

**Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Artes e Comunicação
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - MDU**



A l i o m a r F e r r e i r a N u n e s

Intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos. Estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” na cidade do Recife.

Recife, 2017

**Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Artes e Comunicação
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - MDU**



A l i o m a r F e r r e i r a N u n e s

Intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos. Estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” na cidade do Recife.

Orientador: Dr. Tomás de Albuquerque Lapa

Tese apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano, área de concentração em Planejamento e Gestão, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Recife, 2017

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

N972i Nunes, Aliomar Ferreira

Intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos: estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” na cidade do Recife / Aliomar Ferreira Nunes. – Recife, 2017.

292 f.: il., fig.

Orientador: Tomás de Albuquerque Lapa.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.

Inclui referências.

1. Arquitetura e urbanismo. 2. Legislação urbana. 3. Intervenções normativas localizadas. 4. Lei dos Doze Bairros. I. Lapa, Tomás de Albuquerque (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2017-145)

**Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Artes e Comunicação
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - MDU**



A l i o m a r F e r r e i r a N u n e s

Intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos. Estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” na cidade do Recife.

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), como requisito para a obtenção do grau de Doutor.

Aprovada por:

Professor: _____
Tomás de Albuquerque Lapa
(Presidente da Banca – Orientador – MDU UFPE)

Professor: _____
Márcio Moraes Valença
(Examinador Externo – PPEUR UFRN)

Professor: _____
Jan Bitoun
(Examinador Externo – PGG UFPE)

Professor: _____
Flávio Antônio Miranda de Souza
(Examinador Interno – MDU UFPE)

Professor: _____
José de Souza Brandão
(Examinador Interno – MDU UFPE)

Recife, 2017



Resumo

Nunes, Aliomar. **Intervenções Normativas Localizadas em Sistemas Urbanos. Estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” na cidade do Recife.** 2017. 292 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

Aprofunda o debate sobre o impacto de intervenções normativas pontualmente localizadas em sistemas urbanos, por meio do mapeamento localmente observado da aplicação da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife. A Lei restringiu o gabarito ao máximo de vinte pavimentos, em apenas doze dos bairros que compõem a cidade, correspondentes a 4% da população e 5% do território do Recife. Parte da hipótese de que intervenções normativas urbanamente localizadas, planejadas para promover a ordem com efeitos positivos sobre o setor de domínio, podem também produzir a desordem, com efeitos negativos sobre o restante do sistema urbano. Considerou edifícios acima de vinte pavimentos aprovados pela Prefeitura e o recorte de doze anos, como parâmetro de análise. Ao mapear o surgimento de altos prédios nos bairros da Encruzilhada, Rosarinho, Casa Amarela, Torre e Madalena, a pesquisa revelou que a inibição em um setor desencadeia efeitos em outras partes do sistema urbano. Enfoca a relação entre partes do sistema urbano, conforme a Teoria Geral dos Sistemas, buscando elementos para a compreensão de uma intervenção urbanamente localizada e, portanto, desarticulada do sistema urbano ao qual se refere. Como conclusão realiza avaliações expeditas buscando interpretar os resultados por meio de um olhar desembaraçado, portanto mais facultativo, soberano, arbitrário,

reflexivo e espontâneo, que auxilie na compreensão dos processos e conflitos existentes nas ações de replanejamento e requalificação de setores urbanos consolidados. Finalmente, apresenta novo legado proporcionado pela pesquisa: o predomínio do exercício do direito de proprietários, como terceira via, em contraponto ao consagrado conflito entre o Estado e o Capital para as ações urbanas.

Palavras chaves: arquitetura e urbanismo, legislação urbana, intervenções normativas localizadas, lei dos doze bairros.



Abstract

Nunes, Aliomar. **Area-Restricted Normative Interventions in Urban Systems. Study of the application of the "Law of the Twelve Neighborhoods" in the city of Recife.** 2017. 292 f. Thesis (Doctorate in Urban Development) – Post-Graduate Program in Urban Development, Arts and Communication Center of the Federal University of Pernambuco, Recife, 2017.

