

O Plano Diretor como instrumento de política urbana sustentável:
o (re)conhecimento dos vazios urbanos em Maceió

LINS, Regina Dulce (1); CAVALCANTI, Verônica (2); SANTANA,
Lucycleide (3); ZACARIAS, Paula (4); PENEDO, Rafaella Cristina (5);
SOUZA, Natália Júlia (5)

(1) Professor Adjunto 4 DEAU/UFAL - Pesquisador Doutor do GEPUR-
vrobalo@ctec.ufal.br

(2) Professor Adjunto 4 DEAU/UFAL - Pesquisador Doutor do GEPUR-
rdbl@fapeal.br

(3) Bolsista de Mestrado do GEPUR - lucycleide26@hotmail.com;

(4) Arquiteta e Urbanista - paulazacarias@ig.com.br

(5) Bolsista de Iniciação Científica do GEPUR -
rafapenedo@hotmail.com

(5) Bolsista de Iniciação Científica do GEPUR -
tataia_julia@hotmail.com

Rua do Asfalto, 6.019 – CEP 57.033-000– Garça Torta – Maceió– AL –
Tel +55 82 355-1285

RESUMO: A real implementação do Estatuto da Cidade não está somente vinculada a decisões político-institucionais municipais que podem por em marcha processos de planejamento e gestão urbano-ambiental sustentáveis, isto é, comprometidos ética e esteticamente com as realidades nas quais pretende intervir. Intervenções sustentáveis necessitam, também, estar ancoradas no conhecimento concreto da realidade econômica e social através de uma produção de conhecimentos engajada e direcionada para a materialização dos princípios de justiça sócio-territorial postos pela lei. Nesse sentido, os processos de construção (elaboração/revisão) e implementação de Planos Diretores passam conseqüentemente pela apreensão e compreensão acurada dos territórios que lhes conferirão identidade. Ou seja, a operacionalização de conceitos ainda abstratos, propostos pelo Estatuto da Cidade, necessita de uma interpretação mais objetiva baseada no conhecimento empírico da realidade urbana brasileira. Políticas públicas urbanas de caráter local, exequíveis e, portanto, sustentáveis não podem prescindir desse conhecimento. No caso do município de Maceió, esse processo, ainda em construção bastante lenta, é uma das vias mais importantes para a operacionalização dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Nosso argumento é que, em um contexto de sistematização precária e insuficiente de informações, como é o caso de Maceió, o papel das instituições acadêmicas é de fundamental importância para dar apoio e transparência às leituras técnica e comunitária que necessariamente deverão se apropriar e beneficiar desse conhecimento. A realidade urbana municipal encerra uma multiplicidade de problemas de magnitude e complexidade diferenciadas que necessitam de uma compreensão adequada para permitir, acelerar e efetivar a construção e a implementação de

Planos Diretores comprometidos com a mudança da realidade urbana atual. Nesse sentido a Universidade Federal de Alagoas, através do Núcleo de Estudo do Estatuto da Cidade - NEST, se propõe a contribuir com a pesquisa "Vazios" urbanos de Maceió: fronteiras e interstícios da urbanização", categorizando, descrevendo e analisando os diversos tipos de "vazios" existentes nesse espaço urbano. Trabalha-se também com a hipótese de que permanece desconhecida a situação real de muitas outras cidades brasileiras, quanto ao fenômeno sobre o qual nos debruçamos, haja visto a escassez de literatura e pesquisas específicas sobre a questão, o que abre perspectivas mais amplas de estudos comparativos e generalizações. A partir da descrição das diversas categorias de vazios existentes na cidade podem-se definir termos sobre os quais seria possível a transformação do status conceitual dos instrumentos de indução ao uso e ocupação do solo urbanos na direção de um status mais operacional.

Introdução

A lei federal nº 10.257, de 10/07/2001, o Estatuto da Cidade ainda representa um grande desafio, não só para os juristas brasileiros, mas para todos aqueles empenhados na sua implementação e, conseqüente, avaliação dos resultados que tem produzido. Isto porque as ações dos governos municipais que tem enfrentado, através dos instrumentos do Estatuto da Cidade de modo contínuo e sistemático, as graves questões urbano-ambientais e, portanto, sociais que afetam o cotidiano urbano no Brasil, ainda são pouco conhecidas. Não se pode, entretanto, desconhecer o enorme esforço que tem sido feito coletivamente para disseminá-las.

