

VAZIOS URBANOS: ENTENDENDO AS ESPECIFICIDADES TERRITORIAIS E AMBIENTAIS DAS TERRAS SEM OCUPAÇÃO DO LITORAL NORTE DA CIDADE DE MACEIÓ, ALAGOAS, BRASIL

R. D. B. Lins, C. W. Scott, P. R. V. Zacarias, N. J. B. de Souza

RESUMO

Os padrões de uso e ocupação da terra urbana no Brasil não se constituem em tema novo, entretanto esses padrões ainda continuam pouco conhecidos de forma concreta e sistemática. Isto, para além de outras questões, tem dificultado os processos de planejamento e gestão urbano-ambiental nas cidades brasileiras frente à natureza do seu crescimento. Assim, faz-se necessário produzir conhecimentos sobre a realidade urbana do Brasil integrando informações de várias fontes, criando bancos de dados georreferenciados com o potencial de representar os fenômenos estudados, neste caso, a terra urbana vazia em Maceió, capital do Estado de Alagoas. Sem (re)conhecer as especificidades sociais, territoriais e ambientais dos contextos urbanos onde se encontram os vazios não é possível atribuir a estes últimos indicações conseqüentes para seu uso ou sua manutenção como áreas livres.

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização do Estatuto da Cidade, a lei federal de política urbana (lei nº 10.257), em 2001, fruto das lutas conduzidas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, pode ser considerada como um marco formal na (re)discussão sobre o papel dos vazios urbanos no Brasil. Entretanto, e embora, a discussão dos padrões de uso e ocupação do solo urbano brasileiro não seja tema novo, desconhecem-se estes padrões de forma sistematizada, dadas as especificidades da urbanização brasileira, intensiva e diversificada em função das dimensões do país e de suas grandes diferenças regionais, nesses últimos 40 anos. Assim, inexistem ainda informações oficiais, governamentais ou acadêmicas, atualizadas sobre as distintas formas de apropriações (uso e não-uso) da terra urbana neste país. Portanto a análise espacial dos vazios urbanos nas cidades brasileiras carece de precisão e melhor definição para que seja possível generalizar os argumentos sobre o fenômeno, mesmo frente à importância que lhe foi atribuída pelo Estatuto da Cidade e, agora, pela Política Nacional de Habitação de Interesse Social. Isto tem dificultado os processos de planejamento e gestão, materializados nos Planos Diretores Municipais, ditos sustentáveis, frente às dinâmicas de ocupação fragmentada e diversificada do território urbano brasileiro, em detrimento de suas qualidades e fragilidades ambientais.

Reveste-se, portanto, de enorme relevância construir quadro analítico e base de dados georreferenciada, incorporando a discussão do (não)-uso e (não)-ocupação dos vazios urbanos no Brasil, e disseminá-lo em *webs*, envolvendo setores públicos e privados, de forma a definir coletivamente estratégias responsáveis, territorial e ambientalmente, para desenhar e implementar princípios do Estatuto que se contraponham à lógica da urbanização brasileira em curso, predatória e de risco. Só assim pode-se decidir por caminhos

conseqüentes que levem a cidades mais justas, e, portanto, mais belas no Brasil. Objetiva-se conseqüentemente, neste trabalho, produzir conhecimentos sobre os vazios urbanos (terras ainda não-ocupadas por construções, mas que incorporam este potencial) na realidade urbana brasileira, permitindo sua avaliação, monitoramento e diretrizes para seu uso e ocupação ou sua manutenção como áreas livres (terras sem ocupação com outras funções). Em síntese, *“trazer à tona a inserção do espaço nas políticas públicas [reconhecendo] a especificidade de um conjunto de políticas, constituído pela ambiental, territorial, regional, urbana e rural, que são espacialmente fundamentadas, isto é, tem em comum o fato de no espaço ser o seu substrato.”* (Steinberg, 2006)

2 SOBRE OS VAZIOS URBANOS BRASIL

A revisão da literatura específica tem fornecido indicações de que a noção/conceito de “vazios urbanos” ainda padece de problemas de precisão, dada a sua abrangência e, ainda, da inexistência de um corpo teórico-conceitual que aprofunde a reflexão sobre políticas públicas e sua relação com o espaço geográfico. Portanto as discussões ressentem-se de melhores definições que articulem as características de cada situação de vazio urbano às diferentes dimensões do fenômeno urbano. Isto porque o estudo do fenômeno dos vazios urbanos faz parte da abordagem de vários temas, ampliando assim a sua compreensão, tais como: políticas de uso e ocupação do solo urbano, apropriação da terra urbana como mercadoria, conseqüências dos investimentos públicos em infra-estrutura nas cidades brasileiras, assim como em outros países da América Latina. Smolka (2002) enfatiza, ainda, a importância deste entendimento ao situar as proporções dramáticas que o fenômeno assume na América Latina, frente aos contrastes existentes, entre *“a presença de enormes quantidades de áreas vazias [...] e um volumoso contingente populacional relegado a áreas (geralmente distantes) desprovidas dos mais elementares serviços e equipamentos indispensáveis a sobrevivência digna na cidade”*.

