

Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole

The right to the everyday space: housing and autonomy in the master plan of a metropolis

Silke Kapp

Resumo

A proposição de Henri Lefebvre de um direito à cidade tem sido amplamente utilizada em meios acadêmicos e extra-acadêmicos, com tendência a uma certa banalização. O presente artigo retoma alguns aspectos dessa proposição aqui considerados fundamentais, para então discutir sua relação com a ordem jurídico-urbanística inaugurada pelo Estatuto da Cidade, particularmente no que diz respeito aos princípios de participação e autonomia. A terceira parte explora uma possibilidade de ampliação concreta da autonomia coletiva na escala microlocal, partindo dos estudos da temática habitacional elaborados para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH). Ainda com base nesses estudos, a quarta parte sintetiza os entraves à autonomia nas instituições existentes, e a última parte expõe a proposta de uma Tipologia de espaços cotidianos para estruturar articulações que a favoreçam.

Palavras-chave: espaço cotidiano; habitação; autonomia; planejamento; Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Abstract

Lefebvre's proposition of a right to the city has been widely used in academic and extra-academic circles, with a tendency to oversimplification. This paper resumes some aspects of this proposition that we consider fundamental, and then discusses their relationship to the legal order inaugurated by the City Statute, particularly with regard to the principles of participation and autonomy. The third part explores a possibility of concrete amplification of collective autonomy at the microlocal scale, drawing from studies developed for the Master Plan for the Integrated Development of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (Brazil). Also based on these studies, the fourth part summarizes the barriers to autonomy in the existing institutions, and the last part outlines the proposal for a typology of everyday spaces to structure articulations that could favor it.

Keywords: everyday space; housing; autonomy; planning; Metropolitan Region of Belo Horizonte.

Imaginar a cidade

Há uma entrevista do psicólogo social Erich Fromm à rede de televisão norte-americana ABC no ano de 1958 em que, a certa altura, ele se diz a favor do socialismo desde que o termo não fosse identificado com o regime então em vigor na União Soviética, mas com “uma sociedade na qual o objetivo da produção não é o lucro, mas o uso, na qual o cidadão individual participa de modo responsável no seu trabalho e em toda a organização social, e na qual ele não é um meio empregado pelo capital” (Fromm, 1958). O jornalista Mike Wallace, reproduzindo o discurso típico da grande mídia ocidental, retruca que o trabalhador que não fosse empregado do capital se tornaria empregado do Estado e estaria numa situação ainda pior. E Fromm, como que solicitando ao interlocutor e ao público a ultrapassagem do raciocínio polarizado entre uma ou outra forma de dominação social, responde: “Temos sido incrivelmente imaginativos em tudo o que diz respeito à técnica e à ciência. Mas quando se trata de mudanças nos arranjos sociais, tem nos faltado totalmente a imaginação” (Fromm, 1958).

Uma tal imaginação para mudanças nos arranjos sociais também me parece imprescindível à concepção de direito à cidade formulada por Henri Lefebvre. Como sugere Harvey (2012, p. xiii), a gênese dessa concepção pouco antes dos eventos de maio de 1968 provavelmente deva mais ao ativismo nas ruas e vizinhanças de Paris do que à tradição intelectual em que ela (também) se apóia. O pleito de Lefebvre não é simplesmente um pleito pela satisfação de necessidades definidas ou induzidas na cidade e na sociedade,

tais como são. Pelo contrário, trata-se de “prospectar as novas necessidades, sabendo que tais necessidades são descobertas no decorrer de sua emergência e que elas se revelam no decorrer da prospecção” (Lefebvre, 2001 [1968], p. 125). O direito à cidade é o direito de imaginar e realizar a cidade, continua e concomitantemente. Lefebvre associa esse processo aos procedimentos artísticos e propõe “pôr a arte ao serviço do urbano” para abrir uma “práxis e *poiesis* em escala social” (Lefebvre, 2001 [1968], pp. 134-135).

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (Lefebvre, 2001 [1968], p. 135; grifos do autor)

A expressão lefebvriana tem estado na pauta das discussões nacionais e internacionais, acadêmicas e extra-acadêmicas, especialmente entre grupos que intencionam uma ou outra forma de resistências à globalização de modelo neoliberal e à governança corporativa das cidades que ela tende a promover. Além de inúmeras publicações e da *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, são exemplos nesse sentido conferências como *Rights to the City: Citizenship, Democracy and Cities in a Global Age* (Toronto, 1998) e *Rights to the City* (Roma, 2002), diversos eventos no Fórum Social Mundial, movimentos como o *Right to the City Alliance* (EUA) e o *Recht auf Stadt-Netzwerk* (Alemanha), e legislações como a Lei de Desenvolvimento Territorial na Colômbia e o Estatuto da Cidade no Brasil.

Nesse contexto de difusão relativamente ampla, o significado da expressão “direito à cidade” se tornou objeto de disputa. Diversos autores têm protestado contra sua banalização como simples análogo ou somatório do acesso ampliado a serviços e equipamentos de habitação, saúde, educação, transporte e lazer. Mitchell (2003) discutiu em profundidade o que significaria habitação e apropriação da cidade no sentido lefebvriano, muito além da acomodação de cada família numa unidade habitacional de determinado padrão. Harvey (2008) vem tentando resgatar o caráter emancipatório do direito à cidade, enfatizando que se trata “do exercício de um poder coletivo de dar uma nova forma ao processo de urbanização”. Souza (2010, p. 319) argumenta que sua “trivialização e corrupção” tende a tornar essa expressão inútil para quaisquer propósitos críticos. Merrifield (2011) retoma as possibilidades de transformação criativa hoje, explorando um artigo tardio em que o próprio Lefebvre abandona a ideia do direito à cidade (“entrega-a ao inimigo”) por considerá-la ultrapassada “quando a cidade se perde numa metamorfose planetária” (Lefebvre, 1989). E principalmente Purcell (2002) se opôs, já há alguns anos, a leituras superficiais, “escavando” as proposições de Lefebvre até as últimas consequências:

[...] o direito à cidade de Lefebvre é um argumento para mudar profundamente tanto as relações sociais do capitalismo quanto as estruturas vigentes de cidadania democrático-liberal. Seu direito à cidade não é uma sugestão de reforma, nem visa a uma resistência fragmentada, tática, passo-a-passo. Sua ideia é em vez disso uma convocação para uma reestruturação radical de relações sociais,

políticas e econômicas na cidade e para além dela. (Purcell, 2002, p. 101)

Segundo Purcell, a diferença entre o direito à cidade intencionado por Lefebvre e as ideias que têm sido veiculadas em seu nome equivale à diferença entre uma democratização parcial das decisões hoje tomadas na esfera do Estado e uma democratização radical de todas as decisões que afetam a produção do espaço urbano, isto é, também daquelas hoje tomadas na esfera do capital. Isso significaria nada menos do que uma rearticulação mundial de escalas de governança, com a substituição da atual hegemonia do Estado-nação por uma hegemonia das cidades governadas diretamente por seus habitantes. Os resultados disso são inteiramente abertos, imprevisíveis, porque não se limitariam à redistribuição socialmente mais justa das possibilidades disponíveis, nem estacionariam diante dos entraves operacionais determinados pelas instituições existentes. Elas mobilizariam aquele tipo de imaginação solicitado por Erich Fromm, mas nada garante que levariam a um estado de coisas que, nas perspectivas que a cidade e a sociedade atual oferecem, fosse considerado ideal.

