

DE VOLTA À FRANKFURT: NOTAS SOBRE A CRIAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO¹

BACK TO FRANKFURT: NOTES ON THE CREATION OF THE URBAN ZONING

Rodrigo Oliveira Salgado²

Resumo: o artigo busca revisitar a criação do zoneamento, em 1891, em Frankfurt. Tentando evitar o dogmatismo que cerca a discussão jurídica sobre a norma, o texto busca trazer elementos para uma compreensão do instrumento limitador do uso e ocupação do solo sob um espectro mais amplo. Analisando tanto o contexto alemão do final do século XIX quanto as demais ações urbanísticas do município, o artigo busca também compreender o zoneamento como parte integrante de uma política pública de regulação do espaço, que tinha como principais elementos a preservação da expansão industrial e a salvaguarda dos interesses de proprietários de imóveis, removendo a classe trabalhadora para áreas afastadas do centro urbano. Nascido sob a égide da exclusão espacial, o zoneamento frankfurtiano se prestará a preservar a acumulação de excedente econômico tanto do setor industrial quanto do processo de produção da cidade.

Palavras-chave: Zoneamento; Industrialização Alemã; Cidade Industrial; Política Urbana; Urbanização

Abstract: this paper aims to revisit Frankfurt's creation of urban zoning, back in 1891. Trying to avoid the dogmatism that surrounds the juridical discussion of the zoning law, the text intend to bring elements that allows a boarder analysis of the instrument. Analyzing the German context of the end of the 19th Century as well as the other urban policies taken by Frankfurt-am-Maim Administration, the article also aims comprehend zoning as a part of a public policy of the urban spatial regulation. Having as main elements the preservation of German's industrial expansion and the safeguard for the realty owners of the city, this paper tries to demonstrate that zoning was born under the sign of the spatial exclusion. Moreover, zoning will help to preserve the surplus accumulation both of the industrial sector as the real estate market.

Keywords: Zoning; German Industrialization; Industrial City; Urban Policy; Urbanization

1. Introdução

São conhecidos os limites idealistas impostos pela análise dogmática de institutos e normas jurídicas. Michel Miaille, ao adotar a linha crítica como condutora de sua interpretação sobre o direito, é enfático ao dizer que o idealismo dos juristas construiu a

¹Artigo recebido em 1 de agosto de 2017 e aceito para publicação em 8 de agosto de 2017.

²Doutor e mestre em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da USP. Professor de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado.

ciência jurídica como uma imagem do mundo do direito, não uma explicação. Trata-se de representação de determinado processo ideológico, no sentido de “formar uma relação imaginária com o real” (Miaille, 2005, p. 50 e 51). Neste contexto, é comum, como lembra Dimitri Dimoulis (2014, p. 264), que dentre os interesses políticos que circundam a criação da norma estejam os interesses econômicos. Apesar das reminiscências de um direito iluminista ainda figurarem no imaginário de uma doutrina que apregoa regular a economia, é esta que termina sendo muitas vezes a reguladora daquele.

Em outra monta, Eros Grau, recorrendo à crítica marxista, expõe que a análise do direito deve ser dialética, não o encarando apenas como mera exposição dos interesses das elites. É, portanto, “a tradução da correlação das forças produtivas existentes (GRAU, 2005, p. 44).

Em outros termos, a dogmática jurídica tradicional costuma explicar normas, institutos e afins sempre a partir de si mesma, do próprio direito, levando qualquer abordagem sobre o objeto a ignorar suas origens. O ponto é que a fuga de uma análise idealista da norma jurídica não é mera digressão teórica. Afastar-se da relação imaginária com o real – buscando seus mecanismos de funcionamento e as forças políticas que compõe o objeto – pode contribuir para que determinadas inclinações projetadas a partir de determinado instrumento jurídico possam ser serenadas, seja através da inserção de dispositivo normativos ou mesmo em sua aplicação prática.

Ao buscar uma definição jurídica do zoneamento urbano o quadro parece se repetir. Luís Alberto Freire de Carvalho caracteriza o zoneamento como “um dos instrumentos mais idôneos para a ordenação do espaço urbano” (CARVALHO, 1987, p. 137). O mesmo ocorre entre referências no estudo do tema no país: em sua obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, José Afonso da Silva o define como

procedimento urbanístico que tem como objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população... não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares, nem de determinados grupos (2012, p. 238).

Em sentido diverso, destacam-se as contribuições dos urbanistas. Sarah Feldman ao tratar a história do zoneamento e planejamento urbano na cidade de São Paulo aponta que as peculiaridades paulistanas farão com que a Administração municipal utilize a lei de zoneamento em substituição ao plano urbanístico, em especial ao tempo da aprovação da primeira lei de zoneamento, em 1972 (FELDMAN, 2005, *passim*). Nesta linha, Nadia Somekh e Candido Malta Campos indicam que mesmo o Plano Diretor de Desenvolvimento

Integrado (PDDI), aprovado em 1971, já colocava o zoneamento como “o mais importante mecanismo de controle do desenvolvimento urbano”. (SOMEKH e CAMPOS, 2008, p. 124 e 125).

Se a pesquisa em urbanismo aponta para o descolamento entre o planejamento urbano e a aplicação da lei de zoneamento, fazendo com que – como em São Paulo de 1972 – a zonificação da cidade seja o plano de desenvolvimento urbano na prática, no direito urbanístico a pouca discussão nacional sobre o tema tende a ignorar o contexto ao qual a lei de parcelamento e uso do solo costuma estar inserida. Em outros termos, confrontando a idealização do direito sobre a técnica do zoneamento está a História.

Colocado como mediador das tensões entre proprietários de imóveis e aquilo que se convencionou chamar como setor da construção civil, o zoneamento é marcado desde sua origem como parte de um plano de reorganização urbana. Desde o princípio, o que se buscou foi tentar equilibrar a valorização da renda da terra e o lucro do complexo empresarial da construção civil. Nesta equação, os trabalhadores cujos salários não possam ser comprometidos ao ponto de garantir a renda do proprietário – via alugueis ou o lucro transferido pela aquisição do imóvel – estarão automaticamente colocados como parte do problema, do qual o zoneamento é parte da solução.

Não só, é imperioso indicar o momento histórico de seu nascimento. Diferenciando-se da mera indicação parcial de uso do solo, o zoneamento é técnica para organizar todo o espaço urbano. É fruto, em grande medida, do modelo de expansão da indústria adotado pelo governo alemão a partir da segunda metade do século XIX. Oficialmente unificada em 1871, a Alemanha fará do Estado central fator decisivo para acelerar uma industrialização. Injeção de capital externo pós-guerra Franco Prussiana, ação de bancos privados e públicos para financiar a expansão da infraestrutura e da indústria, a política tarifária protecionista e a institucionalização dos cartéis são exemplos de medidas do governo federal que estimularão sobremaneira a industrialização alemã (CURY, 2006, p. 52 *et seq.*). O caso alemão parece confirmar a máxima de Fernand Braudel (2009, p.468 *et seq.*), que afirmou que o triunfo do capitalismo ocorre apenas quando se identifica com o Estado.

A urbanização acelerada trará consigo mais do que problemas sanitários. A falta de previsibilidade e manutenção do investimento em razão da disfuncionalidade sistêmica das cidades alemãs criará as condições para que o planejamento estatal, visto na expansão da indústria, se manifeste na organização sistêmica do espaço urbano.

Assim, a lei de Frankfurt responde então a um modelo de organização espacial que visava ao mesmo tempo conjugar os interesses da acumulação de capital via indústria e criar

condições para a acumulação de excedente econômico através da própria expansão urbana.

Por tudo isso, parece importante retornar ao nascimento do zoneamento. Ao contextualizá-lo dentro de um mecanismo de regulação econômica do espaço urbano, torna-se mais fácil entender as limitações do instrumento na forma em que foi construído. Mais ainda, espera-se que este artigo possa servir para atualizar e contribuir para o debate acerca da regulação econômica do espaço urbano. Entendo que em sua origem o zoneamento é parte integrante da regulação local da reprodução do capitalismo industrial alemão, espera-se poder abordar a normatização do zoneamento como instrumento garantidor da observação de Lefebvre (2001, p. 137 e 138): no capitalismo, a cidade é integrada ao processo produtivo, deixando de compor apenas uma utilidade à reprodução social e tornando-se produto do modo de produção.

E se a produção da cidade tem no modo de produção capitalista, aos instrumentos de direito urbanístico cabe a mediação para garantir a reprodução do modelo. Como indica Luís Fernando Massoneto, a função pública como princípio do direito urbanístico decorre do caráter social da atividade urbanística de produção capitalista do espaço (2015, p.142), e não apenas de um simples encaixe esquemático.

2. Industrialização tardia e as questões urbanas

Talvez os dois principais novos elementos que surgiam nas cidades industriais fossem as fábricas e a precariedade dos bairros fabris.³Em um processo voraz, a industrialização tornou a fábrica o núcleo do novo organismo urbano. Toda infraestrutura – do fornecimento de água aos prédios públicos necessários para as administrações locais – era criada (se já não houvesse) em torno da atividade fabril. Ocupando as melhores localidades do espaço urbano, as fábricas que trabalhavam o algodão, as metalúrgicas e a indústria química ocupavam preferencialmente as margens dos rios e lagos. A água era a matéria-prima e os rios e lagos, o esgotamento sanitário preferido para os rejeitos da produção. A precarização da moradia urbana espalhava-se rapidamente. Qualquer local onde algumas centenas de pessoas pudessem se aglomerar para sobreviver a mais um dia de trabalho podia ser considerado um *slum* (MUMFORD, 1970, p.161).