Nesse sentido, tem se desenvolvido, aproximações conceituais sobre o fenômeno dos vazios urbanos e se estabelecido sua relação com os inúmeros problemas de crescimento da cidade e com o processo especulativo da terra urbana. Entretanto, desafios importantes ainda permanecem, pois estudos que contornem a escassez e imprecisão de dados frente a ausência de um corpo teórico sólido ainda precisam ser construídos. Neste trabalho diferencia-se a noção de vazios urbanos daquela de espaços livres. Estes, entendidos como espaços não-edificados que devem permanecer sem construção (Faria e Cavalcanti, 2009).

Define-se, portanto vazios urbanos como *“terras vazias que são resultado do funcionamento do mercado de terras, da forma de atuar dos agentes privados e das políticas dos agentes públicos”* (Clichevsky, 2002). Essas terras vazias apresentam no contexto das cidades latino-americanas uma grande variedade de situações e, ainda, de significados para cada um dos agentes que atuam direta, ou indiretamente, sobre elas. No caso do Brasil, e mais especificamente, no caso de Maceió, as características dessas terras ainda permanecem desconhecidas. Confundem-se aqui terras vazias com potencial para ocupações de caráter urbano com terras que devem ser deixadas livres de ocupação para atender outras funções tais como ambientais, simbólicas, de lazer, dentre outras.

O Ministério das Cidades no Brasil, desde a sua criação (2003) têm focado suas ações na implementação do Estatuto da Cidade (EC) de forma a avançar na agenda da reforma urbana no país, embora isto venha ocorrendo por meio de avanços e retrocessos que ainda necessitam melhor investigação e, portanto qualificação. A revisão/elaboração dos Planos

Diretores Municipais (PDMs), instrumento obrigatório para regulamentar nas cidades brasileiras os instrumentos do Estatuto, tem incorporado de formas distintas a questão dos vazios urbanos. De forma geral, todos os PDMs no Brasil pós-EC, entendidos como a política pública espacial na escala municipal, têm incorporado na sua construção as diretrizes gerais daquele Estatuto, dentre elas a que define a “*ordenação e controle do solo urbano, de forma a evitar [...] a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização*” (Cap.I; Art. 2º; item VI; alínea e.). Portanto, foca-se na lei, o caso de imóveis (terras ou prédios) não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados em áreas dotadas de equipamentos e serviços, e definidos a partir dos interesses locais. Estes interesses, múltiplos e contraditórios, devem então se fazer presentes nos PDMs para que o uso desses “vazios” represente o cumprimento das funções sociais da cidade e, portanto, da propriedade urbana.

A lógica que a política urbana nacional busca contrapor é aquela da expansão horizontal urbana, modelo típico da urbanização brasileira com grandes quantidades de vazios urbanos em áreas consolidadas e a consolidar. Aqui não há dúvidas quando se especifica que “*muitas glebas e terrenos urbanos se formam como resultado de processos desarticulados de aprovação de loteamentos ou práticas conscientes de especulação imobiliária e permaneceram como resquícios internos à cidade, dificultando a locomoção urbana e subutilizando a infra-estrutura investida ao longo destas áreas*” (Rolnik *et al*, 2010). Neste sentido, em seu discurso, a política pública urbana brasileira, considera os vazios como elementos da estrutura da cidade a combater e utilizar, principalmente os que se encontram em zonas consolidadas e centrais da cidade, por serem estes lugares “bem localizados e providos de infra-estrutura” que podem servir como base física para a construção de uma política de habitação de interesse social mais justa.

Entretanto esse argumento merece melhor qualificação, pois algumas hipóteses ainda se configuram para o caso dessas áreas centrais no Brasil: (i) que não haja estoques de “vazios” suficientes para que se construa, de fato, o projeto de retorno dos mais pobres que se encontram na periferia para essas áreas centrais; (ii) que nessas áreas a infra-estrutura instalada já se encontre obsoleta não aceitando maiores densificações; (iii) que sejam áreas ainda submetidas a intensos processos de especulação com valores imobiliários muito altos. A confirmação dessas hipóteses tem levado ao avanço indiscriminado da ocupação sobre terras desocupadas, vazios urbanos ou áreas livres, em outros setores da cidade, obedecendo a lógicas distintas: duas modernas, a do mercado e a do Estado e, a terceira, a da necessidade dos mais pobres (Abramo, 2007). Neste processo não se conhece de fato que características encerram essas terras e qual o será impacto sinérgico dessa continuada pressão urbanizadora predatória.

Faz-se necessário também qualificar o modelo típico da urbanização brasileira conforme argumenta Abramo (2007) quando analisa a produção da estrutura urbana das grandes metrópoles latino-americanas que “*ao conciliar a forma compacta e a forma difusa do uso do solo, promove uma forma de cidade particular: a cidade COM-FUSA.*” Ainda segundo o autor, “*uma estrutura híbrida de cidade do ponto de vista de sua morfologia de usos de solo vis-à-vis os dois modelos tradicionais de cidade moderna [...] o mediterrâneo [...] de cidade compacta com uso do solo intensivo [e] o modelo anglo-saxão [...] de cidade difusa com uso do solo fortemente extensivo, de fraca intensidade e baixa densidade predial e residencial*”

A análise de Abramo necessita de melhores qualificações quando se trata de cidades brasileiras com escalas distintas daquelas das grandes metrópoles, mas representa um modelo sobre o qual esta discussão pode avançar, já que encerra uma representação próxima da maioria dos espaços urbanos brasileiros. Aponta-se aqui para uma cidade heterogênea e fragmentada onde é preciso uma melhor caracterização de seus setores internos de forma a contextualizar os vazios urbanos.

