

# ZONEAMENTO: ANÁLISE POLÍTICA DE UM INSTRUMENTO URBANÍSTICO

**Antonio Octávio Cintra**

## **Zoneamento: uma política na berlinda**

Cada uma das numerosas profissões que hoje se exercem dentro das burocracias públicas tem um ângulo particular pelo qual olha a realidade em que o governo vai intervir. Parte da compreensão das políticas públicas requer, precisamente, o estudo dos distintos enfoques profissionais que conformam as medidas do governo.

Alguns estudiosos do papel das profissões nas políticas públicas têm proposto chamar "paradigma" ao prisma particular pelo qual cada grupo profissional enfoca e trata a realidade. O termo, diretamente tomado do clássico trabalho de Thomas Kuhn sobre as revoluções científicas e adaptado ao contexto das profissões (1), refere-se ao corpo de crenças compartilhadas pelas comunidades de profissionais: crenças sobre a natureza da realidade, sobre as seqüências de causa e efeito nelas operantes, sobre o que constitui "problema" e sobre a terapia a ele aplicável.

Nos paradigmas profissionais combinam-se elementos heterogêneos. Neles se refletem o "estado da arte" nas disciplinas científicas que servem de base ao enfoque profissional, como também valores culturais, os preconceitos e "ídola" diversos, as racionalizações dos interesses gerados pela estrutura de poder e prestígio vigentes na profissão ou advindos da vinculação desta às ideologias que expressam as clivagens de interesse da sociedade global.

Quando a matéria-prima com que lida uma profissão são os próprios seres humanos em sua vida social, é inevitável que os valores, as posturas políticas e o lastro ideológico adquiram maior peso no paradigma profissional. Daí a necessidade de um escrutínio atento desse paradigma, pois é preciso discernir o que é cientificamente afiançado ou tecnicamente imperativo, do que é escolha política ou viés ideológico do profissional que orienta a política pública. O *cui bonum* passa a ser, então, a indagação primeira na análise política dos programas governamentais, aos quais as diversas profissões imprimem seu estilo.

Neste texto, subteremos o "paradigma" dos planejadores urbanos, num de seus componentes mais conhecidos — o zoneamento ou plano de uso do solo — a um exame preliminar de eficácia como ferramenta da intervenção na realidade e de significação sócio política no âmbito da sociedade urbana.

A centralidade do zoneamento no ferramental do planejador urbano é indiscutível. Basta percorrer os numerosos Planos Diretores e Planos de Desenvolvimento Local Integrado preparados para cidades e regiões metropolitanas em nosso país para nos convenceremos disso. Os planos desembocam sempre na proposta de uma lei do uso do solo, quando não se reduzem a esta.

Mas a visão do zoneamento não tem permanecido invariável ao longo do tempo. Ao contrário, nos exames de consciência aos quais os planejadores urbanos hoje se submetem, através de seus representantes mais conscientes do próprio papel social, o zoneamento, mesmo com sua titulação mais nova — planos de ocupação do solo — pareceria figurar, às vezes, entre seus pecados, se não mortais, pelo menos veniais. Esses questionamentos, porém, se dão ainda, sobretudo, no plano individual ou dentro dos círculos acadêmicos. Não chegaram a provocar grandes mudanças no âmbito da política pública, na qual os planos de uso do solo ainda são remédio plenamente acreditado.

O zoneamento, como bandeira desfraldada por um movimento profissional, teve, de início, cores bastante conservadoras. Nos Estados Unidos, por exemplo, ao surgir, o zoneamento visava, no fundo, à proteção das vizinhanças de classe média e alta de contágios sociais. Nas propostas de zoneamento, as residências unifamiliares, típicas dessas vizinhanças, deveriam ser escudadas contra as ameaças de invasão de outros usos. Sob o rótulo "outros

usos" se escondiam outras classes sociais, categorias sócio-econômicas ou grupos étnicos menos nobres. Repare-se que nisso o "zoneamento" se parecia com outras propostas reacionárias surgidas nas cidades americanas, nas primeiras décadas deste século. Uma dessas propostas era, por exemplo, a idéia de substituir os prefeitos eleitos por gerentes municipais que seriam responsáveis perante uma comissão de "homens bons" da comunidade, em vez de perante o eleitorado maior. Nesse eleitorado, os imigrantes e os pobres tinham peso eleitoral, que era preciso contrabalançar pelo artifício do gerente municipal substituindo o prefeito político e, portanto, não sensível aos eleitores pobres.

Apesar dessas origens e conotação inicial, o zoneamento passou com o tempo a exibir traços mais sedutores, que lhe deram inegável prestígio perante os planejadores urbanos. Planejadores nada reacionários não apenas o aceitaram, mas chegaram mesmo a ver nele traços altamente desejáveis. Isso tem ocorrido entre nós também.

Como entender tal evolução? Um exame mais detido das posturas profissionais típicas no planejamento urbano pode esclarecê-la.

Ao lado das orientações ideológicas do planejador, se mais à esquerda ou mais à direita no espectro político, há uma dimensão relevante ao longo da qual podemos referenciar-lhe a postura. Trata-se de sua orientação diante de pares de valores tais como: *centralização decisória x descentralização*, *dirigismo x espontaneísmo*, *burocratismo x participação "de baixo para cima"*, *planejamento de comando x planejamento participatório*, entre outros (2). Os planejadores têm, em geral, tendido mais para as primeiras escolhas de cada par. Em parte, a própria vinculação do planejador ao governo, tendo nele seja o empregador, seja o principal contratante, induziria essa opção. Se se planeja, é porque os mecanismos de mercado (e, por generalização, os movimentos espontâneos) não estão produzindo bens *coletivos* necessários ou os estão produzindo em qualidade não aceitável, quantidade insuficiente, ou ambas as coisas ao mesmo tempo. É fácil, portanto, extrapolar e propor como função do planejador a recomposição, mecanismo por mecanismo, peça por peça, segundo uma proposta detalhada, da realidade urbana, que é vista como matéria informe, desorganizada, caótica mesmo, apenas recuperável pelo planejamento. Os modelos do planejamento integrado, compreensivo ou unitário, se ajustam como luva a essa perspectiva e a reforçam. Nesses modelos, o planejador deveria imprimir à urbe uma intencionalidade, através de um plano de conjunto, para guiar as ações do poder público e do setor privado nos anos futuros, com vista à obtenção de uma cidade organizada.

Essa postura de planejamento poderá acoplar-se a visões ideológicas progressistas, que encaram hostilmente os mecanismos de mercado. A atuação dos loteadores, especuladores imobiliários e grupos privados de modo geral, é vista — e quase sempre com razão — como nociva ao público. Daí, a ver todos os mecanismos espontâneos como negativos, é só um passo. Um terceiro passo pode ser dado estendendo-se a visão negativa ao próprio processo político representativo, pelo qual se expressem os interesses grupais.

O zoneamento é uma política atraente. Significa a imposição, pelo poder público, de limitações ao uso da propriedade privada, faceta pela qual já normalmente atrai o planejador ansioso de ver o governo tolhendo os abusos dos poderes privados. O zoneamento também cativa pela promessa de impor ordem num desenvolvimento espontâneo que, pela lógica acima explicitada, é encarado como caótico e nocivo ao bem público. Em modalidades extremas, a própria mistura de usos, tão natural em qualquer cidade (como naturais são algumas formas de repulsão mútua de usos), é o que se tenta evitar.

