

Silke Kapp

Arquiteta, professora associada da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Departamento de Projetos, Rua Paraíba, 697, Funcionários, CEP 30130-140, Belo Horizonte, MG, Brasil, (31) 3409-8855, kapp.silke@gmail.com

Resumo

Uma dificuldade de todo planejamento urbano é sua articulação às pequenas porções do território que, concretamente, definem as qualidades do espaço e da vida cotidianos. O presente artigo apresenta uma ferramenta conceitual para facilitar essa articulação entre escalas: a identificação e o estudo de situações típicas (tipos) de moradia e ambiente urbano, ordenadas numa tipologia. Elaborada para o Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a partir das características dessa região, a tipologia toma por critério primário a autonomia na produção do espaço cotidiano, e tem por objetivo embasar instrumentos que venham a favorecer essa autonomia.

Palavras-chave: tipologia, moradia, cotidiano.

O presente texto é fruto de um conjunto de pesquisas realizadas pela equipe do Grupo MOM (Morar de Outras Maneiras) no contexto da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), em 2010.¹ Mais especificamente, o Grupo atuou à frente da área temática intitulada “Habitação, vida cotidiana e qualidade de vida”, uma das dez áreas que integraram esse processo de planejamento. A abordagem baseou-se na ideia do direito à cidade, mas não no seu sentido mais veiculado pelas políticas públicas atuais, em que ele se tornou sinônimo de acesso aos bens e serviços que a cidade, tal como ela é, tem a oferecer. Em lugar disso, entendemos o direito à cidade tal como formulado por Lefebvre (1991, 2008) e recentemente lembrado por Harvey (2008), isto é, como o direito de determinar, coletivamente, o que a cidade pode e deve ser. Um elemento-chave desse direito é seu exercício cotidiano por meio de discussões e ações concretas, que começam na escala microlocal da moradia e de seu entorno urbano mais imediato. Chamamos de espaço cotidiano esse conjunto de moradia e ambiente urbano em que a ação direta dos cidadãos é mais factível e mais imprescindível.

É verdade que espaços cotidianos sofrem os impactos de escala metropolitana produzidos por fatores como dinâmica imobiliária, investimentos públicos, grandes empreendimentos produtivos, condições ambientais ou estrutura de mobilidade e transporte. Mas, por outro lado, a moradias e seu ambiente imediato não constituem, em si mesmos, equipamentos ou serviços metropolitanos que possam ser determinados a partir de um planejamento nessa escala. Pelo contrário, espaços cotidianos se definem, em grande parte, por características específicas de cada pequena porção do território. Sua qualidade é uma qualidade na escala microlocal. Assim, mais do que projetar esse ou aquele modo de vida na metrópole, cabe ao planejamento metropolitano oferecer condições favoráveis para que a menor escala urbana possa se desenvolver com autonomia, articulando-se com diretrizes mais abrangentes, sem ser dominada por elas (cf. Hamdi, 2004). Da mesma maneira que planejamento e gestão metropolitanos coerentes são condições para a sustentabilidade socioambiental em grande escala, a autonomia da atuação coletiva na produção do espaço cotidiano é uma condição para a sustentabilidade socioambiental na escala microlocal.

¹ O PDDI-RMBH, contratado pela SEDRU (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana) junto à UFMG, teve a coordenação geral de Roberto Luis de Melo Monte-Mór, Jupira Mendonça e Heloísa Costa. Participaram do trabalho do Grupo MOM (www.mom.arq.ufmg.br) no PDDI-RMBH: Ana Paula Baltazar, Ana Paula Maciel, Lígia Milagres, Priscilla Nogueira, Tamiris Nascimento, Rodrigo Marcandier, Fernando Soares, Luiz Felipe Quintão. O material apresentado é fruto do trabalho conjunto dessa equipe, ao passo que eventuais inconsistências ou lacunas da interpretação e do formato dada ao material neste artigo se devem exclusivamente à autora. Incorporei trechos de textos dos estudos do PDDI-RMBH, desde que redigidos de próprio punho já naquela ocasião. Todas as informações sobre o PDDI-RMBH estão disponíveis em <http://www.rmbh.org.br/>

Ampliar as possibilidades dessa autonomia foi o objetivo que orientou o trabalho do Grupo MOM no PDDI-RMBH.

Uma questão central a partir disso é: como articular concretamente a autonomia na escala microlocal com necessidades e determinações de escala metropolitana? A *Tipologia de espaços cotidianos* aqui apresentada é uma concepção que visa a facilitar essa articulação. Sua construção resultou de um diagnóstico da RMBH, alimentado por dados quantitativos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e da FJP (Fundação João Pinheiro), mas centrado na identificação *qualitativa* de situações típicas. Obtivemos dados qualitativos para isso em três fontes: (1) nas oficinas participativas organizadas no âmbito do PDDI-RMBH, concernentes ao Plano como um todo, mas que incluíram discussões específicas sobre as práticas relacionadas a habitação e aos ambientes urbanos coletivos e públicos; (2) em entrevistas junto a cada uma das 34 prefeituras municipais da RMBH, em que se buscou entender como tais temas são tratados no âmbito municipal e como ali se recebem e se aplicam políticas federais e estaduais correlatas; e (3) em estudos de caso realizados anteriormente na RMBH pelo próprio Grupo MOM e por outros pesquisadores e grupos das áreas de Arquitetura, Urbanismo, Geografia, Demografia, Sociologia e Antropologia.

Cabe ressaltar, entretanto, que o diagnóstico nunca teve a pretensão de abranger a totalidade das situações específicas da RMBH. Da mesma maneira que “a informação municipal, ainda que baseada em estimativas, costuma representar uma maior aproximação da realidade” (MCidades, 2009, p.265) do que a informação obtida em bases de dados muito abrangentes e atualizadas em períodos relativamente longos, entendemos que também os moradores costumam ter mais conhecimento acerca do sítio que habitam do que a administração pública municipal. Embora as metodologias de planejamento consolidadas tenham sido pouco permeáveis a esse “conhecimento vivido”, em parte por dificuldades operacionais, hoje é possível aumentar tal permeabilidade. Isso significa, inicialmente, utilizar os dados disponíveis em escalas maiores, sem perder de vista seu grau de imprecisão e abstração e, depois, incrementar as possibilidades de coleta e sistematização das

informações em escala microlocal, tanto pelas administrações municipais e metropolitana, quanto *pela e para* a própria população. A tipologia proposta pode constituir a base de diversos instrumentos que promovam essa prática de diagnóstico contínuo e aberto, em que a coleta e a interpretação de dados se faz via participação ampla e direta.

A lógica dos tipos

Uma tipologia é uma maneira de descrever um conjunto de fenômenos distinguindo-os em *tipos*, de acordo com suas características. A escolha dessas características define a tipologia, isto é, a lógica de relação entre os tipos, sempre multifacetada e não-hierárquica, ainda que as facetas possam ter diferentes níveis de generalidade ou especificidade.

No campo da arquitetura e do urbanismo, o conceito de *tipologia* tem sido comumente aplicado a edificações, como sinônimo de ‘modelo’ (casa ou prédio, por exemplo). Esse uso se deriva indiretamente da ideia de *tipos* arquitetônicos, introduzida por Quatremère de Quincy no século XVIII e retomada por Salvatore Muratori e Gian Luigi Caniggia em meados do século XX (Cataldi, Maffei, Vaccaro, 2002). Para a descrição dos espaços urbanos, Muratori e Caniggia utilizam, em vez do estudo de tipos (*tipologia*), o estudo das formas (*morfologia*). Porém, a proposta aqui é contemplar, no espaço urbano, também processos e características que não se refletem necessariamente nas estruturas físicas da cidade. A taxa de vacância das edificações, os arranjos produtivos ou a irregularidade fundiária, por exemplo, são aspectos muitas vezes invisíveis que nos interessam diretamente. Por isso, a presente tipologia não se deriva diretamente desses estudos clássicos do campo da arquitetura e do urbanismo, nem tampouco utiliza o *termo* tipologia no seu sentido mais coloquial. Como já dito, aqui, *tipologia*, significa simplesmente uma *lógica de tipos*.

