desenvolvimento do espaço urbano.

Nesse processo, pode-se destacar três fenômenos fundamentais que incidem sobre os problemas relacionados à mobilidade urbana no Brasil:

### CRESCIMENTO URBANO MAL PLANEJADO, ESPRAIADO, INTENSO E MONOFUNCIONAL

Calcado nas premissas de mercantilização do espaço, o desenvolvimento urbano cria contradições que comprometem a vitalidade urbana seriamente e causa impactos na mobilidade. As regiões centrais, dotadas de infraestrutura, são, em geral, ocupadas pela classe média e alta, quando não são alvos de especulação imobiliária, fazendo com que os mais pobres, justamente os que mais têm dificuldades de pagar para usar o sistema de transporte público, morem cada vez mais longe ou ocupem espaços sem qualquer infraestrutura. O descontrole sobre a implantação de polos geradores de viagens é mais um reflexo da falta de planejamento integrado de nossas cidades.

O crescimento espalhado das cidades aumentou a necessidade de transporte público, que tem a sua eficiência comprometida de forma diretamente proporcional ao aumento das distâncias, devido ao incremento dos custos de operação e das dificuldades logísticas. Por outro lado, a falta de investimentos em transporte de massa, como os modais sobre trilho, aumentou os impactos causados pela formação de “bairros dormitório”, mantendo os mais pobres isolados das áreas centrais das cidades e dificultando o acesso aos recursos urbanos. Portanto, o espraiamento urbano e a baixa qualidade do espaço urbano contribuem para a potencialização

da situação de pobreza das pessoas.

A proliferação de espaços monofuncionais gera um ambiente urbano monótono, não convidativo e pouco eficiente, tanto do ponto de vista do melhor aproveitamento do espaço quanto da dinamização da economia. O uso misto do solo e das edificações é uma importante estratégia para minimizar as distâncias, integrar funcionalidades e melhorar a dinâmica da cidade, vislumbrando-a dentro de uma perspectiva de compactação de espaços, funções e movimentos: o modelo da cidade compacta, definida como um

Modelo de desenvolvimento urbano que otimiza o uso das infraestruturas urbanas e promove maior sustentabilidade – eficiência energética, melhor uso das águas e redução da poluição, promoção de relativamente altas densidades de modo qualificado, com adequado e planejado uso misto do solo, misturando as funções urbanas (habitação, comércio e serviços). LEITE (2012, p.135)

## **IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA AUTOMOTIVA NO PAÍS E INCHAÇO DA FROTA DE AUTOMÓVEIS E MOTOCICLETAS**

A partir de sua implantação no Brasil, em 1956, a indústria automotiva passa a oferecer, de forma regular e cada vez mais acessível, veículos de transporte individual, apoiada pelo aumento do poder de compra do brasileiro, pela facilitação do crédito e pelos investimentos do poder público em infraestrutura (viadutos, avenidas, pontes...) e em desonerações por parte do Governo Federal (IPI, CIDE combustíveis...) que incidem sobre o custo de se adquirir e manter um veículo automotor, assim como pela influência das classes média e alta, da imprensa e da própria indústria auto-

motiva na criação da cultura do automóvel. Fix et al. (2015, p.175) defende que “a hegemonia do automóvel contribui para a difusão da ideia de que a mobilidade é assunto privado”. Na contramão dessa ideologia, movimentos sociais afirmam a mobilidade urbana como condição para o exercício de outros direitos. Nos mais de 60 anos de indústria automotiva no Brasil, o Governo Federal dedicou grandes esforços para garantir seu desenvolvimento e consolidação no mercado, justificando os investimentos realizados nestas décadas, tanto em infraestrutura rodoviária, quanto em políticas econômicas de facilitação do acesso à compra de veículos, pela importância do segmento industrial na economia nacional – a indústria automotiva representa 6% do PIB brasileiro e 23% da produção industrial total (ANFAVEA, 2017).