Reformar a cidade

No Brasil, a resposta à chamada crise urbana centrou-se por décadas na ideia da reforma urbana; e reforma, como se sabe, não é revolução, pois ocorre dentro de estruturas e instituições sociais existentes. Inaugurada formalmente com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 (Bonduki e Koury,

2010), a mobilização por essa ideia se tornou mais expressiva com a elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana (Silva, 1991), parcialmente acatada nos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A regulamentação desses artigos pelo Estatuto da Cidade, que pode ser considerada uma conquista dos movimentos e entidades reunidos no Fórum Nacional da Reforma Urbana, permite afirmar que “o Brasil incorporou formalmente a noção de ‘direito à cidade’ em [seu] sistema legal” (Fernandes, 2007, p. 202). O processo possibilitou a criação de uma ordem jurídico-urbanística na qual as chamadas funções sociais da propriedade e da cidade são declaradas prioritárias, bem como a criação de um Ministério das Cidades para articular políticas habitacionais e urbanas, um Sistema Nacional e um Fundo Nacional de Habitação, e inúmeros órgãos e conselhos estaduais e municipais para detalhá-las e pô-las em prática.

Na perspectiva de transformação radical, aberta e imprevisível que Lefebvre levanta, a incorporação do direito à cidade num sistema legal existente seria contraditória. Há de se convir então que o direito à cidade institucionalizado no Brasil não tem caráter revolucionário. Declaradamente, a “bandeira de luta” da reforma urbana desde os anos 1980 visa, sobretudo, a amenizar a dicotomia entre cidade legal e clandestina, cidade moderna e precária, cidade rica e pobre (Silva, 1991, p. 7). A questão é se esse enquadramento mais limitado constituirá um dos muitos expedientes de neutralização das energias críticas nessa sociedade ou se ele pode avançar paulatinamente rumo a mais espaços de democracia direta. No primeiro caso, caberia aplicar-lhe o argumento de Tushnet (1984), de que o engajamento por

leis, planos e instrumentos jurídicos tende a ser inútil porque, no melhor dos casos, resulta em documentos de conteúdo escorregadio e de uma linguagem que permite apropriações por agendas opostas, ao ponto de simplesmente legitimar o *status quo*. No segundo caso, caberia o contra-argumento de Mitchell (2003), de que pressões populares podem, sim, levar o Estado de Direito a proteger os socialmente mais fracos e a fortalecer agendas emancipatórias.

Erminia Maricato, que foi responsável pela defesa da Emenda perante a Comissão de Sistematização da Constituinte e teve importantes atuações na Prefeitura de São Paulo e no Ministério das Cidades, assumiu recentemente a alternativa mais pessimista. Ela diagnostica que o ciclo de mobilização no Brasil se encerrou sem alcançar “uma mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades” (Maricato, 2011, p. 77). A disputa dos capitais por localização e pelo valor de uso complexo das cidades, a indústria imobiliária e as operações especulativas continuam muito mais determinantes na produção do espaço urbano do que qualquer participação popular nas decisões do Estado ou qualquer função social da propriedade. Muito se fez em termos institucionais, abriram-se alguns canais novos, houve um aprimoramento politicamente correto dos discursos (inclusive das frentes mais conservadoras) e um aporte significativo de meios, mas as cidades estão piorando e os supostos avanços dificilmente chegam aos meandros do cotidiano, seja da própria população, seja da administração pública ou do trabalho técnico. Enquanto isso, “o ideário da ‘reforma urbana’ que tem o ‘direito à cidade’ ou a justiça urbana como questão central [...] parece ter se evaporado” (Maricato, 2011, p. 29).

Cardoso e Silveira (2011) chegam a conclusões semelhantes, se bem que não tão categóricas, acerca dos Planos Diretores elaborados a partir do Estatuto da Cidade: intenções e objetivos relevantes estão em toda parte, mas há poucas medidas e estratégias concretas para sua realização. Poder-se-ia acrescentar que esse efeito estava quase pré-programado no Estatuto porque, paradoxalmente, a mesma legislação federal que estabelece a função social da propriedade torna sua aplicação inteiramente dependente das instâncias legislativas e executivas municipais (e aos agentes privados capazes de influenciá-las localmente), dando-lhes poder suficiente para procrastinar tal aplicação por mais algumas décadas. Soma-se a isso a incoerência de programas federais mais recentes, cujos recursos podem atropelar o mais bem intencionado planejamento municipal, como vem ocorrendo em muitos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida ou do Programa de Aceleração do Crescimento.

Por outro lado, assumindo a alternativa menos pessimista, pode-se considerar que a formalização de direitos que o Estatuto oferece, com todas as suas limitações, também protege e fortalece interesses tradicionalmente obliterados nas legislações urbanas brasileiras; ou, indo um pouco mais longe, que “a reforma da ordem legal é uma das principais condições para transformar a natureza do processo de desenvolvimento urbano” (Fernandes, 2007, p. 208). Uma condição, no entanto, não significa realização. Mesmo a possibilidade de reformar a cidade – sem revolucioná-la por ora – dependerá da mobilização continuada e crítica da imaginação coletiva para criar suas formas concretas.

Nesse sentido, uma fragilidade fundamental do Estatuto é o papel acessório que nele se atribui à participação popular. Não que ela não seja mencionada inúmeras vezes. Mas as menções têm justamente aquele caráter vago criticado por Tushnet (1984). Como Souza (2006, p. 221) analisa com muita contundência, “a maneira como o Estatuto a esta se refere é, quase sempre, indefinida – admitindo-se uma interpretação que privilegie, a depender da Prefeitura, um processo deliberativo ou meramente consultivo – ou então a tônica é claramente consultiva”. Discutimos em outra ocasião (acrescentar depois) que a participação institucionalizada, orquestrada por técnicos e administradores públicos para satisfazer exigências formais, não é apenas insuficiente, mas perniciosa. Ela não constitui um “degrau” numa “escada da participação” (Arnstein, 1969) cujo topo seria a autogestão ou a autonomia coletiva dos habitantes da cidade (Souza, 2001), mas burocratiza, frustra e arrefece o engajamento. Isso vale muito particularmente para o contexto de intervenções em áreas habitadas pela população política e economicamente mais pobre, isto é, naquelas porções da cidade para as quais a ideia da reforma urbana e o próprio Estatuto foram formulados. Nesse âmbito, técnicos e administradores tendem a tomar a participação como uma tarefa entre outras, a ser realizada pelo “pessoal do social” (os assistentes sociais que compõem as equipes de órgãos públicos e empresas privadas) sem influência decisiva sobre os processos e produtos de intervenções urbanísticas ou construções novas.