No caso alemão, a industrialização tardia não poupou suas cidades dos mesmos problemas de outros centros urbanos, como Manchester ou Liverpool. A rápida

³ Lewis Mumford usa os termos “*factories and slums*”.

industrialização avançou sobre diversas regiões, expondo a falta de infraestrutura urbana, tal como transporte e circulação de pessoas, esgotamento sanitário e, principalmente, moradia para a classe trabalhadora. Conforme aponta Jurgen Kocka, a proporção de trabalhadores não manuais para os manuais⁴ era de 1:11 em 1865. Em 1890, essa proporção já era de 1:7 e, em 1912, chegava a 1:3,5 (KOCKA, 1981, p. 459). Apoiada por ampla participação da burocracia dos estados alemães, a industrialização de centros como Berlim, Dresden e Frankfurt, além da conurbação do Vale do Rhur, ocorreu como todos os outros processos de adensamento fabril: sem levar em conta a moradia e as condições de vida dos empregados.

A presença da indústria trazia principalmente dois problemas aos residentes das aglomerações urbanas. A poluição, dado que persistia nas grandes cidades a presença de fábricas próximas às áreas residenciais, e a habitação. A presença maciça dos blocos de aluguel (*Mietskaserne*) – grandes cortiços – tornava o adensamento populacional alemão muito mais alto do que a média europeia, criando não apenas problemas sanitários, mas também de ordem política e mesmo econômica (SOMEKH, 1994, p. 40). Enquanto Londres possuía, em 1891, cerca de 7,89 habitantes por edificação, Berlim contava no mesmo período com a marca de 75,9 (MANCUSO, 1980, p. 49).

Formado de edifícios de cinco ou seis pavimentos, os blocos de aluguel eram construídos em bairros residenciais, em especial nas áreas centrais da cidade (MANCUSO 1980, p.46). Apesar de constituídos de pequenos apartamentos, o alto valor pago pelos locatários comprometia ainda mais a renda da classe trabalhadora alemã. Por todo o país, verificava-se no período um duplo movimento: o encarecimento dos aluguéis e a diminuição do tamanho dos imóveis destinados ao proletariado. Conforme indica Martin Daunton, nos anos 1900, as habitações destinadas à classe trabalhadora já eram menores do que em anos anteriores – tendo diminuído de três quartos para dois –, ao passo que o custo do aluguel em relação ao salário subia consistentemente a partir do último quartel do século XIX⁵. Como se vê na Tabela 1 a seguir, no caso de Stuttgart, o salário pago a um trabalhador considerado qualificado conformava 80% do preço do aluguel. Em Berlim, 100%.

⁴*Non-manual and manual workers*. Não manuais seriam os trabalhadores da indústria e manuais os demais.

⁵É neste contexto que Friedrich Engels discorre sobre *a questão da moradia*, alegando que o problema inglês era, antes de jurídico, econômico. A questão estava mais relacionado à escalada do valor do imóvel e à compressão salarial do que a titularidade da posse (ENGELS, 2015, *passim*).

Tabela 1: Custo do aluguel em relação ao salário nas cidades selecionadas

	Aluguel	Salário (Trabalhador qualificado)	Razão
<i>Bélgica - 1908</i>			
Bruxelas	100	100	1.0
Antuérpia	99	92	1.0
Liége	88	84	1.0
<i>Alemanha - 1905</i>			
Berlim	100	100	1.0
Stuttgart	97	75	0.8
Leipzig	51	88	0.7
<i>França - 1905</i>			
Paris	100	100	1.0
Lyon	77	74	1.0
Bordeaux	71	67	0.9
Lille	52	65	1.3

Fonte: Elaboração própria a partir de Daunton (2015, p. 10).

O crescente encarecimento do custo da moradia gerava, então, um estímulo à construção de novas habitações para aluguel, que, por sua vez, valorizavam os preços fundiários, piorando a situação dos moradores das habitações unifamiliares, dispostas muitas vezes nos mesmos quarteirões dos cortiços. O resultado foi o acirramento dos confrontos entre locatários e proprietários. Organizando-se em associações, enquanto os trabalhadores promoviam enfrentamentos nas ruas, os proprietários se articulavam em espaços como as Ligas de Proprietários de Casas ou as Ligas de Propriedades Imobiliárias (MANCUSO, 1980).

Assim, com o agravamento da crise habitacional, intensifica-se nos grandes centros urbanos alemães o desejo de intervenções estatais para mediar os conflitos. E de 1860 até a Primeira Guerra Mundial, várias municipalidades adotam medidas para efetivar uma ocupação planejada do espaço urbano.

Entretanto, como já foi dito, a racionalidade contida nos planos de ocupação do solo transmitia uma ideia, mas focava-se em outra. Como explica Franco Mancuso, o discurso oficial alegava a tentativa de racionalização do uso do solo urbano, privilegiando um menor adensamento populacional, garantindo a saúde pública e um ambiente urbano mais salubre, além do combate aos altos preços fundiários. Na prática, o que os fomentadores das discussões sobre a reorganização espacial das cidades alemãs desejavam era a expulsão das

classes baixas e das indústrias das áreas valorizadas das cidades, ao passo que afastava o perigo de revoltas sociais (MANCUSO, 1980, p. 76).

2.1. Questões sanitárias

“Favelas, semi-favelas e super-favelas – a isso veio a ser a evolução das cidades.”⁶A frase de Patrick Geddes citada por Lewis Mumford (1970, p.168) ilustra o que as cidades industriais haviam se tornado. Desde o século XVIII, a precarização do espaço urbano e das moradias em função da industrialização avançou sem muitos obstáculos por toda a Europa e até mesmo nos Estados Unidos.

Mesmo nos bairros valorizados das grandes cidades, a poluição fabril deixava suas marcas. No novo mundo e na Europa, em Nova York ou em Manchester, a instalação de fábricas dava-se exclusivamente pela iniciativa de seu proprietário, sem nenhuma restrição administrativa ou jurídica. E se a cidade industrial afligia as classes altas, ela era ainda mais impiedosa com a classe trabalhadora.

A típica família trabalhadora europeia ocupava residências de forma desigual nas grandes cidades. Em Londres, a ocupação típica eram residências plurifamiliares (MUMFORD, 1970, p.169), nas quais habitava em cada cômodo uma família com, em média, oito pessoas (HALL, 2014, p.22). Já em Berlim, e por toda a Alemanha, como já mencionado, o modelo era de pequenas habitações em edifícios de cinco ou seis andares.

Mas se os modelos variavam, as condições sanitárias não. Especialmente nas áreas recém-ocupadas por trabalhadores, os locais de moradia invariavelmente possuíam pouca ventilação, falta de saneamento, muita umidade e pouca luz. Como aponta Mumford, se à época o tifo estava presente nas cidades inglesas, doenças como raquitismo infantil, problemas de pele, febre tifoide, varíola, escarlatina e tuberculose eram fortemente estimuladas pelas condições das casas dos trabalhadores de todo continente (MUMFORD, 1970, p.170).

Ao tempo em que as doenças se tornavam um fenômeno de massas da sociedade industrial, as classes proletárias radicalizavam seu discurso por todo continente europeu. Na Alemanha da segunda metade do século XIX, mesmo a elite prussiana liberal do período cedeu, fazendo com que o Estado alemão aprovasse a Lei do Fundo de Auxílio, em 1876, que promoveu a migração de um modelo de proteção social privada para um sistema público. Em

⁶No original: “*Slums, semi-slums and super-slums – to this come to be the evolution of cities.*”

que pese ao fato de a lei ter significado pouco na prática – houve apenas um pequeno aumento no número de segurados em relação a 1874, quando somente 5% da população possuíam alguma cobertura de fundos de auxílio privados (STOLEISS, 2013, p.69), a estatização dos fundos de auxílio era mais uma demonstração de que a classe trabalhadora ao menos incomodava o andar de cima da sociedade alemã.

E enquanto o governo central focava seus esforços em demonstrar algum tipo de ajuda aos mais necessitados (como o auxílio doença, criado em 1882), formava-se talvez um dos poucos consensos urbanísticos do período: a industrialização dos centros urbanos havia trazido malefícios que precisavam ser imediatamente remediados. A livre ocupação do solo para fins industriais e a falta de limites ao adensamento populacional nos bairros – centrais ou periféricos – criaram um ambiente de insalubridade tal que, como disse Geddes, havia pouca diferença entre *slum* e *semi-slum*. Em alguns casos, como em determinados bairros ricos, existia a *super-slum*, onde mesmo famílias abastadas eram obrigadas a conviver com a falta de infraestrutura urbana e a poluição. Por isso Lewis Mumford aponta que até as críticas revolucionárias pareciam não estar atentas ao fato de que mesmo os quarteirões das classes altas poderiam estar em condições precárias (MUMFORD, 1970, p.168).

Assim, não é possível afirmar que a falta de salubridade tenha sido um falso pretexto para a adoção, em Frankfurt, de medidas globais de reforma urbana e, em especial, do zoneamento. Não há dúvidas de que a cidade industrial havia disseminado níveis intoleráveis de más condições de vida até para os mais abastados, sendo necessária a adoção de medidas em todas as esferas. Do governo central às municipalidades, uma sobreposição de normas iria tentar abrandar os malefícios que a reprodução do capital industrial havia trazido às cidades.