A tipologia apresentada visa a descrever e caracterizar diferentes *tipos de espaços cotidianos*. Trata-se de responder à pergunta: *Como moram os cidadãos da RMBH?* A cada situação típica de moradia e entorno urbano corresponde um *tipo*, que se repete em diversos pontos da metrópole. Assim, a tipologia visa a facilitar a compreensão desses espaços na escala microlocal para orientar políticas e programas públicos. Além disso, poderá facilitar a cooperação

entre prefeituras e a cooperação entre grupos de habitantes, já que ideias, soluções, procedimentos, programas ou propostas para um determinado lugar podem ser úteis para outro lugar de mesmo tipo. O que procuramos é uma abordagem que considere o aprendizado e os conhecimentos – assim como os equívocos – coletivamente experimentados pela população metropolitana e sedimentados nos seus espaços e práticas ao longo do tempo. A partir disso, podem ser elaboradas propostas para alterar ou preservar tais espaços e práticas, conforme as potencialidades e dificuldades em cada lugar específico. Portanto, nosso foco não está no produto espacial, sempre temporário ou provisório, mas nos processos sócio-espaciais.

Os espaços cotidianos da RMBH são imensamente variados e complexos. Uma tipologia que refletisse cada um de seus meandros seria inútil, porque teria a mesma complexidade. Inversamente, uma tipologia ordenada por alguns poucos critérios universalmente aplicados a quaisquer espaços também significaria

reduzir a realidade. Por essa razão, procuramos extrair dos dados coletados os critérios mais determinantes para cada caso, de modo que certo critério pode ser fundamental para um tipo e secundário ou até irrelevante para outro.

Há, no entanto, um aspecto elementar dos espaços cotidianos da RMBH (e de outras metrópoles), que se reflete em suas formas visíveis tanto quanto em seus processos de transformação e suas potencialidades. Trata-se do grau de autonomia ou heteronomia dos moradores, sedimentado historicamente na produção de determinado espaço. Utilizamos esse aspecto para definir quatro grandes grupos, que servem a uma ordenação geral dos tipos. Esse grupo, ao mesmo tempo, evita certas redundâncias nas descrições, pois todas as características de um grupo se aplicam a todos os tipos nele incluídos. Para cada um dos grupos, selecionamos então um critério de diferenciação entre tipos, derivado não de uma lógica abstrata, mas dos dados coletados nos espaços concretos da RMBH. Essa estrutura está resumida na Figura 1.

Figura 1: Tipos de Espaços Cotidianos da RMBH. Fonte: PDDI-RMBH, Produto 6, 2010.

Conjuntos	Parcelamentos	Aglomerados	Moradias Rurais
...caracterizam situações em que as decisões relevantes sobre a moradia e seu ambiente são tomadas...			
...por uma instância única (planejador, empreendedor) num momento determinado.	...em parte por uma instância única num momento determinado e em parte por muitos indivíduos ao longo do tempo.	...por muitos indivíduos ao longo do tempo.	...por uma instância única ao longo do tempo.
Seu principal aspecto de diferenciação é...			
...a faixa de renda dos moradores.	...o tamanho das parcelas (lotes).	...o grau de consolidação.	...a relação entre trabalho e moradia.
Essa diferenciação dá origem aos 12 TIPOS...			
(1) Conjunto de interesse social	(4) Parcelamento de lotes pequenos (< 360m ²)	(7) Aglomerado frágil	(10) Unidade agrária familiar
(2) Conjunto popular	(5) Parcelamento de lotes médios (360m ² a 1000m ²)	(8) Aglomerado consolidado	(11) Unidade agrária empregadora
(3) Conjunto de classe média ou alta	(6) Parcelamento de lotes grandes (>1000m ²)	(9) Aglomerado histórico	(12) Unidade rural não-produtiva

Conjuntos

O grupo dos *conjuntos* inclui as situações em que uma instância única (planejador, equipe técnica, empreendedor etc.) define arruamento, parcelamento, espaços e equipamentos públicos ou coletivos e edificações, numa única operação ou em operações conjugadas. O empreendimento assim planejado define, por si só, um ambiente urbano, uma vizinhança ou, enfim, um espaço cotidiano. Portanto, trata-se de um espaço que não resulta de um processo histórico ou orgânico de produção, mas de deliberações feitas principalmente no momento do planejamento com o pressuposto de que, uma vez construído, o empreendimento estará 'pronto' e não precisará ser modificado. Há características comuns aos três tipos deste grupo, assim como características típicas de cada um deles (Figura 2).

Figura 2: Conjuntos. Fonte: PDDI-RMBH, Produto 6, 2010.

Um aspecto decisivo para os três tipos de *Conjuntos*, mas que tem consequências diferentes em cada um deles, é a localização urbana. Quando os *Conjuntos de interesse social* (Tipo1) estão em locais distantes e desarticulados do transporte público, também falta acesso a oportunidades de trabalho e renda. Como o espaço é rigidamente definido, as possibilidades de criação de trabalho e renda por iniciativa dos próprios moradores são restritas. Por isso, conjuntos o Tipo 1 em locais urbanos desarticulados tendem a degradar rapidamente. O desenvolvimento sócio-econômico só se dá por iniciativa externa, que, via de regra, precisa ser realizada ou estimulada pelo poder público. Inversamente, esses problemas tendem a ser menores nos *Conjuntos de interesse social* implantados em locais bem articulados, com transporte de boa qualidade e acesso a oportunidades e facilidades urbanas. Nota-se também que a melhoria posterior

PARCELAMENTOS tendem a ser:

- . de parcelas e arruamentos geometricamente homogêneos;
- . diversificados, pois ocupados por edificações e usos variados;
- . diretamente pressionados pela dinâmica imobiliária e por transformações de usos;
- . ocupados por população de todas as faixas de renda;
- . produzidos heteronomamente pelo poder público ou pelo capital privado;
- . ocupados sob todas as formas de produção (principalmente heterônoma e autoprodução);
- . de regularização complexa, cujos problemas variam desde o próprio parcelamento até as edificações.

(4) Parcelamento de lotes pequenos (< 360m²)

Moradores com renda baixa e média-baixa
Áreas periféricas, ambientes frágeis e de risco
Produzidos pelo poder público ou pelo capital privado
Uso familiar e comercial de pequeno porte
Uma ou mais edificações horizontais, autoproduzidas
Poucos espaços públicos além da rua
Arborização acanhada
Pouca fiscalização de parâmetros urbanísticos
Muita irregularidade de parcelamento e edificações
Alta taxa de vacância de lotes
Mobilização para melhorias



(5) Parcelamento de lotes médios (360m² a 1000m²)

Moradores de todas as faixas de renda
Ocorrem em todas as regiões e ambientes urbanos
Produzidos pelo poder público ou pelo capital privado
Usos e edificações heterogêneos e flexíveis
Produção heterônoma e autoprodução
Poucos espaços públicos além da rua
Arborização depende dos moradores
Mais irregularidades de edificações
Muita pressão imobiliária com adensamento
Pode haver altas taxas de vacância de lotes
Mobilização centrada nos interesses particulares



(6) Parcelamento de lotes grandes (>1000m²)

Moradores com renda média-alta a alta
Boa localização, não sempre bem articulada
Produzidos pelo capital privado
Casas de final de semana, restrições para comércio
Produção heterônoma e autônoma
Áreas de lazer coletivas, fechadas ao público
Arborização mais generosa
Parâmetros urbanísticos restritivos
Irregularidade pouco relevante para políticas públicas
Vacância elevada
Mobilização ativa e bem articulada



da localização, em razão da expansão da malha urbana, costuma implicar nova ameaça de expulsão da população mais pobre.

