

## ZONEAMENTO URBANO: TÉCNICA DE PLANEJAMENTO OU MECANISMO DE APROPRIAÇÃO? \*

*Ruben George Oliven*

O manual de planejamento urbano da Associação Internacional de Administradores Municipais define zoneamento urbano como sendo "a divisão de uma comunidade em zonas para o fim de regular o uso da terra e dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da população".<sup>1</sup>

Como objetar a um procedimento aparentemente tão técnico e neutro e cuja intervenção visaria criar uma harmonia urbana já que de acordo com o mesmo manual, "chegou-se à conclusão de que as comunidades devem ser divididas em zonas, cada uma com seu regime especial, porque um regulamento único, aplicável à comunidade inteira, não seria adequado às várias partes da cidade, que diferem bastante em caráter e função. (...) O zoneamento baseia-se legalmente no poder do Estado de promover a saúde, a segurança, a moral e o bem-estar geral da comunidade"?<sup>2</sup>

---

\* Trabalho apresentado no simpósio "Dilemas do Urbanismo: Zoneamento Urbano", realizado em julho de 1979, em Fortaleza na 31.<sup>a</sup> Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, sob o patrocínio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

1. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS, **Planejamento Urbano**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965, p. 306.
2. *Id.*, *ibid.*

A concepção que rege este tipo de conceito e a consequência dela oriunda é a divisão funcional do espaço como forma de combater o que é comumente rotulado de "crise urbana". Esta concepção remonta a uma longa tradição de pensadores e arquitetos e chega a seu ápice na famosa Carta de Atenas. Ela alicerça-se, em última análise, numa visão arquitetônica da questão social. Ou seja: seria possível mudar a qualidade da vida social transformando somente os aspectos físicos da cidade.

Um modo alternativo de encarar o zoneamento urbano se constitui em considerá-lo como um mecanismo de apropriação do solo urbano em função dos interesses do capital e das classes dominantes e de expulsão das classes dominadas para áreas cada vez mais periféricas e geralmente não ou mal atendidas por serviços públicos e infra-estrutura.

Este tipo de concepção alternativa considera também que qualquer legislação sobre o uso do solo urbano em uma sociedade de classes, por mais vazada que seja em termos técnicos e aparentemente neutros, não passa de um mecanismo para reforçar e legitimar este processo.

Esta visão, ao analisar o zoneamento urbano, não o considera como uma mera e natural decorrência do crescimento da cidade, mas como sendo o resultado da divisão técnica e social do trabalho que está no bojo do processo capitalista de produção. A lógica que rege esta divisão do trabalho e do espaço, é óbvio, não decorre de meras necessidades técnicas, mas da dinâmica do processo de acumulação de capital numa sociedade de classes.

É, portanto, necessário enfatizar que a lógica que preside a acumulação de capital leva inevitavelmente a um tipo de crescimento urbano em que se acentua uma segregação funcional e social do espaço urbano. Enquanto isto não ficar claro toda discussão sobre o uso do solo urbano será estéril justamente por estar ancorada em premissas falsas.

Não se trata obviamente de inventar novas "técnicas" de zoneamento urbano ou de acusar os planejadores de incompetentes ou destituídos de imaginação criadora, pois a questão não reside no plano técnico ou legal mas no plano econômico e político.

Trata-se de uma área na qual o Estado tem um papel central através dos mecanismos que utiliza para reforçar e assegurar a apropriação diferencial do solo e dos serviços, como a regulamentação do uso do solo, os financiamentos habitacionais, a permissão para lotear, as remoções, a alocação desigual de recursos para a infra-estrutura e os serviços sociais.

Pouco importam as justificativas que nos são apresentadas para legitimar o zoneamento: necessidade de deslocar indústrias poluentes para áreas mais distantes; imperativo de sanear áreas "insalubres" localizadas no coração da cidade (leia-se erradicação de favelas e cortiços: o projeto CURA está aí para isto); necessidade de criar vilas populares sob o argumento de resolver o problema habitacional de populações de baixa renda (leia-se remoção e transferência da força de trabalho para a periferia); conveniência de criar áreas residenciais com altas taxas de ocupação do solo sob o argumento de resolver o problema de moradia da classe média baixa (leia-se criação de conjuntos habitacionais); conveniência da criação de áreas residenciais com baixas taxas de ocupação do solo e amplas áreas verdes sob o argumento de preservar o equilíbrio ecológico (leia-se criação de bairros residenciais e condomínios horizontais para as camadas privilegiadas de altas rendas), etc.

Todas estas e possíveis outras justificativas ocultam o fato fundamental de que o que preside a segregação funcional do espaço numa sociedade capitalista é a sua divisão em classes e a lógica da acumulação do capital e que "os diferentes processos que levam a uma verdadeira hierarquização dos espaços urbanos são reforçados pela propriedade privada dos solos e pelos mecanismos de formação de seus preços".<sup>3</sup>

Tudo isto remete à questão central de que o planejamento urbano é essencialmente uma atividade política com sérias repercussões econômicas e sociais. Compreender isto significa encarar o planejamento urbano como um campo onde se dá confronto entre os interesses de diferentes classes sociais no que diz respeito ao uso do solo e dos serviços urbanos.

A questão da democracia não pode ficar restrita apenas a seus aspectos mais formais; ela necessariamente tem de passar pelo controle político do planejamento urbano, o que faz parte da estratégia do fortalecimento da sociedade civil no atual estágio da vida política brasileira.

---

3. ASCHER, François & GIARD, Jean. **O Urbanismo e a Política**. Lisboa, Editorial Estampa, 1976, p. 81.