Não são levadas em consideração, no entanto, as externalidades negativas causadas por essa política direcionada ao desenvolvimento do transporte individual motorizado, tais como: congestionamentos; aumento dos acidentes de trânsito; poluição ambiental (sonora, visual, do ar e do solo); hostilidade do ambiente do trânsito, aumentando a vulnerabilidade de pedestres e ciclistas; abandono do espaço público pelas pessoas; fragmentação social e espacial (com grandes limites urbanos representados por grandes avenidas, por exemplo); redução da eficiência e qualidade do espaço público, orientado para funções restritas (atendimento à demanda de espaço dos automóveis).

Não são os carros e motocicletas os vilões de nossa sociedade. Eles só preenchem uma lacuna deixada pela inexistência de um sistema de transporte público de qualidade. A expansão da indústria automotiva e o crescimento da frota, não são, em si, um mal. Não é o fato de os cidadãos possuírem carro ou

motocicleta que causa impacto no ambiente urbano, mas sim a necessidade de utilizá-los diariamente, em todos os deslocamentos que eles necessitam fazer. Muitos países com elevados índices de desenvolvimento humano e com sistemas de transporte de alta qualidade possuem índices de motorização mais elevados que o do Brasil. A diferença é que, nesses casos, as pessoas têm a opção de usar seus veículos ocasionalmente, deslocando-se cotidianamente a pé (por calçadas de qualidade), utilizando bicicletas (por espaços adequados) ou através de transportes coletivos de qualidade.

### **FALTA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO EM RELAÇÃO À MOBILIDADE E INEXPRESSIVOS INVESTIMENTOS EM TRANSPORTE PÚBLICO DE QUALIDADE**

Esse fenômeno acabou formando uma imagem negativa do transporte público, fazendo com que ele seja visto, em geral, como um “mal necessário”, até que se alcance o grande sonho do brasileiro (junto com a casa própria): o primeiro carro. Mais recentemente, a motocicleta entrou com muito destaque nesse cenário, tendo um crescimento exponencial de sua frota e representando um grande impacto para a saúde pública e previdência social, devido ao elevado índice de acidentalidade e morbimortalidade associado a este modal. A inexistência de transportes de massa, ou a falta de qualidade nos existentes, amplia os impactos do primeiro fenômeno citado, fazendo da (i) mobilidade urbana um fator agravante da cruel desigualdade social deste país.

O espaço público tem sido cada vez mais apropriado pelos modais motorizados individuais, mantendo os usuários de transporte coletivo cada vez mais espremidos em espaços desconfortáveis e inseguros, configurando um ciclo vicioso de fuga desse transporte e cresci-

mento da frota de automotores de uso individual. Assim, temos uma equação preocupante, formada por uma queda contínua no número de usuários do transporte coletivo, associada ao aumento da tarifa, e um crescimento vertiginoso da frota de automóveis e motocicletas.

W

W

## **MOBILIDADE E EXCLUSÃO EM MACEIÓ**

A dinâmica da mobilidade tem contribuído para o processo de territorialização da pobreza no Brasil, entendendo que essa é muito mais do que carência de recursos econômicos, conforme defendem muitos autores, incluindo o indiano vencedor do prêmio Nobel de economia, Amartya Sen, por sua obra sobre desenvolvimento humano e sociedade. A pobreza se relaciona com a não liberdade de escolha e de não atendimento dos direitos básicos da vida humana. Se é mais pobre quanto mais distante se vive dos locais de trabalho e quanto mais tempo se leva para acessar os seus direitos tais como moradia, educação, saúde e lazer. Os pobres não têm direitos e vivem sem opção de preferência. O seu tempo difere do tempo dos mais ricos pois tanto o transporte eficiente como a tecnologia encurtam distâncias e esses não estão acessíveis às camadas mais pobres da sociedade. (Cavalcanti, 2010)