Nos *Conjuntos de classe média a alta* (Tipo 3), a questão da localização urbana se apresenta de modo inverso. Dada a exigência de terrenos grandes, eles frequentemente abrem novas frentes de expansão, inclusive externas ao perímetro urbano previsto nos Planos Diretores dos municípios, em áreas rurais ou áreas de preservação ambiental. Nesses casos, tendem a gerar novos *Aglomerados frágeis* (Tipo 7) em suas proximidades, já que raramente prevêm moradias ou serviços para os trabalhadores dos quais dependem. O provimento de tais serviços, como escolas e postos de saúde, é problemático para as prefeituras (como nos foi relatado em Nova Lima, por exemplo). Outro aspecto problemático é a suposição de que esses conjuntos garantiriam a preservação ambiental, já que a tendência é de criação de reservas restritas e isoladas, ao lado de uma transformação radical de toda a área ocupada (com vegetação exótica, impermeabilização excessiva etc.). Esses problemas são tanto mais acentuados, quanto mais alta a renda do público alvo.

Nos *Conjuntos de classe média a alta* (Tipo 3), a questão da localização urbana se apresenta de modo inverso. Dada a exigência de terrenos grandes, eles frequentemente abrem novas frentes de expansão, inclusive externas ao perímetro urbano previsto nos Planos Diretores dos municípios, em áreas rurais ou áreas de preservação ambiental. Nesses casos, tendem a gerar novos *Aglomerados frágeis* (Tipo 7) em suas proximidades, já que raramente prevêm moradias ou serviços para os trabalhadores dos quais dependem. O provimento de tais serviços, como escolas e postos de saúde, é problemático para as prefeituras (como nos foi relatado em Nova Lima, por exemplo). Outro aspecto problemático é a suposição de que esses conjuntos garantiriam a preservação ambiental, já que a tendência é de criação de reservas restritas e isoladas, ao lado de uma transformação radical de toda a área ocupada (com vegetação exótica, impermeabilização excessiva etc.). Esses problemas são tanto mais acentuados, quanto mais alta a renda do público alvo.

Outro aspecto importante em relação aos Conjuntos é a verticalização. Na RMBH, ela ainda é rara em *Conjuntos de classe média e alta* (Tipo 3), embora

haja uma tendência recente de construção de edifícios de apartamentos de luxo em bordas urbanas e áreas de expansão. Já nos *Conjuntos de interesse social* ou *populares* (Tipos 1 e 2) a verticalização é uma característica definidora do espaço cotidiano resultante. Conjuntos desses tipos cujas unidades têm acesso direto ao exterior e áreas externas privativas (na RMBH só existem na forma de casas isoladas, geminadas ou em fita, mas poderia haver outras configurações, tais como a disposição em múltiplos pavimentos adaptados a encostas) oferecem mais possibilidades de melhoria e expansão da moradia ao longo do tempo. Em alguns casos, são tão alterados pelos moradores que a homogeneidade e a monofuncionalidade iniciais desaparecem. (Um exemplo antigo, já irreconhecível, é o Conjunto Jaraguá em Belo Horizonte [Tipo 2]. Um exemplo recente é o Bairro Jardim Santa Rosa em Sarzedo, onde encontramos uma unidade a venda com o anúncio “Espaço para construção de loja, gerando assim uma boa renda mensal”.). Porém, sendo muito pequena a porção de terreno por unidade, as expansões costumam gerar espaços de pouca iluminação e ventilação e eliminar completamente as áreas permeáveis. (Exemplos: conjuntos da COHAB-MG em Brumadinho, Betim, Contagem, Mateus Leme, São Joaquim, Nova Lima e Sarzedo.)

Em contrapartida, nos *Conjuntos de interesse social* (Tipo 1) verticalizados cujas unidades não têm acesso direto ou áreas externas privativas (os prédios de apartamentos), os maiores problemas ocorrem justamente nas áreas condominiais, incluindo corredores, fachadas e espaços residuais em torno das edificações. Os planejadores supõe que os moradores devam fazer a manutenção dessas áreas, mas como são estruturadas e regradas para impedir iniciativas locais, isso raramente acontece. Só há manutenção quando há novas intervenções do poder público. (Exemplos: prédios do Programa Vila Viva no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte.) Na prefeitura de Brumadinho, os técnicos entrevistados explicitaram uma opinião recorrente a esse respeito: para os *Conjuntos de interesse social* preferem a construção de casas à de prédios, porque a despesa mensal para as famílias é menor e “as pessoas não estão acostumadas” ao convívio em prédios. Por outro lado, *Conjuntos populares* (Tipo 2) de prédios de apartamentos tendem a ter manutenção melhor do que os de interesse social, porque os moradores podem pagar taxas condominiais com

mais facilidade. (Exemplo: Conjunto Estrela D'Alva em Belo Horizonte.)

Tanto os *Conjuntos de interesse social* quanto os *populares* (Tipos 1 e 2) podem ser financiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Nesse caso, são propostos por empreendedores privados ou executados por eles a partir da mediação de um órgão público. Dado que suas rotinas de produção são mais lucrativas quando repetidas em grande escala, os empreendedores têm pressionado as prefeituras para acatarem projetos em terrenos extensos, para 500 unidades ou mais, preferencialmente de prédios de apartamentos. Esse pressuposto é conflitante com a estrutura do espaço urbano de muitos municípios, onde lotes vagos providos de infra-estrutura estão pulverizados na malha urbana e a verticalização contrasta agressivamente com as construções existentes e com os hábitos da população. As prefeituras se vêem impotentes frente ao impasse, pois as propostas lhes chegam como que em pacotes fechados e os técnicos desconhecem alternativas de arranjos produtivos que envolvam a comunidade e viabilizem pequenos empreendimentos sem lucro mas com remuneração do trabalho (para os quais, diga-se de passagem, o MCMV não está estruturado). Resta-lhes a implantação dos conjuntos em novas áreas, mesmo quando a malha urbana existente comportaria moradias em número suficiente. Mateus Leme, um município em que há mais lotes vagos do que habitantes, recebeu a proposta de ampliar a área de expansão prevista em seu Plano Diretor para viabilizar um empreendimento do MCMV de 900 apartamentos. Há conjuntos verticais de interesse social ou populares semelhantes previstos em quase todos os municípios da RMBH, mesmo onde a população é fortemente resistente à verticalização (como São José da Lapa, Itaguara, Mário Campos, São Joaquim, Lagoa Santa, Rio Acima e Sabará).

Os *Conjuntos populares* (Tipo 2) começaram a ser produzidos na RMBH por ação do poder público: em Belo Horizonte, a primeira experiência foi o Conjunto IAPI da Lagoinha. No período do BNH houve alguma expansão desse tipo, paralelamente à produção pelo capital privado na forma de vilas operárias. Apenas nos últimos 20 anos incorporadoras como Tenda e MRV começaram a produzir tais

empreendimentos, inicialmente com linhas de crédito próprias. Hoje, agente público e privado tendem a se confundir: a administração municipal depende dos empreendedores privados para ter acesso aos programas de financiamento de nível federal e, inversamente, as empresas financiam suas vendas por meio de subsídios públicos (a incorporadora MRV lançou o *slogan* "Minha casa meu MRV"). Esse grau de dependência implica um poder cada vez maior do capital privado sobre o espaço urbano, incluindo, por exemplo, a formação de amplos bancos de terra (como ocorre em Contagem), além de uma forte pressão para o adensamento e a verticalização em quaisquer regiões, como já mencionado anteriormente.