Como aponta Jürgen Kocka, a industrialização germânica não aconteceria sem o suporte direto da burocracia estatal – central e local. Em uma conjunção que conformaria as teses weberianas sobre a existência do aparato estatal como suporte necessário à implementação do modo de produção capitalista (KOCKA, 1980, p.453), a interação entre o capitalismo e a burocracia indicou o caminho para a sustentação da industrialização da Alemanha.

Se ao nível federal coube toda a sorte de arranjo – financiamento, atuação direta na economia, regulação e eventualmente um suporte às classes trabalhadoras –, no âmbito local coube às municipalidades a organização do espaço urbano, com a função primordial de garantir a continuidade da industrialização. Neste aspecto, o zoneamento frankfurtiano desempenhou papel importante no período.

2.2. Organização do espaço urbano

O advento da indústria alterou a forma de ocupação e construção das cidades. Enquanto na cidade barroca é possível observar restrições à presença de atividades nocivas à saúde perto de áreas habitadas, é com o advento da indústria, e ao longo do século XIX, que a maioria das cidades adotará o que Lewis Mumford chama de *grelha inorgânica*.⁷ Sem diferenciação de uso, transforma-se o espaço urbano em uma grelha com milhares de blocos uniformes de terreno – o lote. Servindo basicamente à especulação e à comercialização de terrenos, a grelha inorgânica permite um novo padrão de funcionamento ao mercado imobiliário (MUMFORD, 1970, p.185).

O crescimento das atividades fabris levou então à necessidade de mudanças na cidade. Por toda a Europa, é possível perceber ordenamentos, legislações e ações estatais para organizar a ocupação do solo. Por vezes, o foco era garantir mobilidade ao capital, que para seguir em seu circuito de acumulação necessitava de acesso a recursos naturais como água corrente, minas de carvão, jazidas de minerais etc. O próprio avanço tecnológico permitiu maior mobilidade dos fatores de produção – inclusive de mão de obra –, garantindo outra racionalidade à ocupação do solo.

Nesta nova racionalidade, a grelha inorgânica aparece como um elemento de garantia de previsibilidade para o mercado imobiliário. A divisão em quadras, quarteirões e lotes tornaria todo o processo de compra e venda mais eficiente. A fuga do modelo de quarteirões sinuosos, apelidado de “burro de carga”, todo o procedimento jurídico e administrativo será sensivelmente facilitado: desde o registro do imóvel até o contrato de compra e venda, que agora poderia ser simplesmente copiado. No caso da atividade comercial, a parametrização do solo em unidades muito próximas facilitou sua precificação (MUMFORD, 1970, p.186).⁸

Conforme aponta Mullin (1976, p.6), é visível a diferença de padrão de traçado de ruas

⁷ Sabe-se que o padrão da grelha urbana remonta aos primórdios da civilização. Conforme aponta San Stanislawski, a evidência mais antiga da grelha urbana é a da cidade de Mohenjo-Daro, datada da primeira metade do terceiro milênio antes de Cristo. Segundo esse autor, a precisão do plano urbano demonstra que a cidade foi construída de forma intencional (STANISLAWSKI, 1946, p. 108-109).

⁸ O mesmo fenômeno é captado por David Harvey ao analisar a reforma de Haussmann em Paris. Dentre as inúmeras modificações inauguradas pela nova Paris, talvez poucas tenham sido tão comemoradas pelo setor imobiliário quanto a reorganização dos *quartiers* imposta pela nova cidade. Isso tornou o investimento do setor imobiliário muito mais previsível, facilitando, assim, não apenas a separação das classes sociais como também a expectativa de retorno financeiro. Citado por Harvey, Richard Sennet (2002), em seu *The Fall of the Public Man*, aponta que a nova divisão parisiense visou também à segregação de classes, o que garantiria tanto ao investidor quanto ao futuro proprietário do imóvel a possibilidade de saber em qual área investiriam seu capital (HARVEY, 2005, p.5).

e avenidas, fugindo do modelo “burro de carga” das ruas medievais, com suas vias estreitas e sinuosas. Além disso, já é possível perceber a grelha inorgânica citada por Mumford.

Em grande medida, a reorganização da regulação espacial urbana irá atender às necessidades de reprodução do capital na produção urbana. A divisão da grelha inorgânica não apenas ocupou uma posição importante no sucesso do mercado imobiliário, mas revelou a cidade enquanto um sistema de permanente crescimento. Ao longo de todo o século XIX, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, observa-se não apenas o permanente crescimento e adensamento das áreas urbanas. A expansão do mercado imobiliário veio acompanhada do crescimento da cidade como um todo: infraestrutura viária, esgotamento sanitário e tudo mais que a tecnologia permitisse (MUMFORD, 1970, p.185-188).

Porém, se o modelo de *quarteirização* das cidades auxiliava o mercado imobiliário, o mesmo não se pode dizer do aproveitamento por seus habitantes. Apesar de algumas localidades contarem com certas restrições à presença da indústria pesada em áreas residenciais mais centrais, eram recorrentes os casos em que fábricas estivessem próximas a tais áreas, inclusive pela necessidade de acesso a fatores de produção. A ocupação do espaço urbano, assim, criava ao menos dois problemas de salubridade, já apontados aqui: as doenças resultantes da superpopulação e a presença da indústria em áreas próximas aos centros das cidades. Conforme Mumford (1970, p.185), o modelo de quarteirões e lotes não trazia em si um planejamento específico para as funções desempenhadas na cidade, gerando o que chamou de “regularidade externa: disfunção interna”.

É neste contexto que Adickes elabora o plano de zoneamento de Frankfur-am-Main. A ausência de padrão específico de ocupação do solo, em vista das funções econômico-sociais desenvolvidas na cidade, tornava a vida muito mais difícil para seus habitantes. Porém, mais do que uma norma reguladora do espaço da cidade, o zoneamento de 1891 deve ser observado num contexto mais amplo. Como parte de um longo processo de organização legislativa, burocrática e econômica de Frankfurt, a divisão espacial em zonas está imbricada no que Satoshi Baba (2014) chama de política do solo urbano de Frankfurt.

Baba indica que o processo de criação da política do solo urbano tem início com a fundação do Escritório de Propriedades Municipais, em 1825. O Stadtkämmerei englobará, em 1869, o *Forstamt*, órgão responsável pela gestão das florestas da cidade. Com a anexação de Frankfurt pela Prússia, em 1866, tem início uma série de três gestões municipais dos *Oberbürgermeisters*⁹(1868-1880;1881-1891,e;1891-1912).Durante a primeira gestão, de H. D.

⁹Traduzido por Satoshi Baba como “*Senior Mayor*”. As traduções do cargo para o português costumam utilizar <http://www.culturasjuridicas.uff.br/>

Mumm von Schwarzesenstein, a administração local faz um movimento de expansão do gasto público financiado pelo desfazimento de imóveis, dado que os objetivos traçados pelo governo prussiano estavam focados no provimento de infraestrutura e serviços públicos nas áreas já urbanizadas.

Johannes Miquel, prefeito que administra a cidade após von Schwarzesenstein adota medidas de austeridade fiscal. Assim como na gestão anterior, conforme aponta Satoshi Baba (2014, p.3-5), as políticas urbanas de Miquel não têm uma ação coordenada e, portanto, não podem ser consideradas como políticas de organização do uso e regulação do solo urbano.

É apenas na gestão de Franz Adickes – 1891-1912 – que a cidade de Frankfurt desenvolve uma política de solo urbano. Indica Baba, valendo-se das denominações propostas por H. Böhm, que Adickes dá início a uma política de solo urbano em sentido direto e indireto. Ou seja, o prefeito de Frankfurt cria a regulação jurídico-administrativa para a ocupação do solo (política urbana indireta) e, ao mesmo tempo, atua diretamente no mercado de terras, buscando assim garantir um estoque de terrenos à municipalidade e controlar os preços dos terrenos, o que Böhm chama de política urbana direta (Böhm, 1997, apud Baba, 2012, p.2-5). Ainda segundo Satoshi Baba, graças ao orçamento público deixado por Miquel, Adickes pode implementar a sua política de solo urbano, na qual o zoneamento da cidade está inserido.

Vimos que a regulação do uso do espaço urbano em zonas obedeceu a alguns preceitos: limitar as atividades socioeconômicas que poderiam ser desempenhadas em cada zona – zoneamento funcional; limitar o adensamento populacional – zoneamento de densidades; e, assim, instituir políticas de saúde pública. Cabe ainda ressaltar que a lei de zoneamento de 1891 está inserida em um contexto mais amplo. Como indica Mullin (1976, p. 9-10), a política de regulação urbana de Frankfurt é baseada no tripé lei de zoneamento, imposto sobre valorização fundiária e a *Lex Adickes*.¹⁰

Ressalta-se também que a política de solo urbano de Frankfurt foi precedida e em alguma medida viabilizada pela legislação prussiana de 1875. A Lei de Alinhamento (*Fluchtliniengesetz*) promulgada pela Prússia naquele ano estabelece uma série de requisitos para a construção de edificações, tais como limite de altura e disposição para instalação de fábricas. Traz, ainda, a admissibilidade da criação de normas de planejamento urbano em nível local, servindo como marco para as regulações de uso do solo, tais como as leis de

o termo “Burgomestre”, ou “Prefeito”.