Contudo, há visões mais recentes que toleram alguma mistura de usos. Os usos são hierarquizados. Encabeçando a hierarquia, vem o uso exclusivamente residencial, unifamiliar, que o zoneamento propõe seja resguardado de outros usos. O uso comercial aceita conviver com os usos residenciais. As indústrias leves admitem a presença dos usos comerciais e residenciais. As zonas de indústrias pesadas repelem, como as residenciais unifamiliares, os demais usos.

Nessa mais recente metamorfose, o zoneamento deve, em teoria, derivar de um estudo pormenorizado dos usos atuais, das tendências evolutivas da cidade, e deve ser peça de um plano urbano mais amplo. Esse plano deverá conter diretrizes para o sistema viário, para as obras de infra-estrutura, bem como parâmetros para as densidades desejáveis e toleráveis em cada área da cidade ou da região metropolitana. Os parâmetros serão validados pela referência às características, atuais ou planejadas, do sistema de transportes e da disposição das diversas infra-estruturas urbanas. No plano urbano mais abrangente, devem também ser propostas áreas para a expansão urbana, com zoneamento pré-definido nas linhas gerais.

Mesmo assim modificado, articulado com um sistema coerente de outras medidas, e numa visão dinâmica, o zoneamento continua a prometer, basicamente, ordem, hierarquia de usos, predizibilidade e regras do jogo claras e estáveis para o desenvolvimento da cidade. Com o "plano de ocupação do solo" alega-se, ter-se-á meio caminho andado para evitar o sobrecarregamento de infra-estruturas físicas dimensionadas para densidades populacionais menores ou, ao revés, a subutilização de infra-estruturas previstas para ocupação mais pesada. Ter-se-á, também, o desestímulo ao tráfego intenso, onde este não seja desejado. Impedir-se-á, por outro lado, a deterioração de

vizinhanças pelo contágio de usos "incompatíveis" com os ali existentes.

Às vezes, o zoneamento é também porta-voz de desígnios estéticos. Pensa-se, por exemplo, que pelas permissões e proibições da lei de uso do solo, pelos parâmetros e coeficientes admitidos nas construções, pode-se abrir caminho à inventividade arquitetônica, a qual, supõe-se, a rotina do desenvolvimento descontrolado termina por inibir, criando paisagens monótonas na cidade.

Apesar das novas roupas, de sua centralidade no paradigma do planejador urbano e de sua aceitação em certos círculos de opinião pública mais bem informada, o zoneamento tem sido posto na berlinda em anos recentes. Numerosos fatores dão conta dessa situação. Um deles tem sido a crescente incorporação, no paradigma original do planejador urbano — muito calcado, de início, na engenharia e na arquitetura —, das perspectivas da Ciência Econômica, da Antropologia e da Sociologia.

No paradigma primitivo, a cidade era vista como constituída de estruturas físicas, ou seja, receptáculos materiais para o exercício das atividades e funções urbanas. Para o planejador, a estrutura se traduziria num mapa de localizações e de áreas a reservar para esse ou aquele uso. No mapa, projetar-se-ia a rede viária e se desenhariam as canalizações de água, esgoto, gás, eletricidade e telefones, entre outros elementos, para orientar as decisões do setor público e dos agentes privados durante a validade do plano. O plano urbano visaria, portanto, a um produto físico bem definido: uma cidade nítida, bem ordenada, com suas partes devidamente conectadas e hierarquizadas. O zoneamento seria um dos indutores dessa estrutura, materializada em edificações, possuidoras dos atributos físicos certos e corretamente localizadas, prontas para receber as atividades que, não fora o ordenamento estipulado na lei, conviveriam anarquicamente.

Contudo, a Economia Urbana., a Sociologia e a Antropologia têm insistido em mostrar que, por debaixo da "desordem" da cidade, não planejada, se esconde uma ordem mais complexa, não captável nas estruturas físicas toscas que o planejador urbano manipula. Essas disciplinas nos dizem que não nos deparamos com o "caos", a congêrie de elementos disparatados, não relacionados uns com os outros, insuscetíveis de captação racional. Ao contrário há mecanismos que é preciso desvendar. Do ponto de vista normativo, alguns desses mecanismos e conexões causais resultam na exploração de grupos por outros grupos, produzem segregação de classes, refletem exercício abusivo do poder econômico, social ou político, e devem, portanto, ser alvo de políticas públicas corretivas. Outros mecanismos, contudo, resultam das tramas de sociabilidade entre os moradores, levam a interpenetração e complementação funcional de usos e atividades, expressam soluções criativas dos problemas de convívio e sobrevivência na urbe, e devem ser protegidos, estimulados ou promovidos pelo planejador urbano. O espontâneo ou não planejado na cidade, que as Ciências Sociais desvendam, se presta, portanto, do ponto de vista normativo, a leituras diversas. Favorecer o espontâneo contra o planejado pouco diz, na verdade, sobre a ideologia do planejador, sem a indagação adicional de que espontâneo e de que planejado se esposa ou se rejeita.

Ora, ao se revelar a outra "ordem" ou "lógica" subjacente à cidade, o "zoneamento" se mostra a um só tempo frágil para contrapor-se às forças e tendências que o planejador deseja tolher e rígido para não inibir os movimentos autônomos que o planejador quer preservar.

Pode haver outras críticas ao zoneamento. Chamamos a atenção, antes, para a tendência típica na profissão de escolher o que representava controle, direção deliberada, decisão deliberada, decisão central e comando no trato da dinâmica urbana. No entanto, o planejador urbano não está imune aos grandes movimentos culturais e de opinião pública. Entre estes, sobressai, no mundo contemporâneo, o questionamento do princípio de autoridade e a valorização da participação nas decisões. O poder, nos diversos domínios de atividades, passa a exercer-se envergonhado, e deve legitimar-se, ainda que muitas vezes "pro forma", através do apelo aos valores de participação, consenso, descentralização, entre outros. Em nosso país, essa corrente cultural e ideológica é engrossada neste momento de redemocratização pela reação à burocracia e ao tecnocratismo. O planejamento público é, por certo, envolvido na controvérsia, ficando inibido de usar dos mecanismos do poder. O zoneamento, sobretudo em algumas modalidades extremas sob as quais é às vezes defendido e proposto, surge, portanto, como peça anacrônica, ressumando autoritarismo e vício tecnocrático.

Essas considerações deixam bastante clara a utilidade de um balanço desse instrumento de política pública. O zoneamento não age sobre uma cidade sem forma e estrutura. Pelo contrário, conforme vimos, vai agir sobre uma realidade que possui leis de organização concretas e históricas. Há um zoneamento natural, com determinações que a Economia, a Geografia, a Sociologia e a Antropologia têm estudado. Fatores geomórficos, ligados ao "sítio" limitam e constroem o desenvolvimento da cidade, e determinam localizações e usos. Também operam fatores de mercado, fatores sociais e culturais na configuração dos usos da terra, antes de haver uma regulação pública sistemática, como expressa na lei de zoneamento. Por que surge essa política pública?