No caso de Maceió, como em todas as cidades brasileiras, a habitação dos pobres se encontra nas periferias urbanas tanto centrais como nas áreas de expansão. Se centrais, na sua maioria, encontram-se em áreas de risco tais como margens da laguna, em áreas inundáveis, em grotas e morros passíveis de deslizamento, quando nas extremidades da cidade padecem por estarem distantes do trabalho e dos serviços de saúde, de educação e de alter-

nativas de lazer. Ambas não dispõem de infraestrutura urbana adequada. Ou seja, a distância e a insalubridade do lugar onde moram são como armadilhas de exclusão. Mora-se longe e mal porque se é pobre e se é pobre porque se mora longe e mal: horas de espera, dentro e fora dos transportes para aceder aos direitos, espaços de vida de baixa qualidade que adoecem as pessoas psicológica e fisicamente. Não é a toa que um levantamento realizado em 2013 com dados do Censo do IBGE de 2010 pela ONG Meu Sonho Não Tem Fim indica que das mais de 2,4 milhões de pessoas com problemas mentais permanentes acima de 10 anos no Brasil, 82,32% são pobres. Existe, portanto, uma cultura de subordinação instalada que trata de maneira desumana as pessoas. A mobilidade é um dos instrumentos da política urbana para atrasar as pessoas na sua busca por direitos e benefícios.

A política habitacional atual é outro instrumento da exclusão social. Sabe-se que, apesar do alto grau de investimento, os problemas de mobilidade e habitacionais, quer do ponto de vista qualitativo, quer do ponto de vista quantitativo, não foram resolvidos, pois dedicou-se exclusivamente a novas habitações em áreas distantes das centralidades urbanas e à construção de viadutos e investiu-se pouco em Urbanização de Assentamentos Precários e em Melhorias Habitacionais das áreas mais deficitárias da questão urbana no Brasil. Estudos demonstram que o déficit e a inadequação habitacional no Brasil não foram muito alterados, pois o programa MCMV foi usado como moeda política eleitoreira. Para além disso, a maioria dos novos conjuntos habitacionais ocasionou maiores problemas urbanos, tais como o isolamento e a desconexão com o sistema urbano existente, pois, na maioria dos casos, por causa do preço da terra, os conjuntos são construídos muito distantes dos

centros urbanos e a baixa qualidade construtiva e urbanística, na qual se verifica a ausência de equipamentos e serviços públicos, acarreta imóveis vazios e comércio de casas (Cavalcanti, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso mudar a lógica de planejamento e desenvolvimento urbano: a) promovendo as condições para que o espaço urbano seja ocupado com níveis ideais de densidade, no sentido de aproveitar a infraestrutura instalada; b) possibilitando que os mais pobres possam morar em regiões centrais, como nos centros urbanos e históricos, em geral ocupados unicamente por atividades comerciais, quando não abandonados totalmente; c) colocando em prática os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade para democratizar o acesso aos recursos urbanos, promover mais igualdade social e garantir a função social do solo; d) promovendo um planejamento urbano integrado entre política de desenvolvimento urbano, de mobilidade, desenvolvimento econômico, meio ambiente, saúde e segurança, dentre outras áreas.

É preciso promover um planejamento integrado no âmbito nacional. É injustificável a incoerência entre a política econômica e a de desenvolvimento urbano no Brasil. O mesmo Governo que sanciona uma lei que trata a questão da mobilidade urbana (Lei 12.587/12), estabelecendo princípios que norteiam a absoluta prioridade do transporte não motorizado e coletivo no espaço urbano e nas políticas de investimentos, é o que segue direcionando diversos incentivos à indústria automotiva e à expansão da frota de veículos motorizados individuais.