De modo geral no Brasil, trabalha-se com a hipótese de que a consolidação e a ampliação dos espaços de competência jurídica não encontrou, ainda, uma correlação positiva na ação política municipal, no sentido de fazer valer os princípios mais gerais do Estatuto da Cidade através de políticas públicas locais. Apesar disto não se discorda que algumas gestões municipais inovadoras e eficientes, têm trabalhado no sentido de transformar os princípios mais abstratos do Estatuto da Cidade em Política Pública de fato.

Na abertura do II Congresso de Direito Urbanístico, ocorrido em 2002, cuja temática era a Avaliação do Estatuto da Cidade, FERNANDES (2002, p. 9) apontava quatro dimensões fundamentais da nova lei, quais sejam: (i) a consolidação da noção da função social e ambiental da propriedade e da cidade; (ii) a regulamentação e criação de novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva pelos municípios; (iii) a definição de processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades, e (iv) a proposição de instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas

urbanas. Essas quatro dimensões inseriam-se em dois contextos distintos: o do desenvolvimento sustentável e aquele da construção de planos diretores que visassem aquele desenvolvimento. Neste III Congresso, o balanço dessas experiências deve retomar algumas daquelas discussões, a partir das experiências em curso, bem-sucedidas ou não. Argumenta-se aqui para que essas dimensões sejam atingidas, faz-se mais do que urgente e necessário o conhecimento empírico da realidade na qual se pretende intervir – ainda uma grande desconhecida no Brasil.

No caso do município de Maceió, o conhecimento empírico da realidade é também essencial importância para garantir o processo de construção do seu Plano Diretor, e conseqüentemente, operacionalização dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Para tanto esse desafio está pautado na superação da falta de informação sobre a realidade, de modo geral, devido à inexistência de informações qualitativas e quantitativas nos cadastros públicos municipais. Estas, quando existem, apresentam sistemáticas retrógradas, precárias, insuficientes e desatualizadas. Assim o papel das instituições acadêmicas, ao produzirem conhecimentos, é de fundamental importância para dar apoio e transparência às leituras técnicas e comunitárias, que necessariamente deverão se apropriar e beneficiar dos conhecimentos produzidos, acelerando a construção e efetivando a implementação de Planos Diretores comprometidos com a mudança da realidade urbana atual.

A pesquisa “Vazios” urbanos de Maceió: fronteiras e interstícios da urbanização”, da qual este artigo é sub-produto, ao identificar, categorizar, descrever e analisar os diversos tipos de “vazios” existentes nesse espaço urbano, trabalha com a hipótese de que permanece desconhecida a situação real desta e de muitas outras cidades brasileiras quanto ao fenômeno sobre o qual se debruça, haja visto também a escassez de literatura específica, o que abre perspectivas mais amplas de estudos comparativos e generalizações sobre o tema.

1. Vazios urbanos, uma revisão: dos conceitos abstratos aos espaços vazios na cidade

A revisão da literatura específica forneceu indicações de que o conceito de “vazios” padece de problemas de precisão, dada a sua abrangência e a inexistência de um corpo teórico sólido sobre o mesmo, apesar de já fazer parte das discussões sobre a produção do espaço urbano. Além disso, essas discussões ressentem-se de definições que articulem as características de cada situação de vazio

urbano às diferentes dimensões do fenômeno urbano.

O estudo do fenômeno dos vazios urbanos faz parte da abordagem de outros temas, como políticas de uso e ocupação do solo urbano, apropriação da terra urbana e o seu uso como mercadoria, as consequências dos investimentos públicos em infra-estrutura nas cidades brasileiras e em vários países da América Latina. Nesse sentido, a partir da revisão, desenvolveu-se, segundo os diferentes autores, aproximações conceituais sobre vazios urbanos e estabeleceu-se sua relação com os inúmeros problemas de desenvolvimento da cidade e com o processo especulativo da terra urbana.

EBNER (1999:65) trata os vazios urbanos como "áreas desocupadas em meio à malha urbana", no entanto entende e ressalta que há consenso entre autores na compreensão que esses espaços: são áreas construídas, ou seja, houve um trabalho social em seu entorno, para que pudessem caracterizar-se como vazios. Eles são, portanto, resultados da produção da cidade, embora na sua aparência imediata, possam parecer produto da natureza. Portanto, no espaço urbano, o construído e o não construído fazem parte de um mesmo processo e desse modo pode-se concluir que o vazio é gerado como são criadas as construções urbanas. (p.68)

Há ainda referências a vazios urbanos como "terrenos baldios", "terrenos vazios" e "áreas ociosas". Estes conceitos se aproximam do conceito adotado para esta etapa da pesquisa, isto é, vazios urbanos como terrenos, lotes e glebas sem edificação.