## O zoneamento como política regulatória

O zoneamento formalizado, assim como outras regulações explícitas das relações sociais, aparece quando se conjuga um reclamo ou demanda social, mais ou menos difuso, com a disponibilidade de parte da autoridade pública de um artefato novo, produzido por uma comunidade profissional determinada — a dos planejadores urbanos. Essa conjugação não se dá automaticamente, mas requer iniciativas sobretudo de parte dos planejadores, que devem promover o novo artefato, exaltar-lhe as virtudes, cobrir de eufemismos suas possíveis contra-indicações e defeitos, cativar os aliados potenciais e dobrar com argumentos os eventuais opositores, dentro e fora do Governo. Com isso, os planejadores vão dando foco à demanda existente, ajudando a cortar-lhe um perfil mais preciso. O zoneamento visa, entre outras coisas, a prover a moldura para a solução de conflito de uso do solo urbano, que se tornam freqüentes com o desenvolvimento da cidade.

Para compreender a natureza dos conflitos de uso numa cidade, que induzem situações requerentes de regulação pública pelo zoneamento, é útil identificar dois tipos de usuários da cidade: os *produtores* do ambiente urbano e os *consumidores* finais desse ambiente. Entre os primeiros, temos os que usam da cidade como lugar do processo produtivo, em suas várias fases, nos setores secundário, terciário e quaternário. Seria possível acrescer a eles os usuários que criam condições de ambiente urbano para terceiros, mesmo que não estejam produzindo no sentido econômico. (Por exemplo, ao guiar perigosamente um carro numa rua residencial ou em que se localize uma escola, ou ao ouvir música ruidosa tarde da noite, está-se de algum modo "produzindo" o ambiente urbano. Da mesma forma, ao esmerar-se nos cuidados de um belo jardim à frente de uma residência, ou ao não entulhar a via pública com lixo, pode o indivíduo estar também "produzindo" o mesmo ambiente urbano). Já ao falar de "consumidores" finais desse ambiente, encaramos as pessoas como residentes, no papel de receptores, não de criadores da cidade.

Obviamente, produtores e consumidores são categorias que se sobrepõem nas mesmas pessoas. São papéis distintos, desempenhados pelos mesmos indivíduos. O dono do empreendimento comercial é, também, um residente da cidade. Mas, nesse último papel, pode não ter contacto ou proximidade física com a sua atividade comercial, não lhe sofrendo os efeitos, portanto. Podem, assim, configurar-se conflitos entre os papéis de produtores e consumidores finais do solo urbano. Mas esses conflitos *não se darão* necessariamente *dentro* das mesmas pessoas, como ocorreria, por exemplo, no caso do industrial cuja fábrica poluente prejudicasse sua própria residência (3).

Os conflitos possíveis de usos do solo podem dar-se tanto *entre* as categorias gerais de *produtores e consumidores finais* do ambiente urbano, quanto *dentro* dessas mesmas categorias. Esses conflitos podem ou não ter base objetiva. Serão sempre, contudo, mediados pela percepção social, sendo esta, em grande parte dos casos, a força dominante.

Como se dá a percepção social? Sabemos que residência é elemento proeminente na constelação de fatores que determinam ou simbolizam o *status* pessoal e familiar. As diversas ordens da hierarquia de "honra social" e "prestígio", sobretudo as mais altas e, em grau extremo, o que poderíamos chamar "patriciado" das cidades, estabelecerão sutis diferenciações estamentais e restringirão a comensalidade do espaço compartilhado pelas residências. O patriciado, nos bairros nobres, rejeitará os usos produtivos na sua vizinhança, como também fará discriminação contra camadas às vezes milimetricamente abaixo dele na hierarquia social (o temor nos bairros ricos, onde predominam mansões e residências unifamiliares, em relação aos prédios de apartamento, mesmo quando de bom nível, é indicativo dessa atitude). As classes médias tentarão copiar o patriciado, mas com menos força do que este para impor restrições aos demais usuários do espaço.

Também os usos produtivos podem brigar uns com os outros, por razões técnicas ou, sociais. O comércio das *boutiques* foge do convívio com a liquidação permanente das lojas populares. O cirurgião plástico famoso não terá seu consultório no mesmo prédio que o reformador de roupas usadas. O restaurante dos *gourmets* refugará a proximidade da casa funerária. O comerciante de iguarias importadas, a vizinhança do bombeiro-eletricista ou do mecânico de carros, entre outros exemplos sem conta, nos quais parecem pesar mais razões de cunho social. Outros exemplos nos apontariam razões tecnicamente defensáveis. Atividades produtivas ora se pedem mutuamente e exigem certas características do ambiente natural e artificial, ora mutuamente se repelem e repelem certos ambientes naturais e artificiais. A proximidade de insumos, a complementaridade ou não no processo produtivo, a natureza dos resíduos da atividade produtiva, a perecibilidade do produto e a exigência ou não de proximidade do mercado são algumas considerações de ordem objetiva, técnica, que levam a conflitos entre as atividades produtivas ou, ao contrário, implicam compatibilidade de usos do solo.

Como se transformam esses conflitos potenciais em reclamos de ação pública? Num primeiro momento, quando é ainda abundante a "terra acessível"; as respostas de mercado e as soluções espontâneas, de modo geral, funcionam a contento. O poder público pode ser chamado a intervir casuisticamente. Não se requer dele, nesse ponto, nenhum arcabouço amplo de critérios para as decisões singulares sobre usos conflitantes. Com o tempo, a terra

acessível se torna bem escassa. A cidade esbarra, em seu crescimento, em obstáculos físicos: uma elevação, uma zona pantanosa e insalubre, um fundo de vale sujeito a inundações. Mas, a cidade pode continuar a desenvolver-se economicamente e sua população pode continuar crescendo. Os obstáculos físicos terão de ser transpostos algum dia. Até lá, a pressão de usos mais "fortes" sobre usos mais "fracos", para ocupar a mesma terra, crescerá, e estes últimos serão expulsos para as partes de menor acessibilidade. As vezes, trata-se de usar mais intensamente o solo em vizinhanças mais cobiçadas para residência, construindo nelas prédios de apartamentos. Como a classe alta se desloca de carro, e o estacionamento no miolo da área central se torna cada dia mais difícil, os serviços que essa classe procura tendem a caminhar para mais perto dela, ocupando áreas até então residenciais. Ainda nesse caso de competição de usos, porém, e em outros similares, quando usos de maior força no mercado vão empurrando outros para fora, o que se vê é conflito interpessoal. Um usuário determinado, por exemplo uma família tradicional de uma cidade como Belo Horizonte, residente em bairro como Lourdes — parte da faixa que fica entre o centro comercial e os bairros nobres de Cidade Jardim, São Bento, Vila Paris ... — pode reclamar, na Prefeitura, de que o vizinho do lado alugou a casa para escritório, clínica, ou restaurante, acabando com o anterior sossego. A reclamação ao poder público é individual, singular, e este pode decidir em base casuística. Mas, esses conflitos vão-se tornando numerosos, difíceis de resolver casuisticamente pelo próprio volume em que vão surgindo.