À medida que aumenta essa "sinergia" entre capital privado e programas públicos é deixada de lado a ideia da autogestão dos empreendimentos de interesse social ou populares pelos futuros moradores. Muitas prefeituras parecem conhecer apenas a participação da população em mutirões geridos pelo poder público e com o objetivo de reduzir o custo de mão de obra. Em Belo Horizonte, houve empreendimentos autogestionários promovidos pela Prefeitura (tais como os Conjuntos Vila Régia e Urucuia) e, mais tarde, pelo Programa de Crédito Solidário, mas não há previsão concreta de continuidade dessa prática. Ela tem esbarrado num alto nível de burocratização e controle, e é considerada de difícil execução pela Secretária Municipal de Habitação, embora seus resultados sociais sejam assumidamente mais positivos do que os da gestão pública.

Não existe nenhuma forma de planejamento e registro sistemático dos grandes empreendimentos habitacionais na RMBH, sejam eles de interesse social, populares ou de classe média a alta. Um tal registro seria especialmente relevante para os conjuntos (mais do que para os tipos de outros grupos), porque eles não só criam novos espaços urbanos, como também fixam seu uso e sua ocupação de uma maneira muito pouco flexível a mudanças posteriores.

Parcelamentos

Este é o grupo mais comum na malha urbana da RMBH, com o maior número de variações. Sua principal característica está no fato de a estrutura urbana e as parcelas com suas respectivas edificações serem decididos por instâncias diferentes e em

tempos diferentes. A estrutura urbana é fruto de um planejamento – mais ou menos completo – realizado por técnicos e encomendado pelo poder público, por um loteador privado ou até pelos próprios (futuros) moradores. Já a parcela é uma porção da terra urbana sobre a qual o proprietário ou usuário dispõe com certa autonomia. Dentro das limitações postas pela legislação – mais ou menos efetiva – ou pela vizinhança, as edificações nas parcelas estão a cargo de inúmeras iniciativas e decisões individuais, que se fazem ao longo do tempo.

Essa lógica promove uma diversidade de proprietários, usos e interesses e, ao mesmo tempo, significa certa inércia em relação a novas ações planejadas pelo poder público e em relação à produção capitalista do espaço. É mais difícil alterar parâmetros urbanísticos, arruamentos ou espaços públicos em áreas parceladas do que em áreas de expansão, pois as alterações

na estrutura urbana implicam acordos com muitos proprietários diferentes. A ocupação das parcelas, pelo contrário, tem relativa flexibilidade, especialmente as de dimensões médias (entre 360m² e 1000m²): há mudanças de usuários e usos, alteração e substituição das edificações e até alterações na morfologia das parcelas, com subdivisão ou remembramento de lotes. Assim, as parcelas absorvem, acomodam ou pelo menos amortecem mudanças condicionadas pela dinâmica urbana mais amplas; o que se reflete em preços de venda e aluguel, grau de ocupação ou vacância, construção de barracos de fundos, novas instalações comerciais, reformas ou degradação nas unidades etc. Enquanto isso, a estrutura urbana tende a permanecer a mesmo por muito tempo, sem ampliação de ruas, sistemas de água e esgoto, áreas públicas disponíveis etc. Os espaços desse grupo, encontrados na RMBH, apresentam as características gerais relacionadas na Figura 3.

Figura 3: Parcelamentos.
Fonte: PDDI-RMBH, Produto 6, 2010.

CONJUNTOS tendem a ser:

- . implantados em áreas periféricas e por vezes em áreas ambientalmente frágeis;
- . destinados a um público homogêneo, segregando espaços;
- . planejados e produzidos por terceiros, que não os moradores;
- . muito funcionalizados, com uso predeterminado para cada espaço;
- . regulares ou de regularização urbanística mais simples do que a regularização fundiária.

(1) Conjunto de interesse social

Moradores com renda de até 5 salários mínimos
Pouca articulação urbana
Verticais ou horizontais, raramente mistos
Produzidos pelo poder público
Uso previsto apenas residencial
Pouca variação das unidades, projetos monótonos
Poucas áreas livres e de lazer
Conflitos sociais frequentes
Manutenção precária, algumas alterações posteriores
Muitas unidades sem escritura e registro
Vacância ou revenda informal de unidades




(2) Conjunto popular

Moradores com renda entre 5 e 10 salários mínimos
Boa articulação urbana
Verticais ou horizontais, raramente mistos
Produzidos pelo poder público ou pelo capital privado
Com ou sem uso comercial complementar
Pouca variação entre unidades
Algumas áreas de lazer condominiais
Manutenção razoável, muitas alterações posteriores
Unidades sem escritura e registro
Vacância e revenda informal de unidades




(3) Conjunto de classe média ou alta

Moradores com renda acima de 10 salários mínimos
Boa localização, nem sempre bem articulada
Tradicionalmente apenas horizontais, hoje também verticais e mistos
Produzidos pelo capital privado
Espaços exclusivos para comércio e serviços
Relativa variedade entre unidades
Destaque para as áreas de lazer condominiais
Áreas ambientalmente frágeis
Tentativa de reprodução da vida urbana




Entendemos que as características mais marcantes na diferenciação desse grupo de espaços cotidianos está no tamanho das parcelas e na sua inserção na dinâmica urbana (sobretudo imobiliária). Espaços cotidianos que participam dessa dinâmica são divididos em *Parcelamentos de lotes pequenos, médios e grandes*. Não adotamos a distinção primária entre parcelamentos (ou loteamentos) regulares e irregulares porque entre a situação de plena regularidade e a de total irregularidade os matizes são inúmeros. Também não utilizamos a distinção por bairros populares, médios, de alto padrão e de luxo, como o faz o IPEAD (Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais) no monitoramento do mercado imobiliário. Como essa classificação se baseia na renda média dos chefes de família, não registra a heterogeneidade (de renda) da população residente, o que, a nosso ver, é um dos principais indícios de integração ou segregação sócio-espacial.

Muitos municípios da RMBH têm adotado políticas para favorecer novos *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 6), entendendo que o público de renda alta gerará empregos, comércio e impostos, evitará a ocupação dos terrenos pela população mais pobre e contribuirá para “preservar o verde” (em Igarapé, Juatuba, Betim, Caeté, Capim Branco, Sarzedo e Rio Manso isso foi enfaticamente mencionado nas entrevistas). Em várias prefeituras ouvimos a expressão “não queremos ser [Ribeirão das] Neves”, o que equivale a dizer que não querem arcar com os custos sociais de uma população pobre cujo trabalho, ademais, se concentra em outros municípios. Cidade-dormitório para ricos, sim, para pobres, não.

Por outro lado, prefeitura e habitantes estão cientes das desvantagens de *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 6). Muitas vezes são implantados em áreas impróprias, na perspectiva de uma regularização posterior, forçada pela boa situação econômica e pela influência política dos moradores. Além disso, inflacionam o preço da terra nas áreas centrais e direcionam obras de infra-estrutura que seriam mais urgentes em outros locais. Na oficina participativa da Região Sudoeste da RMBH (março de 2010), um participante de São Joaquim de Bicas mencionou que “o povo local continua na miséria, alguns loteamentos a 1km do centro não tem nem abastecimento de água da COPASA, nem esgoto - tem que ir caminhão pipa”. Muitos participantes concordaram

que as vantagens dos municípios pequenos são tranquilidade, paz (“o índice de violência não é tão inflamado”), muito verde e custo de vida mais baixo. Em contrapartida, “Belo Horizonte não tem mais lugar”, então “ficam vindo ocupar nossas cidades para viver melhor”. Além disso, os *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 6) distantes das áreas centrais, assim como os *Conjuntos de classe média a alta* (Tipo 3), dependem de mão de obra externa e não costumam prever parcelas para moradia e serviços que atendam essa população, gerando assim novos *Aglomerados frágeis* (Tipo 7).

Em suma, tem-se uma situação em que porções urbanas ou semi-urbanas são deliberadamente subtraídas da dinâmica e das necessidades do município em que se localizam, para estabelecer uma relação unilateral e em muitos casos predatória. A natureza específica dessa relação deve ser analisada em caso, para orientar as políticas dos municípios; tanto mais, quanto mais os parcelamentos desse tipo se generalizam na RMBH: na década de 1970 estavam concentrados na região de Nova Lima e Brumadinho, hoje existem em quase toda parte.