¹⁰ Em 1902, Adickes consegue aprovar lei em Frankfurt que exime a prefeitura de arcar integralmente com o valor pago ao expropriado, desde que a parcela não paga (até 40% do terreno) fosse utilizada para fins públicos.

zoneamento de toda a Alemanha, a partir de 1890 (MULLIN, 1976, p.7). Além disso, a Lei de Alinhamento prussiana transfere às municipalidades boa parte da responsabilidade pela formulação de planos urbanísticos e aplicação de restrições ao uso do solo, dando à administração local e às câmaras municipais maior autonomia na regulação de seu espaço (MULLIN, 1976, p.7; HORSFALL, 1905, p.7; FIFE, 1916, p.275-277).

Por fim, cumpre ainda demonstrar que a elite dominante prussiana – os *Junkers*– não via com bons olhos as agitações sociais que se espalhavam pelas cidades germânicas. Talvez, por isso, os interesses do governo central sobre a regulação urbana e as intervenções da Prússia em planos de reforma urbana tenham aspectos puramente militares, facilitando a presença de tropas e artilharia, em caso de que os cidadãos não mais apreciassem as ordens de Berlim (MULLIN, 1976, p.1).¹¹

3. A solução Adickes: o zoneamento de Frankfurt

Em 1910, Benjamin Clarke Marsh, pioneiro do planejamento urbano nos Estados Unidos, discursou na Segunda Conferência Nacional sobre Planejamento Urbano e Congestionamento Humano, em Rochester, Nova York. No seu discurso, Marsh apontava que o excesso de população nas grandes cidades, segundo ele principal causa dos males urbanos, era resultado da exploração e da proteção de privilégios, devendo ser tratado como problema econômico e resultado de questões econômicas¹² (MARSCH, 1910, *online*).

Marsh foi franco Defensor do planejamento urbano alemão, em especial do modelo de Frankfurt, à qual se referia como ideal de cidade moderna (MULLIN, 1976, p. 11). Enviado à Europa para estudar o assunto pelo *New York Comitee on Congested Population*, Benjamin Marsh afirmava que “a parte mais importante do planejamento urbano, assim como a saúde future da cidade, diz respeito ao ato de dividir os distritos urbanos em zonas”¹³ (MULLIN, 1976, *apud* KANTOR, 1974, p. 424).

A referência ao planejamento alemão não era exclusividade de Marsh. Como aponta Peter Hall, um dos pioneiros do planejamento urbano norte-americano foi também um dos maiores entusiastas da organização política, econômica e legislativa do espaço urbano

¹¹ Sabe-se que este foi o objetivo de várias intervenções urbanas e regulações urbanísticas de boa parte do século XIX. Em Paris, conforme aponta Harvey (2005), também não foi muito diferente.

¹² “Congestion of population is primarily the result of protected privilege and exploitation, and must be dealt with largely as an economic problem and the result mainly of economic conditions”. Disponível em: <<http://urbanplanning.library.cornell.edu/DOCS/marshpop.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

¹³ “[t]he most important part of city planning as far as the future health of the city is concerned is the districting of the city into zones.”

alemão. Se aos olhos dos mesmos alemães suas cidades não eram perfeitas, aos olhos dos britânicos e americanos elas eram um modelo a ser seguido, em especial Frankfurt-am-Main, que havia adotado, em 1891, seu primeiro plano de zoneamento (HALL, 2014, p. 35).

A rápida industrialização de Frankfurt a partir do último quartel do Século XIX, não aconteceu sem efeitos sobre seu espaço. A presença da indústria no perímetro urbano e, principalmente, o adensamento populacional em determinadas áreas da cidade colocaram seus cidadãos diante de um conflito iminente: de um lado, os proprietários de imóveis sentiam-se ameaçados pela desvalorização que a presença de novas fábricas causariam ao seu patrimônio. De outro, edifícios eram ocupados por pessoas de classes sociais distintas. A possibilidade de construção de edifícios de alta densidade em áreas valorizadas da cidade desagradava uma elite que queria se manter distante da classe trabalhadora pobre (SOMEKH, 1994, p. 37-39). A solução do Prefeito de Frankfurt, Franz Adickes, foi o estabelecimento de zonas de uso do solo.

Franz Adickes foi prefeito de Frankfurt entre 1890 e 1912. Formado em direito, foi prefeito-adjunto das cidades de Dortmund e Altona. Estudioso das questões urbanas, é autor de *Expansão Urbana*, um dos principais textos alemães de sua época sobre o planejamento urbano, que trata de vários conceitos que serão aplicados em toda a Alemanha. A divisão que propõe entre *cidade interna* e *cidade externa* possibilitou a transformação mais radical das áreas urbanas mais novas, ao mesmo tempo em que preservava o centro histórico, mais valorizado. É sob sua gestão na Prefeitura de Frankfurt, a partir de 1891, que a Alemanha conhecerá uma normatização completa e flexível do espaço urbano (CALABI, 2012, p.133). O plano era simples: limitar a densidade das edificações em relação ao local e determinar funções específicas para o uso do solo – residências, comércio e indústria –, a fim de evitar tanto o congestionamento humano quanto os males da indústria à saúde e às finanças dos moradores e proprietários da cidade.

A adoção de zonas específicas de ocupação do solo não era propriamente umanovidade na Europa. Calabi lembra que o edital napoleônico de 1810¹⁴ talvez tenha sido oprecursor do modelo de ocupação de acordo com a função a ser exercida no espaço. Mesmo em Berlim já havia sido aprovado, em 1862, um modelo de planejamento para a cidade. Outro

¹⁴ O Decreto Imperial de 15 de Outubro de 1810 tratava sobre a instalação de fábricas e oficinas que transmitissem odores insalubres ou inconvenientes. Em seus 14 artigos, e no documento anexo a ele, o ordenamento imperial fazia ainda referência à instalação de atividades insalubres em áreas afastadas da zona urbana, elencando em seu anexo as espécies de atividades que nelas se enquadravam. Disponível em: http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/3377>. Acesso: 10 de julho de 2016.

exemplo é a reestruturação promovida por Haussmann em Paris. A divisão dos quarteirões de acordo com determinados padrões construtivos – que separavam ricos e pobres – pode ser considerada uma forma de pré-zoneamento da cidade na medida em que estabelece normativas para a ocupação do espaço urbano.

Em um momento em que o discurso sanitário ganha força, a ideia de separar a cidade em zonas aparece como solução mediada pelo poder público para dirimir os conflitos emergentes. Conforme aponta Donatella Calabi (2012, p.128), com uma matriz higiênica evidente, um dos principais motes do zoneamento alemão era o de garantir a ventilação e iluminação das habitações, evitando o alastramento de doenças e garantindo um mínimo de salubridade aos seus residentes. Ao preservar grandes porções de áreas na periferia da cidade para a atividade industrial, Adickes garantia os interesses dos proprietários de imóveis, sem inviabilizar o crescimento da indústria local.

Assim, a partir de 1891, Frankfurt passa a ter planos sistemáticos de zoneamento, sendo que nos vinte anos subsequentes, novos estudos sobre a ocupação e uso do solo daquela cidade foram publicados, ao menos em 1900 e 1910.

Na prática, o plano de Frankfurt consistiu na implantação de faixas concêntricas, atribuindo a cada uma delas normas diferenciadas por atividades de construção. Trouxe um arcabouço de diferentes normas para cada porção do território, garantindo limites de pavimentos, altura das edificações, área coberta de cada lote edificável e os tipos de uso do solo para cada local. Trata-se do primeiro plano de zoneamento completo e detalhado, envolvendo todo o território municipal e abrangendo todos os setores da construção. Por este motivo entrou para a história. Ao organizar as duas principais linhas de instrumentalização da reforma urbana da época – regulamentos construtivos diferenciados em relação ao local e planos de alinhamentos modificáveis no tempo – o zoneamento de Adickes mitigou os impactos do processo de expulsão sistemática das fábricas do território urbano. Ao criar os bairros fabris, o novo modelo possibilitou uma maior adequação entre os interesses do capital imobiliário e do capital industrial, que ganhava força rapidamente no período.

Assim, ao organizar a expansão da indústria, o plano de 1891 confere tanto uma maior previsibilidade ao investimento nas áreas centrais, quanto possibilita a manutenção da expansão da atividade industrial. Ainda, se a expulsão de atividades nocivas das áreas centrais das cidades remonta ao século XV (CALABI, 2012, p.132), a partir de então passa a existir um planejamento sistemático para a ocupação do solo por este tipo de atividade.

Não por menos o arranjo proposto em Frankfurt se espalhará pela Alemanha. O plano

de zoneamento de Berlim é desenvolvido em 1892, os de Colônia e Magdeburgo, em 1896, e o de Hale, em 1898. Posteriormente, Londres e, no início do século XX, Chicago e Nova York formulam suas legislações de zoneamento inspiradas pelo modelo frankfurtiano.

3. 1. Características

Naquele primeiro momento, zonear o espaço urbano consistiu basicamente em regular a ocupação do solo em duas frentes: função e densidade. Na Frankfurt de 1891, a escolha se dava entre zonas residenciais, industriais e de uso misto. Já o adensamento era controlado não apenas pela taxa de ocupação do imóvel, mas também pela quantidade de pavimentos de cada edifício. Sem o advento do elevador e do concreto armado, a pressão pela verticalização era ainda pequena e por isso ao limitar a taxa de ocupação das edificações, termina-se por definir o nível de adensamento populacional naquele bairro, região ou zona.