Ora, a participação não é apenas uma entre outras ideias relacionadas ao direito à cidade. Ela é seu cerne. Talvez a escolha

do termo seja infeliz, porque participação, independentemente do adjetivo que a qualifique (plena, verdadeira, genuína, etc.), sempre sugere uma outra instância, não composta pelos próprios “participantes”, que determina e coordena o processo. Isso vale mais ainda para a sua especificação como participação popular, pois se há o popular, deve haver o não popular.

Qualquer interpretação do significado político da palavra “povo” tem de partir do fato singular de, nas línguas europeias modernas, ela designar sempre também os pobres, os deserdados, os excluídos. Uma mesma palavra nomeia, assim, tanto o sujeito político constitutivo [da democracia] como a classe que de fato, senão de direito, está excluída da política. (Agamben, 2010, p. 31)

Ampliar e concretizar o direito à cidade para além das legislações exige criar possibilidades, não apenas de maior participação popular, mas de autonomia socioespacial, isto é, possibilidades para que diferentes coletividades adquiram o direito e a capacidade de definir a produção do espaço, em contraposição à heteronomia ou à definição dessa produção por instâncias alheias. O dilema nesse raciocínio – ao qual volto em seguida – é a escala de abrangência de tais “coletividades”.

Direito à cidade e espaço cotidiano

As concepções delineadas acima constituíram algumas das balizas de uma abordagem da temática habitacional elaborada sob coordenação da autora no contexto dos estudos para o

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), aprovado em 2011.¹ Não obstante suas especificidades, as contradições dessa situação são aplicáveis a muitas outras. Como um plano que está inserido em estruturas institucionais relativamente convencionais, inclusive no que diz respeito à participação, poderia abrir caminho para uma produção do espaço com maior autonomia?

Habitar a cidade, no sentido enfático do “direito à obra [...] e à apropriação” (Lefebvre, 2001, p. 135), significa poder determinar como se quer habitar, incluindo as características de espaços privados e públicos, as relações entre uns e outros, com o meio natural, com a vizinhança imediata e mediata, com as centralidades e redes urbanas mais abrangentes e assim por diante. As políticas públicas de habitação no Brasil estão longe dessa compreensão ampla. Quando são destinadas à produção de novos espaços de moradia, via de regra, partem da premissa de grande conjuntos de uso exclusivamente habitacional, com unidades-padrão para famílias-padrão e espaços coletivos e públicos tratados, senão como sobra entre edificações, como circulação ou equipamento de uso predefinido e monitorado.

Tomem-se por exemplo as recomendações do Ministério das Cidades para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que sugerem que os municípios comecem por “conhecer [quantitativamente] o conjunto das necessidades habitacionais e dimensionar os recursos necessários” (MCidades, 2009, p. 171). Esse dimensionamento de recursos deve ser feito por faixas de renda, com base no custo praticado por unidade habitacional convencional

("vertical e horizontal") e no valor médio da terra no respectivo setor urbano (MCidades, 2009, p. 173). Ainda que se trate apenas de uma estimativa e que o processo possa, em teoria, incluir a concepção de novos parâmetros urbanísticos e tipos arquitetônicos, a quantificação ocorre num momento em que, do ponto de vista operacional, é improvável que uma prefeitura consiga elaborar e orçar alternativas concretas para espaços específicos ou novas organizações da produção por associações, cooperativas e outras entidades comunitárias. A tendência é que sejam reproduzidos processos e rotinas já consolidados e que elas acabem sendo mantidas mais tarde. Existem exceções como os empreendimentos autogestionários, mas quantitativamente são pouco expressivas.

Já políticas e programas destinados à melhoria de assentamentos existentes tendem a reproduzir procedimentos de urbanização da cidade formal, também heterônomos. A população é convidada a participar de processos cuja estrutura está prefixada e nos quais suas informações e opiniões têm pouco ou nenhum peso diante de ditames técnicos, econômicos e burocráticos. Embora seja preferível a processos sem nenhuma participação, essa modalidade de "participação restrita ou instrumental" (Azevedo, 2008, p. 90) satisfaz o princípio de gestão democrática apenas formalmente e, como já indicado, até dificulta avanços para a autonomia. O direito à moradia entendido nesses termos contradiz o direito à cidade em vez de ampliá-lo.

Para tentar fugir a tais entendimentos naturalizados, a abordagem da temática habitacional do PDDI-RMBH se deu com foco no que denominamos espaço cotidiano. O conceito foi introduzido em analogia à vida cotidiana:

se essa última é "aquilo que 'resta' quando se subtraem todas as atividades distintas, superiores, especializadas, estruturadas" (Lefebvre, 1991, p. 97), espaço cotidiano seria o que resta quando se subtraem espaços 'distintos, superiores, especializados, estruturados', como monumentos e redes e equipamentos urbanos de amplo alcance. Define-o o fato de não demandar organização para funções especializadas, nem tampouco organização por especialistas. Mas o cotidiano não é como uma "planície" contraposta aos "picos" dos momentos criativos; ele é o "solo fértil" no qual surgem avanços criativos e no qual eles são reincorporados (Lefebvre, 1991, p. 87; cf. Lefebvre, 2002).

O espaço cotidiano seria, assim, a menor escala de um exercício concreto do direito à cidade entendido como direito coletivo de transformá-la. A autonomia na sua produção implica que grupos locais e microlocais determinem seus processos e desenvolvam-nos ao longo do tempo. Essa possibilidade está focada em relações de vizinhança, na negociação e ação numa coletividade territorial, na capacidade de solucionar diretamente e sem complexos mecanismos burocráticos os fatores de desconforto de ambientes privados, coletivos ou públicos, nas oportunidades de transformar rotinas ou levar a cabo empreendimentos criativos, na perspectiva de definir serviços ou equipamentos disponíveis.

O dilema dessa proposição é, como já indicado acima, a abrangência de uma tal "menor escala" e sua articulação com as demais. Assim como as atividades especializadas não são da ordem da vida cotidiana, mesmo que muita gente se envolva com elas diariamente, um grande equipamento urbano não é um espaço cotidiano segundo essa definição,

mesmo que muitos o frequentem todos os dias. Só cabem no espaço cotidiano assim definido porções urbanas cuja influência seja relativamente limitada. No entanto, como determinar esse limite? E como evitar o paroquialismo? Como fugir do fechamento dessas porções urbanas sobre si mesmas que, no pior dos casos, resulta em guetos com autoritarismos locais e sem nenhuma articulação política mais ampla? O já citado Purcell (2006) formulou críticas contundentes nesse sentido, batizando de *local trap* a crença de que a escala local teria uma virtude inerente e seria sempre e necessariamente mais propícia à justiça social (ou socioespacial) do que a grande escala.