Razões de ordem técnica e econômica começam, também, a impor-se. A empresa que deseja expandir-se encontrará os terrenos contíguos já tomados e, às vezes, muito valorizados. Por outro lado, a carga e a descarga de mercadorias atravancam o tráfego. A localização da empresa dificulta-lhe o acesso por vias acanhadas. Surgem restrições ao despejo de seus resíduos. Esses fatos induzem o empresário a procurar nova localização. Ele querera, porém, estar resguardado, no futuro, dos problemas que a primeira, localização encontrou. A demanda de zoneamento industrial configura-se, assim, no próprio setor privado, pelo menos sob a forma de reivindicação de áreas apropriadas para as atividades empresariais, e dá respaldo à ação do governo.

Além da competição atomizada pelos usos das mesmas partes da cidade, como acabamos de descrever, pode registrar-se outro fenômeno, no plano dos efeitos agregados. Estes ocorrem quando a cidade se adensa, esbarra em obstáculos físicos à sua expansão, e quando a convivência de usos diversos, pacífica ou conflitiva, vai-se substituindo à anterior homogeneidade de algumas vizinhanças, produto do zoneamento natural.

Se no nível microscópico havia conflitos entre cidadãos, aqui, no nível macroscópico, é possível ver "males públicos", resultantes de *efeitos de composição*. Esses "males" afligem, eventualmente, a todos os habitantes da cidade. Por exemplo, a poluição nas suas várias formas: ambiental, atmosférica, sonora ou hídrica. Outro efeito sensível é o congestionamento de tráfego. Poder-se-iam acrescentar a descaracterização acelerada de zonas históricas da cidade ou a deterioração ambiental do velho centro. Na medida, em que a opinião pública toma consciência desses efeitos, ganha substância a demanda de regulação ampla do uso do solo, para produzir bens ou evitar males coletivos.

Mas, consegue a política pública conhecida por zoneamento ou lei de uso do solo impor-se como produção de um bem coletivo ou atenuação de um mal coletivo, que atenda a uma demanda social bem caracterizada?

No que respeita à competição atomizada por usos diversos na mesma vizinhança, entre estratos sociais de residentes, entre tipos de atividades produtivas secundárias ou terciárias, entre usos residenciais e usos produtivos, parece muito árduo extrair uma resultante, um denominador comum, visto consensualmente como expressão do almejado bem público (4)

Tomemos o exemplo de Belo Horizonte. O zoneamento da cidade estipulou que, numa certa zona, (ZR-3) não fossem construídos prédios de apartamentos. A idéia dos planejadores foi a de garantir que a população aí residente, de nível de renda modesto, não fosse expulsa por corridas especulativas para a construção de apartamentos. Ao fazer isso, contudo, os planejadores também estão impedindo a essa população de lucrar com a valorização e venda de seus imóveis. O planejador acredita estar favorecendo o bem-estar coletivo mas este não necessariamente coincide com os interesses da população alvo do zoneamento. Situações similares a essa são numerosas, típicas da ambigüidade do instrumento "lei de uso do solo", que beneficia a uma faceta do interesse dos cidadãos, mas prejudica a outra faceta desse interesse.

A lei de uso do solo será, portanto, um artefato onde sempre, com alguma dose de arbítrio, se privilegia uma certa, combinação de interesses. Podem estes constituir maioria, mas maioria tópica e instável. Quem quer que se debruce sobre a lei de uso do solo em vigor em sua cidade, verá nela ângulos em que beneficia o interesse próprio e outros que lhe são adversos. A situação não é estática. Enquanto me interesso em continuar morando num certo bairro, posso querer manter-lhe o caráter predominantemente residencial. Mas, ao querer alugar ou vender minha casa, posso almejar zoneamento mais liberal onde ela está e reivindicar rigor nas restrições de uso no bairro para onde me mudar.

Para as populações pobres, freqüentemente beneficiárias imputadas do "plano de ocupação do solo", podem dar-se efeitos mais solertes. Na mencionada ZR-3 de Belo Horizonte, o interesse imputado pelo planejador à

população aí residente pode, no fundo, estar indo contra outros interesses, talvez mais salientes nas escalas de valores dessa população.

Outro ponto, também ilustrado pela Lei de Uso do Solo de Belo Horizonte, é a força das leis de mercado em desfigurar as intenções de uma política, regulatória. Partindo da verificação da existência de extensas áreas, contínuas ou não; já loteadas e não ocupadas na aglomeração metropolitana, aplicaram os planejadores à franja ainda não parcelada — contando nisso com a cooperação do INCRA — critérios estritos para futuros loteamentos, exigindo, entre outras coisas, lotes de grande área. Queria-se, com essa medida, proteger essa faixa contra os loteamentos predatórios do ambiente natural, quase sempre não regularizados e vendidos aos moradores de baixa renda. A intenção era a de obrigar os especuladores a desovar no mercado os lotes até então retidos a espera de valorização, a qual, na experiência dos especuladores, viria sempre, com o salto da área de expansão urbana para mais longe. Com essa prática dos loteadores, constrangia-se o poder público a completar a infra-estrutura nas zonas deixadas para trás. As restrições impostas pelos planejadores na faixa interior da região metropolitana pareciam erguer uma barreira regulativa à continuidade da prática. Nada mais errôneo, porém. Na faixa exterior, proliferaram loteamentos de chácaras e sítios dentro dos critérios rigorosos da lei, para atender ao crescente mercado de classe média e alta. Mais além, bem mais distante do núcleo metropolitano do que os planejadores poderiam supor, começaram os parcelamentos do tipo que, cuidadosamente, se queria evitar, porém os únicos ao alcance da classe baixa (5).

O tipo de efeito do zoneamento de Belo Horizonte discutido por último pareceria corroborar o pressuposto heurístico de que no zoneamento, como em qualquer outra política pública, o viés classista seria predominante na composição do produto, mesmo quando o planejador é bem intencionado e decide jogar sua parcialidade em favor dos pobres na balança de poder. Da lógica que parece guiar os fenômenos descritos acima, poderia inferir-se o seguinte: assim como outras regulações que o capitalismo vai exigindo no seu desenvolvimento, as de tipo urbanístico podem prejudicar este ou aquele burguês individualmente, mas não à classe capitalista no seu conjunto, nem, por suposto, ao próprio sistema capitalista, do qual, até, seriam exigências funcionais.