Desta maneira, percebe-se o zoneamento alemão como instrumento político-ideológico. O viés tecnocrático do modelo frankfurtiano propunha uma “solução científica” da questão urbana. Ao estabelecer medidas de afastamento de atividades nocivas à saúde, como a indústria pesada, apontava-se para uma racionalidade técnica típica daquele capitalismo industrial. Entre a proibição completa da atividade industrial nas zonas urbanas e a lógica caótica do sistema de livre mercado, a tecnocracia municipalista surgia com um modelo “racional” de organização da ocupação do solo urbano. Esse anteparo técnico escorava-se na ideia de um zoneamento neutro que visava harmonizar a utilização do espaço urbano (MANCUSO, 1980, p.76 *et seq.*).

A questão é que as contradições sociais, expõem-se também ao nível espacial local. Ou seja, o espaço urbano sempre foi um local privilegiado de manifestação das contradições humanas, não sendo diferente na cidade industrial. O trabalho assalariado, a mobilização de capital e a garantia da propriedade privada dos meios de produção no âmbito da indústria, como apontou Benevolo (2012), transformaram o espaço urbano, apresentando novas formas de contradições sociais.

Visto se tratar de escolha política para a gestão da cidade, cabe ainda demonstrar que o zoneamento foi gestado ao longo de anos. Em deliberação proposta por Reinhard Baumeister e Franz Adickes ao Clube dos Arquitetos e Engenheiros Alemães, em 1874, em Berlim, sugeriu-se que:

Segundo as exigências, será necessário destinar determinadas ruas ou zonas inteiras da cidade para funções comerciais, industriais, residenciais etc. Além disso, será necessário prever a construção de edifícios públicos e deixar sem edificações áreas

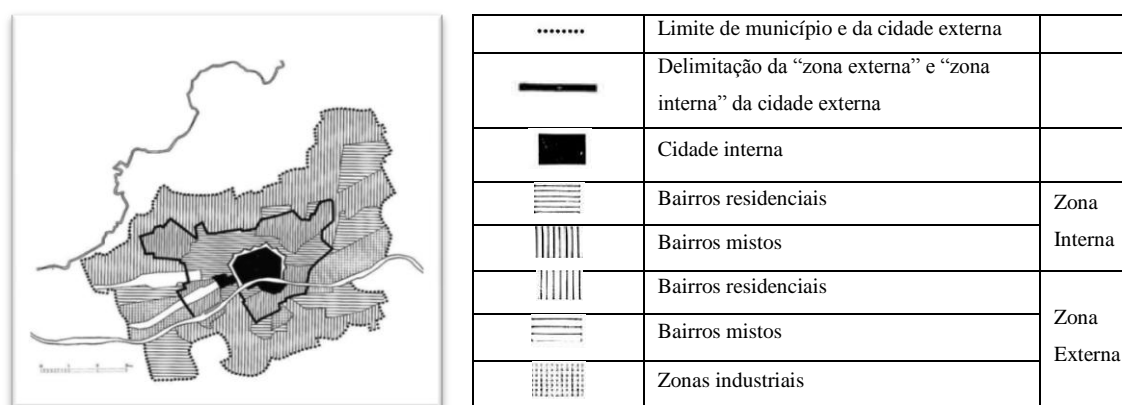
inteiras oportunamente escolhidas. Para a realização de tais reagrupamentos funcionais são necessários: localização adequada, meios de transporte apropriados, dimensões volumétricas convenientes, normas racionais para construções e uma regulamentação precisa das atividades industriais (CALABI, 2012, p.127-128).

3.2. A lei de Zoneamento de 1819 e suas modificações

É em um context de expansão da atividade industrial, o problema da moradia proletária, as questões sanitárias, a distribuição caótica das atividades econômicas pela cidade e o loteamento que visava unicamente facilitar a especulação imobiliária e comércio de terrenos, Franz Adickes introduz a lei de saneamento.

Para lidar com todas estas questões, a norma divide a cidade em dois eixos de desenvolvimento: a cidade interna e a cidade externa. A regulação da parte interna, da qual a *Altstadt* (cidade interna) fazia parte, estava focada na preservação do ambiente construído e das características dos edifícios, adaptando o espaço às novas diretrizes construtivas – tanto da norma local, quanto da Lei de Alinhamento. Assim, há um esforço concentrado para remover da cidade interna as poucas habitações unifamiliares remanescentes (MULLIN, 1976, p.9). Neste espaço, conforme apontam Mullin (1976), Baba (2014), Mancuso (1980) e Somekh (1994), a lei de zoneamento é integrada a um amplo processo de reforma urbana, que será efetivamente viabilizado a partir de 1903, com a aprovação da Lex Adickes pelo parlamento prussiano em 1902. Quanto ao aspecto funcional, é admitida na zona interna a ocupação mista ou a ocupação unicamente residencial.

Figura 1: Mapa da Lei de Zoneamento de Frankfurt, 1891



Fonte: Mancuso (1980, p.133)

Já a cidade externa é dividida em três subáreas: a interna, a externa e a rural. Para cada uma serão instituídos potenciais construtivos e gabaritos distintos, em valores decrescentes, a partir do centro da cidade. Quanto às funcionalidades, a cidade externa admitiria

<http://www.culturasjuridicas.uff.br/>

três ocupações distintas: residenciais, mistas e industriais. A Figura 1 demonstra a divisão das cidades interna e externa e as respectivas funcionalidades aplicadas à área externa.

Veremos a seguir que no centro do debate sobre a lei de zoneamento frankfurtiana estão dois elementos: a questão da moradia e o valor da terra. Ao definir diferentes funções para as áreas selecionadas, a norma trata de oferecer melhores condições sanitárias e de habitação, ao mesmo tempo que combate a sobreapreciação do preço da terra na cidade. Em outros termos, o zoneamento procura expandir a malha urbana, criando novas áreas habitáveis e garantindo um maior controle sobre a especulação imobiliária, que, por meio dos blocos de habitação de aluguel, capturava boa parte da política legislativa das cidades alemãs.

Sobre essa questão, cabe explicitar que o sistema eleitoral legislativo adotado em grande parte das cidades respeitava o modelo prussiano de três classes com voto aberto (FIFE, 1916, p.143). Os eleitores eram divididos em três classes, de acordo com a quantidade de impostos recolhidos. Em cada distrito eleitoral, dividia-se o valor recolhido em impostos em três grupos (classes) e cada grupo escolhia igualmente os delegados que votariam nos candidatos a deputados para o Parlamento Prussiano (*Landtag*).

Dado que boa parte dos impostos era paga sobre a propriedade, Fife (1916) aponta que a divisão das classes terminava acompanhando a seguinte proporção: um terço dos delegados era escolhido por 4% dos eleitores, que compunham a primeira classe, outro terço era escolhido pela segunda classe, da qual eram integrantes 14% dos eleitores, e o terço restante era escolhido por 82% de eleitores que compunham a terceira classe. Essa distorção podia chegar ao limite em alguns municípios, como era o caso de Berlim, onde metade dos assentos do legislativo estava nas mãos de proprietários de imóveis, que compunham 1% dos habitantes (MULLIN, 1976, p.11).

Esse cenário de captura do legislativo municipal repetia-se em Frankfurt. A legislação de zoneamento trouxe consigo a necessidade de ampliação da área urbanizável e também a aquisição de novas áreas para futuras incorporações. Somando-se a isso a necessidade de criação de aparelhos públicos nas áreas centrais, a opção de Adickes foi solicitar à Câmara Municipal mais verbas orçamentárias, prontamente negadas. Assim, a municipalidade opta pela criação de dois fundos públicos – o Fundo de Construção de Vias e o Fundo Especial para Propriedade Imobiliária do Município. A captação de recursos se dará de diversas formas: emissão de títulos, participação de receitas tributárias advindas das transações imobiliárias, receitas com venda de ativos imóveis e até a receita do sistema de

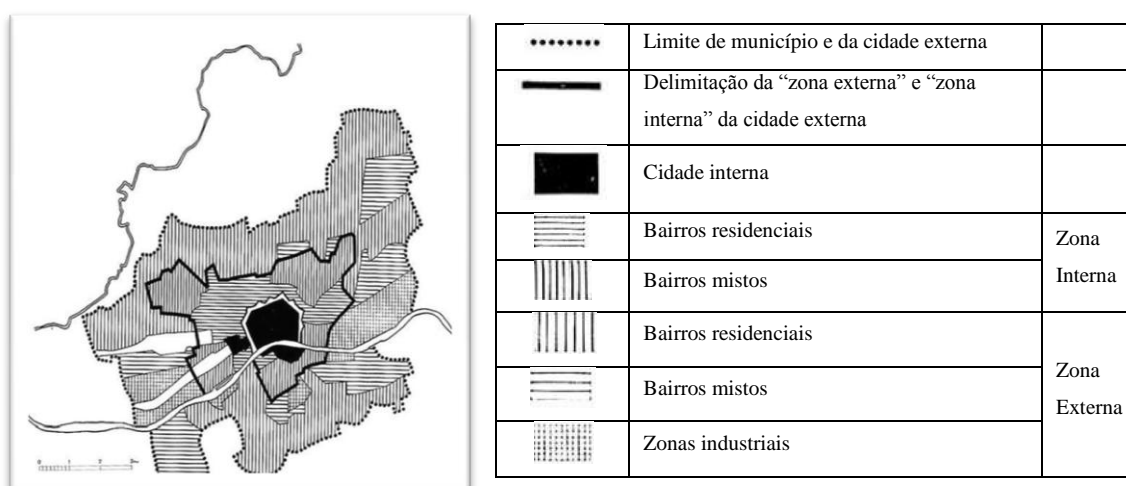
transportes públicos (BABA, 2014, p.6).