A armadilha local [*local trap*] na literatura sobre a democracia urbana está na pressuposição de que a restituição da autoridade produzirá maior democracia. Assume-se que quanto mais localizadas as instituições de governo, mais democráticas serão. Mais especificamente, o pressuposto é que quanto mais autonomia a população local tiver sobre sua área urbana, mais democráticas e justas serão as decisões sobre aquele espaço. (Purcell, 2006, p. 1925)

O principal argumento contra a hipóstase da escala local é que ela abre mão de outras articulações, sem nem mesmo examiná-las, e assim abre mão também da constituição democrática de coletividades amplas, organizadas, por exemplo, em redes e não em ilhas territoriais. Tudo isso acaba por favorecer as agendas às quais o “localismo” pretende se contrapor, já que em escala regional, nacional ou global deixa de lhes fazer qualquer oposição. Experiências de produção relativamente autônoma de habitações e vizinhanças nas décadas de 1960 e 1970 abriram caminho

para a redução de investimentos públicos nas comunidades pobres. Tome-se, por exemplo, os programas de autoajuda do Banco Mundial incitados por John F. C. Turner, que Mike Davis critica: “elogiar a práxis dos pobres tornou-se uma cortina de fumaça para revogar compromissos estatais históricos de reduzir a pobreza e o déficit habitacional” (Davis, 2006, p. 81). Seria importante, no entanto, compreender até que ponto as tentativas de incremento da autonomia na escala microlocal engendradas por Turner e outros se fragilizaram por falta de uma discussão mais abrangente da economia política da produção social do espaço. Como nota Cardoso (2008, p. 31), Turner pressupõe um processo evolutivo de integração social concomitante ao desenvolvimento econômico dos países “atrasados”, deixando de lado as desigualdades estruturais que marcam esse desenvolvimento e que não serão eliminadas pelo simples crescimento. Na mesma linha dos advogados da nova direita, os engajados nessa autonomia restrita tenderam a identificá-la com “empreendedorismo” (Frank, 2000, p. 35; cf. Ronneberger, 2008).

Por outro lado, assim como não cabe uma hipóstase da escala local ou microlocal, não cabe seu oposto. O espaço cotidiano e particularmente a habitação não constituem, em si mesmos, um equipamento ou serviço que possa ser determinado a partir de um planejamento em escala metropolitana. Mesmo que ele fosse plenamente participativo, não poderia contemplar as características específicas que definem qualidades e mazelas de cada pequena porção do território. Então, é preciso admitir a impossibilidade de que se faça jus a todas as nuances da escala microlocal em discussões de tal abrangência, em vez de ceder à “propensão

ao gigantismo” (Schumacher, 1981) estimulada por uma aparente eficiência técnica e administrativa. Além de anular qualidades microlocais e possibilidades de ação dos habitantes ao longo do tempo, ela favorece as interferências sistemáticas de instâncias “superiores” no cotidiano – essa “mistificação profissional das atividades cotidianas” (Turner, 1976, p. 26) por administradores, sanitaristas, urbanistas, arquitetos e afins – que certamente não garante maior justiça social e, ainda por cima, perpetua a dominação social na forma da tutela.

No processo de discussão da temática da habitação no PDDI-RMBH, entendemos que uma saída possível para esse dilema seria um planejamento metropolitano que, em vez de projetar esse ou aquele modo de vida, garantisse alguns limites à interferência das operações de grande escala nas menores porções urbanas e, ao mesmo tempo, oferecesse condições favoráveis para que essas porções se articulassem entre si e com escalas mais abrangentes. Qualquer espaço cotidiano numa metrópole sofre, com maior ou menor intensidade, impactos metropolitanos produzidos por fenômenos como dinâmica imobiliária, investimentos públicos, grandes empreendimentos produtivos, condições ambientais ou estrutura de transporte e mobilidade. O planejamento deveria ajudar a criar uma relação de forças mais equilibrada entre essas escalas, removendo obstáculos a uma maior autonomia microlocal, examinando como instâncias de governança mais abrangentes podem apoiar ações nessa escala e ampliando as possibilidades de constituição de redes entre espaços cotidianos microlocais.

A abordagem então se desdobrou em duas partes, cujos resultados estão sintetizados nos dois próximos itens deste

texto. A primeira parte consistiu num exame de como o espaço cotidiano comparece nas estruturas institucionais existentes, incluindo marcos regulatórios, programas públicos habitacionais e práticas das prefeituras municipais. Seu objetivo foi evidenciar em que medida cada uma dessas instâncias promove ou interdita as possibilidades de autonomia, considerando mecanismos participativos, estrutura de gestão, incentivos a associações e cooperativas de habitação e de construção, e o caráter mais ou menos determinista das legislações quanto às formas urbanas e edificadas. Disso resultou um diagnóstico que, embora se refira a dados colhidos na RMBH,² pode ser lido como uma análise qualitativa mais geral dos efeitos que a nova ordem jurídico-urbanística baseada na noção de direito à cidade gerou até agora. A segunda parte consistiu numa tentativa de estruturar, mediante uma tipologia de espaços cotidianos, as articulações futuras entre porções distintas e por vezes dispersas no território, mas que têm características semelhantes quanto à inserção metropolitana e à resposta aos impactos dela decorrentes.

Estruturas instituídas e autonomia no espaço cotidiano

Uma característica que perpassa todas as instâncias de regulação, planejamento e gestão habitacional que examinamos nos estudos para o PDDI-RMBH é o fato de mencionarem e até enfatizarem a participação popular e a função social da cidade e da propriedade, mas não levarem esses princípios às últimas

consequências, nem reverterem rotinas provenientes da tradição de produção heterônoma pública e privada.

A análise comparativa dos Planos Diretores de 22 dos 34 municípios da RMBH mostrou que a maioria foi elaborada ou revisada após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e adere aos seus princípios e instrumentos. No entanto, talvez pelo fato de terem sido elaborados em grande parte por terceiros e com participação social reduzida (ao menos os registros a esse respeito são escassos e surpreendentemente semelhantes entre si), os Planos Diretores trazem pouca articulação entre tais princípios e as especificidades locais. Muitos destacam o incentivo a formas alternativas de construção, à criação de cooperativas, associações e sindicatos habitacionais autogestionários e à capacitação de iniciativas coletivas por meio de assessoria técnica, sem explicitar como isso seria implementado. Já as parcerias com o setor privado para a implementação de programas habitacionais são estimulados mediante operações urbanas consorciadas e flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo. Alternativas de menor porte, mais pulverizadas do que os grandes empreendimentos privados, quase não aparecem senão abstratamente. Com relação à regularização jurídica de assentamentos consolidados, há uma tendência de reconhecimento do direito individual de propriedade plena, desconsiderando a titulação coletiva no caso de regularização por usucapião em imóveis privados, bem como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso, previstas no Estatuto da Cidade.

Depois dos Planos Diretores, os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

seriam o instrumento mais importante para que os municípios construíssem suas políticas habitacionais. No período dos estudos para o PDDI-RMBH (2009-2010), esses planos não estavam concluídos em nenhum município da RM. Em contrapartida, quase todos os Planos de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS), que deveriam se basear nos respectivos PLHIS, haviam sido elaborados em função de uma mudança na alocação de recursos federais que estabeleceu a exigência do PRFS para acesso ao Programa de Aceleração do Crescimento (Orientação operacional nº 12, de 30/10/2009).