Na verdade, não se pode negar a evidência de que os interesses do capital ligado à atividade imobiliária distorceram, no caso em tela, certas intenções do plano de uso do solo, quando dele não puderam tirar proveito. Mas, terá o zoneamento a clareza de contornos, a nitidez de perfil que permita reconhecê-lo como uma política, "minoritária", benéfica sobretudo ao interesse mais saliente das camadas dominantes nas cidades? É preciso lembrar, primeiro, que o zoneamento comparte, com outras políticas deliberadas, razoável aleatoriedade e imprevisibilidade de efeitos (6). Não se conhece realidade social sem tensões, contradições e efeitos "bumerangue" de políticas que, nas suas intenções manifestas, não visavam provocá-los (7). Não há classe dominante capaz de produzir tão-só e exclusivamente o que deseja com a manipulação dos instrumentos de governo. E a hipótese de um sistema capitalista beneficiado pelas medidas urbanísticas, mesmo quando a burguesia não o seja, pressupõe a eficácia determinística daquelas, que não existe. A tendência nesse gênero de hipótese, aliás, é a de serem infalsificáveis. Se o zoneamento funciona, é comprovada. Se não funciona, é porque, igualmente, a lógica do sistema o exigiu, e a hipótese mantém-se de pé. Em segundo lugar, não vemos como encaixar o zoneamento num molde predominantemente classista, próprio de políticas públicas que seriam, em última instância, facilitadoras da exploração. Ele partilha, ao contrário, com outras políticas regulativas, de certa frouxidão nas ligações com os interesses sociais, sobretudo os de classe. As classes consistiriam em cortes muito grossos para agrupar, sem artifícios, os beneficiários e os prejudicados com o zoneamento. É preciso, como o pondera Lowi (1964, p. 677-715), recortar mais finamente as próprias classes sociais em suas frações e setores para entender as políticas de regulação. Mais, ainda, particularmente no presente caso, impõe-se introduzir nova dimensão no debate, a divisão entre as funções de produção do ambiente urbano e as de consumo desse ambiente. Essa divisão não coincide com a divisão das classes sociais e pode, em última instância, como já o assinalamos, chegar ao plano intra-individual, quando uma mesma pessoa desempenha papéis distintos de produtor e consumidor da cidade. Na prática, é difícil, muitas vezes saber se o zoneamento favorece, inequivocamente, no conjunto de suas provisões, aos produtores ou aos consumidores da urbe (8).

Numa política regulativa do tipo "lei de uso do solo", tanto se tenta resolver conflitos interpessoais e intergrupais, provendo a moldura de regras para as decisões do poder público, quanto se busca obter benefícios genéricos para o todo urbano, através do cerceamento de males públicos atribuíveis, em parte, à má combinação de usos da cidade espontânea. Tanto numa quanto noutra hipótese, visa-se à produção de bens públicos. No primeiro caso, o bem público consiste em proteger o interesse do "público", ou seja, aqueles que, não sendo parte direta de uma transação, são contudo por ela afetados em interesses básicos (Dewey, 1954). O poder público procura, por exemplo, garantir que o negócio particular entre o proprietário de uma residência e o seu locatário ou comprador não vá prejudicar o interesse dos vizinhos não envolvidos na transação. No outro caso, temos "bem público" no sentido mais convencional das finanças públicas, recuperado pela ciência política contemporânea: o bem que, uma vez produzido, é

acessível a todos os consumidores, independentemente de se pagarem ou não a sua produção.

Uma política pública como a "lei do uso do solo" dificilmente será produzida através de uma seqüência causal simples, na qual um interesse grupal politicamente forte seja levado ao poder público e traduzido por este na postura municipal onde, cristalinamente, seja beneficiado em detrimento de outros. A "lei de uso do solo" é complexa, ambígua quanto a quem beneficia e a quem prejudica. Exige, para se cristalizar, a ativa intermediação de um grupo profissional como o dos planejadores urbanos, que nele expressa princípios, crenças, ideais urbanísticos e sociais próprios do paradigma perfilhado pela profissão. Esse grupo encontra aliados esparsos, que lhe cabe diligentemente soldar numa coalizão de apoio. A essa coalizão caberá fazer da lei de uso do solo instrumento aceitável de regulação pública.

### **A Lei de Uso do Solo de Belo Horizonte**

A Lei de Uso do Solo de Belo Horizonte, aprovada em 1976, ilustra, no conteúdo e nas reações que provocou, alguns dos pontos de nossa discussão.

A lei foi preparada pelos planejadores ligados ao Plano Metropolitano de Belo Horizonte. Tencionaram os planejadores dar ao zoneamento de Belo Horizonte um *status* técnico mais elevado, ao encará-lo, desde as primeiras propostas do Plano Metropolitano, em 1971, como engrenagem bem entrosada em mecanismo maior, o Plano Integrado de toda a Região. Este plano comportaria um Esquema Metropolitano de Estrutura, com diretrizes mais gerais, um Esquema Urbano de Estruturas, mais detalhado e voltado para a parte conurbada da região, e um Plano de Ocupação do Solo, que se concretizaria no nível das ruas, quadras e edificações da conurbação. Na feitura da lei de zoneamento, usaram-se não só pesquisas dos usos de solo correntes e identificação de seus fatores explicativos, mas intuições e experiência prática, além de idéias já contidas em planos anteriores, entre estes o da empresa SAGMACS, que nos anos 60 havia feito propostas pioneiras para a cidade. Entre as idéias do plano da SAGMACS, resgatadas pelos planejadores metropolitanos, estava a de vincular o zoneamento às funções da rede viária. A rua, não a quadra, seria a unidade do zoneamento.

Na tramitação junto à Prefeitura e à Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte, a lei de uso do solo suscitou inúmeras reações, tanto de apoio quanto, sobretudo, de oposição. O apoio maior aos planejadores veio da própria categoria profissional de onde eles se recrutam em maior número, ou seja, os arquitetos. Na percepção destes, a lei de zoneamento abriu-se, mais, à criatividade no desenho urbano. Além disso, dentro das crenças da profissão, a lei aparecia, na sua estruturação, como capaz de "ação ordenadora" (9).

Não se podia dizer que a nova lei era, em geral, sistematicamente prejudicial a esse ou aquele interesse imobiliário particular. A nosso ver, procedia-se com ela a uma redistribuição de potenciais de uso e, portanto, de valorização dos terrenos, mas não significativamente correlacionada com a configuração presente dos interesses. Houve, contudo, esforços — traduzidos em inúmeras emendas que se tentou apor ao projeto durante a fase de tramitação legislativa — para atenuar impactos específicos da lei sobre esse ou aquele interesse concreto. Como de hábito nas políticas regulatórias, mobilizaram-se sobretudo os grupos particulares mais diretamente afetados.

A emenda mais temida pelos planejadores, rejeitada na discussão final pelo Legislativo, autorizava que, no caso de 60 % dos proprietários de uma quadra desejarem mudar-lhe o zoneamento, poderiam requerê-lo do poder público. Previam os planejadores que, se aprovada, essa disposição iria escancarar as portas para a seguinte prática: empresas imobiliárias passariam a adquirir terrenos em quadras relativamente desvalorizadas e, atingidos os 60 % da propriedade, aumentariam o valor comercial dessas quadras pela adoção de índices urbanísticos mais frouxos quanto à taxa de ocupação e ao coeficiente de aproveitamento dos terrenos e quanto aos usos permitidos (10). Com tal prática, as intenções de zoneamento estariam, potencialmente, anuladas pelos interesses dos agentes imobiliários.

A lei de uso do solo despertou, sobretudo, os interesses dos proprietários de terrenos ainda não construídos, cuja valorização poderia ser tolhida caso o zoneamento fosse restritivo quanto aos usos e tipos de construção neles permitidos; os dos construtores e empresários do setor imobiliário, cujo dia-a-dia seria afetado pela lei, e que se opuserem às cláusulas que não podiam converter em proveito direto; e os dos funcionários da Prefeitura de Belo Horizonte, que preferiam o *status quo* às novas provisões, que lhes forçariam o abandono das velhas rotinas de concessão de alvarás e aprovação de usos (11).