Também é fundamental implantar uma política séria de investimentos em transporte coletivo e de valorização dos mo-

dais ativos, associada a restrições de uso de veículos automotores individuais – e, conseqüentemente, a responsabilização de seus usuários pelos impactos causados por estes modais. É preciso garantir o transporte como, de fato, serviço essencial a todos, mudando a lógica de priorização do automóvel no espaço de nossas cidades. Para isso, será preciso enfrentar uma pesada pressão da indústria automotiva e de segmentos ligados a ela, assim como da cultura automobilística já consolidada no país.

A mobilidade urbana deve ser entendida como um importante fator de integração e desenvolvimento nacional. Assim, a União deveria assumir a coordenação das ações relacionadas ao tema, incluindo o suporte ao desenvolvimento de projetos, considerando as dificuldades dos municípios e a histórica importância de instituições como a EBTU<sup>4</sup> e o GEIPOT<sup>5</sup>, compartilhando com os municípios a responsabilidade sobre a democratização e qualidade dos deslocamentos pelas cidades brasileiras. Direcionar pesados investimentos em infraestrutura e qualificação dos transportes urbanos para promover um sistema competitivo em relação ao transporte individual motorizado é imprescindível.

Maceió precisa pensar o seu planejamento para as pessoas e isso inclui, de maneira crucial, o morar e o mover-se. É necessário pesquisar como estas vitais atividades ocorrem no chão do território, quais os interesses envolvidos, quem são os agentes que se beneficiam com o caos urbano, a falta de mobilidade e o morar mal e longe. A Nova Agenda Urbana e os ODSs apontam para a ideia de cidades e comunidades sustentáveis, onde os

assentamentos humanos sejam inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Alagoas, e mais especificamente Maceió, engatinha frente ao desenvolvimento inclusivo. Todos temos um papel nessa história: movimentos sociais, universidades, empresas, pesquisadores, alunos, jovens e maduros profissionais. Vamos avançar nesta direção em cooperação e usando os recursos à disposição. Compactar a cidade através de uma densidade compatível. Criar novas centralidades próximas dos lugares de morar. Transportar as pessoas de maneira coletiva e com qualidade. Misturar e conectar pessoas e atividades. Usar a bicicleta e andar a pé com segurança. Esses devem ser alguns dos critérios norteadores das pesquisas, do ensino e da ação em nosso meio.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA), apud CUNHA, Simone. **Indústria automobilística ajuda a puxar PIB para baixo**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/carros/noticia/2014/05/industria-automobilistica-ajuda-puxar-pib-para-baixo.html>>. Acesso em 2 de fevereiro de 2017.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2017.

BRASIL. **Lei n. 12.587 de 03 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm)>. Acessado em: 17 de julho de 2013.

CAVALCANTI, D. **De volta ao futuro (anunciado)**: Quando a prática vira discurso nos projetos habitacionais brasileiros. Revista Espaços vividos e espaços construídos: estudos sobre a cidade - Revista n°6, Volume n°1: Intervir no Local. Espa-

<sup>4</sup> Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

<sup>5</sup> Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes

ço da lusotopia ISSN: 2183-4644. pg 80 a 86. 2017

Cavalcanti, D. **Fight for a place in the city:** social practices and state action in Maceió, Brazil. Tese de doutorado. Londres: LSE. 2010

CHILDE, G. **The Urban Revolution:** The Town Planning Review, Vol. 21, No. 1. pp. 3-17. 1950

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano.** São Paulo. Ática. 2004

FIX, M. et al. **Mobilidade urbana e direito à cidade.** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.* V.17, N.3. p.175-191, Recife, Set.Dez.2015

ITDP. **Ferramenta para Avaliação do Potencial de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS) em Corredores de Transporte.** v.3. Setembro de 2016.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis e inteligentes.** Porto Alegre: Bookman, 2012

MARQUES, Eduardo. Desigualdades urbanas. Disponível em: < <https://www.oxfam.org.br/publicacoes/cada-vez-mais-desigual/desigualdades-urbanas>>. Acesso em 2 de fevereiro de 2017.

SINGER, P. **Economia política da urbanização.** Ed. Brasiliense. 1985.