Enquanto os objetivos perseguidos pelo zoneamento da cidade externa estavam focados na limitação das atividades fabris e construção de moradias para as classes menos abastadas, a reconfiguração da cidade interna obedecia à modernização dos espaços comuns. Parques, escolas, novas vias e transporte público são criados em ambas as cidades (interna e externa).

Porém, cumpre destacar que alguns projetos da cidade externa se sobressaem, como foi o caso do novo porto às margens do Rio Maim. Integrando residências para trabalhadores e aumento do calado do rio, a criação de uma nova zona industrial afastada da cidade com galpões e até lojas só poderia ser viabilizada com a nova lei de zoneamento. Conta John Mullin (1976) que Patrick Geddes faz referência ao projeto como algo saudável para a comunidade e os indivíduos.

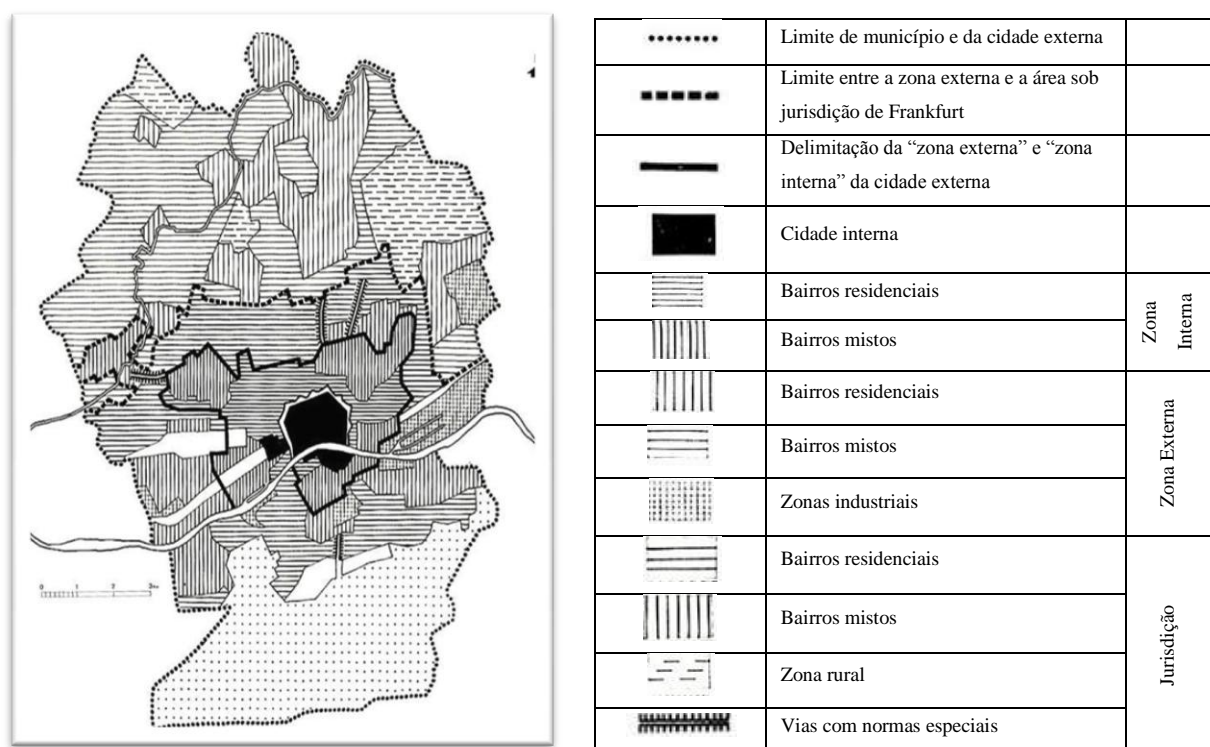
Como menciona Calabi (2012), a lei de zoneamento de Frankfurt foi revista ao menos duas vezes em vinte anos. Com as aquisições de novas áreas para futuras edificações (Baba, 2014), o plano precisou ser revisto, consagrando a noção tecnocrática de que, para garantir sua eficiência, o zoneamento municipal necessita ser constantemente atualizado. As Figuras 5 e 6 a seguir ilustram a expansão da cidade no período entre 1891 e 1910.

Figura 2: Plano de zoneamento de Frankfurt em 1900



Fonte: Mancuso (1980, p.134).

Figura 3: Plano de zoneamento de Frankfurt em 1910



Fonte: Mancuso (1980, p.135).

A contínua expansão da lei de zoneamento de Frankfurt, a rápida adoção do modelo por cidades como Berlim e o surgimento de inúmeros adeptos por toda a Europa e os Estados Unidos conformarão, então, o zoneamento como uma realidade no planejamento urbano municipal, tornando-se este talvez o principal instrumento para a efetivação da organização eficaz do espaço.

O discurso sanitarista, fundado na realidade da disfuncional cidade industrial, será, como visto, o fio condutor desse processo. A racionalidade da saúde pública se aliará à outra meta – a manutenção de um mercado imobiliário saudável –, diminuindo os efeitos nocivos da valorização da terra em razão do adensamento populacional causado pela industrialização e a própria instalação de novas fábricas.

Porém, como já foi dito, o discurso do bem comum e de um mercado justo ocultava a disputa econômica que rapidamente tomou conta da cidade industrial. A proletarização dos centros urbanos tanto havia criado um ambiente indesejável para as classes altas, quanto propiciava o caldo de cultura para a organização de massas de trabalhadores. Associações, grupos sociais, movimentos e o próprio Partido Social Democrata alemão acendem o sinal de alerta da elite latifundiária prussiana, bem como dos capitalistas industriais e financeiros que

afloravam por todos os estados alemães.

3.3. O zoneamento como parte de uma política pública de terras em Frankfurt

A aplicação de um modelo de zonas implica à cidade algumas condições. A primeira delas talvez seja o tamanho. Especialmente nos primórdios de sua regulação, o zoneamento surgia conforme os conflitos socioeconômicos afloravam. Problemas sanitários, controle da atividade industrial, regulação do potencial construtivo dos edifícios e a questão do preço dos imóveis são questões típicas das grandes cidades. E mais. Praticamente todas essas dificuldades advinham do processo de industrialização que as nações europeias atravessavam.

Desta feita, o zoneamento como instrumento de controle de uso do espaço urbano é um fenômeno da cidade industrial. Isso não significa que a regulação de parcela do solo urbano não tenha sido utilizada em outros períodos. Entretanto, como foi demonstrado até aqui, foi nesse momento histórico que as condições objetivas para a racionalização do espaço urbano da forma descrita se viabilizaram.

Por estar inserido na dinâmica de acumulação de capital da cidade industrial, o zoneamento pressupõe a existência de grandes cidades, com forte dinamismo econômico (MANCUSO, 1980). Além disso, o centro urbano deve possuir uma administração forte e estável, motivo pelo qual a Alemanha talvez tenha liderado o processo de organização urbana por meio do zoneamento. Robert Fife (1916) indica que os estados alemães gozavam de um quadro *sui generis* àquela época: historicamente, a figura da cidade-Estado é muito presente na organização política local. Hamburgo, Berlim e várias grandes cidades gozaram em menor ou maior medida de liberdades administrativas não verificáveis em nações como a França ou Inglaterra.

Mesmo Frankfurt foi anexada à Prússia em 1866, preservando algumas liberdades, tanto jurídicas quanto políticas. A *Lex Adickes*, aprovada em 1902, é exemplo. Em função da contínua pressão de Adickes sobre o *Landtag*, o parlamento prussiano aprova uma norma de eficácia espacial limitada à Frankfurt. A lei, que, como mencionamos, será sucessivamente copiada por toda a Alemanha, deu à municipalidade a possibilidade de desapropriar imóveis, garantindo que até 40% da área não fossem indenizados aos proprietários, desde que utilizados para fins públicos, tais como arruamento ou construção de parques (MULLIN, 1976).

Franco Mancuso (1980) aduz que outra condição necessária para a adoção do

zoneamento seria a manutenção da propriedade privada do solo, haja vista que a desapropriação em larga escala é impossível e sua estatização, irrealizável. De fato, tratar de estatização completa do solo urbano seria irrealizável, especialmente no momento em que a Alemanha era absolutamente controlada por uma elite latifundiária. Ao inaugurar o século XX, em 1908, o Partido Social Democrata Alemão contava com sete deputados no *Landtag* (FIFE, 1916, p.190).¹⁵

Porém, se a estatização completa do solo urbano era mesmo impensável, Satoshi Baba (2014) indica que a desapropriação foi instrumento largamente utilizado pela administração frankfurtiana. Mais do que isso, várias municipalidades atuaram ativamente no mercado imobiliário do período. Indica Baba que, entre 1896 e 1913, os registros de compra de terras das cidades alemãs mostram grande atividade (2014, p. 28). No caso de Frankfurt, a municipalidade parte de um estoque de cerca de 4 mil hectares, em 1894, para quase 6.500 em 1915. O trabalho de Baba aponta que, durante o termo de Adickes, entre a compra e a venda de terras, essa cidade aumentou em quase 60% seu território, a maior parte entre as onze comunidades por ela absorvidas.¹⁶

Conforme aponta o estudo de Baba, boa parte das aquisições imobiliárias, a partir da lei de zoneamento, tem como justificativa a incorporação futura, que, juntamente com a criação de infraestrutura de serviços públicos e prédios para a administração, configurava os dois principais objetivos da política de uso do solo. Nos dois períodos analisados pela pesquisa de Baba – 1900-1901 e 1909-1910 –, o foco das aquisições foi para a construção de novas residências. Ao final do primeiro decênio do século XX, o principal objetivo era o alinhamento urbano para construção de moradias, possivelmente viabilizado pela *Lex Adickes*.