VILLAÇA (1983) apud EBNER (1999:67) também traz uma aproximação conceitual, vazios urbanos como "enormes extensões de áreas urbanas equipadas ou semi-equipadas, com grandes quantidades de glebas e lotes vagos". BORDE (2003:4), por sua vez, trata dos vazios urbanos sobre uma ótica diferente, como "aqueles terrenos localizados em áreas providas de infra-estrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios". São também "áreas da cidade que espacializam as contradições sociais e econômicas produzidas por essa época de lógicas neoliberais: desvitalizações, desterritorializações, e, sobretudo, deseconomias urbanas".

FERRARA (2000:181) a partir de uma ótica distinta conceitua vazios urbanos como "espaços residuais" aqueles:

[...] espaços [decorrentes] de um processo construtivo infundável, que destina a cidade a destruir-se e a reconstruir-se sem cessar [...] aparecem como cicatrizes [...] são pedaços inacabados [...] uma descontinuidade, um vazio a preencher de informações e de novos usos.

CLICHEVSKY (2002:8), no único trabalho que emprega uma perspectiva comparativa entre várias cidades da América Latina, conceitua como terrenos vazios "as áreas desocupadas da cidade e que poderiam ser usadas para fins residenciais, industriais,

comerciais e de serviços, assim como áreas estatais, excluindo-se as áreas de proteção ecológica e as de uso público". Outras subcategorias conceituais citadas foram os: (1) vazios "especulativos" que são "produtos do funcionamento do mercado de terras urbanas, das formas de atuar dos agentes privados e das políticas dos agentes públicos". Este conceito foi adotado nesta pesquisa como categoria dos terrenos sem edificação. E (2) "vazios latentes ou potenciais", que são "lotes que ainda se encontram ocupados por numerosas edificações de todo tipo, mas à espera de demolição, em virtude do seu nível de deterioração e obsolescência, no centro urbano". LUNGO E PORTO (2002: 131) nesta mesma linha também identificam estes tipos de vazios, como pequenos lotes localizados na área central da cidade, ou seja, "edificações de todo tipo, que estão a espera de ser demolidas, pois permanecem em desuso devido ao estancamento de novos investimentos e proprietários individuais dos setores de médias e altas rendas".

COCKBURN (2000), ao analisar os vazios urbanos em Lima, a partir do estudo de seus agentes sociais (proprietários de terras, loteadores, a demanda e o Estado) e do mercado de terras, estabelece, também, uma relação entre a sociedade e os vazios urbanos. Os tipos de vazios de Lima foram classificados quanto: à localização, à acessibilidade à terra, ao tipo de solo, ao tamanho, à tendência a ocupação e zoneamento, ao valor da terra e à situação jurídica da propriedade. Em seguida, eles foram agregados quanto a parâmetros de urbanização ou recomendações quanto ao uso do solo. Já CARRIÓN e CARRIÓN (2002:110) ao abordar o caso de Quito, capital do Equador, constata que existem na cidade áreas vazias dotadas de infra-estrutura básica que não entram no mercado. Elas se encontram divididas, pelo menos, em duas categorias: aquelas em engorda, a espera de melhores condições urbanas derivadas de investimentos públicos, e aquelas áreas que já se encontram em condições de serem oferecidas no mercado, ou seja, já foram previamente mantidas em engorda.

A partir desse estudo de caso CARRIÓN E CARRIÓN (2002:112-114) caracteriza tipos diferenciados de vazios urbanos:

"tierras de engorda", terrenos de retenção imobiliária, geralmente localizados em áreas urbanizadas, com boa acessibilidade, providas de infra-estrutura e de propriedade de empresas imobiliárias e proprietários individuais dos setores de médias e altas rendas;

"tierras semiagrícolas" as terras com usos agrícolas que tem sido absorvidas pelo crescimento urbano. São terrenos que não se encontram loteados e dispõem de limitados serviços e infra-estruturas urbanas;

"tierras com dificuldade de investimento" a diferença entre estas e as terras de engorda é que estes lotes não participam do mercado, portanto seus proprietários (pequenos e médios), não dispõem de recursos suficientes para desenvolvê-los e os mantém como reserva de economia;

“tierras comunitárias”, aquelas que por motivos de natureza histórica, cultural e legal, contém restrições para sua venda no mercado; “tierras afetadas”, terras que se encontram afetadas por normas municipais e/ou leis nacionais que impõem restrições para construção (zonas de proteção ou reserva ecológica, zonas de risco, de usos especiais, ou de controle das edificações); e, “tierras institucionais”, terras de propriedade de instituições públicas, como município, instituto estatal de serviço social (IESS), forças armadas, empresas estatais, etc.