Os Planos de Regularização da RMBH resultantes dessa antecipação seguem as fórmulas de regularização consolidadas em Belo Horizonte, a partir dos princípios da função social da propriedade e do direito da população de permanecer nas áreas ocupadas. Remoções são recomendadas apenas em casos de risco ou quando há necessidade de desapensamento e implantação de infraestrutura. Em tese, 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 dê margem a ações autoritárias. Os PRFS propõem “cardápios” de instrumentos do Estatuto da Cidade, para que o corpo técnico-administrativo (não a população) discuta mais tarde as opções mais viáveis para cada assentamento: delimitação e regulamentação de ZEIS, transferência de título pela aplicação da Concessão de Direito Real de Uso, doação e Usucapião, além de aprovação e registro de áreas reparceladas e legalização individual por emissão onerosa de título.

No entanto, a enunciação genérica desses instrumentos nos PRFS e nos Planos

Diretores, sem regulamentação por outras leis municipais, torna rara sua execução. As entrevistas nas prefeituras apontaram questões concretas nesse sentido. Quando perguntamos quais dos instrumentos do Estatuto da Cidade presentes nos respectivos Planos Diretores têm sido 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 são considerados aplicáveis, mas medidas como o IPTU progressivo e outras que alterariam a lógica de especulação, gentrificação, vacância e irregularidade 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 menos conservadores. Para vencer tais dificuldades e possibilitar uma execução justa dos planos 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 evidenciada nas entrevistas foi o descompasso entre programas federais, com suas agendas e pré-requisitos, e os problemas enfrentados pelas prefeituras no dia a dia. Em muitas delas não existe nenhum órgão especificamente responsável pelas políticas habitacionais e urbanas (a RMBH inclui 14 municípios com menos de 20 mil habitantes e 14 municípios – não os mesmos – com menos

de 100hab/km²). As secretarias de assistência social, meio ambiente, obras e planejamento urbano dividem as atribuições para possibilitar algum acesso a programas federais e atender a demandas 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 situações irregulares. 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 os programas federais, cuja estrutura é fundamentalmente a mesma para municípios de quaisquer tamanhos, não correspondem à realidade administrativa e financeira dos municípios menores. Ainda que o estabelecimento de prazos para a elaboração dos diversos planos municipais tenha decorrido da “necessidade de que [o Estatuto da Cidade] não se transformasse imediatamente em “lei que não pega” antes mesmo de ser experimentado” (Rolnik et al., s.d., pp. 33-34), os prazos acabam transformando os planos em meros instrumentos de acesso a recursos. Em vez de “leis que não pegam”, acumulam-se planos que não refletem a realidade urbana, não têm reflexo nessa realidade e constituem apenas expedientes burocráticos sem nenhuma possibilidade de inovações locais e microlocais a partir de uma participação ampla.

Outro imenso entrave a transformações nesse sentido são os normativos da Caixa Econômica Federal. Não apenas inúmeras famílias se engajam em programas participativos e depois são reprovadas na análise de crédito,

como também os normativos induzem à uniformização das soluções técnicas e espaciais. Dado que a Caixa toma os imóveis financiados por garantia, seus agentes privilegiam os processos e produtos que estão habituados a financiar e fiscalizar, vale dizer, aqueles usuais em empreendimentos com fins lucrativos. Como nos tempos do Banco Nacional de Habitação, não se estruturou “qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporassem o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades” (Bonduki, 2009, p. 74). A atual política nacional inclui processos participativos na elaboração dos planos urbanos e habitacionais e propõe programas de autogestão, mas faltam arranjos institucionais mais adequados a essa e outras formas alternativas de gestão. Tais arranjos são mencionados, mas, na prática, os recursos continuam geridos pela Caixa, agente operador de todos os programas com recurso da União e agente financeiro da grande maioria.

Quanto ao Programa Minha Casa Minha Vida, ele promove empreendimentos habitacionais financiados com recursos públicos, mas propostos, planejados e executados por empresas privadas, à revelia de toda a ordem jurídica instituída a duras penas para uma – ainda que relativa – democratização. Dado que as rotinas de produção das empresas são mais lucrativas quando repetidas em grande escala, empreendedores e construtores têm pressionado as prefeituras para acatar empreendimentos de prédios de apartamentos com 500 unidades (limite máximo do Programa). Esse pressuposto é conflitante com a estrutura do espaço urbano de muitos municípios, onde lotes vagos

providos de infraestrutura estão pulverizados e a verticalização contrasta agressivamente com as construções existentes e com os hábitos da população. As prefeituras se veem diante de um impasse, pois as propostas lhes chegam como que em pacotes fechados e os técnicos desconhecem arranjos produtivos que envolvam as comunidades e viabilizem empreendimentos menores. Resta-lhes a implantação em novas áreas, mesmo quando a malha urbana existente comportaria moradias em número suficiente.

À medida que aumenta essa “sinergia” entre capital privado e programas públicos, a ideia da autogestão dos empreendimentos pelos futuros moradores tem sido deixada de lado. Muitas prefeituras parecem conhecer apenas os mutirões geridos pelo poder público, nos quais a participação da população nada mais visa do que a reduzir custos. Belo Horizonte é o único município da RMBH onde houve empreendimentos autogestionários na década de 1990 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 Secretaria Municipal de Habitação, embora seus resultados sociais sejam assumidamente mais positivos do que os da gestão pública. Assim, a previsão de que o PMCMV enfraqueceria os movimentos sociais urbanos se confirma na RMBH (Arantes e Fix, 2009). Assim como os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento destinados às favelas, o PMCMV tem gerado uma onda de produção heterônoma, que não potencializa, mas esfaca os processos de aprendizado para a autonomia iniciados anteriormente, num período de pouquíssimas políticas habitacionais.

Em suma, a análise no âmbito municipal mostrou que ainda são escassos os instrumentos para promover a autonomia ou, pelo menos, ampliar uma participação mais efetiva. Há uma retórica de democratização, enquanto legislações e rotinas frequentemente impedem que decisões sejam de fato tomadas pelos habitantes. Com as devidas ressalvas, isso vale também para a infinidade de agentes públicos e privados envolvidos na questão habitacional, de organismos internacionais a movimentos sociais, de empresas a entidades do terceiro setor e universidades. Seja qual for o foco de uma entidade, o engajamento no tema da habitação traz ganhos peculiares, tais como o acesso a recursos, a melhoria da imagem corporativa ou o incremento de capital político. No entanto, constatamos de modo geral a predominância de uma abordagem convencional. A meta da regularização fundiária é central, sem que se questione, por exemplo, o título de propriedade individual em contraposição à possibilidade de propriedade coletiva. Ao lado da regularização, promove-se a produção de unidades habitacionais novas nos moldes dos clássicos conjuntos habitacionais horizontais ou verticalizados, tendo por pressuposto a gestão ou execução dos empreendimentos pelo capital privado. Até mesmo a porção mais consolidada dos movimentos sociais pela moradia está afinada com essa abordagem. Na contramão, encontramos os movimentos sociais mais frágeis, a própria sociedade civil não organizada, bem como algumas instituições de pesquisa, que tentam abordagens mais abertas e mais condizentes com o direito à cidade como direito de transformar a cidade. O desafio seria conseguir articular entre esses extremos, introduzindo

perspectivas de maior abertura nas instâncias que hoje tendem a promover uma massificação de soluções convencionais.