3 METODOLOGIA

Mapear vazios urbanos para compreensão espacial do mundo humano significa produzir estruturas de repertórios, conceitos e categorias correlatas, para diferentes escalas de análise e proposição de critérios para intervenção. Poucos são os mapas/análises sobre os vazios que incorporam esta interpretação (Borde, 2006). Portanto, parte-se da revisão crítica da noção/conceito “vazio urbano” enquanto categoria explicativa de configurações da realidade urbano-ambiental brasileira. Foca-se aqui nas terras vazias, excluindo, desta análise, edifícios/construções vazios ou sub-ocupados. As terras vazias distinguem-se como: vazios urbanos (terras que podem ser ocupadas por construções, dados os seus potenciais) — de áreas livres (terras para permanecerem sem construções, dadas as suas limitações ou potencial para outras funções). Os vazios urbanos classificam-se ainda em 2 tipos: Tipo 1: terras parceladas e Tipo 2: terras não-parceladas, enquanto as áreas livres em 3 tipos: Tipo 1: áreas livres urbanizadas (ruas, praças, parques, áreas privadas e institucionais não-edificadas); Tipo 2: áreas livres não-urbanizadas (áreas remanescentes de exploração extrativa, agrícola ou pecuária); Tipo 3: áreas livres não-urbanizáveis (matas, florestas, calhas naturais de drenagem, faixas costeiras litorâneas e margens de demais cursos d’água) (Faria e Cavalcanti, 2009).

O mapeamento proposto identifica, caracteriza e analisa vazios urbanos, inicialmente, na escala da cidade de Maceió, de forma a contextualizá-los em macro-setores urbanos, definidos a partir da (in)existência nos 50 bairros da cidade de sistema sanitário e sistema viário. Em seguida, na escala dos bairros, analisa setes bairros do litoral norte. Este é um setor da cidade com imensas quantidades de terras vazias não-parceladas, mas com uma ocupação histórica de populações ligadas à pesca e outras ocupações de baixas rendas, em meio a um sistema natural composto pelo litoral e suas associações, mangues, rios, estuários, e, ainda, resquícios de mata atlântica e outros tipos de vegetações relevantes à manutenção do seu ecossistema. Constitui-se também na grande área de drenagem natural do município de Maceió (aqui se incluem sua área urbana e rural). Entretanto, encontra-se atualmente submetido à pressão imobiliária para construção de residências para altas rendas, na forma de condomínios horizontais fechados e edifícios verticais de 20 andares, e equipamentos de lazer, principalmente relacionados à atividade turística.

As fontes dos dados são: (i) Base Cartográfica digital oficial de Maceió (PMM, 1999/2000) com restituição dos elementos construídos na cidade (1999/2000); (ii) imagem digital de Maceió (2006); (iii) Censo Demográfico e Pesquisa Nacional de Saneamento Básico geo-referenciados (IBGE, 2000-02); (iv) Estudo por Demanda de Transportes Urbanos (GEIPOT/MT, 2002); (v) visitas de campo, para atualizar dados oficiais sobre realidade espacial contemporânea. Os dados compõem um Sistema de Informações Georreferenciada (o primeiro com a situação dos vazios na cidade de Maceió) construído com um software de baixo custo, o Manifold System 6.00 (<http://www.manifold.net>).

4 RESULTADOS

4.1 Contextualizando o litoral norte da cidade de Maceió-Alagoas

O município de Maceió, capital do estado de Alagoas, localiza-se no nordeste brasileiro, com uma superfície de 512,50 km², correspondente aproximadamente a 1,84% do território alagoano e população de 896.965 habitantes e taxa de urbanização de 99,2% (IBGE, 2000). O município limita-se à Leste, pelo Oceano Atlântico e à Oeste, pela Lagoa Mundaú. O seu sítio natural se subdivide morfologicamente em duas tipologias de relevo: a planície litorânea-lagunar e os tabuleiros. O desnível resultante desta conformação compõe as encostas (aclives que se elevam da planície ao topo do tabuleiro) e grotas (vales recortados no tabuleiro que recebem as águas pluviais do município drenando-as até o Oceano) (Figura 1 e 2).