The debate deepens about the impact of normative interventions in specific urban systems by locally-observed mapping of applying the "Law of the Twelve Neighborhoods" to the city of Recife. The Law restricted constructions to a maximum height of twenty floors, in only twelve of the districts of the city, which cover 4% of Recife's population and 5% of its territory. This is based on the hypothesis that urban-based normative interventions designed to promote order with positive effects on a regulated urban sector may also produce disorder with negative effects elsewhere in an urban system. Buildings above 20 floors approved by the City Hall and a 12-year sample period were the parameters of analysis. On mapping the sprouting of high-rise suburban buildings in Encruzilhada, Rosarinho, Casa Amarela, Torre and Madalena, the survey revealed that inhibiting one sector triggers effects in other parts of the urban system. It focuses on the relationship between these parts, according to the General Theory of Systems, and seeks elements to understand a specific urban-located intervention, which is, therefore, unaligned to the overall urban system. Finally, expeditious evaluations are performed by seeking to interpret the results by taking a clearer, therefore more discretionary, sovereign, arbitrary, reflexive and spontaneous look at them so as to help understand the processes and conflicts brought about by replanning and

requalifying consolidated urban sectors. Finally, this research provides evidence of a new legacy: the predominance of owners exercising their rights, as a third way, in counterpoint to the ever-constant conflict between the State and Capital for urban actions.

Key words: architecture and urbanism, urban legislation, area-restricted normative interventions, law of the twelve neighborhoods.



Lista de figuras

Figura 01 (01) Ilustração da problematização	022
Figura 02 (03) Limites e confrontos do Recife.	106
Figura 03 (03) Localização dos 94 bairros e das 06 RPA do Recife	109
Figura 04 (03) Mapa de expansão urbana do Recife.	114
Figura 05 (03) Área construída por RPA para edifícios acima de 15 pavimentos no Recife.	121
Figura 06 (03) Anexo da Lei 16.176/96 com o mapeamento da distribuição de Zonas de Urbanização.	131
Figura 07 (03) Destaque da presença de novas torres habitacionais e área de engarrafamentos nas Graças.	137
Figura 08 (03) Localização dos “Doze Bairros” em relação ao território do Recife.	145
Figura 09 (03) Anexo 1 da Lei 16.719/2001, com setorização.	148
Figura 10 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 01	178
Figura 11 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 02	180
Figura 12 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 03	181
Figura 13 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 04	184
Figura 14 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 05	186
Figura 15 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 06	187
Figura 16 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na ARU, faixa de alta representatividade	191
Figura 17 (04) Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na ARU, faixa de baixa representatividade	192
Figura 18 (04) Gráfico da distribuição de edifícios altos na ARU aprovados entre 1997 a 2006	194
Figura 19 (04) Gráfico da distribuição de edifícios altos nos cinco bairros remanescentes aprovados entre 1997 a 2006	217
Figura 20 (05) Evolução da verticalização nos bairros de Casa Forte e de Parnamirim	236
Figura 21 (05) Evolução da verticalidade do Bairro da Madalena	237
Figura 22 (05) Localização e fotos da construção do Anexo ao Hospital Agamenon Magalhães no bairro de Parnamirim.	257
Figura 23 (05) Localização e foto da construção de um centro empresarial à Rua Alfredo Fernandes no bairro de Casa Forte.	258
Figura 24 (05) Fotos da construção de um conjunto residencial no bairro de Monteiro.	260
Figura 25 (05) Foto de dois blocos construídos de um conjunto residencial previsto no bairro de Apipucos.	261
Figura 26 (05) Foto aérea panorâmica de cercanias da Rua Guilherme Salazar no bairro do Poço da Panela.	262
Figura 27 (05) Fotos da Rua Guilherme Salazar no bairro do Poço da Panela.	263