Os tipos de terrenos vazios foram tratados de forma diferenciada por cada autor. CLICHEVSKY (2002) ao fazer o estudo sobre os vazios urbanos nas cidades latino-americanas identifica vazios, encontrados não só nas “áreas periféricas”, mas também nas áreas mais “centrais ou intersticiais” da cidade. A autora também constata que eles muitas vezes são resultado da forma de crescimento dessas cidades, a partir de “loteamentos salteados” que deixaram vazias áreas de tamanho, propriedade e situações variadas.

Quanto aos estudos sobre “vazios” urbanos no Brasil, a revisão da literatura indica a quase total ausência de trabalhos. Obtiveram-se apenas trabalhos sobre os “vazios” urbanos referentes às cidades de Rio de Janeiro, Porto Alegre e Campo Grande.

Para o caso do Rio de Janeiro, OLIVEIRA (2000) trata da “grande quantidade de imóveis desocupados ou sub-utilizados em áreas bem servidas de infra-estrutura”. O método adotado para quantificação dos vazios urbanos foi a utilização dos dados sobre imóveis territoriais do cadastro imobiliário da Secretaria Municipal da Fazenda, muito embora, esses dados sejam reconhecidamente limitados, devido a falta de outros dados oficiais sobre o tema para cotejar os primeiros.

Para o caso de Porto Alegre, a contribuição do trabalho de OLIVEIRA et al (1989), concentra-se na compreensão do fenômeno dos vazios urbanos, enquanto constitutivos do processo de valorização do solo. Abordagem também encontrada em VILLAÇA, apud EBNER (1999) que analisa o preço dos terrenos, a identificação dos principais setores que integram o mercado de terras, descrevendo a infra-estrutura, sistema viário e serviços, aspectos fundamentais para avaliar as condições diferenciadas de acesso ao espaço urbano e promover uma gestão urbana democrática.

Para o caso de Campo Grande, EBNER (1999), trata da formação dos vazios na cidade de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, através de uma leitura de sua estrutura urbana atual. O trabalho analisa as principais teorias espaciais, o que permite entender a lógica da manutenção de áreas vazias em meio à malha urbana, e realiza um levantamento dos vazios urbanos na cidade considerando o tamanho, a localização e os seus proprietários. Finaliza com a análise das principais legislações urbanísticas e com a proposta para uso e ocupação desses vazios, a partir da consideração de todos os aspectos estudados. Neste trabalho EBNER (1999:101-104) deixa

evidente o papel da iniciativa privada e do poder público na configuração da cidade, principalmente no crescimento da expansão horizontal da cidade e na "construção" das imensas glebas sem ocupação, através da implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais na periferia.

OLIVEIRA (1989) no seu estudo sobre as dimensões, a localização e os atores modeladores dos vazios urbanos de Porto Alegre, constatou a alta concentração de terras por imobiliárias e proprietários individuais, tanto para a expansão das atividades imobiliárias quanto para a especulação. O Estado, por sua vez, supridor de infraestrutura e de grande parte dos serviços urbanos, é o que tem menos vazios e o único que poderia utilizá-los com fins não lucrativos, como, por exemplo, para as necessidades sociais.

Neste sentido conclui-se que o crescimento das cidades desenhou a cidade em fragmentos, com áreas diferenciadas, conseqüência da lógica de mercado vigente e dos investimentos públicos pontuais e intencionais. Estas áreas vazias embora sejam identificadas em toda extensão das cidades, encontram-se concentradas, ou em meio a loteamentos e conjuntos habitacionais localizados na periferia ou em áreas urbanas centrais providas de infra-estrutura e serviços urbanos, participantes do "mercado de terras".

Entende-se, igualmente, de extrema importância considerar a questão dos proprietários de terras no estudo de vazios, o que pode permitir, juntamente com outros fatores, o entendimento da existência dos vazios e da lógica do mercado. No entanto, CLICHEVSKY (2002) ressalta, com propriedade, o papel diferenciado exercido por diferentes agentes modeladores, sobretudo, daqueles "ilegais" ou "irregulares" que produzem a terra urbana e pequenos proprietários que puderam comprar, mas não ocupar a terra.

2. Cidade de Maceió: do vazio do Plano à apropriação de seus vazios

As condições geomorfológicas do sítio da cidade de Maceió constituíram-se como importante fator no direcionamento do processo de crescimento e na estruturação social e funcional do seu espaço urbano. A cidade está situada entre o Oceano Atlântico e a Lagoa Mundaú, e se estende sobre um relevo diversificado: estreitas planícies, marinha e lagunar, e tabuleiros cortados por inúmeras grotas e encostas.