Como instrumento amplo de conformação da cidade dentro de um certo padrão físico que se considerava melhor do que o vigente, a lei não foi alvo de maiores debates. Como presumível propiciadora de melhor qualidade de vida, tampouco. Essas duas perspectivas eram próprias dos planejadores e dos setores governamentais que estes conseguiram articular para apoiá-los, não da opinião pública mais ampla, à qual faltavam informações e visão da ligação de seus interesses concretos com o novo documento (12). Os planejadores capitaneavam, pois, uma política cujos beneficiários eram sobretudo imputados, em última, instância, a população ou público no seu conjunto.

Entrevistando um dos autores da lei de uso do solo de Belo Horizonte (13), indagamos-lhe como via, a nova regulação quanto aos interesses favorecidos e prejudicados, e quanto aos que a sustentavam ou a ela se opunham. Poderia ter a nova lei uma interpretação em termos de classes sociais? Na visão do planejador, a lei contrapôs interesses privados determinados — especuladores, proprietários, construtores — a interesses esposados pelo poder público. Os interesses privados não foram vistos por ele como monoliticamente unidos, mas sim como interesses de indivíduos ou de grupos específicos. Não estavam em jogo classes sociais inteiras, contrapondo-se umas às outras. O que se opunham eram interesses particularísticos de grupos (se quisermos, de frações da "burguesia" local atuantes em setores econômicos ligados ao uso da terra) a interesses mais amplos, policlassistas, do "público" (estes últimos interesses imputados pelo planejador). Em outras palavras, a lei de uso do solo não era uma medida socializante. Não redistribuía riquezas e posses entre classes sociais. Não era medida sistematicamente concentradora da riqueza ou da propriedade, tampouco. Era, antes, proposta com forte desígnio racionalizador do uso do espaço na metrópole, cujos efeitos presumiam-se benéficos para o todo, ainda que topicamente adversos a essa ou aquela faceta de interesses privados específicos. Nas palavras do mesmo planejador, a lei de uso do solo opunha "pessoas físicas" a "pessoas jurídicas", e não classes sociais umas às outras.

A Exposição de Motivos que encaminhava o projeto de lei de uso do solo à tramitação é reveladora da filosofia ou paradigma que o inspirou.

Que desejou o planejador com a "lei de uso do solo"? A lei foi justificada como instrumento de promoção do bem comum, contraposto ao interesse individual: "Na medida em que a destinação que o proprietário dá a seu imóvel interfere nos interesses da comunidade, caracteriza-se um conflito entre o bem do proprietário e o bem comum...". Mas o interesse do proprietário não seria, em última instância, apenas prejudicado. O zoneamento, "mais do que instrumento restritivo, (acaba) por ser uma salvaguarda para aquele, pois que lhe dá segurança dos tipos de utilização possíveis para a sua propriedade e, ao final, acrescenta-lhe maior valor, pois a insere num contexto de utilização compatível com as características de sua localização, de cuja estabilidade a própria lei passa a ser fiadora". Ou seja, o planejador, ciente de que tolhe certos interesses concretos e de que opta, ao definir os usos e os coeficientes urbanísticos em cada zona, por outros interesses, acena, para os prejudicados — que podem ser, às vezes, interesses das mesmas pessoas, em outro papel urbano — com a vantagem de regras do jogo claras, definidas. As decisões casuísticas, que passam às vezes a ser um jogo de azar, substituem-se normas universalísticas sistematicamente organizadas num todo coerente e estável: "substituindo as disposições fragmentárias, difusas, lacunosas, contraditórias às vezes, até aqui vigentes, ordena com clareza a utilização do solo no município, dando aos belorizontinos a possibilidade de fazer seus assentamentos residenciais, comerciais ou industriais, ou investir em propriedade imobiliária, a salvo de mudanças de características da área escolhida, na medida em que arma o município de instrumento legal bastante explícito...". Com as vantagens expostas, o planejador procurou aplacar a irritação dos que se sentiam lesados pela nova política.

A lei de uso do solo traduzia o desejo de ordenar e disciplinar os movimentos espontâneos e de mercado, no que os planejadores pareceriam ajustar-se ao paradigma clássico do zoneamento. Não viam eles, porém, apenas o lado negativo desses mecanismos, mas também o seu potencial de uso pelo plano para obter uma cidade melhor. Com isso, rompia-se o paradigma tradicional e se incorporavam as novas perspectivas da profissão de planejador urbano. O planejador da Região Metropolitana de Belo Horizonte revelava-se menos convencido do que os fundadores da profissão de que a cidade carece de uma intencionalidade a ser provida por ele. Abria-se para uma leitura de urbe real, para desvendar-lhe o funcionamento, descobrindo os fatores subjacentes aos usos encontrados na observação sistemática. A lei de uso do solo canalizaria tendências espontâneas, tais como a do uso lindeiro variegado dos corredores de transporte, onde comércio e residências se misturavam. A moradia no centro — o qual nunca foi um simples *central business district* em Belo Horizonte — encontraria novos estímulos. O centro só para negócios era tendência recente na cidade, provocada pela degradação ambiental dessa parte; ainda possível de contra-restar. Incentivar-se-ia um novo tipo de edificação no centro, permitindo-se taxa de ocupação mais liberal do terreno nos primeiros pavimentos; para uso em atividades comerciais, reservando-se os pavimentos superiores para residências. Nos bairros habitados pelas classes de menores rendas, incentivar-se-iam habitações multifamiliares horizontais, legitimando os "barracões de fundos", prática generalizada e antiga na cidade. De modo geral, o zoneamento da periferia tendeu a grande liberalidade, contraposta a sua maior rigidez no núcleo central. Sentiram os planejadores que, com realismo, não poderiam nem deveriam opor-se à mistura de usos prevalecente nessa periferia, sem prejuízo das condições de vida dos moradores.

Portanto, na visão que o zoneamento de Belo Horizonte traduzia, a cidade não era uma realidade anárquica, feita apenas de coisas ruins a tolher com a camisa de força do zoneamento. Havia modalidades de misturas de uso a incentivar e promover. Desígnios de proteção das vizinhanças pobres, ainda que de efeitos ambíguos, como mencionado antes no caso da chamada Zona Residencial 3, estavam presentes. A Lei de Uso do Solo de Belo



Horizonte revelou-se, pois, uma política pública em que um certo paradigma, sustentado por um grupo profissional, e refletindo um certo estágio de evolução da profissão no próprio âmbito internacional, traduzia os seus valores próprios, as suas crenças e concepções, sobre a cidade ideal, e sobre o interesse público. Estava bem longe de constituir mera tradução dos interesses politicamente fortes e articulados de uma classe social num instrumento que, inequivocamente, os viesse beneficiar. Na verdade, não era, predominantemente, uma política redistributiva, mas sim uma política regulatória, extremamente complexa quanto aos beneficiários e de efeitos incertos sobre os interesses das classes sociais.

### **O zoneamento como política pública: um balanço final**

As cidades se organizam concretamente e adquirem uma estrutura como fruto da atuação de inúmeros mecanismos sociais, econômicos e políticos, dentro da moldura fornecida pelo quadro natural, que gradualmente, pelas transformações feitas pelo homem, torna-se também um ambiente construído, em constante evolução. Produz-se um zoneamento espontâneo, onde tanto se segregam usos e homogeneizam áreas, quanto se misturam esses usos em áreas heterogêneas, quando a cidade cresce e se desenvolve economicamente.