Lista de tabelas

Tabela 01 (03) Indicadores das dez maiores cidades brasileiras em população.	107
Tabela 02 (03) Quantidades de imóveis e distribuição por pavimentos para o Recife.	117
Tabela 03 (03) Distribuição de imóveis por quantidade de pavimentos em cada RPA da cidade do Recife.	118
Tabela 04 (03) Imóveis por área construída em metros quadrados por total de pavimentos e segundo sua RPA.	119
Tabela 05 (03) Imóveis em percentuais de área construída em metros quadrados por pavimentos e segundo sua RPA.	120
Tabela 06 (03) Frota de veículos da cidade do Recife no ano de 2001.	141
Tabela 07 (03) Reprodução integral do Anexo 6 da Lei 16.719/2001.	149
Tabela 08 (04) Comparativo da área dos “Doze Bairros” em relação a RPA e ao Recife	162
Tabela 09 (04) Comparativo da população dos “Doze Bairros” com a RPA e o Recife	162
Tabela 10 (04) Distribuição da densidade da população dos “Doze Bairros” por área e domicílios	163
Tabela 11 (04) Modelo de ficha para anotação de dados quantitativos usadas junto a cada Regional	167
Tabela 12 (04) Quantitativo de formulários de aprovação de projetos analisados e anotados nas Regionais do Recife	168
Tabela 13 (04) Modelo de ficha para anotação das construtoras constante do Habite-se existente nas 1ª e 3ª Regionais	170
Tabela 14 (04) Quantitativo de formulários de habite-se analisados e anotados nas 1ª e 3ª Regionais da cidade do Recife	171
Tabela 15 (04) Quantitativos de prédios acima de 04 pavimentos aprovados entre 1996 e 2007 na cidade do Recife	175
Tabela 16 (04) Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 01 aprovadas entre 1996 e 2007	176
Tabela 17 (04) Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 02 aprovadas entre 1996 e 2007	178
Tabela 18 (04) Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 03 aprovadas entre 1996 e 2007	180
Tabela 19 (04) Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 04 aprovadas entre 1996 e 2007	183
Tabela 20 (04) Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 05 aprovadas entre 1996 e 2007	185
Tabela 21 (04) Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 06 aprovadas entre 1996 e 2007	187
Tabela 22 (04) Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na ARU aprovadas entre 1996 e 2007	189
Tabela 23 (04) Demonstrativo da alta representatividade de edificações acima de 20 pavimentos na ARU antes de 2001	190

Tabela 24 (04) Demonstrativo da baixa representatividade de edifícios acima de 20 pavimentos na ARU antes de 2001	190
Tabela 25 (04) Demonstrativo da verticalização da ARU a partir de edifícios aprovados entre 1996 e 2007	193
Tabela 26 (04) Distribuição da densidade da população do grupo de maior representatividade da ARU	203
Tabela 27 (04) Características sociais da população do grupo de maior representatividade da ARU	204
Tabela 28 (04) Distribuição da densidade da população do grupo de menor representatividade da ARU	208
Tabela 29 (04) Características sociais da população do grupo de menor representatividade da ARU	209
Tabela 30 (04) Verticalização dos 05 bairros impactados, a partir de edifícios baixos aprovados entre 1996 e 2007	215
Tabela 31 (04) Verticalização dos 05 bairros impactados, a partir de edifícios altos aprovados entre 1996 e 2007	215
Tabela 32 (04) Sintetização da verticalização dos bairros impactados, a partir de edifícios aprovados entre 1996 a 2007	216
Tabela 33 (04) Densidade da população do grupo de bairros externos à ARU sob o impacto da Lei	218
Tabela 34 (04) Características sociais da população do grupo de bairros remanescentes à ARU sob o impacto da Lei	219
Tabela 35 (04) Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro da Encruzilhada	220
Tabela 36 (04) Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro do Rosarinho	221
Tabela 37 (04) Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro de Casa Amarela	222
Tabela 38 (04) Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro da Torre	223
Tabela 39 (04) Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro da Madalena	225
Tabela 40 (04) Consolidação dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas dos bairros remanescentes	227
Tabela 41 (05) Distribuição das 10 maiores cidades brasileiras segundo sua população e o controle da verticalização	239
Tabela 42 (05) Taxa média de crescimento anual da população da ARU e demais bairros sobre a influência da Lei	250
Tabela 43 (05) População classificada como inativa da ARU e dos demais bairros sobre a influência da Lei	252
Tabela 44 (05) Índice de envelhecimento da população da ARU e dos demais bairros sobre a influência da Lei	253
Tabela 45 (05) Renda mensal do responsável pelo domicílio na ARU e nos demais bairros sobre a influência da Lei	255