Se os *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 6) têm proliferado na RMBH, novos *Parcelamentos de lotes pequenos* (Tipo 4) são rejeitados e *Parcelamentos de lotes médios* (Tipos 5) têm sido relativamente raros. Mais comum é o adensamento paulatino dos já existentes. As transformações são impulsionadas por investimentos públicos e privados nas proximidades, crescimento demográfico, indução do poder público e pressão do capital imobiliário. Assim, áreas mais antigas, que passaram por vários estágios de transformação, tendem a ser as mais heterogêneas: convivem ali prédios de diferentes idades com casas e estabelecimentos comerciais (por exemplo, no bairro Padre Eustáquio em Belo Horizonte). O processo estaciona num ponto de saturação, mais determinado pelo descompasso entre estrutura urbana e volume de pessoas e atividades do que pelo esgotamento do potencial construtivo previsto. Muitos bairros, especialmente de Belo Horizonte, não comportariam a situação de plena utilização desse potencial.

Então, por que o desenvolvimento de uma região é tão comumente identificado com seu adensamento construtivo? Hoje, edifícios multifamiliares verticais estão presentes em quase todas as cidades da

RMBH, mesmo onde há alta taxa de vacância de lotes. A tendência é impulsionada pelo interesse dos incorporadores, para os quais é mais lucrativo produzir um empreendimento relativamente grande em um único canteiro de obras do que uma série de empreendimentos menores em diversos canteiros. Isso só é possível nos *Conjuntos* (Tipos 1, 2, 3) ou em *Parcelamentos* com altos coeficientes de aproveitamento. É evidente, portanto, que as manifestações do capital privado junto a prefeituras, em conselhos e outras instâncias públicas sempre se dá nesse sentido. O resultado tem sido áreas verticalizadas, preços da terra elevados pelo potencial construtivo e, ao mesmo tempo, vacância de lotes. A verticalização implica um maior distanciamento dos moradores em relação à rua, os preços elevados expulsam moradores de menor poder aquisitivo e os lotes vagos, embora formem como que “respiros” verdes, são interditados a usos cotidianos pelos habitantes locais e, conforme constatado em várias prefeituras, têm manutenção quase sempre precária, sendo usados como depósitos de lixo e esconderijos. E quando finalmente são ocupados por mais edificações verticais, a qualidade de vida da região raramente aumenta.

Em contraposição a essa tendência, existem possibilidades de desenvolvimento e intensificação de uso da infra-estrutura urbana que não implicam necessariamente a verticalização excessiva, nem geram os espaços residuais e a vacância que caracterizam muitos bairros de edifícios multifamiliares verticais. Cabe avaliar, para cada situação microlocal, a vacância, os indícios de adensamento (frequentemente irregular, como no caso da subdivisão de lotes), a infra-estrutura urbana, o suporte natural e a articulação urbana e metropolitana mais ampla para determinar o limite de saturação e a verticalização coerente sem a vacância de lotes. Esse limite não é dado simplesmente pela quantidade de espaço disponível e pela pressão que empreendedores imobiliários exercem sobre esse espaço, mas pelas suas condições de suportar o adensamento e seu potencial real de compactação.

Aos *Parcelamentos de lotes pequenos* (Tipos 4) aplicam-se as ponderações já feitas em relação aos conjuntos de interesse social (Tipo 1): quando estão em locais distantes e falta articulação urbana, sobretudo na forma de transporte público, também falta acesso a oportunidades de trabalho e renda. A

diferença é que os proprietários de lotes, ao contrário dos beneficiários de conjuntos de interesse social, tendem, nesses casos, a não realizar a construção e não ocupar os lotes (como ocorreu em Ribeirão das Neves e Santa Luzia, em loteamentos próximos à sede mas sem oportunidades de trabalho). Inversamente, os lotes em localizações favoráveis permitem que os moradores criem novas oportunidades de trabalho e renda por iniciativa própria. Não constatamos vacância nessas localizações.

Se no critério da localização urbana os *Parcelamentos de lotes pequenos* (Tipo 4) se assemelham aos conjuntos de interesse social (Tipo 1), nos critérios de regularidade fundiária e infra-estrutura suas características são semelhantes às dos *Parcelamentos de lotes médios* (Tipo 5). A irregularidade documental tende a coincidir com a urbanística, definindo diferenças importantes no espaço cotidiano e nas possibilidades de sua melhoria. Loteamentos irregulares foram mencionados em muitas entrevistas. Vários deles são doações das próprias prefeituras. Em Betim, a situação recorrente é de loteamento aprovados, com infra-estrutura, mas ocupados irregularmente e sem titulação. Em Brumadinho e Jaboticatubas, a ocupação mais expressiva é de habitações precárias. Em Santa Luzia, as áreas loteadas clandestinamente para a população de baixa renda estão distantes da malha urbana e há dificuldade para supri-la de infra-estrutura. Em Ibirité, a prefeitura se queixa do fato de os moradores de loteamentos clandestinos procurarem a prefeitura para exigir a instalação de infra-estrutura sem ter ciência de que sua situação é irregular. Muitos *Parcelamentos de lotes pequenos ou médios* (Tipos 4 e 5) carecem de infra-estrutura básica mesmo quando estão em áreas centrais; Igarapé, Rio Manso e Sabará são exemplos de municípios cujas sedes não possuem rede de esgoto nem sequer em todos os lotes do centro da cidade.

Cabe observar que incluímos nos *Parcelamentos de lotes pequenos* (Tipo 4) aqueles iniciados pela própria população, tais como as ocupações Dandara e Camilo Torres, em Belo Horizonte, partes do Taquaril, entre Belo Horizonte e Sabará, ou o bairro Confisco, entre Belo Horizonte e Contagem. Ao contrário da favela ou de outros *Aglomerados consolidados* (Tipo 8), as ocupações por movimentos sociais organizados têm reproduzido a lógica de parcelamentos adotada pelo poder público ou por

loteadores privados: as decisões são tomadas em um único momento e segundo um plano geral, que define lotes individuais de propriedade privada. Nas favelas, pelo contrário, a fluidez espacial e as possibilidades de negociação são maiores; pedaços do terreno de um vizinhos podem ser eventualmente usados, comprados ou alugados. O lote privado tem seus limites rigorosamente definidos apenas com a ação externa de regularização. Já nas ocupações organizadas, o parcelamento se faz nos moldes da cidade formal, inclusive com a perspectiva de formalização posterior; apenas, os lotes são menores (na ocupação Dandara, 128m²).

A legislação urbana e os parâmetros urbanísticos são os instrumentos mais importantes para disciplinar a constituição do espaço urbano nos *Parcelamentos* ao longo do tempo. No entanto, os mecanismos legais de aprovação e fiscalização praticados na RMBH, embora variados em seu grau de formalidade e burocratização, têm algumas características comuns que não favorecem sua eficácia. Eles são centralizados nas prefeituras, não prevendo aprovação, veto ou controle pelas vizinhanças; eles pressupõem que planejamento, construção e uso ocorram em etapas rigidamente apartadas entre si; e eles tomam a aprovação *a posteriori* como exceção, quando, na prática, ela é a regra. Esses pressupostos se pautam na lógica de um espaço-mercadoria (uma mercadoria precisa ser produzida para depois ser comercializada e usada) e na exigência de lhe impor certos limites (a aprovação da mercadoria deve acontecer antes de sua produção), mas contraria a lógica de produção social do espaço com suas atividades e interações em contínua transformação.