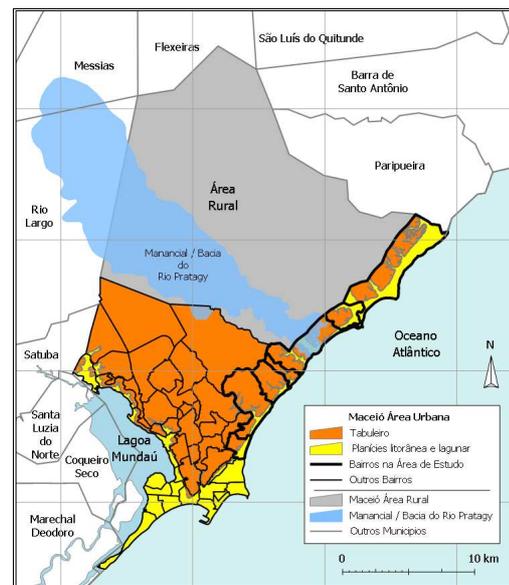
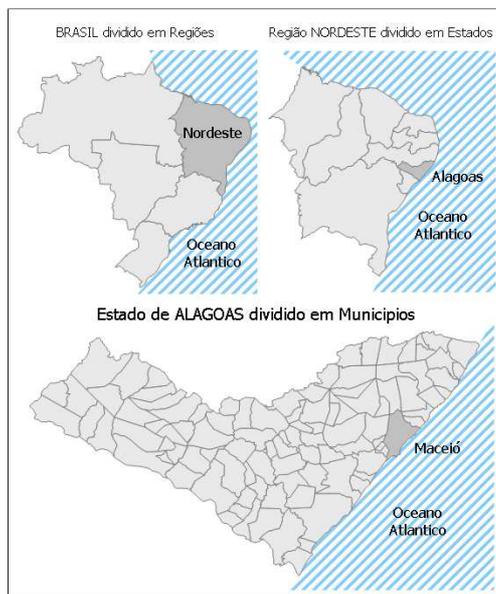


Fig. 1 Localizações no Brasil: Nordeste, Alagoas, Maceió

Fonte: IBGE, 2000.

Elaboração: Chris Scott.

Fig. 2 Tipologias de relevo na área urbana de Maceió e localização dos bairros no litoral norte

Fontes: Base Cartográfica de Maceió, PMM, 1999/2000; IBGE, 2000.

Elaboração: Chris Scott

A planície litorânea constitui a forma mais baixa do relevo, sendo composta por praias, pontas arenosas, restinga, pequenos vestígios de dunas e mangues. Esta planície subdivide-se em três áreas com características distintas quanto ao seu uso e ocupação do solo. A primeira apresenta-se com bairros mais antigos do ponto de vista de sua existência, ocupações predominantemente de média e baixa rendas. Apresenta processos de desvalorização imobiliária em decorrência da existência de áreas ambientalmente frágeis, e também de risco à vida, em alguns trechos da planície e de um complexo industrial cloro-álcool-químico, com grande potencial poluente. As segunda e terceira áreas apresentam diferentes características territoriais e ambientais, da primeira e entre si. A segunda encontra-se com infra-estrutura instalada, presença significativa de equipamentos urbanos e diversas atividades de comércio e prestação de serviços, em crescente processo de adensamento populacional através da verticalização, sobretudo em decorrência da substituição de edificações unifamiliares por multifamiliares, portanto em processo de valorização imobiliária. A terceira área distingue-se em 2 porções. A sua primeira porção,

desde década de 1980, converteu-se no setor urbano mais importante de crescimento dos grupos de médias e altas rendas, com um modelo de uso intensivo do solo baseado em edifícios verticais luxuosos, urbanização de grande qualidade, serviços altamente diversificados e com os valores imobiliários mais altos da cidade.

Já a sua segunda porção, denominada localmente de litoral norte – referência empírica deste estudo, compõe-se de 7 bairros, e encontra-se em situação antagônica à primeira (Figura 2). Embora na mesma planície litorânea que a primeira porção, esta segunda é marcada por importantes déficits urbanísticos, além de extensas áreas vazias contrapondo-se aos pequenos núcleos de ocupações urbanas. Apresenta um sistema natural diversificado desde seu relevo, com encostas que levam ao topo do tabuleiro e grotas que drenam as águas da área rural do município; hidrografia, com uma extensa rede de rios e riachos tributários da bacia hidrográfica do Rio Pratagi, fonte de abastecimento da cidade de Maceió; e um litoral de belas paisagens: um mar azul-esmeralda que compõe um ecossistema rico e frágil de mangues e suas vegetações.

O litoral norte, também, evidencia uma forte concentração de grupos socioeconômicos de baixas rendas, enquanto que os grupos opostos encontram-se, basicamente, em outros bairros da cidade. Em Maceió, como se observa os grupos socioeconômicos possuem pautas muito territorializadas de localização supondo uma segregação importante. Souza (2008), em sua investigação sobre este tema em Maceió, revela que os resultados espaciais da segregação para dois grupos antagônicos são similares: encontram-se segregados pobres e ricos, no entanto, as causas são bastante distintas, estando por trás desse processo o acesso ao mercado residencial e a liberdade nas decisões locativas. Assim, o litoral norte se configura como área segregada, principalmente dos mais pobres, embora nela também se encontrem, mesmo que não preferencialmente, e de forma fragmentada, outros grupos socioeconômicos, por exemplo, somente dois dos seus sete bairros são mais diversificados na sua estrutura social, tanto na renda, como no nível de escolaridade, que os outros cinco.