Sumário

Resumo	004
Abstract	006
Lista de figuras	008
Lista de tabelas	009
Sumário	011
1 Introdução	014
1.1 Considerações sobre o tema	018
1.2 Um desenho para a problematização	021
1.3 Fundamentação teórica	024
1.4 Hipótese	027
1.5 Objetivos	028
1.5.1 Objetivo geral	028
1.5.2 Objetivos específicos	028
1.6 Método e procedimentos	029
1.7 Estrutura do trabalho	034
2 Reestruturação e requalificação urbanas	038
2.1 Intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos	040
2.1.1 Teoria Geral dos Sistemas	040
2.1.2 Sistemas Urbanos	052
2.1.3 Intervenção localizada	057
2.2 Reestruturação urbana	058
2.3 Espaço para o capital	063
2.4 Legislação urbanística	070
2.5 Verticalização urbana	080
2.6 Densidade, diversidade e sustentabilidade urbanas	083
2.7 Conflitos urbanos	096
3 A “Lei dos Doze Bairros”	103
3.1 O perfil da cidade do Recife	105
3.2 A evolução urbana da cidade do Recife	110
3.3 A verticalização da cidade do Recife	117
3.4 A verticalização e a legislação urbanística do Recife a partir do século XX	124
3.5 O histórico da “Lei dos Doze Bairros”	133

3.6 Um painel resumido e comentários sobre a “Lei dos Doze Bairros”	144
3.7 As considerações sobre a “Lei dos Doze Bairros”	152
4 O impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife	158
4.1 Os procedimentos, materiais e métodos	160
4.1.1 Os recortes físicos do estudo	160
4.1.2 O recorte físico dos “Doze Bairros”	162
4.1.3 As periodizações dos dados	163
4.1.4 Os dados quantitativos e as informações qualitativas sobre os panoramas pré e pós Lei para a ocorrência dos arranha-céus	164
4.1.5 Os procedimentos práticos do registro de dados quantitativos da ocorrência dos arranha céus	167
4.1.6 A sintetização dos dados quantitativos da ocorrência dos edifícios altos	168
4.1.7 Os procedimentos práticos do registro dos dados qualitativos complementares sobre a ocorrência dos arranha- céus	169
4.1.8 A sintetização dos dados levantados para a pesquisa qualitativa sobre a ocorrência dos edifícios altos	171
4.2 O perfil do impacto construtivo da “Lei dos Doze Bairros”	173
4.2.1 O Corredor Leste Oeste	174
4.2.2 O impacto sobre os bairros da RPA 01, Região Centro	176
4.2.3 O impacto sobre os bairros da RPA 02, Região Norte	178
4.2.4 O impacto sobre os bairros da RPA 03, Região Noroeste	180
4.2.5 O impacto sobre os bairros da RPA 04, Região Oeste	182
4.2.6 O impacto sobre os bairros da RPA 05, Região Sudoeste	185
4.2.7 O impacto sobre os bairros da RPA 06, Região Sul	186
4.2.8 O impacto sobre a RPA 03, Região Noroeste – “Doze Bairros”	189
4.3 A verticalização dos “Doze Bairros”	193
4.4 Comparação entre resultados quantitativos e qualitativos	195
4.5 Outras considerações sobre os resultados	201
4.5.1 O perfil do grupo de maior representatividade da ARU	203
4.5.2 O perfil do grupo de menor representatividade da ARU	208
4.5.3 O perfil dos bairros externos à ARU sob o impacto da Lei 16.719/01	213
4.5.3.1 A verticalização dos bairros externos à ARU sob o impacto da Lei 16.719/01	214
4.5.3.2 A caracterização dos bairros externos à ARU sob o impacto da Lei 16.719/01	218
4.5.4 O impacto da Lei 16.719/01 sobre vias dos bairros externos à ARU	225
5 Avaliações expeditas sobre a “Lei dos Doze Bairros”	230
5.1 Efeitos e suposições acerca da aplicação da “Lei dos Doze Bairros”.	232
5.1.1 Tema 01: A origem da “Lei dos Doze Bairros”	232
5.1.2 Tema 02: O controle e descontrole da densidade construtiva	235
5.1.3 Tema 03: A contextualização nacional	238
5.1.4 Tema 04: Empreendimentos de impacto	245
5.1.5 Tema 05: Desenvolvimento humano	249
5.1.5.1 Sobre demografia – taxa de crescimento anual da população	250
5.1.5.2 Sobre a estrutura etária – razão de dependência	252
5.1.5.3 Sobre a estrutura etária – índice de envelhecimento	253
5.1.5.4 Sobre a estrutura domiciliar – renda mensal do responsável pelo domicílio	254
5.1.6 Tema 06: Usos geradores de interferência no tráfego	256
5.1.7 Tema 07: Conjuntos habitacionais e empresariais	258
5.2 Os aspectos positivos e negativos em relação a “Lei dos Doze Bairros”	263