Tipologia de espaços cotidianos

Como já mencionado, um segundo desdobramento da abordagem da temática habitacional nos estudos para o PDDI-RMBH consistiu numa tipologia de espaços cotidianos, isto é, numa ferramenta conceitual para descrever diferentes situações típicas de moradia e ambiente urbano na RMBH. Seu objetivo é estruturar as articulações futuras, tanto no planejamento metropolitano e municipal, como em novas formas de planejamento pela população e na relação entre as diferentes escalas que isso implica.

Uma tipologia é uma maneira de descrever um conjunto de fenômenos organizando-os de acordo com suas características.³ A escolha dessas características ou variáveis define a tipologia, isto é, a lógica de articulação entre os tipos, que não é hierárquica, mas pode ter diferentes níveis de generalidade ou especificidade. Dada a diversidade dos espaços cotidianos da RMBH, uma tipologia que refletisse cada um de seus meandros seria inútil, porque teria a mesma complexidade. Inversamente, uma tipologia ordenada por alguns critérios universalmente aplicados a quaisquer espaços também significaria reduzir a realidade. Por essa razão, procuramos extrair as variáveis mais decisivas a partir de dados do Censo, das análises, entrevistas e oficinas, de bases cartográficas e aerofotogramétricas disponíveis e de pesquisas acadêmicas existentes acerca

dos espaços em questão (sobretudo estudos de caso). Cristalizou-se por fim um aspecto elementar, que se reflete nas formas visíveis dos espaços cotidianos da RMBH, tanto quanto em seus processos de transformação e suas potencialidades: o próprio grau de autonomia ou heteronomia da população no que diz respeito às decisões sobre espaço urbano, incluindo o impacto das dinâmicas metropolitanas nesses espaços. A partir disso definimos quatro grandes grupos, a cada um dos quais corresponde um critério primário de diferenciação, que leva aos Tipos propriamente ditos, elencados no Quadro 1.

O grupo denominado Conjuntos abrange as situações em que um planejamento centralizado define arruamento, parcelamento, equipamentos e edificações numa única operação ou em operações conjugadas. O empreendimento assim planejado e construído define, por si só, um ambiente urbano, uma vizinhança específica ou, enfim, um certo 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

Quadro 1 – Tipos de espaços cotidianos da RMBH

Conjuntos	Parcelamentos	Aglomerados	Moradias rurais
... são situações em que as decisões mais relevantes sobre a moradia e seu ambiente imediato 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 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 1.000m ²)	(8) Aglomerado consolidado	(11) Unidade agrária empregadora
(3) Conjunto de classe média ou alta	(6) Parcelamento de lotes grandes (> 1.000m ²)	(9) Aglomerado histórico	(12) Unidade rural não produtiva

Fonte: PDDI-RMBH, Produto 6, 2010.

modificado. Os empreendimentos desse grupo, encontrados na RMBH, são sempre: grandes (alguns com 5 mil habitantes ou mais), por isso mesmo implantados em áreas periféricas (que podem se tornar centrais em razão de um processo posterior); destinados a um público numa faixa de renda específica, nunca a um público heterogêneo; promovidos pelo poder público ou pelo capital privado (nunca pelos futuros moradores); formalmente homogêneos e até monótonos; com espaços públicos e coletivos predeterminados (funcionalistas); e regularizados juridicamente ou com irregularidades de solução relativamente simples. Tudo isso vale para os três tipos incluídos no grupo dos Conjuntos: Conjunto de interesse social, Conjunto popular e Conjunto de classe média a alta.

Tais tipos se diferenciam entre si primariamente pela faixa de renda do público ao qual se destinam ou pelo qual são ocupados ao longo do tempo. Assim, por exemplo, uma característica decisiva para todos os espaços cotidianos, a sua localização na metrópole, têm consequência muito distintas para os Conjuntos de interesse social e Conjuntos de classe média a alta. Os primeiros, quando implantados em periferias sem articulação urbana tendem a degradar rapidamente não apenas pela de falta de acesso a oportunidades de trabalho e renda (que afeta igualmente áreas periféricas de outros tipos), mas também pelo fato de que o espaço é definido, restringe ao extremo as possibilidades de criação de trabalho e renda por iniciativa dos próprios moradores. O desenvolvimento socioeconômico só se dá por iniciativa externa, que, via de regra, precisa ser realizada ou estimulada pelo poder público, ou então pela própria expansão da malha urbana, mas que implica também uma ameaça de

expulsão da população mais pobre. Já nos Conjuntos de classe média a alta a questão da localização urbana se apresenta de modo inverso. 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, mas tendem a criar sua articulação urbana com a própria implantação, além de gerar também novos Aglomerados frágeis em suas proximidades, já que raramente preveem moradias ou serviços para os trabalhadores dos quais dependem.

O grupo denominado Parcelamentos, o mais comum na malha urbana da RMBH, abrange as situações em que a estrutura urbana e as parcelas com suas respectivas edificações são decididas por instâncias diferentes e em tempos diferentes. A estrutura urbana é fruto de um planejamento 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 os proprietários ou usuários dispõem, dentro das limitações postas pela legislação – mais ou menos efetiva – ou pela vizinhança. O critério primário de diferenciação no grupo dos Parcelamentos é o tamanho das parcelas – lotes grandes, médios ou pequenos – que também define muito de sua inserção na dinâmica urbana (como comentado adiante). Não foi adotada a distinção primária de parcelamentos regulares e irregulares porque entre a situação de plena regularidade e a de total irregularidade os matizes são inúmeros. Também não foi utilizada a distinção primária por bairros populares, médios, de alto padrão e de luxo, como o faz a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas

e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD) no monitoramento do mercado imobiliário formal de Belo Horizonte. Como essa classificação se baseia na renda média dos chefes de família, não registra o grau de heterogeneidade na renda da população residente, que é o principal indicio de integração ou segregação socioespacial. Cabe observar ainda que estão incluídos no tipo Parcelamentos de lotes pequenos aqueles iniciados pela própria população, tais como as ocupações por movimentos sociais organizados. Essas iniciativas têm reproduzido a lógica dos parcelamentos formais, sempre na perspectiva de regularização posterior: as decisões são tomadas num único momento e segundo um plano geral, que define lotes individuais de propriedade privada.