A cidade, produto da interação das forças sócio-econômicas umas com as outras e com o ambiente físico, apresenta aspectos positivos e negativos ao exame normativo, que ora respeitam, ora desrespeitam requisitos técnicos de convívio ou separação de atividades. O zoneamento como política pública deliberada deve atender tanto aos aspectos mais puramente normativos, quanto aos mais diretamente técnicos. Ambas as ordens de consideração apresentam-se, às vezes, solidárias na prática.

O planejador urbano mais cômico de seu papel sabe que os homens que fazem a cidade são desigualmente fortes e que essa desigualdade pode ser exercida em detrimento dos mais fracos na apropriação do espaço. Produz-se uma cidade espontânea, sim, mas onde se segregam grupos e se adicionam, aos demais, mecanismos perversos da ordem social, outros que tornam a vida na cidade ainda mais difícil para os pobres.

Não é muito o que se pode esperar do zoneamento quanto a este aspecto. Não é uma política redistributiva. Mas, em alguma de suas implicações, quando mais não seja ao se despir de traços elitistas, pelo menos não será fator de agravamento das desigualdades. Na medida em que permitir uma cidade mais "funcional", onde as densidades, usos e sistemas viários se adequem mutuamente, algum impacto redistributivo indireto pode dar-se. Uma cidade "não-funcional" prejudica mais aos mais fracos.

É, porém, nas situações regulativas que o potencial do zoneamento é maior na proteção do interesse público, que é, por definição, o interesse do conjunto de grupos e classes ameaçado por interesses particulares. Na verdade, à medida que os males públicos afligem diferencialmente aos grupos e classes, há também um lado redistributivo na regulação pública. Aqui, também, se espera do zoneamento que oriente o poder público no restabelecimento de equilíbrio entre forças desiguais ou de simetria, entre atores de peso diverso na capacidade de consecução do interesse próprio. A contraposição que se dá no zoneamento é a entre atores cujas atividades produzem externalidades negativas e o restante da comunidade. Os "outros", ou "terceiros", a comunidade, são o que Olson chama *grupo latente*. O grupo latente é dificilmente mobilizável para defender-se, donde a necessidade de ação reequilibradora do poder público.

O campo coberto pela idéia de externalidade negativa é muito amplo, estendendo-se desde fenômenos onde os fatores psicológicos e sociológicos predominam — por exemplo, certos aspectos da poluição sonora ou, sobretudo, visual, sobre as quais pode exercer-se a regulação — até aqueles em que considerações de ordem técnica ganham primazia. Neste último caso, é possível ver também um aspecto amplo, onde também entram valores, preferências e interesses. Que tipos de usos e atividades podem ou devem estar próximos ou distantes uns dos outros é problema suscetível de tratamento técnico. Os usos podem requerer maior ou menor espaço, proximidade de cursos d'água, de terminais ferroviários ou rodoviários, de fontes de matéria-prima. Podem exigir mais ou menos a rede viária, podem ser mais ou menos poluentes, apresentam risco maior ou menor de acidentes. A localização é portanto suscetível de tratamento objetivo, mas sempre estará presente na política de localização a pergunta "a quem beneficia", por onde se reintroduz o aspecto normativo e político.

Muitas vezes o aspecto técnico só adquire sentido conjugado com considerações de ordem econômica e de funcionalidade urbana (muitas vezes, em última instância, também econômica). Produzir-se-á melhor, com menos custos, se tais ou quais requisitos de localização forem obedecidos, e a apropriação dos benefícios resultantes poderá ser puramente privada ou ter também aspectos públicos. Os aspectos públicos tornam-se mais relevantes quando se considera a localização de empregos industriais e terciários, ou dos equipamentos coletivos (escolas, comércio, áreas de lazer...) com relação às residências, pois os moradores podem lucrar com a proximidade dos empregos e dos equipamentos coletivos.

Os interesses do público podem, também, estar presentes na proteção do que poderíamos chamar patrimônio

coletivo, onde se englobariam desde os mananciais de água, reservas florestais, sítios naturais de excepcional beleza, até o patrimônio estético e histórico representado pelos conjuntos arquitetônicos ou construções isoladas. Como sabido, o zoneamento pode fazer algo em defesa desse patrimônio. O público, no caso, adquire uma dimensão maior, que abarca, em alguns casos, a toda a humanidade — no sentido de que Ouro Preto é monumento internacional, por exemplo — inclusive as futuras gerações.

Finalmente, como política regulativa, cabe ao zoneamento traduzir, também a visão do interesse coletivo no tocante às grandes definições de usos, quando atividades todas elas potencialmente benéficas, podem competir pelas mesmas porções de terra: indústrias e atividades mineradoras, vários tipos de indústrias umas com as outras, usos urbanos e usos agrícolas etc. Aqui, ele encarnará uma das possíveis visões da própria função social de bem-estar para a cidade, com as soluções peculiares para os numerosos *trade-offs* presentes. Fazem-se opções já não exclusivamente técnicas, mas políticas, sobre o desejável como modo de vida da comunidade como um todo, inclusive contando com as gerações futuras.

O zoneamento, como política regulativa, não pode, portanto, vir do puro arbítrio do planejador urbano. Se critérios técnicos existem para orientá-lo, há, também, ampla área de escolha valorativa, de opções por funções de utilidade, que cabe ao processo político maior fazer. Nesse processo, contudo, o planejador não será ente passivo, circunscrito a um papel burocrático ou de mero ouvinte e relator dos humores da opinião pública. A própria natureza da política regulativa exigirá do planejador ativa contribuição profissional na estruturação da demanda, no esclarecimento da opinião pública, na formação da coalizão de apoio ao zoneamento pelo governo e pelos cidadãos, na ajuda, em suma, à coletividade, para que esta, na prática cotidiana, encontre as soluções mais satisfatórias para o convívio na *civitas* (14).

As duas primeiras seções deste texto reproduzem, com modificações, material do texto não publicado "Da desordem a ordem urbana: Reflexões sobre o zoneamento", co-autorado com Marcos Coimbra.

### Notas Biográficas

1 - O conceito de "paradigma" é usado na análise das perspectivas e estilos profissionais por Jack L. Walker (1973). O conceito original, de Thomas Kuhn, refere-se ao conjunto de proposições base de acordo para desenvolver uma tradição de pesquisa científica: "Ao escolher (esse termo, paradigma), quero sugerir que alguns exemplos de prática científica real — exemplos que incluem a lei, a teoria, a aplicação e a instrumentação conjuntamente — provêm modelos dos quais derivam tradições particulares coerentes de pesquisa científica". Veja-se Thomas Kuhn (1962, p. 10).

2 - Veja-se, a respeito, A. O. Cintra (1974, especialmente p. 117 a 124).

3 - Note-se, também, que no lazer, que os urbanistas vêem como uma "função" urbana, o papel de consumidor final pode, bem como o de residente, estar em conflito com o de produtor da cidade. Assim, por exemplo, um terreno vago, usado para peladas de fim de semana, pode ser tomado para uma edificação. Crianças habituadas a brincar em via pública de pouco movimento, podem, aos poucos, delas ser afastadas pela intensificação do tráfego. O papel de "usuário de lazer" pode, porém, ser visto como faceta do residente, não complicando, pois, a presente análise.