A planície litorânea, de sudoeste a nordeste, encontra-se, atualmente, em processo de crescente valorização fundiária e adensamento populacional devido aos atrativos que a proximidade com as praias oferece. Estas áreas têm sido apropriadas pelos

segmentos de classe média e alta para residir, investir em valores imobiliários especulativos, assim como instalar empresas de comércio e serviços. A verticalização das construções, que só começou a ocorrer de modo intenso na década de 80, concentrou-se praticamente na área litorânea, estimulada pelo crescimento da demanda dos setores de média e alta renda, e pela proximidade de lazer natural que a cidade dispõe, a praia. Já a planície lagunar, de sudoeste a oeste, constitui-se em estreita faixa de transição entre a lagoa Mundaú e os tabuleiros, com áreas de mangue e de turfas, assim como, terrenos de fundo de lagoa, contínuos à planície litorânea a sul-sudoeste. Estes terrenos serviam como faixa de expansão imediata da cidade já no século XIX e têm sido ocupados historicamente por população de baixa renda. Nessa região muitos são os terrenos tecnicamente desaconselháveis para construções ou culturas agrícolas, seja do ponto de vista ecológico e/ou sanitário, seja do ponto de vista de sua estabilidade, portanto sem valor significativo no mercado imobiliário urbano.

As encostas fazem a transição entre tabuleiros e a planície e apresentam-se como terrenos erodíveis com acentuada inclinação. Estas áreas originalmente protegidas por vegetação, são atualmente densamente ocupadas com habitações de baixa renda, causando nos períodos chuvosos freqüentes deslizamentos fatais. As encostas situadas na borda da lagoa Mundaú e aquelas voltadas para a faixa oceânica têm sido procuradas por segmentos de maior renda como terrenos de desfrute de paisagem e segurança pelo difícil acesso. Em Maceió elas são, predominantemente, perpendiculares à faixa litorânea ou lagunar, já que drenam as águas provenientes dos tabuleiros tanto para o mar quanto para a lagoa.

Os tabuleiros estendem-se numa larga faixa que vai da costa em direção ao interior do Estado de Alagoas, constituindo-se em terraços relativamente planos, interfluviais, de solo areno-argiloso, com ocorrências de algumas depressões, onde se acumulam águas pluviais, e drenagem natural pelas grotas que recortam os tabuleiros, subdividindo-os em porções distintas. Os terraços próximos ao núcleo histórico começaram a ser parcelados e urbanizados basicamente durante o século XX, após a construção das ladeiras de ligação entre a planície e o planalto, sendo atualmente áreas sujeitas a um processo imobiliário-especulativo importante, devido às condições naturais e econômicas, e também como área de expansão urbana recomendada no "Plano Diretor" da cidade.

As diferenças geomorfológicas influenciaram, grosso modo, as atuais subdivisões sócio-espaciais, expressas no uso e ocupação do solo urbano. O crescimento da cidade deu-se de forma ambientalmente predatória, guiada por poderosos interesses pontuais e, quase total, desinteresse público nos seus processos de planejamento e gestão. A cidade foi seguindo os principais eixos de penetração que a ligam ao interior do Estado, contornando os obstáculos naturais, sempre que não fosse possível eliminá-los. A configuração de sua malha urbana é

a expressão fiel do processo de desigualdade sócio-econômico e territorial, fruto da concentração de riqueza e do poder que caracterizam esta sociedade. Devido a esta característica as áreas periféricas, aquelas impróprias à ocupação, e aquelas de risco, passaram a ser tomadas por favelas e conjuntos habitacionais populares densamente povoados, onde se abriga a população pobre e carente, geralmente em construções que não oferecem seguranças para os moradores, improvisadas, precárias e desprovidas de infraestrutura básica. A paisagem urbana da cidade reflete bem esse quadro de desigualdade sócio-espacial, representado, por áreas densamente ocupadas em meio a outras completamente vazias, e áreas providas de infra-estrutura e serviços públicos em meio a pequenos núcleos habitados desprovidos de quaisquer serviços públicos.

3. Conhecendo os vazios urbanos da cidade de Maceió

A análise dos espaços vazios da cidade de Maceió permitiu observar que eles estão distribuídos por sua malha urbana, tanto nas planícies litorânea e lagunar, quanto nos tabuleiros com suas grotas e encostas. Constatou-se, também, que esses terrenos se apresentam em contextos diferenciados: a) alguns são áreas vazias que deveriam estar ocupadas, como acontece com os terrenos de retenção especulativa; b) outros são terrenos ocupados, mas que, por razões legais/ambientais, deveriam estar vazios, caso das áreas non-aedificandi; e c) os vazios latentes ou potenciais, aqueles terrenos em vias de serem ocupados ou que ainda se encontram edificados em áreas degradadas ou em áreas da cidade em vigoroso processo de mudança de forma de ocupação ou uso do solo.