Uma característica decisiva dos diferentes tipos de Parcelamentos é como são afetados pela dinâmica urbana (sobretudo imobiliária) e, inversamente, afetam essa dinâmica. Dado que as edificações nas parcelas estão a cargo de inúmeras iniciativas e decisões individuais, que se fazem ao longo do tempo, há certa inércia em relação a novas ações planejadas pelo poder público e em relação à própria produção capitalista do espaço em grande escala. 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. Já a ocupação das parcelas tem, pelo contrário, relativa flexibilidade, especialmente quando se trata de parcelas de dimensões médias (entre 360m² e 1000m²). Elas possibilitam mudanças de usuários e usos, alteração e substituição das edificações, adensamento, verticalização e até alterações subdivisão ou remembramento de

lotes. Assim, as parcelas absorvem, acomodam e amortecem mudanças condicionadas por dinâmicas urbanas 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 a estrutura urbana tende a permanecer a mesma, até um ponto de colapso.

Já o grupo denominado Aglomerados abrange situações em que a estrutura urbana tem um grau de flexibilidade mais próximo ao de suas parcelas (em muitos casos não formalizadas como lotes). Isso inclui as cidades históricas, tanto quanto as ocupações mais recentes que não tiveram planejamento técnico prévio. A fluidez espacial e as possibilidades de negociação são maiores do que nos tipos do grupo parcelamentos: pedaços do terreno de um vizinho são usados como passagem, ventilação ou depósito, e eventualmente comprados ou alugados; o lote privado tem seus limites rigorosamente definidos apenas com a ação externa de regularização. Assim, os aglomerados de todos os tipos se caracterizam, não tanto pela ausência total de planejamento, mas por planejamentos contínuos, mais ou menos fragmentados ou coletivos. Um dos maiores atrativos das cidades históricas está justamente na diversidade de seus espaço urbanos, nas surpresas e peculiaridades que proporcionam: 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.

As vilas e favelas da RMBH apresentam, em muitos casos, qualidades semelhantes.

A grande diferença entre os apreciados núcleos históricos e as depreciadas ocupações informais 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, distribuição e reprodução da atividade mineradora (Monte-Mór, 2001), puderam dispor de grande parte dos conhecimentos e recursos disponíveis no período de seu desenvolvimento e tiveram um ritmo de crescimento mais compatível com decisões, negociações e ajustes feitos ao longo do tempo. Na RMBH do século XX, pelo contrário, esse desenvolvimento paulatino e aberto ficou reservado aos pobres e exposto a toda espécie de cataclismos, enquanto os recursos para a urbanização se concentraram em instâncias que operam via planejamento técnico centralizado, tais como o poder público e o grande capital privado.

Ações e programas públicos para a melhoria de aglomerados consolidados e a consolidação ou eliminação de aglomerados frágeis têm sido reunidos sob a bandeira da regularização fundiária, que também abrange loteamentos irregulares e conjuntos degradados. A escolha dessa bandeira 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, como situação jurídica, não é o problema mais importante, nem é exclusividade dos pobres. Mais importante é sua conjunção com a precariedade, a falta de

infraestrutura, o risco e a vulnerabilidade social. Cabe perguntar então se, no século XXI, daremos continuidade a esse padrão ou se há outros procedimentos possíveis, 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 microlocal. Em lugar de congelar a cidade histórica e “tecnificar” a favela, talvez haja maneiras para que diversidade e imprevisibilidade existam sem precariedade.

A relativa dispersão espacial das Moradias Rurais, o último dos quatro grandes grupos da tipologia em questão, faz com que as decisões de um indivíduo ou uma família acerca do espaço cotidiano pouco ou nada afetem seus vizinhos: são 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 rural, mais do que ao tamanho da unidade rural em que a moradia está implantada. Embora os dados que obtivemos nas prefeituras e em trabalhos acadêmicos acerca das moradias rurais sejam muito mais escassos do que os dados acerca das moradias urbanas, é possível afirmar que muitos municípios da RMBH preservam tradições rurais. Há zonas urbanas com características de cidades pequenas, interioranas, onde os habitantes zelam, eles mesmos, pela qualidade do espaço cotidiano e organizam-se coletivamente com mais facilidade do que nos grandes centros. Contudo, 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. Projetos de assentamento e acampamentos, assim como os projetos “rururbanos” das Brigadas Populares, apontam interações entre o rural e urbano de 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. 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. Ao mesmo tempo, há na RMBH 519 grandes propriedades improdutivas passíveis de desapropriação, além de inúmeros parcelamentos vagos e imensas reservas de terra de empresas mineradoras que devem ser incluídas no planejamento.

Uma observação final

Nos estudos para o PDDI, baseamos na tipologia acima resumida as ações da “Política metropolitana integrada de direito ao espaço cotidiário: moradia e ambiente urbano”, que constituiu o produto final do trabalho da equipe. Entre outras coisas, essa proposta de política incluiu: um acordo metropolitano de regulamentação de instrumentos urbanísticos, que poderiam ser estruturados conforme os tipos em questão; um programa de apoio à gestão dos espaços cotidianos, também estruturado

a partir deles; e de um conjunto de interfaces digitais abertas a toda a população para aumentar a disponibilidade e a troca de informações. A tipologia deveria facilitar a cooperação entre prefeituras e, sobretudo, a organização coletiva dos habitantes, já que lugares de mesmo tipo tendem a compartilhar problemas, interesses e possibilidades de ação.

De qualquer modo, considero que a compreensão ampliada (não restrita aos técnicos) das relações entre os diferentes espaços cotidianos e deles com operações e dinâmicas metropolitanas mais amplas seria essencial à possibilidade de maior autonomia coletiva dos habitantes da cidade numa articulação metropolitana congruente e politicamente expressiva. Em pesquisas de campo nas vilas, favelas e periferias de Belo Horizonte, realizadas mais recentemente com a mesma equipe, vem se tornando cada vez mais evidente que boa parte da população ignora como aqueles espaços se constituem, os direitos que – com todas as limitações – a legislação atual lhes confere, bem como a existência de muitos outros grupos em situações espaciais semelhantes. A construção de canais de compartilhamento entre esses grupos a partir de uma estrutura capaz de criar conexões pertinentes – a tipologia é uma proposta nesse sentido, mas haverá outras – pode criar uma base comum de informações acerca do território e uma base comum de acesso a essas informações no território, favorecendo tanto as atuações das prefeituras, quanto as atuações de associações de moradores e entidades afins, inclusive para discutir com elas (as prefeituras) e em outros fóruns quais serão os rumos das cidades. Grupos locais poderiam decidir diretamente sobre a utilização dos espaços públicos, as intervenções de melhoria numa vizinhança, os padrões

urbanísticos, etc., na pequena escala e poderiam se inserir em processos mais abrangentes tendo maior conhecimento e clareza na defesa de seus interesses. Mesmo que (ainda) não haja nenhuma revolução, poderíamos alcançar ganhos

rumo a um direito mais concreto à cidade e romper a inércia de uma tradição que, por ora, não incorporou esse direito nas suas práticas e rotinas, mesmo que muitos de seus agentes o tenha incorporado em suas intenções.