Este processo de segregação começa a ter seu contorno modificado nesta porção da cidade. No litoral norte, pois, já se encontram presentes os mais diversos conflitos pela sua apropriação por interesses distintos, quer públicos – por meio da definição de novos instrumentos de uso e ocupação do solo, o novo Plano Diretor de Maceió (2005) e Código de Urbanismo e Edificações de Maceió (2007) ou privados – por meio de ações do mercado imobiliário tanto com a participação no processo de elaboração destes novos instrumentos quanto na criação de estoque de terras, mantidas sem ocupação durante o atual processo de valorização fundiária em que se encontra. Algumas dessas terras vazias disponíveis já estão sendo adquiridas por importantes incorporadoras-construtoras locais e nacionais, e são negociadas como ideais para a verticalização mais acentuada e/ou a implantação de condomínios fechados, hotéis, resorts e clubes de lazer, em detrimento de suas qualidades territoriais e ambientais.

No que se refere aos interesses públicos para o litoral norte, os novos instrumentos restringiram-se apenas a reconhecer oficialmente a precariedade de serviços oferecidos e a importância e potencial paisagístico, ambiental e turístico da área, através da definição de três macro-zonas (adensamento controlado, estruturação urbana e restrição a ocupação) e zonas residenciais (ZRs), de interesse ambiental e paisagístico (ZIAPs) e turístico (ZITs) que propõem, resumidamente, integração urbanística à malha urbana; potencializar a infraestrutura instalada e implementá-la onde for inexistente; compatibilizar os diferentes usos à proteção ambiental; verticalização residencial; uso de atividades recreativas e de lazer sem

comprometimento da paisagem e do desequilíbrio ecológico; e incentivo as atividades comerciais e de turismo compatível com o uso residencial e condições ambientais.

Este reconhecimento é de inegável valor, mas não é suficiente para superar os conflitos e interesses existentes na área, pois não se propõe uma política habitacional de interesse social para a população tradicional do litoral norte, pelo contrário reforça a lógica predatória de crescimento urbano no Brasil, e no caso de Maceió, a lógica predominante de ocupação do seu litoral – a implantação de equipamentos hoteleiros e turísticos e verticalização para grupos de média e alta renda. Desta forma, mais uma vez, afasta-se a possibilidade, ou dificulta-se a permanência, de grupos mais pobres da população, enquanto os elementos de natureza são privatizados ou destruídos. A intensa pressão imobiliária por seus estoques de terras vazias para construções, ou ainda para especulação como terras de “engorda”, com funções distintas, para consumidores de mais altas rendas da cidade, assim como aquelas vindas de outros lugares, do Brasil e ainda do exterior, parte da beleza incontestável da paisagem existente. Não se leva em conta a não-existência de infra-estrutura que caracteriza esta porção da cidade, nem os direitos adquiridos por populações que lá construíram suas formas distintas de moradia.

4.2 O litoral norte como macro-setor, não-urbanizado e não-consolidado, da cidade de Maceió

Considerando, portanto que não é possível discutir terras vazias exclusivamente na escala da cidade, e que micro-setores, bairro(s) ou ainda outras categorias territoriais e ambientais (ainda não exploradas neste trabalho), apresentam suas especificidades define-se uma setorização para a cidade de Maceió de forma a contextualizar a discussão sobre os “vazios” do litoral norte. A setorização da cidade deu-se inicialmente através da identificação de 4 indicadores e respectivos parâmetros, sócio-territoriais de urbanização que são parte de 2 grandes sistemas da infra-estrutura urbana: sistema sanitário (i - abastecimento de água e ii - esgotamento sanitário) e sistema viário (iii - pavimentação e iv - concentração de atividades/viagens de ônibus).

Distribuíram-se os 50 bairros da cidade em setores que evidenciassem as diferenças de acesso aos serviços analisados. Os resultados encontrados para cada indicador/parâmetro de urbanização evidenciaram 5 diferentes graus de urbanização: grau 1: bairros cujos indicadores não existem ou são abaixo do que se define nos parâmetros; grau 2: bairros que possuem 1 indicador que corresponde ao parâmetro; grau 3: bairros que possuem 2 indicadores que correspondem ao parâmetro; grau 4: bairros que possuem 3 indicadores que corresponde ao parâmetro e grau 5: bairros que possuem todos os quatro indicadores, correspondentes aos parâmetros ou acima deles (Quadro 1).

Quadro 1 Indicadores e parâmetros sócio-territoriais de urbanização

| Indicador | Parâmetros | Resultados gerais sobre os 50 bairros de Maceió | Resultados para os 7 bairros do litoral norte |
|-----------------------|---|---|--|
| Abastecimento de água | Percentual médio dos domicílios abastecidos pela rede geral de água das regiões Sudeste e Sul (73 a 88% respectivamente). | 64% bairros possuem mais de 80% dos domicílios abastecidos pela rede geral de água. | GRAU 1 Os 7 bairros do litoral norte não apresentam os indicadores, ou são abaixo do que se define nos parâmetros. |
| Esgotamento sanitário | Percentual médio dos domicílios ligados a rede geral de esgoto da região Sudeste (73%). | 12% bairros possuem mais de 70% dos domicílios ligados a rede geral de esgoto. | |

| | | |
|----------------------------|---|--|
| Pavimentação | Predomínio da pavimentação. | 38% bairros possuem mais de 50% das vias pavimentadas. |
| Concentração de atividades | Demanda por transporte urbano por diferentes motivos de viagens | 48% bairros apresentam de 4 a 7 motivos de viagens. |