Aliada a um programa sistemático de compra de terras, a principal expectativa com a adoção do zoneamento em Frankfurt – que limitava as densidades dos imóveis – era o controle sobre o preço da terra, que havia disparado na cidade. A industrialização do período havia encarecido tanto a terra nua quanto os aluguéis. A primeira, por conta da possibilidade de construção de fábricas ou prédios residenciais. Os aluguéis, pelo choque de demanda que a cidade vivenciava de forma persistente ao longo da segunda metade do século XIX.¹⁷

¹⁵ O quadro mudará sensivelmente em várias cidades alemãs, em seus estados e até mesmo no *Reichtag* poucos anos depois. De qualquer forma, até o início do século XX, era visível a inviabilidade de um reformismo mais radical dentro do Legislativo ou do Executivo alemão.

¹⁶ As políticas de compra de terras e a absorção de comunidades vizinhas foram largamente utilizadas neste período em toda a Alemanha. Para mais informações, ver as considerações de Franco Mancuso (1980, p.43).

¹⁷ Boa parte da discussão sobre a valorização imobiliária ganhou corpo após a malsucedida política de construção de moradias de 1884. Conforme descreve Somekh (1994), a uniformização dos índices de adensamento da cidade, equalizados na cidade interna e na externa, criou edifícios com cinco pavimentos, de uso misto, sem

Por um lado, os moradores de renda mais alta demandavam a saída das classes baixas de seus edifícios, valendo-se das questões sanitárias e da própria desvalorização do imóvel em face da precariedade de algumas moradias, que abrigavam, às vezes, até oito pessoas por cômodo (MUMFORD, 1970, p.164). Por outro, os construtores e agentes imobiliários pressionavam a administração a garantir alguma previsibilidade ao investimento, dado que a incerteza sobre a vizinhança diminuía o potencial lucro dos negócios.

Logo, a lei de zoneamento de Frankfurt precisaria ser acompanhada de um processo de urbanização de novas áreas, como foi feito. Para tanto, a política urbana do período opta pela aquisição sistemática de terras, garantindo a reorganização do espaço e afastando a população de baixa renda do convívio com as classes média e alta.

Ao contrário do que se pretendia, a política de ação municipal sobre o mercado imobiliário não conseguiu evitar a valorização fundiária ou imobiliária. Mesmo com a criação do imposto sobre a valorização imobiliária, pago ao tempo das transações com imóveis, e com a possibilidade de não indenização de até 40% do valor do imóvel caso o mesmo fosse utilizado na implementação de infraestrutura urbana (garantido à administração pela *Lex Adickes*), o preço do terreno construído comprado permaneceu mais caro do que o vendido pela administração. A terra nua valorizou-se três vezes. Ao se tornar ator ativo do mercado imobiliário, o governo municipal criou a expectativa permanente de aquisição de novas terras, competindo ferozmente com a iniciativa privada e inflando o mercado local como um todo. Por exemplo, entre 1893 e 1894, o preço médio do hectare subiu de pouco mais de 600 marcos, em 1893, para mais de 1.800 no ano seguinte (BABA, 2014, p.9).

Dado o constante endividamento da administração e o receio de Adickes em promover a atuação da Administração na construção de moradias, por entender que qualquer subsídio à construção de imóveis configuraria injustiça tributária com outros contribuintes, o governo municipal, a partir de 1900, se valerá do arrendamento imobiliário (*Erbbaurecht*), previsto pelo Código Civil, para viabilizar a construção de moradias, especialmente para a população de baixa renda.

A municipalidade passa então a arrendar terras para a construção de moradias. Em alguns casos, estava prevista a opção de compra desses imóveis (BABA, 2014). E se a aquisição de novos terrenos é viabilizada através de tributos, emissão de títulos e apropriação de receitas da administração, o modelo de arrendamento será financiado pelo sistema bancário. As companhias construtoras de habitação de utilidade pública, ao final de 1914,

recuos e com pouca ventilação.

serão responsáveis por mais de 80% das construções de residências na cidade.

O processo de gestão do espaço urbano em Frankfurt obedeceu a um rito que inclui zoneamento, expansão urbana, novo zoneamento, nova expansão etc. Esta dinâmica implicou no espraiamento da cidade, juntamente com a retirada da população de baixa renda de sua área interna. O programa do novo porto fluvial é um exemplo: afastado do centro urbano, o novo porto comportaria uma área residencial para os trabalhadores. No entanto, dado que o modelo de adensamento obedecia a um sistema circular decrescente, as classes mais pobres foram sistematicamente expulsas para as áreas mais distantes da cidade.

De outro lado, a compra constante de terras para incorporações futuras fez as vezes da especulação imobiliária na cidade. A opção de adquirir e zonear novas áreas, com o fim de urbanizá-las, transformaria parte da zona rural em urbana, causando uma valorização contínua de todo o estoque de terrenos da região, inclusive fora de Frankfurt.

Todavia, não seriam apenas os proprietários de terras que seriam beneficiados pela política de solo urbano do período. O formato adotado colocava para a incorporação privada a tarefa da construção de moradias, especialmente para a população de baixa renda. Entre associações e empresas, houve uma intensa participação do capital privado na incorporação e construção de novas moradias, fosse através do arrendamento imobiliário, fosse por meio da venda de terrenos para a construção residencial (BABA, 2014, p. 33).

Como já foi dito, a expansão da infraestrutura urbana e dos empreendimentos residenciais aconteceu com auxílio de recursos públicos, tanto através de lançamentos de títulos da dívida municipal, como através da capitalização e viabilização de sistemas de crédito para a construção de moradias. Ainda, classes como professores e funcionários públicos utilizaram em larga escala o arrendamento como forma de financiar seus imóveis.

Assim, a expansão do capitalismo industrial em Frankfurt apresentou outra faceta: o crescimento da construção civil, apoiado no aumento do gasto público na aquisição de terras. Ao mesmo tempo, asseguravam-se os novos investimentos, ao passo que o discurso sanitário seria o véu da luta de classes na cidade.

Porém, se o momento consagrou a exclusão espacial, Franz Adickes deixou como legado o que Somekh chamou de permissão a uma articulação funcional à cidade (1994, p. 45). O zoneamento frankfurtiano levará a calculabilidade e a previsibilidade necessárias para a expansão do capital a outros níveis de complexidade. Ao especializar as áreas de sua cidade, Adickes deu maior segurança jurídica ao circuito de acumulação do capital no espaço urbano, facilitando o investimento de capital e garantindo maiores taxas de retorno sobre os valores

investidos. Conseguiu ainda organizar a construção civil tanto no setor de construção de imóveis quanto na parte de infraestrutura urbana. Tudo isso mantendo a curva ascendente do preço da terra, valorizando os ativos imobiliários de toda a região.

4. Conclusão

Viu-se que a lei de zoneamento de 1891 não foi um ato isolado. Como foi demonstrado, a gestão do espaço urbano sob a administração de Franz Adickes está inserida em um contexto mais amplo, dentro e fora de Frankfurt. Mais do que isso, há uma relação – ao menos indireta – entre a promoção de uma industrialização privada pelo Estado central alemão e o quadro que induz Adickes a instituir o zoneamento de Frankfurt.

O contexto que se desenha em torno da lei frankfurtiana não pode ser desprezado. O modelo bismarckiano de forçar um processo industrializante traz consequências imediatas ao espaço urbano. Aliada ao adensamento populacional, a marcha industrial transforma a moradia proletária em questão de primeira ordem. Não apenas pelas questões sanitárias mas também pelo impacto gerado à moradia e à vida dos membros das classes abastadas.

O zoneamento deve ser entendido, então, como inserido em um quadro de ações múltiplas do Estado alemão, com o sentido de organizar o espaço urbano. Da marcha forçada à indústria promovida por Bismarck até os interesses das frações da elite frankfurtiana. O discurso tecnocrático da organização funcional da cidade foi o anteparo para a segregação de classe. A Lei de Alinhamento de 1875, que buscou estabelecer padrões construtivos por toda a Prússia, condiciona a lei de Frankfurt. Além disso, as novas regras de Bismarck para a seguridade social e suas ações de financiamento da infraestrutura necessária à continuidade da industrialização são elementos que devem ser levados em conta discussão sobre o surgimento do zoneamento.

Há de se ter em mente, ainda, a força política dos proprietários de imóveis em vários municípios alemães, como Frankfurt. O sistema tripartite de escolha das câmaras locais cria uma distorção natural, permitindo a capturado processo legislativo pelos proprietários de terra. Por isso, qualquer norma que organizasse o uso e a ocupação do solo urbano deveria levar em consideração a manutenção dos interesses desses proprietários. No caso frankfurtiano, o modelo não foi diferente. Assim, no plano local, mostram-se duas forças conflitantes: as questões de classe e os interesses dos proprietários de imóveis (e terras).