Silke Kapp

Arquiteta e doutora em Filosofia. Professora associada da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
kapp.silke@gmail.com

Notas

- (1) **Nomes dos membros da subequipe envolvida com a área temática, bem como os nomes dos coordenadores gerais do PDDI-RMBH e alguns dados sobre seu contexto institucional, serão inseridos posteriormente, dependendo do parecer.** O material apresentado deste ponto em diante é fruto do trabalho conjunto da equipe, mas eventuais inconsistências ou lacunas da interpretação e do formato dados 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). Os estudos da temática habitacional para o PDDI-RMBH abrangeram também outras questões que não são discutidas aqui, tais como: redução da vacância, regularização fundiária, tratamento de Zonas Especiais de Interesse Social, áreas de risco e áreas centrais, etc.
- (2) Além das fontes documentais, as informações foram obtidas mediante entrevistas em todas as prefeituras municipais e oficinas participativas. As entrevistas foram realizadas entre março e maio de 2010, sempre com técnicos responsáveis pela política urbana e habitacional. As oficinas participativas foram conduzidas pela subequipe de Mobilização Social do PDDI-RMBH, não sendo especificamente dedicadas aos temas habitação e espaço cotidiano. Mas elas forneceram dados adicionais, permitiram conhecer posturas de outros atores institucionais e reforçaram muitos dos relatos obtidos nas entrevistas.
- (3) No campo da arquitetura e do urbanismo, o conceito de tipologia é comumente aplicado a edificações – e até erroneamente confundido com a noção de modelo –, enquanto a descrição de ambientes urbanos se faz por morfologia, isto é, uma classificação das formas urbanas (cf. Cataldi et al., 2002). Contudo, a tipologia proposta contempla também processos e características que não se refletem necessariamente nas formas físicas, como taxa de vacância das edificações, arranjos produtivos ou irregularidade fundiária.

Referências

- AGAMBEN, G. (2010). "O que é um povo?" In: DIAS, B. e NEVES, J. (org.). *A política dos muitos. Povo, Classes e Multidão*. Lisboa, Tinta da China.
- ARANTES, P. e FIX, M. (2009). Pacote habitacional de Lula é a privatização da política urbana. *Correio da Cidadania*, 29/7/2009.
- ARNSTEIN, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the Institute of American Planners*, v. 34 (4), pp. 216-224.
- AZEVEDO, S. de (2008). Estratégias de gestão. *MCidades, Secretaria Nacional de Habitação. Política Habitacional e a Integração de Assentamentos Precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília.
- BONDUKI, N. (2009). "Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula". *Brasil em Desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, IPEA.
- BONDUKI, N. e KOURY, A. P. (2010). Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, São Paulo, 10.120, Vitruvius.
- CARDOSO, A. L. (2008). Contextualização/Caracterização. *MCidades, Secretaria Nacional de Habitação. Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília.
- CARDOSO, A. L. e SILVEIRA, M. C. (2011). "O Plano Diretor e a Política de Habitação". In: SANTOS JÚNIOR, O. e MONTANDON, D. (org.) *Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ.
- CATALDI, G.; MAFFEI, G. L. e VACCARO, P. (2002). Saverio Muratori and the Italian school of planning typology. *Urban Morphology*, 6 (1), pp. 3-14.
- DAVIS, M. (2006). *Planeta Favela*. São Paulo, Boitempo.
- FERNANDES, E. (2007). Constructing the 'right to the city' in Brazil. *Social Legal Studies*, v. 16 (2), pp. 201-210.
- FRANK, B. (2000). "New right/new left: an alternative experiment in freedom". In: HUGHER, J. e SADLER, S. (org.). *Non-plan: essays on freedom, participation and change in modern architecture and urbanism*. Oxford, Architectural Press.
- FROMM, E. (1958). Entrevista a Mike Wallace. Disponível em: http://www.hrc.utexas.edu/multimedia/video/2008/wallace/fromm_erich_t.html. Acesso em: 30/9/2011.
- HARVEY, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, n. 53, s.p. Disponível em: www.newleftreview.org/?view=2740. Acesso em: 20/1/2010.
- _____. (2012). *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution*. Londres/Nova York, Verso.
- LEVEBRE, H. (1989). Quand la ville se perd dans une métamorphose planétaire. *Le monde diplomatique*, n. 422, pp. 16-17.
- _____. (1991). *The production of space*. Oxford, Blackwell.

- LEVEBRE, H. (2001 [1968]). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- _____. (2002). *Critique of everyday life*. Londres, Verso.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MCIDADES, Secretaria Nacional de Habitação (2009). *Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília.
- MERRIFIELD, A. (2011). *The right to the city and beyond: notes on a Lefebvrian re-conceptualization*. *City*, v. 15, n. 3-4, pp. 468-476.
- MITCHELL, D. (2003). *The right to the city. Social justice and the fight for public space*. Nova York/Londres, Guilford.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. (2001). *Gênese e estrutura da cidade mineradora*. Cedeplar/Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- PURCELL, M. (2002). Excavating Lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, n. 58, pp. 99-108.
- _____. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*, v. 43, n. 11, pp. 1921-1941.
- ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. e NAKANO, K. (s.d). *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. Disponível em: http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf. Acesso em: 5/10/2011.
- RONNEBERGER, K. (2008). "Henri Lefebvre and urban everyday life: in search of the possible". In: GOONEWARDENA, K. et al. (org.). *Space, difference, everyday life: reading Henri Lefebvre*. Nova York/Londres, Routledge.
- SCHUMACHER, E. F. (1981). *O negócio é ser pequeno*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SILVA, A. A. da (1991). *Reforma urbana e o direito à cidade*. São Paulo, Pólis.
- SILVA, C. E. M. (2008). *Dinâmica dos projetos de Assentamento de Reforma Agrária na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Programa de pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SOUZA, M. L. de (2001). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2006). *A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2010). Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. *Interface*, v. 2(1), pp. 315-333.
- TURNER, J. F.C. (1976). *Housing by people*. Nova York, Marion Boyars.
- TUSHNET, M. (1984). An essay on rights. *Texas Law Review*, n. 62, pp. 1363-1412.

Texto recebido em 7/out/2011
Texto aprovado em 22/abr/2012

Kapp, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul/dez 2012.

ERRATA

Página	Onde se lê:	Leia-se:
467	“(acrescentar depois)”	“(Kapp e Baltazar, 2011)”
480	“os direito que – com todas as limitações”	“os direitos que – com todas as limitações”
481	“(1) Nomes dos membros da subequipe envolvida com a área temática, bem como os nomes dos coordenadores gerais do PDDI-RMBH e alguns dados sobre seu contexto institucional, serão inseridos posteriormente, dependendo do parecer.”	O PDDI-RMBH, contrado 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.
482		“KAPP, Silke. BALTAZAR, Ana Paula. The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy. <i>Bulletin of Latin American Research</i> . v. 31, p.160-173, April 2012.”