A planície litorânea de Maceió encontra-se em um crescente processo de valorização e adensamento populacional, devido a sua proximidade com a orla marítima e à presença de infra-estrutura e serviços. Sua ocupação, principalmente nos bairros de Pajuçara, Ponta Verde e Jatiúca, áreas mais consolidadas, de classe média e média alta, com grande quantidade de edifícios luxuosos e grandes residências. Em meio às luxuosas construções, observam-se alguns terrenos vazios, uns localizados de forma concentrada, outros pontualmente, pelos bairros, com dimensões variadas, inclusive glebas de propriedade de grandes lobbies, construtoras, incorporadoras, imobiliárias, proprietários individuais e grupos hoteleiros que refletem a dinâmica do mercado imobiliário. Os terrenos situados nestes bairros caracterizam-se pela alta procura, supervalorização e preços elevados, o que, de certa forma, seleciona

o tipo de demanda, contribuindo para a segregação sócio-espacial na cidade. Jatiúca, entre os bairros pesquisados, é aquele com maior número de vazios (223 vazios, dos quais 116 entre 125 – 500 m²), apesar de fazer parte da área mais consolidada de Maceió.

A partir dos conhecimentos adquiridos na revisão de literatura, pode-se inferir que, em alguns desses terrenos, ocorre o fenômeno dos vazios potenciais, já que algumas residências unifamiliares estão sendo demolidas para dar lugar às multifamiliares (edifícios). Além desses, foram encontrados vazios, possivelmente, especulativos, que refletem a dinâmica do mercado imobiliário e a lógica típica da produção capitalista do solo, através da apropriação dos investimentos públicos em infra-estrutura e serviços pelos setores imobiliários e de construção em troca de preservação de velhas alianças que sustentam o poder político local. Essa última hipótese adequa-se também às glebas à beira mar de Jacarecica. Este bairro possui poucos vazios (25), mas, dos que existem, 22 são glebas de grandes dimensões correspondendo a 188.500,63 m² (de uma área total de 189.024,50 m²) apresentando, alguns, características rurais (sítios). Esta dinâmica alimenta a manutenção desses vazios e a expansão horizontal da cidade para áreas periféricas ou rurais, com a implantação de conjuntos habitacionais de promoção pública, ou, em alguns casos para áreas ambientalmente frágeis (grotas e encostas, por exemplo).

O bairro de Ponta da Terra possui um número de vazios reduzido (14 vazios com área média de 237,03 m²) representando apenas 0,76% em relação à área total do bairro, localizados de forma pontual em meio à malha urbana edificada, o que, supostamente, se deve à consolidação antiga do bairro, ao contrário do bairro de Jatiúca que foi consolidado mais recentemente.

É de fundamental importância o conhecimento e descrição das características desses vazios na cidade de Maceió, para que haja uma primeira idéia sobre quais as possibilidades de expansão horizontal e adensamento vertical das diferentes áreas da cidade, desenhando uma possível configuração da malha urbana nos próximos anos. Além do mais, o conhecimento da capacidade da infra-estrutura instalada é questão primordial, para saber se a mesma é capaz de absorver as novas e específicas demandas de cada área. Isto servirá como embasamento para o planejamento e gestão das melhorias necessárias que atendam as necessidades da população da cidade, sem maiores prejuízos ao ambiente urbano em que se encontra inserida, proporcionando as condições ambientais desejadas para uma melhoria de fato na qualidade de vida da população.

A planície lagunar, que abrange alguns bairros com ocupações mais antigas da cidade como Bebedouro e Trapiche da Barra, apresenta características distintas em relação à litorânea, refletidas no tipo de ocupação, tipologia habitacional e de vazios urbanos encontrados. Sua ocupação, de um modo geral, é de baixa renda, em pequenas edificações, sem recuos e afastamentos, algumas localizadas em

conjuntos residenciais populares e/ou em áreas non-aedificandi à beira da lagoa Mundaú. No bairro de Bebedouro, nas áreas em que não há restrição à ocupação e, portanto, deveriam ser mais densamente ocupadas, foram encontrados os maiores números de vazios, inclusive glebas, o que elevou a área média dos vazios do bairro (área média dos lotes de 3.202,74 m²). Já às margens da lagoa e nas áreas de encostas, as quais, pela legislação urbano-ambiental vigente, deveriam ser mantidas vazias, encontram-se ocupadas por precárias habitações de baixa renda. Esse paradoxo fica evidente em grande parte da planície lagunar de Maceió.