Assim, não surpreende que espaços produzidos pelo grande capital imobiliário tendam a ser mais facilmente regularizados do que espaços em que os próprios moradores são os agentes mais relevantes. Nesses casos, a irregularidade é imensa, mesmo em loteamentos aprovados. Entre outras desvantagens, isso interdita o acesso da população aos programas de financiamento para construção e melhoria de moradias. Faltam mecanismos legais que façam jus à dinâmica de autoprodução e produção autônoma, dando aos moradores maior flexibilidade de ação e possibilidade de controle.

Tome-se como exemplo uma prática comum em boa parte das cidades da RMBH: a subdivisão de

lotes com construção de edículas ou casas, que são alugadas, vendidas ou cedidas. Essa prática atende a necessidades que, por falta de solvabilidade, nunca se manifestam no mercado imobiliário como “demandas”. Em Florestal, por exemplo, os lotes são divididos em duas ou quatro partes, com casas de aluguel para estudantes do recém-inaugurado campus da Universidade Federal de Viçosa. Em Itatiaiuçu, uma prática semelhante decorre do preço de lotes e aluguéis, inflacionado pelos funcionários da Arcelor-Mittal. Em outras palavras, uma porção significativa do déficit habitacional caracterizado como coabitação consiste, na prática, na subdivisão de um lote previsto para uso unifamiliar. Os espaços resultantes são irregulares, mas não necessariamente inadequados: muitos preservam sua qualidade ambiental, têm quintal, área verde e até hortas coletivas. As pessoas acabam criando regras próprias, baseadas na sua experiência cotidiana, que limitam e definem o uso da terra e estratégias de ocupação dos espaços. Os municípios têm reagido a essa realidade de formas diferentes: na maioria deles usa-se a venda informal do “meio-lote”, pois a averbação de uma escritura por mais de um proprietário não é permitida.

Diretrizes como a melhoria das edificações existentes são cruciais para o atendimento de novas demandas num contexto de maior sustentabilidade. A subdivisão de lotes e a construção de edículas para aluguel, hoje apenas toleradas ou penalizadas, podem ser bem conduzidas; e empreendimentos de menor porte e mais pulverizados podem ser desenvolvidos mediante outras formas de organização do trabalho. Algumas prefeituras têm realizados iniciativas tímidas nesse sentido, como o programa “Projeto Econômico” de Ribeirão das Neves, que oferece alvará de licença, certidão de número e projeto técnico-padrão. Mas o apoio à produção autônoma – não necessariamente associada à autoconstrução – deve ser ampliado substancialmente.

Aglomerados

À diferença do grupo anterior – de estruturas urbanas planejadas com parcelas e edificações independentes –, *Aglomerados* são situações em que a estrutura urbana tem um grau de flexibilidade mais próximo ao de suas parcelas, que em muitos casos não estão sequer formalizadas como lotes. Isso inclui as cidades históricas, tanto quanto as ocupações mais recentes

que não tiveram planejamento técnico prévio. Assim, os *Aglomerados* de todos os tipos se caracterizam menos ausência total de planejamento e mais pelo planejamento aberto, coletivo e contínuo, enquanto as diferenças entre seus tipos estão sobretudo no grau de consolidação (Figura 4).

Um dos maiores atrativos dos *Aglomerados históricos* (Tipo 9) está justamente na diversidade de seus espaços urbanos, nas surpresas que proporcionam, na identidade peculiar de cada uma de suas pequenas porções. Em lugar de malhas geométricas regulares e cursos d'água retificados, tem-se traçados surgidos em função do relevo e dos percursos. Em lugar de um espaço público indiferente aos usos de seus lotes, tem-se espaços públicos que reagem a esses usos. Os *Aglomerados consolidados* (Tipo 8) da RMBH apresentam, em muitos casos, qualidades semelhantes. A grande diferença entre os apreciados núcleos históricos e as depreciadas ocupações

informais mais recentes é a disponibilidade de tempo, recursos e conhecimento na constituição de sua estrutura urbana. Núcleos históricos, mesmo quando surgidos com características de urbanidade moderna, isto é, como centros de produção e distribuição da atividade mineradora (Monte-Mór, 2001), puderam dispor dos conhecimentos mais avançados de sua época e tiveram um ritmo de crescimento compatível com decisões e negociações feitos ao longo do tempo.

Na RMBH do século XX, pelo contrário, esse desenvolvimento paulatino e sem planejamento centralizado ficou reservado aos pobres e exposto a toda espécie de cataclisma, enquanto os recursos para a urbanização se concentraram em instâncias que operam via planejamento centralizado, tais como o poder público e o grande capital privado. Embora muitas das ocupações informais já tenham se consolidados como bairros de população de

Figura 4: Conjuntos. Fonte: PDDI-RMBH, Produto 6, 2010.

AGLOMERADOS tendem a ser:

- de parcelas e arruamento geometricamente heterogêneos (orgânicos);
- irregulares e de difícil regularização fundiária e urbanística;
- ocupados com edificações bem diversificadas;
- produzidos externamente ao mercado imobiliário formal;
- bastante heterogêneos, combinando habitação e atividades produtivas de pequeno porte;
- socialmente mais coesos do que outros tipos; embora haja conflitos, há também uma história comum que pode criar laços de solidariedade.

(7) Aglomerado frágil

Moradores de baixa renda
 Áreas de risco ou não consolidáveis (linhas de transmissão, faixas de domínio, risco geológico)
 Ocupação relativamente recente
 Usos heterogêneos, relacionados à localização
 Autoconstrução de estrutura urbana e edificações
 Muitas edificações improvisadas ou inadequadas
 Convívio e lazer nas vias e em espaços residuais
 Irregularidade fundiária e urbanística generalizada
 Coesão social e mobilização coletiva




(8) Aglomerado consolidado

Moradores predominantemente de baixa renda
 Áreas de ocupação difícil
 Ocupação paulatina e relativamente antiga
 Usos muito heterogêneos
 Estrutura urbana e infraestrutura autoproduzidas
 Edificações heterogêneas, padrão simples, por vezes inadequadas
 Adensamento construtivo crescente
 Áreas públicas escassas
 Convívio e lazer nas vias, praças e espaços residuais
 Irregularidade fundiária e urbanística generalizada
 Coesão social, mobilização coletiva, história comum




(9) Aglomerado histórico

População heterogênea
 Sedes municipais, distritos e pequenos povoados
 Áreas consolidadas antes do século XX, muitas com interesse para o patrimônio histórico
 Usos heterogêneos, atividades turísticas
 No passado, autoprodução e produção autônoma
 Atualmente, intervenções pelo poder público
 Baixo adensamento construtivo
 Convívio e lazer nas ruas e em praças centrais
 Irregularidade fundiária e urbanística comum




renda baixa e média, isso nem sempre significou a eliminação de suas precariedades.

Cabe perguntar se, no século XXI, daremos continuidade a esse padrão ou se há outros procedimentos possíveis, capazes de mobilizar a inteligência das cidades e seus recursos para além de um processo técnico convencional. Isso significaria proteger os contextos microlocais do “atropelamento” pela dinâmica urbana mais abrangente e, ao mesmo tempo, seria o oposto da preservação inerte do patrimônio histórico, que desemboca facilmente em congelamento e supressão dos processos múltiplos de desenvolvimento micro-local. Em lugar de congelar a cidade histórica, podemos procurar maneiras para que se gere hoje a diversidade e a imprevisibilidade que a caracteriza.

Programas como o MCMV têm feito justamente o oposto, atendendo aos interesses de sistematização e padronização dos empreendedores, como já discutido anteriormente. Por outro lado, *Aglomerados históricos* (Tipo 9) são objetos – efetivos ou potenciais – do *Programa de Reabilitação de Áreas Centrais*, que foi iniciado em municípios como Sabará, Lagoa Santa, Confins, Santa Luzia e Ribeirão das Neves. É verdade que o Programa não se destina apenas à preservação do patrimônio histórico, mas sobretudo ao fortalecimento de áreas reconhecidas pela população como centralidades, incentivando sua (re) ocupação habitacional e sua apropriação cotidiana. Talvez se possa conceber esse e outros programas semelhantes com atenção especial à preservação e ao fortalecimento, não de determinados produtos históricos, mas de determinados processos sociais vocacionados para uma produção efetivamente democrática do espaço.