4 - A estrutura da situação tende à fragmentação, instabilidade e ambigüidade dos interesses. As mesmas pessoas são ora beneficiadas, ora prejudicadas por uma regulação geral. Os exemplos e análise do texto aclaram este ponto.

5 - Os planejadores do Plano Metropolitano de Belo Horizonte se deram conta desse fenômeno ao efetuarem pesquisa sobre o mercado imobiliário na Região Metropolitana e, a partir de sua verificação, têm procedido a importantes revisões na filosofia de seu trabalho. Veja-se PLAMBEL (1978).

6 - Na lição de Gramsci, nem todos os movimentos superestruturais — das ideologias, atividades políticas e, podemos acrescentar, das políticas públicas — são orgânicos. Seus vínculos com as estruturas conhecem limites. Gramsci fala dos movimentos não orgânicos da superestrutura: os movimentos conjunturais, os "erros políticos" dos representantes da classe dirigente, atos que têm "por objetivo a reorganização interna da superestrutura" e as ideologias arbitrárias. Veja-se Hugues Portelli (1977, ps. 49-50).

7 - A este respeito, vejam-se as sugestivas análises de Raymond Boudon (1977).

8 - Que o molde de classe não seja suficiente para entender situações em que se produzem externalidades e choques entre produtores e consumidores da cidade é reconhecido mesmo por autores marxistas, como Manuel Castells. Veja-se, por exemplo, sua interessante análise "Advanced Capitalism, Collective Consumption, and Urban Contradictions: New Sources of Inequality and New Models for change" (1975, ps. 175-197). "Além disso, num certo nível, pode dizer-se que o conjunto dos grupos sociais é capturado pelos problemas (gargalos e contradições)

criados pelo consumo coletivo e, a essa luz, se não há igualização no resultado tal como experimentado, há, de fato, uma relação não antagonica entre os agentes que antes compartilham (diferencialmente, por certo) as mesmas dificuldades. Tomemos, por exemplo, os problemas do tráfego urbano..." (p. 191).

9 - A expressão entre aspas é tirada de nota do IAB, seção Minas Gerais, publicada no *Estado de Minas* (5/9/76), na qual é dado apoio público à lei de uso do solo, então sob acirradas críticas.

10 - Essa emenda foi inicialmente subscrita pela própria Prefeitura de Belo Horizonte, vindo à Câmara dos Vereadores com a seguinte justificção do executivo local: "A emenda, atendendo à complexidade da matéria, procura dar maior flexibilidade ao Executivo, possibilitando-lhe corrigir possíveis distorções da lei" (*Estado de Minas*, 26/10/76). Segundo comentários de um dos vereadores, a emenda foi feita "sob pressão de grupos financeiros" e "pode jogar por terra toda a lei do PLAMBEL". A emenda foi assim redigida: Acrescente-se ao Artigo 9º o Parágrafo único — O Prefeito poderá modificar, por Decreto, a delimitação de zonas de uso e ocupação, desde que 60 por cento dos proprietários da área do quarteirão o requeiram e haja parecer favorável da comissão de implantação, criada nesta lei, ou do órgão que o suceda.". Vê-se que a exigência do parecer da comissão constituía uma certa salvaguarda à manutenção do estatuído pela lei (*Estado de Minas* 26/10/76).

11 - O funcionário local, encarregado de decisões sobre o uso do solo, pode passar, a partir de um dado momento, a desejar uma regulação ampla e universalística do uso do solo, para aliviar-se do ônus de ter de arbitrar entre interesses privados politicamente fortes acaso conflitantes sobre o uso da terra urbana. Entretanto, não há que esquecer que, para muitos burocratas locais, está aí uma oportunidade ímpar de exercer poder e adquirir importância aos olhos de pessoas de uma classe superior à sua. Além disso, como ocorre em Belo Horizonte, o *status quo* das rotinas decisórias pode aparecer como desejável diante da complicação de uma nova lei, muito mais complexa na aparência, que exigiria esforço de aprendizado e assimilação para ser posta em prática. Por outro lado, quando se confrontam interesses desiguais na força de que dispõem, os estímulos às decisões parciais do funcionário serão praticamente irresistíveis. As oportunidades de corrupção também crescem.

12 - Sobre este ponto, os debates havidos na Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte e algumas declarações são bem significativos. Por exemplo, colhidos na imprensa: "Pretendo apresentar três emendas, mas como todos nós aqui somos leigos no assunto, vou, antes, estudá-las bem, junto com os técnicos ..." "(a lei) é muito complexa e deveria ser simplificada, com menos artigos. Seria mais fácil para o povo compreendê-la". "A Câmara Municipal já recebeu alguns pareceres técnicos sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que servirão para orientar os vereadores..." (*Estado de Minas*, 24/9/76). "Paulo Portugal, por sua vez, disse: "Temos a intenção de acertar. Jamais tivemos um projeto tão importante como este aqui na Câmara. Nada entendemos da Lei e teremos alta responsabilidade ao aprová-la. Somos favoráveis à aprovação, mas queremos entendê-la. Acreditamos nos técnicos. Mas somos políticos e temos que dissecar a matéria com a ajuda deles. O PLAMBEL mandou a lei. Mas os avulsos distribuídos são difíceis de ser entendidos". "Falaram ainda João Sardinha, sobre a importância social da Lei e Fernando Sasso, que afirmou ter receio de que se façam tantos convites para os técnicos comparecerem à Câmara que, no final, não se consiga tirar disto o proveito necessário, pois a maioria de seus companheiros não está, interessada na lei" (...) "O povo não tomou conhecimento da Lei. Isto aconteceu apenas com os interessados no mercado imobiliário" (*Estado de Minas*, 26/9/76).

13 - Entrevista realizada em 14 de junho de 1979.

14 - Recente tese de Vicente Costa (1987) sobre o zoneamento em São Paulo contém discussão dos aspectos institucionais no âmbito municipal que poderiam facilitar uma política de uso do solo mais consentânea com a participação democrática do que a que atualmente ocorre.

## Bibliografia

BOUDON, Raymond. (1977), *Effets pervers et ordre social*. Paris, Presses Universitaires de France.

CASTELS, Manuel. (1975), "Advanced capitalism, collective consumption, and urban contradictions: new sources of inequality and new models for change". In: LINDBERG, Leon N. *et alii*. *Stress and contradiction in modern capitalism: public and the theory of the State*. Lexington, Mass., Lexington Books, D.C. Heath and Co.

CINTRA, Antonio Octávio (1974), "Notas sobre os condicionamentos políticos do Planejamento Urbano". *Cadernos DCP*, nº 2, dez., p. 115-138.

COSTA, Vicente da. (1987), *Intervenção governamental: regulação democrática, grupos de interesse e participação política*. São Paulo, PUC.

DEWEY, John. (1954), *The public and its problems*. Chicago, The Swallow Press.

KUHN, Thomas. (1962), *The structure of scientific revolutions*. Chicago, Chicago University Press.

LOWI, Theodore J. (1964), "American business, public policy, Case studies, and political theory". *World Politics* 16, jul., p. 677-715.

PLAMBEL. (1978), *O mercado de terra na região metropolitana*. Belo Horizonte.

PORTELLI, Hugues (1977), *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

WALKER, Jack L. (1973), *Knowledge into power: a theory of policy change*. Institute of Public Policy Studies, The University of Michigan, Discussion Paper n° 55, set.