6 Conclusões	271
6.1 Considerações finais	272
6.2 Conclusão	278
Bibliografia	284
Referências	285



1 Introdução

As cidades estão em constante processo de transformação e essa evolução por vezes se traduz através de mudanças ou adaptações para novos contextos, onde muitas dessas situações, até então, eram inimagináveis. Como consequência, muitas vezes, não houve condições para que essas novas realidades contextuais fossem planejadas ou projetadas adequadamente. Espaços urbanos consolidados passaram a ter que conviver com uma realidade para a qual não haviam sido programados e necessitam de reestruturação. A cidade horizontal passou a receber arranha-céus e a concentrar uma massa construtiva e populacional cada vez maior, requerendo um volume dos serviços urbanos que não haviam sido programados.

Como as cidades equacionam seus espaços urbanos consolidados diante das novas demandas? Setores urbanos que recebem algum tipo de melhoria física com intenção de desenvolvimento, podem despertar uma corrida imobiliária e promover o surgimento de novas centralidades. Bairros que conhecem um processo de revitalização, por meio de investimentos públicos ou privados, podem fomentar a expulsão de seus antigos habitantes e atrair novos tipos de moradores. Quadras que recebem grandes centros comerciais terminam por acarretar mudanças no seu entorno, quando passam a requerer serviços complementares. Ruas estreitas passam a conviver, abruptamente, com monumentais arranha-céus que passam a gerar maior tráfego ao trânsito caótico e a lançar mais sobrecarga à exaurida infraestrutura de serviços. As cidades passam a conviver com vicissitudes em consequência dessas transformações, quando, na realidade, deveriam sofrer uma reestruturação de modo harmônico e concomitante às novas solicitações e às gradativas realidades.

Como resposta às novas contingências, um recurso recorrente é a criação de instrumentos reguladores em formato de leis. Assim, tentam adaptar-se à situação caótica e procuram disciplinar seu futuro em busca de uma convivência harmônica. Mas, até que ponto

essas legislações urbanísticas poderão responder à necessária requalificação urbana de um espaço consolidado?

O desafio contemporâneo das cidades de ter que conviver com a progressiva verticalização é consequência da agressiva especulação imobiliária. Terrenos muito valorizados devem render o máximo potencial construtivo, tornando-se sinônimo de elevadas torres, onde o céu passa a ser o limite. Quanto mais altas, maior é o rendimento do lote. Assim, o capital imobiliário vai substituindo a horizontalidade construtiva pela verticalização, em função apenas do lucro privado e onde pouco importa se existe ou não uma estrutura urbana adequada à sua implantação. Nessa conjuntura, as áreas urbanas muito valorizadas tornam-se ilhas de arranha-céus e passam a gerar comprometimentos dos serviços urbanos que se revelam subdimensionados e super exigidos. Também passam a constituir um espaço prejudicado por trânsito caótico, ilhas de calor e poluição visual e sonora.

Nesse cenário de comprometimento, torna-se necessária a ação pública para a reestruturação do espaço urbano coletivo. Por vezes, essa ação é programada de um modo amplo em que sua abrangência envolve toda a extensão da cidade ou, de um modo mais restrito, por meio de uma ação caracterizada como intervenção localizada. Porém, que impacto poderá vir a provocar uma intervenção urbana quando assume esse caráter localizado, com abrangência limitada a uma fração da cidade e, portanto, desarticulada do seu entorno?