As grotas e encostas que penetram nos tabuleiros a partir das planícies, litorânea e lagunar, como as dos bairros de Jacintinho, Feitosa e Santa Amélia, embora não sejam passíveis de ocupação, vazios non-aedificandi, encontram-se, em grande parte, ocupadas. Apesar da maioria dos vazios do bairro do Feitosa ser de médio porte, a área média do total de vazios é alta (1.309,59 m²), indicando a presença de lotes de grandes dimensões. Neste bairro, foram observados vazios considerados como espaços residuais, tendo como referência a literatura, ou seja, resultantes do processo, sem controle, de divisão e ocupação, dos loteamentos e das invasões. Também foi constatada a presença de terrenos vazios em áreas de grotas e encostas, o que justifica a sua condição de desocupado justamente por sua topografia acidentada. O bairro de Santa Amélia, que também apresenta trechos de grotas e encostas, possui sua ocupação nos tabuleiros, com habitações de classe média alta com casas luxuosas voltadas para a lagoa Mundaú. É uma área de ocupação recente o que resulta no fato de ser o bairro com maior área total de vazios (275.593,70 m²), proporção esta que representa 51,04% do total da área do bairro.

4. Maceió rumo a uma cidade sustentável: os vazios urbanos como instrumentos potenciais do Plano Diretor

O Plano Diretor, como instrumento de gestão e planejamento do solo urbano, pode permitir possibilidades de utilização das áreas vazias da cidade, que podem assumir um papel fundamental para todos os segmentos sociais, desde os excluídos, mas também os setores médios, assim como os que investem na cidade, aqui incluído o Estado através de suas instituições, enfim a cidade como um todo. Desde modo, ressalta-se a importância desta pesquisa que aponta as diferentes situações de vazios existentes na cidade real, os problemas que geram e as potencialidades de sua utilização, para o planejamento e gestão urbano-ambiental, que busca como diretriz a construção de uma cidade ambientalmente sustentável.

A forma como alguns espaços livres (vazios) existentes no meio

urbano tem sido ocupados leva a degradação sócio-ambiental e passa a ser também causa do processo de expansão urbana indiscriminada e de efeitos maléficos dessa ocupação inadequada, principalmente nas grotas e encostas, enquanto que a não-ocupação de áreas vazias dotadas de infra-estrutura na malha urbana consolidada da cidade também é parte do mesmo processo. A partir dessa análise intensifica-se a compreensão do papel dos vazios urbanos no processo de elaboração e gestão de políticas públicas de equidade social-urbana. O seu uso e ocupação constituem uma oportunidade de distribuição mais eficiente e socialmente mais justa da terra urbana, além de possibilitar a melhoria da qualidade do ambiente construído assim como da qualidade de vida da população. Assim, o Plano Diretor, construído coletivamente, deve incorporar os vazios urbanos como elementos potenciais de implantação dos princípios postos no Estatuto da Cidade. Nesta lei a terra urbana deve cumprir a sua função social na cidade, ou seja, servir aos interesses coletivos em detrimento dos individuais, a partir da utilização do solo urbano não utilizado ou subutilizado para a ordenação do território que serve ao desenvolvimento econômico e social da cidade.

Entretanto as recomendações do Plano Diretor devem contemplar, não só a "cura" dos resultados dos processos atuais, mas também atuar sobre as causas da existência dos vazios principalmente aqueles categorizados, como de "retenção especulativa, residuais e potenciais", durante esta pesquisa; e ações preventivas sobre o processo de produção vazios no futuro.

As principais recomendações específicas sobre o uso e ocupação dos vazios urbanos na cidade são frutos dos resultados preliminares da pesquisa apontam para: (i) uma política pública para os vazios urbanos relacionada a outras políticas setoriais urbanas, respondendo às diferentes situações encontradas nas áreas urbanas e que incentive a sua utilização como estratégia de redução da segregação sócio-espacial urbana; (ii) estimular um processo de uso mais racional do espaço urbano, através da intensificação da ocupação da cidade em função da infra-estrutura instalada, estimulando a ocupação de algumas enquanto se reprime outras; (iii) discutir zoneamentos mais inclusivos que incorporem diversos padrões de uso e ocupação do solo; (iv) utilizar os vazios urbanos mais próximos a áreas ocupadas por populações de baixa renda e que se encontrem em áreas de risco, como espaço de realocação da população instalada nestas áreas, possibilitando melhores condições de processos de re-assentamento quando necessários; (v) preservação e/ou conservar espaços de interesse ambiental, proporcionando-lhe usos compatíveis com suas peculiaridades, tais como, no caso de Maceió, áreas de mangues, lagoas naturais de drenagem, grotas e encostas, e (vi) estimular o desenvolvimento racional do espaço urbano sem ampliar os limites urbanos legais, evitando a produção de novos vazios urbanos, de modo a permitir que a área rural continue a

exercer suas funções específicas. Esta é uma das principais contribuições desta pesquisa para o planejamento e gestão da cidade, a partir do conhecimento analítico aprofundado sobre os vazios urbanos de Maceió.