Ações e programas públicos para a melhoria de *Aglomerados consolidados* (Tipo 8) e a consolidação ou eliminação de *Aglomerados frágeis* (Tipo 7) têm sido reunidos sob a epígrafe da regularização fundiária, que também abrange loteamentos irregulares e conjuntos degradados. A escolha dessa epígrafe tem a vantagem de retirar as ações de um contexto ideológico assistencialista. Não se trata de “ajudar os pobres”, mas de tentar remediar um processo histórico de supressão dos direitos de grande parte da população. No entanto, a noção de regularização também dá margem a um entendimento por vezes formalista e burocratizado

dos problemas reais. Irregularidade, enquanto situação jurídica, não é o problema mais importante, nem é exclusividade dos pobres, como já constatado em relação aos *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 6). Mais importante é sua conjunção com precariedade urbana, inadequação habitacional, risco e vulnerabilidade.

Como mostram os Planos de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS) já elaborados na RMBH (30 em 2010), trata-se de uma conjunção recorrente. Em Raposos, um município de cerca de 15.000 habitantes, o PRFS aponta mais de 3.500 casos de irregularidade. A área urbana é quase toda irregular, com loteamentos clandestinos, autoconstrução desenfreada, ocupação de encostas e áreas de risco geológico e ambiental, e subdivisão de lotes. Já a área rural é objeto de conflito entre uma mineradora, que alega posse de grande parte do território, e a prefeitura, que não dispõe de terras para expansão urbana e implantação de programas habitacionais. Brumadinho e Esmeraldas, municípios de grande extensão territorial, têm ainda mais dificuldade para controlar a propagação de *Aglomerados frágeis* (Tipo 7), especialmente em áreas de proteção ambiental. Em Rio Acima, há 30 assentamentos precários, somando 2.440 habitações. Em Pedro Leopoldo, são quase 9.000 habitações irregulares; em Lagoa Santa, 7.000; em Confins, mais de 2.000. Em Caeté, boa parte das mais de 5.000 moradias irregulares ocupa as margens da linha férrea desativada. Em Ribeirão das Neves, 44.000 famílias (45% da população) vivem em domicílios irregulares e assentamentos carentes de infra-estrutura, quando, ao mesmo tempo, há altas taxas de vacância de lotes com infra-estrutura, como já constatado acima. As ocupações ocorrem em áreas públicas e áreas de proteção ambiental, mas quase nunca em terrenos de propriedade privada. Em São Joaquim de Bicas novas ocupações se proliferam nas proximidades da penitenciária estadual. A movimentação de 10.000 familiares de detentos sobrecarrega o sistema de saúde (“não tem remédio que chegue”), aumenta a criminalidade e o tráfico e gera uma quantidade de lixo que o município não está apto a manejar.

Também é notório que, nos últimos anos, os *Aglomerados frágeis e consolidados* (Tipos 7 e 8) têm sofrido um processo de adensamento e aquecimento do mercado imobiliário informal com respectivo aumento de preços, não só nas áreas

mais centrais. Parte desse processo se deve às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, ao removerem famílias de um local, acabam inflacionando outros locais, mesmo que muito distantes do primeiro. Eis o que tem sido constatado, por exemplo, em Ribeirão da Neves e Esmeraldas. Em Juatuba, há novas ocupações nos bairros Jardim das Alterosas e Francelinos, de pessoas vindas de Betim e de Mateus Leme. Os novos *Agglomerados frágeis* estão distantes da sede, mais próximos aos municípios vizinhos de onde se origina o “transbordamento” da população, dificultando ainda mais as ações das prefeituras.

Para responder a essas situações, os PRFS da RMBH adotam como princípios fundamentais a *garantia da função social da propriedade e o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas*. Remoções são recomendadas apenas em casos de risco geológico ou ambiental, ocupações sob linhas de transmissão ou em faixas de domínio, ou quando há necessidade de desadensamento, abertura ou alargamento de vias e implantação de infra-estrutura. Teoricamente, as famílias removidas devem ser reassentadas em áreas próximas, embora se saiba que isso nem sempre é possível e que a própria noção “necessidade” de remoção também dá margem a ações autoritárias.

Para a permanência da população nas ocupações e a eventual disponibilização de áreas para o reassentamento, os PRFS propõem “cardápios” de instrumentos diversos do Estatuto da Cidade, de modo que haja abertura para que, no momento da aplicação, o corpo técnico-administrativo (não a população) discuta as opções mais viáveis para cada assentamento. Delimitação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), transferência de título em pela aplicação da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), doação da terra e Usucapião compõem frequentemente. Também estão previstas medidas mais comuns, como aprovação e registro de áreas parceladas ou legalização individual por emissão de título com ônus para o proprietário. Operações urbanas consorciadas compõem apenas em casos específicos, sobretudo para *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 6) não legalizados. Para citar apenas alguns exemplos: Lagoa Santa e Confins prevêm usucapião, remoção, parcelamento e registro individual, mas não desapropriação nem desafetação (o equivalente à desapropriação quando se trata

de terra pública). A desapropriação também não comparece nos PRFS de Caeté, Taquaraçu de Minas, Mário Campos e Sarzedo. Em Taquaraçu, a medida preferida é o parcelamento com registro individual de lotes, havendo também usucapião e doações. Já Sarzedo enfatiza a CDRU e a Complementação de Urbanização como medidas aplicáveis às 17 ocupações mapeadas no município.

No entanto, a enunciação apenas genérica desses instrumentos nos PRFS e nos Planos Diretores, sem regulamentação por outras leis municipais, torna remota a execução dos avanços propostos. As entrevistas nas prefeituras, embora ainda insuficientes para uma compreensão plena dos problemas cotidianos vivenciados pela população e pelas administrações municipais, apontam questões concretas nesse sentido. Quando perguntamos quais dos instrumentos do Estatuto da Cidade presentes no respectivo Plano Diretor são utilizados de fato, as respostas foram quase sempre evasivas. Muitos técnicos municipais estão convencidos de que quaisquer instrumentos que atacam o direito de propriedade privada são inviáveis na prática. Assim, o Direito de Superfície e a Outorga Onerosa, por exemplo, são considerados aplicáveis, mas medidas como o IPTU progressivo e outras que alterariam a reprodução de gentrificação e irregularidade nos territórios municipais são descartadas. Segundo os técnicos, gerariam conflitos políticos e econômicos que as administrações não estão dispostas a enfrentar. Ao mesmo tempo, faltam experiências próximas que inspirem ações mais incisivas e aumentem a confiança na aplicabilidade de instrumentos jurídicos para além das alternativas conservadoras. Para vencer tais dificuldades e possibilitar uma execução justa dos PRFS seria necessário um processo de conscientização que incluísse a população interessada. Sua própria avaliação dos benefícios e prejuízos de cada instrumento do Estatuto da Cidade e as reivindicações feitas a partir disso seriam cruciais para modificar as práticas políticas e administrativas.

Outra questão muito evidenciada nas entrevistas é o descompasso entre programas federais, com suas agendas e pré-requisitos para a captação de recursos, e os problemas enfrentados pelas prefeituras no dia-a-dia. Em muitas delas não existe órgão especificamente responsável pela habitação ou suficientemente estruturado nesse sentido. As

secretarias de assistência social, meio ambiente, obras e planejamento urbano dividem as atribuições para possibilitar algum acesso a programas federais e para atender às demandas e reivindicações pontuais da população. Esse atendimento se dá muitas vezes pela solução imediata de casos de risco ou precariedade habitacional sem o acionamento de programas específicos e de uma maneira que até reforça e perpetua situações irregulares. De modo análogo, falta pessoal para a fiscalização de loteamentos e obras. Em muitos municípios os técnicos da prefeitura só vão a campo quando solicitado pelo setor de obras ou planejamento ou pela vizinhança.