O agrupamento dos bairros a partir dos 5 graus de urbanização define, portanto uma escala de classificação com 3 tipologias cujos limites encontram-se nas tipologias: urbanizados (grau 5 – apresentam todos os indicadores na média acima ou acima dela) e não-urbanizados (grau 1 – todos os indicadores são abaixo dos parâmetros ou inexitem), existindo ainda 1 tipologia intermediária definida, na falta de melhor definição, como: em processo de urbanização (presença, em maior ou menor escala de algum[ns] indicador[es]) e diferenciada internamente em 3 situações relacionadas aos graus de urbanização: 4, 3 e 2. Na escala da cidade, com área total de bairros de 197,6 km², tem-se: 4,2% de bairros urbanizados (8,4km²), 58,2% bairros em processo de urbanização (115,1km²) e 37,5% bairros não-urbanizados (74,1km²), neste último encontram-se todos os bairros do litoral norte (Figura 3).

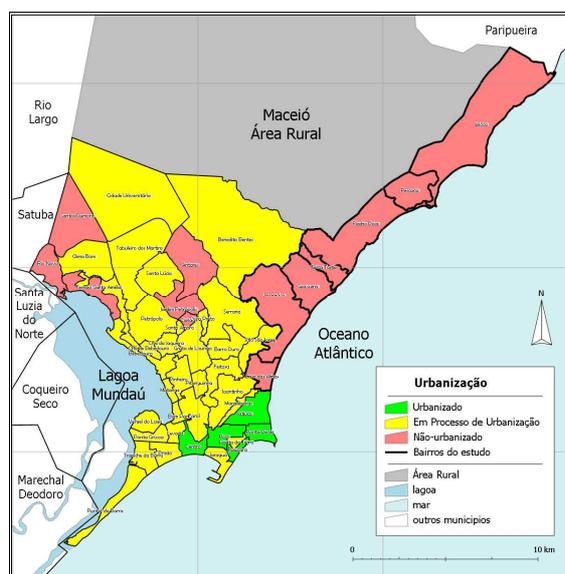


Fig. 3 Graus de urbanização de Maceió, por bairros

Fontes: Base Cartográfica de Maceió, PMM, 1999/2000; IBGE, 2000; Visita de campo.

Elaboração: Chris Scott.

Incorporou-se ainda outro indicador sócio-territorial à análise, a densidade, visto que se configura como um dos parâmetros mais importantes para a análise espacial e, portanto para o planejamento e gestão urbanos. No caso desta pesquisa propõe-se este indicador como medida do grau de consolidação das áreas ocupadas, independentemente da existência ou não de indicadores e parâmetros de urbanização. Com o cálculo da densidade (habitantes/ha), agruparam-se os bairros em 5 graus de densificação: grau 1: muito baixo (até 10hab/ha); grau 2: baixo (de 10,01 a 40hab/ha); grau 3: médio (de 40,01 a 100hab/ha); grau 4: alto (de 100,01 a 200hab/ha) e grau 5: muito alto (acima de 200hab/ha). Para o grau de densificação, diferente do de urbanização, não é possível compará-lo com outros parâmetros de realidades ideais ou desejáveis, pois a densidade é um indicador bastante

relativo que depende das origens sociais, econômicas e étnicas dos habitantes e da configuração, forma e uso do solo urbano (Acioly e Davidson, 1998).

Desta forma, os graus de densidade foram definidos de acordo com o conhecimento empírico da cidade e o agrupamento dos bairros que possuíssem configurações espaciais semelhantes, ou seja: (i) os classificados como muito baixo/baixo são aqueles que possuem, na sua maioria, reduzido número de pessoas residindo na área urbana em comparação a extensão total da área do bairro, ocorrendo com isto um elevado custo de oferta e manutenção dos serviços, precariedade de acessibilidade aos serviços ofertados e excessivo consumo da terra urbana X infra-estrutura instalada (aqui se inserem os bairros do litoral norte); (ii) os classificados como muito alto/alto são aqueles que possuem elevado número de habitantes em comparação a área total do bairro, apresentando assim sobrecarga na infra-estrutura, saturação do solo urbano e maiores riscos de degradação ambiental; e (iii) os classificados como médio são aqueles que apresentam uma distribuição de habitantes na área total do bairro de forma equilibrada, ou seja, há um uso eficiente da terra no que se refere a área X população, mas ainda se desconhece se esse suposto equilíbrio ocorre também em relação a eficiência da oferta da infra-estrutura instalada (Figura 4).