É neste contexto que o advento do zoneamento deve ser analisado. Dentro de um

plano de organização do espaço urbano, decorrente de políticas do Estado federal, em que interesses do capital industrial, imobiliário e de frações da classe dominante devem ser coadunados. Em outros termos, o zoneamento é parte integrante do projeto local de reorganização espacial, que será viabilizado de várias formas. As desapropriações, a *Lex Adickes* e o arrendamento imobiliário são alguns exemplos dos instrumentos dos quais a administração se vale para dar cabo do projeto de reorganização urbana.

Do ponto de vista do zoneamento, o plano consiste em organizar o espaço urbano e solucionar alguns problemas vividos pelos cidadãos: adensamento urbano, desvalorização imobiliária e expansão da indústria. Em suma, Frankfurt passa a organizar seu espaço para remover a classe trabalhadora, aliviando as áreas nobres, garantindo a manutenção do valor do imóvel, tanto aos já construídos quanto ao investimento futuro, permitindo assim que a indústria se expanda sem prejudicar as classes mais ricas (a classe trabalhadora é removida para perto dos seus locais de trabalho) e, ao mesmo tempo, dar ao setor industrial a infraestrutura necessária para uma expansão contínua – por exemplo, um porto e uma estação ferroviária serão construídos para auxiliar no processo de produção industrial.

Este plano demandou algumas ações concomitantes ao zoneamento. De um lado, a compra de terras para a expansão da grelha urbana. De outro, o financiamento nacional de setores da construção e infraestrutura.

Adickes direciona o fundo público para a aquisição de terras, aumentando consideravelmente o território da cidade. Conforme este processo se desenvolve, novas áreas são construídas. Quando não há previsão na norma de zoneamento, altera-se a lei. Produz-se o espaço urbano através do endividamento público. Será partir de 1902, com a *Lex Adickes*, que parte dos recursos necessários para a ampliação urbana será viabilizada pelo desapropriado.

Nesse diapasão, a lei de zoneamento de 1891 é instrumento necessário para organizar a expansão da cidade. Primeiro, por organizar e dar previsibilidade às trocas: a divisão em zonas organiza o sistema de lotes, dando organicidade à grelha urbana. E em segundo lugar, ao dar a previsibilidade necessária, possibilita a racionalização dos investimentos, que, como demonstrou Baba (2014, p.13), foram responsáveis pela geração de fortunas pessoais como a de Eugene Tornow, exemplo do nível de captura da política urbana de Frankfurt pelos interesses privados. Tornow muda-se de Berlim em 1885 e, graças à sua ação no mercado imobiliário, amalha em poucos anos uma fortuna em terras. Em 1904, ano da sua morte, os 11 milhões de marcos que todas as suas terras somavam fazem com que a *International Construction Company* (empresa que adquirirá as terras deixadas por Tornow) tenha que

dividir sua aquisição com a própria municipalidade para fins de regularização urbana. Os custos com a infraestrutura – da construção à manutenção – da nova área a ser construída a partir das terras de Tornow são tão altos que devem ser divididos entre ambos.

O exemplo de Tornow mostra o nível de captura da política urbana de Frankfurt por interesses privados. Como se sabe, o problema parece ser mais corriqueiro do que se supõe no estudo de Satoshi Baba. Todavia, é importante demonstrar que a casa legislativa da cidade era, como na maioria das cidades alemãs, dominada pelos proprietários de terra. Desta forma, não parece irrazoável que a municipalidade tenha se tornado tão ativa na compra de terras, a ponto de constituir-se em principal elemento inflacionário do preço da terra. Mais ainda, a política agressiva do aumento de estoque de terras leva a cidade a um endividamento público razoável, obrigando-a a alterar sua política.

Mas também a norma de organização do espaço municipal vem dar resposta localmente às questões regionais e nacionais. Do ponto de vista regional, havia comando jurídico para as novas construções – a lei de alinhamento. Do ponto de vista nacional, há de se conciliar a expansão da atividade industrial.

A lei de zoneamento de 1891 normatiza também a transferência de recursos ao setor da construção civil. Seja na construção de moradias, seja em infraestrutura, o que se vê é a aplicação do excedente econômico capturado pelo Estado em espaço construído.

As frações da elite local – construtores e proprietários – alinham-se por meio da preservação do centro antigo, a parte nobre da cidade, da construção de empreendimentos de alta densidade, garantindo a manutenção de níveis mais altos de mais-valia imobiliária aos seus proprietários. Em contrapartida, a expansão frenética do espaço urbano promovida pela municipalidade vai garantir que a construção civil se desenvolva em vários níveis. Além disso, viabiliza-se o incremento da indústria, o que se alinha também aos interesses do setor.

Por fim, a lei de zoneamento de Frankfurt opera no sentido tradicional de regulação do excedente. Dada a tensão entre capitalistas e classe trabalhadora, a lei de zoneamento vai usar a necessidade de salubridade pública como meio para garantir a apropriação do excedente pelas frações da elite. Como já mencionamos, Adickes media as tensões intraclasses expulsando os *Mietskaserne* do centro antigo. Mais ainda, ao propiciar uma expansão do território e sua consequente urbanização pela compra pública de terrenos, premia a valorização fundiária sem desvalorizar o preço dos imóveis centrais. Ademais, a norma regulariza a divisão do solo e a própria forma de reprodução do capital no espaço. É, por óbvio, o protótipo a ser seguido daí em diante.

O intuito deste artigo, como apresentado, foi contribuir para o debate sobre o zoneamento enquanto técnica de controle de uso e ocupação do solo. Especialmente no direito urbanístico, é comum a dissociação da lei de zoneamento (ou lei de uso e ocupação do solo) das discussões jurídicas locais ou mesmo nacionais. Via de regra, o debate sobre a normatização do zoneamento nega sua principal função: o ordenamento do território para a reprodução do modo de produção capitalista. Ao retornar ao nascimento do instrumento, procurou-se demonstrar que a proposição de Adickes levava em conta não apenas um conjunto de medidas sobre a organização e produção do espaço urbano. A norma de 1891 é também uma consequência do tardio capitalismo industrial alemão: enquanto fornecia o instrumental para organizar a reprodução da vida social em nível local, atendeu também aos desígnios de um Estado que atuava transferindo excedente econômico via fundo público ao circuito de acumulação de capital, via produção do espaço urbano.

5. Referências

- BABA, Satoshi. Urban Land Policy in Frankfurt am Main at the Turn of the Twentieth Century: A Case Study of a German 'Social City'. **CIRJE Discussion Papers**, Tóquio, p. 1-36, fev. 2014.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Arquitetura Moderna**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo, Séculos XV – XVIII. Volume 2: O Jogo das Trocas**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- CALABI, Donatella. 2012. **História do Urbanismo Europeu**. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- CARVALHO, Luís Alberto Freire de. Aspectos Jurídicos do Zoneamento. 1987. In DALLARI, Adilson Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- CURY, Vania Maria. **História da Industrialização no Século XIX**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
- DAUNTON, Martin J. **Housing the Workers, 1850-1914: a comparative perspective**. Londres: Bloomsbury Academic, 2015.
- ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947-1972**. São Paulo: Edusp, 2005.
- FIFE, Robert. **The German Empires Between Two Wars. A Study of the Political and**

Social Development of the Nation Between 1871 and 1914. Nova York: MacMillan Company, 1916.

GRAU, Eros. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

HALL, Peter. **Cities of Tomorrow: an Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880.** 4. ed. Oxford: Willey Blackwell, 2014.

HARVEY, David. The political economy of the public space. In LOW, Setha & SMITH, Neil. (orgs), **The Politics of Public Space.** Nova York: Routledge, 2005.

HORSFALL, T. C. **The Improvement of the Dwellings and Surroundings of the People. The Exemple of Germany.** Manchester: Manchester University Press, 1905.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

MANCUSO, Franco. **Las Experiencias del Zoning.** Barcelona: Gustavo Gili, 1980.

MARSH, Benjamin Clarke. **Proceedings of the Second National Conference on City Planning and the Problems of Congestion, New York, May 2-4, 1910.** London: Forgotten Books, 2016.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos Cegos da Regulação Urbanística: notas sobre uma regulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Forum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 4, n. 6, 2015.

MIAILLE, Michel. **Introdução Crítica ao Direito.** 3. ed. Lisboa: Estampa, 2005.

MULLIN, John. American Perceptions of German City Planning at the Turn of the Century. Landscape Architecture & Regional Planning Faculty Publication Series. **Urbanism Past and Present**, Amherst, n. 35, jan. 1976, p. 5-15.

MUMFORD, Lewis. **The Culture of Cities.** Orlando: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1970.

SENNETT, Richard. **The Fall of the Public Man.** Londres: Penguin, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOMEKH, Nadia. 1994. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador: São Paulo, 1920-1939.** 230 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____; CAMPOS, Cândido Malta. **A Cidade que Não Pode Parar: planos Urbanísticos de São Paulo no século XX.** São Paulo: Editora Mackenzie, 2008.

STANISLAWSKI, Dan. 1946. The Origin and Spread of the Grid-Pattern Town. **Geographical Review**, v. 36, n. 1, p. 105-120, jan. 1946.

STOLLEIS, Michael. **Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945.** Berlin: Springer-Verlag, 2013.