Em resposta ao processo de expansão verticalizada, o Executivo Municipal da cidade do Recife elaborou e implantou a Lei 16.719/01, também conhecida como “Lei dos Doze Bairros”, configurada como instrumento normativo de controle sobre a densidade construtiva em doze dos noventa e quatro bairros que compõem o seu território. Estabelecendo uma situação parcial e localizada, a partir de janeiro de 2001, a Lei introduziu o limite de altura como parâmetro construtivo para os novos edifícios a serem construídos nessa parte do Recife.

Em termos relativos, no ano de 2014 e segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, representa 4% da área física da cidade, correspondendo a cerca de 5% da sua população.

A Lei foi sancionada em 30 de novembro de 2001 e publicada no Diário Oficial do Município em 01 de dezembro do mesmo ano. O território abarcado pela Lei corresponde a uma área perimetral única e bem definida, composta por doze bairros contíguos, de forte conotação residencial. Situado a oeste da cidade, a extensão de abrangência da Lei forma uma faixa territorial contida entre a Avenida Agamenon Magalhães e a margem esquerda do Rio Capibaribe. A Lei segue as diretrizes contidas na Lei Orgânica do Município - LOMR, em vigor desde o ano de 1990 que, guardadas as devidas proporções, é a Constituição Municipal (DELLA GIUSTINA, 2006). O instrumento normativo em referência toma como base a Lei nº 16 176, do Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife - LUOS, vigente desde o ano de 1996 e faz consonância com o atual Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife – PDQR, que, segundo a Lei Federal nº 10.257/2001 e o Decreto Federal nº 5.790/2006, é o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Com intenção do controle da dinâmica ocupacional urbana, a Lei criou um sítio denominado: “ARU - Área de Reestruturação Urbana”, que se compõe dos bairros do Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro da Tamarineira, em que o gabarito das construções passa a ser restrito ao máximo de sessenta metros, equivalendo a um prédio de vinte pavimentos.

Com o objetivo de “requalificar o espaço urbano coletivo”, conforme está expresso em seu teor, a Lei estabelece um setor urbano diferenciado para a cidade e funciona como um instrumento normativo de controle da morfologia e do desenho urbano de apenas uma parte do Recife. Ao implantar a novidade da altura máxima de vinte andares para os edifícios, enquanto parâmetro urbanístico regulador da ocupação do solo, apenas para a ARU, em detrimento do resto da cidade, a Lei apropriou uma particularização que a Tese classifica como intervenção

normativa localizada em um sistema urbano e compõe um tipo de situação que compreende o objeto desse trabalho.

1.1 Considerações sobre o tema

Qual o impacto da intervenção normativa urbanística quando aplicada de modo localizado sobre um sistema urbano? De modo abrangente, a indagação remete ao pressuposto que haverá uma provável situação de ordem ao sítio de domínio e de desordem sobre o sítio remanescente. Buscando tal resposta, esse trabalho procura investigar os efeitos potenciais das intervenções normativas localizadas sobre o sistema urbano ao qual se encontra vinculada. Para tanto, adota a modalidade do estudo de caso composto pela aplicação da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife, uma vez que constitui uma situação modelo de intervenção normativa localizada. Portanto, configura-se como um laboratório indicado para a análise, já que, conforme observa Gil (2010), o estudo de caso caracteriza-se como a sondagem profunda para domínio de um ou de pouco objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.

Ao Instituir a Lei 16.719/01, a Prefeitura do Recife estabeleceu uma situação particular. Sobre a ocorrência desse tipo de situação, Vargas (2001, p.73) pondera que “essas intervenções podem promover o que é chamado de impacto positivo ou negativo”. Do mesmo modo, Araújo (2009, p.47) observa que “modificações legais, mesmo que busquem justificativa nas técnicas de ordenamento, muitas vezes provocam a ordem ou a desordem, que podem resultar em fatores positivos ou negativos para a cidade”. De igual modo, Duarte (2007, p.90-91), considera que “quando um zoneamento é alterado, os proprietários de imóveis na região são os únicos impactados. O que ocorre, muitas vezes, é que esta alteração beneficia alguns poucos em detrimento do conjunto da cidade ou da região do entorno. Por vezes, o impacto na região imediata é positivo, mas, no entorno é negativo”. Do contexto das citações desses autores, é