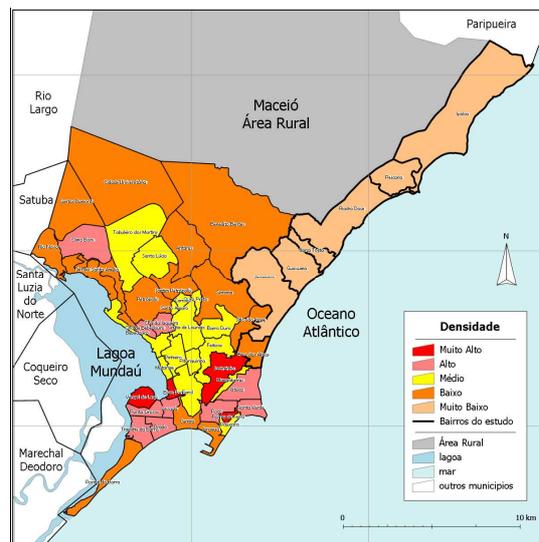


Fig. 4 Graus de densificação de Maceió, por bairros

Fontes: Base Cartográfica de Maceió, PMM, 1999/2000; IBGE, 2000; Visita de campo.

Elaboração: Chris Scott.

O cruzamento dos graus de urbanização (Figura 3) com os graus de densificação (Figura 4) permite entender a fragmentação e as características sociais e territoriais de forma mais cuidadosa evitando generalizações mesmo que na mesma cidade. Não é nosso objetivo descrever exaustivamente este resultado para os 50 bairros, mas especificar o contexto do litoral norte. Esta interpolação (Figura 5) nos permite construir uma escala útil para destacar os extremos, com os seguintes resultados: (i) bairros mais urbanizados e menos densos (Tipo 3), cujos vazios deveriam ser utilizados de forma a implementar a função social da cidade, mas que precisam ainda de uma caracterização ambiental mais acurada e (ii) bairros menos urbanizados e mais densos (Tipo -2), que excluiriam quaisquer possibilidades de uso de suas terras vazias a não ser após a implantação de sistemas sanitários e viários.

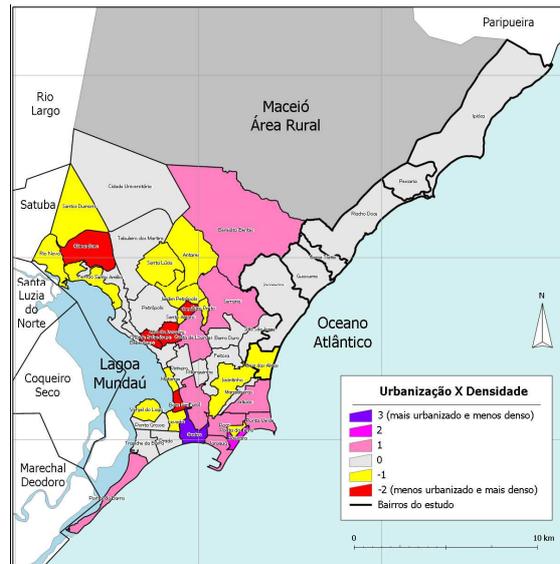


Fig. 5 Interpolação entre graus de urbanização e densificação

Fontes: Base Cartográfica de Maceió, PMM, 1999/2000; IBGE, 2000; Visita de campo.

Elaboração: Chris Scott.

Outros resultados intermediários corresponderiam ainda a 4 situações (Tipos -1; 0; 1; 2) ainda em processo de análise. No caso do litoral norte sua situação de bairros não-urbanizados e com densidades muito baixas (Tipo 0) descrevem um modelo de cidade que ainda pode receber um processo de ocupação distinto do tradicional ocorrido no Brasil. Enquanto este modelo não se caracteriza como o de uma cidade com qualidade, ocupada densamente mesmo que sem elementos de infra-estrutura, aquele, que pode ser ainda escolhido para o futuro do litoral, poderia incorporar outra lógica: a que o grau de densidade de cada uma das suas áreas aumenta na medida em que aumentam as ofertas, e daí o acesso, aos serviços sanitários e de transporte, e ainda considerando-se a manutenção de sua áreas livres para outras funções.

A partir desta contextualização é que a análise espacial dos vazios ganha sentido. A distinção proposta neste estudo não necessariamente encontra paralelo com os conceitos tradicionais de centro, interstício ou periferia, já que no Brasil, dadas as características de sua urbanização pode haver vazios em áreas centrais que não devam ser ocupados (alerta-se aqui para o uso do Estatuto da Cidade só a partir do conhecimento das distintas realidades dos distintos lugares no Brasil) ou ainda que em áreas não consolidadas, o potencial dos vazios existentes possa abrir espaços para políticas de inclusão de populações mais pobres em programas habitacionais de interesse social.

A caracterização inicial dos vazios “potenciais” do litoral norte demonstra que para além das suas especificidades territoriais, discutidas anteriormente, eles possuem especificidades ambientais (Figura 6). Estas, por fazerem parte de ambientes naturais frágeis, condicionam ainda a análise e caracterização final sobre que terras vazias podem de fato ser ocupadas, onde e sob que condições. Caracterizar, portanto, os vazios urbanos não significam uma simples leitura das ausências de construção em porções dos mapas que representam as cidades, mas entendê-los em contextos mais amplos. No caso específico deste estudo, entender o que podem significar a apropriação dessas terras não ocupadas situadas em um

ambiente costeiro onde convivem elementos naturais, construídos, e além, homens e mulheres que ali construíram as suas vidas, numa relação muito próxima com esta natureza. Estas são questões que esta análise ainda enfrentará.