Essas situações podem ser vistas como uma maneira assistencialista de enfrentar os problemas urbanos, mas, por outro lado, indicam que os planos e programas federais, cuja estrutura é fundamentalmente a mesma para municípios de quaisquer tamanhos, não correspondem à realidade administrativa e financeira dos municípios menores. Muitos problemas são, de fato, resolvidos com maior

eficácia fora dessas estruturas. Caberia então pensar, no nível metropolitano, instrumentos, mecanismos e programas que possam responder com sistematicidade às demandas locais imediatas e oferecer meios para facilitar suas soluções pelas prefeituras e pela população dos municípios menores.

Moradias rurais

A relativa dispersão espacial das moradias rurais faz com que as decisões de um indivíduo ou uma família acerca do espaço privado e seu entorno imediato pouco ou nada afetem seus vizinhos. Por isso, as compreendemos como situações em que uma instância única (a família ou um grupo pequeno) produz o espaço ao longo do tempo. A forma como se dá essa produção está diretamente vinculada à própria relação entre a moradia e o trabalho, mais do que ao tamanho da unidade rural em que a moradia está implantada. Nesse sentido, o grupo das moradias rurais inclui, em princípio, três tipos (Figura 5). No entanto, os dados acerca das moradias

Figura 5: Moradias rurais.
Fonte: PDDI-RMBH, Produto 6, 2010.

MORADIAS RURAIS tendem a ser:

- dispersas e com difícil acesso a serviços e facilidades urbanas;
- de ambientes e edificações produzidas por uma instância única (família ou pequeno grupo) ao longo do tempo;
- diretamente caracterizadas pela relação entre moradia e trabalho;
- diretamente afetadas pela relação da produção rural com o meio urbano.

(10) Unidade agrária familiar

Moradias associadas a atividade agropecuária, extrativista e agroindustrial de base familiar (a família é a principal força de trabalho)

Empreendimentos produtivos individuais ou coletivos de pequeno porte (assentamentos, acampamentos, vilas rurais, quilombos rurais, cooperativas rurais)

Trabalho autônomo, ainda que em situação de vulnerabilidade (proprietários, posseiros ou comodatários) ou com remuneração do proprietário (meeiros, parceiros, arrendatários).

Sujeitos a situações de vulnerabilidade




(11) Unidade agrária empregadora

Empreendimentos produtivos de médio ou grande porte (> 4 módulos fiscais)

Moradia de trabalhadores empregados, de baixa renda, sujeitos a situações de vulnerabilidade




(12) Unidade agrária não produtiva

Latifúndios improdutivos

Fazendas, sítios e chácaras de lazer

Pouca ou nenhuma atividade agropecuária

(Inclui áreas ambientalmente frágeis ou de preservação impróprias à produção rural)




rurais que obtivemos em entrevistas, oficinas participativas e pesquisas acadêmicas existentes são muito mais escassos do que os dados acerca das moradias urbanas. Assim, mais do que qualquer outra coisa, os apontamentos que seguem indicam a necessidade de investigações mais sistemáticas sobre esse tema, que é essencial a quaisquer políticas habitacionais metropolitanas.

Muitos municípios da RMBH preservam tradições rurais que vêm se tornando atração turística, mas não apenas isso. Em Florestal e Itatiaiuçu, antigas fazendas foram transformadas em sítios de final de semana, com produtividade bem mais alta do que a dos chacreamentos típicos para alta renda. Na zona urbana desses municípios, ou de Rio Manso, Itaguara e Mário Campos, os habitantes zelam, eles mesmos, pela qualidade do espaço cotidiano e se organizam coletivamente com mais facilidade do que nas grandes cidades; a população se mobiliza, por exemplo, para a construção de novas moradias para imigrantes recentes, fazendo com que também a prefeitura municipal se envolva.

Entendemos que a questão da moradia rural vai muito além de uma preservação de tradições antigas, romantizadas em hotéis-fazenda. Trata-se, na verdade, de possibilitar a criação de novas relações entre campo e cidade na RMBH, como, aliás, já vem ocorrendo em alguns municípios. Os Projetos de Assentamento do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) em Brumadinho, Betim, e Nova União, assim como os acampamentos nesses últimos dois municípios e em Esmeraldas, ou, ainda, os projetos “rurubanos” das Brigadas Populares, apontam para interações entre o rural e urbano que podem vir a ter um caráter emancipatório.

Como constata Silva (2008), é patente a intenção de um “retorno ao campo” de parte da população que em décadas passadas foi forçada a migrar para os centros urbanos. As entrevistas que esse pesquisador realizou em assentamentos do MST na RMBH indicam que se trata de famílias que passaram pela dura experiência de trabalhar nas cidades, muitas vezes com empregos na construção civil ou em outros setores com condições precárias de trabalho. A motivação para retornar ao campo é, na interpretação de Silva, a possibilidade de “autonomia e liberdade em relação ao próprio corpo,

trabalho e na administração do seu próprio tempo” (Silva, 2008, p.19), o que contrasta curiosamente com o desejo de um emprego formal; alguns direitos tabalhistas parecem não mais valer a troca pela total heteronomia em relação ao próprio corpo e ao próprio tempo. Evidentemente, essa população, que passou pela experiência urbana, não se restringirá a reproduzir antigas tradições rurais, mas poderá constituir novos modos de vida e, portanto, também novas formas de moradia. As 519 grandes propriedades improdutivas da RMBH passíveis de desapropriação, somadas aos inúmeros parcelamentos vagos e às imensas reservas de terra de empresas mineradoras ofereceriam espaço suficiente para isso.

Comentário final

A Tipologia de espaços cotidianos aqui apresentada foi elaborada a partir das características da RMBH, mas seus tipos e variáveis mais importantes, com algumas adequações, poderão ser úteis para uma aplicação em outras regiões, já que os processos históricos que produziram os tipos de espaços cotidianos da RMBH estão longe de serem únicos. No contexto do Plano Diretor dessa Região, a perspectiva é que se consiga estruturar instrumentos de troca de informações e experiências entre agentes públicos, técnicos, sobretudo, e cidadãos em geral, a partir da Tipologia proposta. Seu intuito é que possamos abordar o espaço cotidiano microlocal não apenas como algo de ‘singular’ (isolado e desarticulado), mas como algo de ‘particular’, no sentido de Hegel: o singular que está em relação dialética com o universal, ou, mais concretamente, com o espaço metropolitano, com seus organismos de planejamento e gestão, com entidades do terceiro setor e outros grupos locais de interesses afins.

Referências bibliográficas

- CATALDI, Giancarlo; MAFFEI, Gian Luigi; VACCARO, Paolo. Saverio Muratori and the Italian school of planning typology. *Urban Morphology*, n. 6 (1), p.3-14, 2002.
- HAMDÍ, Nabeel. *Small change: about the art of practice and the limits of planning in cities*. London: Earthscan, 2004.
- HARVEY, David. The Right to the City. *New Left Review*, nº 53, setembro-outubro, 2008, s.p. Disponível em: www.newleftreview.org/?view=2740. Último acesso: 20/01/2010.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade [1968]. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *The Production of Space* [1974]. Oxford: Blackwell, 1991.

MCIDADES, Secretaria Nacional de Habitação. *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília, 2009.

SILVA, Carlos Eduardo Mazzeto. Dinâmica dos projetos de Assentamento de Reforma Agrária na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Programa de pós-graduação em Geografia – Instituto de Geociências, UFMG, Belo Horizonte, 2008.

Entrevistas com técnicos das prefeituras de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano, realizadas entre março e maio de 2010.

Quinze Oficinas Participativas do PDDI-RMBH realizadas entre fevereiro e outubro de 2010.