Como síntese argumenta-se que para a construção de uma “realidade urbana sustentável” é fundamental o conhecimento das diversas potencialidades oferecidas por essas áreas vazias na cidade.

Conhecimento este que permitiria desenhar políticas de ocupação adequada de espaços na cidade possibilitando: (i) conter a expansão desnecessária — além da área urbana legal ou expandindo seus limites e especialmente, no interior do limite legal, sobre áreas de proteção ambiental; (ii) conter e retardar o processo imobiliário especulativo; e, (iii) otimizar a infra-estrutura e os equipamentos instalados. O aproveitamento das áreas vagas da cidade para promoção de habitação de interesse social possibilitaria ainda a redução da pressão sobre o sistema de transporte, à medida que promoveria à população facilidades relativas à proximidade moradia-trabalho, além da inclusão social e redução dos investimentos públicos, perspectiva que possibilita a reversão do histórico quadro de urbanização brasileiro, excludente e predatório.

Bibliografia Consultada

- BORDE, A. de L. (2003): Percorrendo os Vazios Urbanos. In: X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Sessão Temática 4.4 - Mercado Imobiliário e Produção do Ambiente Construído.
- CARRIÓN, D. e CARRIÓN A. (2002): “Tierra vacante em Quito. Estratégias de ‘engorde’ y ausência de políticas de suelo”. In: Tierra vacante em ciudades latinoamericanas. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- CLICHEVSKY, Nora (2002): Tierra vacante em ciudades latinoamericana. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- COCKBURN, Julio A. Calderón. (2000): Tierra vacante em Lima Metropolitana. In: Tierra vacante em ciudades latinoamericanas. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- EBNER, I de A. R. (1999): A Cidade e seus vazios: investigação e proposta para os vazios de Campo Grande. Campo Grande: Ed. UFMS.
- FERNANDES, E. “Estatuto da Cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros”. Anais do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, Avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre, 14 a 16 de julho de 2002.
- FERRARA, L. (2000): Os Significados Urbanos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp.
- LUNGO, M. e OPORTO, F. (2002): “Tierra vacante em el Distrito Comercial Central de San Salvador”. In: Nora CLICHEVSKY (ed).

Tierra vacante em cidades latinoamericanas. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.

OLIVEIRA, Fabricio Leal. Vazios Urbanos no Rio de Janeiro. In: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (Secretaria Municipal de Urbanismo). Caderno de Urbanismo. Ano 1, nº2 (Vazios Urbanos e o Planejamento das Cidades), 2000. Disponível no site: http://www.rio.rj.gov.br/smu/paginas/noticias_caderno_ed2-6.htm. Acessado em: 25/07/2003

OLIVEIRA, N., BARCELLOS, Tânia M. de, BARROS, C., RABELO, Maria Mercedes. (1989): Vazios Urbanos em Porto Alegre - Uso Capitalista do solo e implicações sociais. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Hauser FEE, Vol.6.

TEIXEIRA, Carlos M. (1999). Em obras: história do vazio em Belo Horizonte. São Paulo: Cosac & Naify Editores.

VASCONCELLOS, Eduardo A. Transporte urbano, espaço e eqüidade: Análise das políticas públicas - São Paulo: Annablume, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

A pesquisa "Vazios urbanos de Maceió: fronteiras e interstícios da urbanização" está sendo desenvolvida pelo Núcleo de Estudos sobre o Estatuto da Cidade – NEST, no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas.

VILLAÇA, Flávio (1985): A terra como capital (ou a terra-localização). In: Espaço & Debates. São Paulo, nº 16, p.5-14. Ano V.

Expressão regional para indicar os baixos e extensos planaltos (entre 50 e 110 metros) que se estendem próximos à faixa litorânea.

A cidade de Maceió utiliza como Plano Diretor um documento, de 1985, que compila os Códigos de Urbanismo, Edificação e Posturas. Na verdade este não traz políticas de desenvolvimento e de expansão urbana. A administração atual tem o compromisso de desenvolver a construção e possível implementação do novo Plano Diretor.