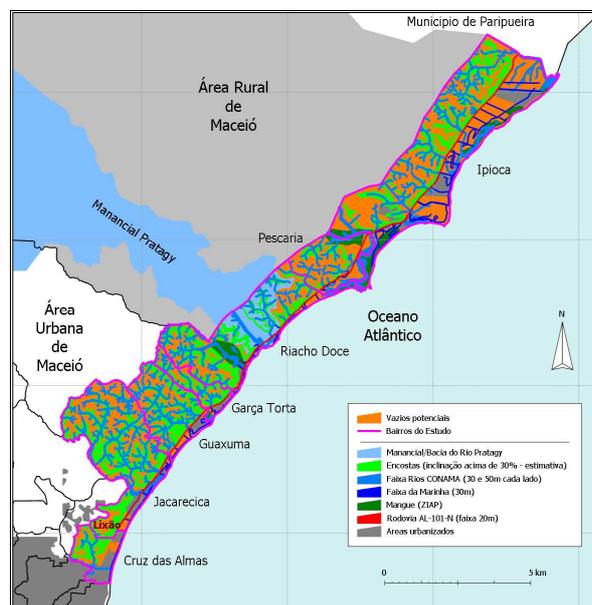


Fig. 6 Vazios “potenciais” no litoral norte

Fontes: Base Cartográfica de Maceió, PMM, 1999/2000; Visita de campo.

Elaboração: Chris Scott.

5 CONCLUSÕES

Os resultados preliminares apontam para a importância de precisar a noção de vazios urbanos por meio da definição de conceitos operacionais que articulem as terras sem ocupações existentes nas cidades brasileiras às situações empíricas observadas em contextos específicos. Assim, nesta pesquisa mantém-se por um lado, a expressão “vazios urbanos” para descrever as terras vazias, mas com potencial de ocupação por construções, privadas ou públicas; por outro lado, a expressão “áreas livres” descreve as ocorrências de terras vazias que devem permanecer livres de ocupações, dadas as outras funções que exercem, por exemplo: ambientais, áreas de lazer públicas, dentre outras. Essas definições não apresentam um interesse meramente local, já que a situação da ocupação, ou não, do solo urbano, em todas as cidades brasileiras, pode ser, em uma primeira aproximação, descrito por meio dessas duas expressões.

Neste sentido, os vazios urbanos precisam ser contextualizados frente aos territórios e ambientes onde se localizam. Isto porque a política pública urbana, com caráter nitidamente espacial necessita deste conhecimento da realidade empírica, ainda uma grande desconhecida. No caso do litoral norte da cidade de Maceió, esta contextualização apontou para uma situação de não-urbanização (indicadores, não existentes ou abaixo dos padrões mínimos: abastecimento de água; esgotamento sanitário; pavimentação e concentração de atividades) e não-consolidação (baixíssimos graus de densificação). A interpolação desses resultados aponta para uma situação de vazios que descreve um modelo de cidade que ainda pode receber um processo de ocupação distinto do tradicional ocorrido no Brasil, mas para isto, aponta-se também que o grau de densidade do litoral

norte de Maceió aumente na medida em que aumentem as ofertas, e daí o acesso, aos serviços sanitários e de transporte; e ainda considere-se a manutenção de suas áreas livres para outras funções.

6 AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem, pelo financiamento do projeto de pesquisa, aos: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Edital Universal MCT/CNPq nº 15/2007), Fundação de Apoio à Pesquisa no Estado de Alagoas (FAPEAL) e Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal de Alagoas (PROPEP-UFAL).

7 REFERÊNCIAS

Abramo, P. (2007) A Cidade COM-FUSA: A Mão Inoxidável do Mercado e a Produção da Estrutura Urbana nas Grandes Metrôpoles Latino-Americanas, **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 9 (2), 25-54.

Acioly, C. e Davidson, F. (1998) **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**, Mauad, Rio de Janeiro.

Borde, A. de L. P. (2006) **Vazios Urbanos Cariocas: Perspectivas Contemporâneas**, Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Brasil (2000) **Censo Demográfico**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília.

Brasil (2001) **Estatuto da Cidade**, Lei nº 10.257, Brasília.

Brasil (2002) **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Brasília.

Clichevsky, N. (org). (2002) **Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas**, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

Faria, G. M. G e Cavalcanti, V. R. (2009) Sistema de Espaços Livres da Cidade de Maceió, **Revista Paisagem Ambiente**, 26, 7-27.

Rolnik, R. *et al.* (2010) **Como Produzir Moradia Bem Localizada com Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?: Implementando os Instrumentos do Estatuto da Cidade**, Ministério das Cidades, Brasília.

Smolka, M. (2002) Prólogo, *in*: Clichevsky, N. (org) **Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas**, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

Souza, N. J. B. D. (2008) **Estructura Urbana y su Relación con el Proceso de Segregación Socio-Espacial: un Análisis de Maceió-Brasil**, Tese de Mestrado, Universidade Politécnica de Calúnia, Barcelona.

Steinberg, M. (org.) (2006) **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**, Paralelo 15 e LGE Editora, Brasília.