possível observar que a repercussão dessas ações pode assumir um caráter de incerteza quanto aos efeitos sobre os sítios de domínio ou remanescente. A argumentação dos autores conduz ao pressuposto de que a intervenção normativa urbanística, com aporte localizado, nem sempre aponta para soluções ideais. Por outro lado, as citações remetem a uma uniformidade sobre o desejo de um projeto de cidade integrada e plural.

A “Lei dos Doze Bairros” foi elaborada como um instrumento para o gerenciamento da expansão verticalizada de um setor do Recife. É fato que o controle do alastramento urbano desordenado das cidades, por meio do uso de inibidores do crescimento é uma necessidade. Por outro lado, o êxito desse controle vai depender de um planejamento integrado e plural, ou seja, do monitoramento do espraiamento urbano. Em função da necessária sinergia, deve pautar-se por princípios e ações equânimes e universais a todo o tecido urbano da cidade. O propósito assume a dimensão de um planejamento urbano global, significando que todos os segmentos foram lembrados e, conseqüentemente, todas as partes do sistema urbano foram melhor pensadas ao serem consideradas em sincronia. Sendo assim, esse plano urbano global torna-se referência para todos os tipos de investimentos na cidade, ao tempo em que consolida a interdependência e a interatividade entre os diversos bairros. Esse modelo suplanta qualquer iniciativa isolada e, portanto, de maneira desarticulada ou desagregada das áreas remanescentes.

Uma alteração urbana localizada, em detrimento de outras regiões da cidade, vai impactar, a princípio, apenas dentro do seu raio de abrangência. Por vezes este impacto será positivo quando os resultados forem correspondentes às expectativas ou, negativo, quando persistirem as influências remanescentes, sem o alcance da intervenção.

Até que ponto a “Lei dos Doze Bairros” potencializa a reestruturação urbana almejada? Paiva Júnior (2006, p.24), afirma que “a concepção de uma pesquisa de campo demanda a definição de um objetivo ou questão a que se deseja responder”. A “Lei dos Doze Bairros”,

enquanto instrumento regulador localizado das condições do uso e ocupação do solo, visou a controlar a densidade construtiva de apenas uma parte da cidade do Recife. Resta saber se alcançou essa condição satisfatória. Portanto, torna-se imprescindível avaliar a dimensão de sua efetividade.

Assim, espera-se que a discussão sobre o impacto da Lei 16 719/01, enquanto instrumento estabelecido para promover uma “reestruturação urbana”, possa trazer respostas às indagações decorrentes sobre intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos. Para aprofundar esse debate, com ênfase sobre os efeitos de repercussão da “Lei dos Doze Bairros”, instituída em detrimento do sistema remanescente ao qual se encontra vinculado, torna-se necessária a construção de um diagnóstico que revele os momentos de antes e depois da sua implantação, como forma de demonstrar algum tipo de produto em consequência do seu estabelecimento.

Ao determinar o gabarito de altura como parâmetro urbanístico, a Lei considerou o porte dos edifícios e a sua decorrente densidade construtiva como indutores do desequilíbrio urbano. Desse modo, estabeleceu o limite de vinte andares a constituir o diferencial entre a ARU e os setores remanescentes da cidade do Recife. Assim, a restrição do número de pavimentos passou a ser o fator que distinguiria os doze bairros dos demais da cidade. Por essa nova condição, ao estabelecer uma circunstância de particularidade, a Lei caracteriza uma intervenção normativa em modo especial de caráter localizado, onde, na ARU, o edifício tem a altura máxima determinada e, nos demais bairros da cidade, esse parâmetro é bem mais elástico.

O recorte físico dos doze bairros, enquanto produto incipiente da Lei 16.719/01, constitui o foco de interesse inicial da pesquisa. Em seguida, o estudo considera a ocorrência de edifícios altos no restante da cidade como outro indicador do impacto da Lei. Ou seja, sua excepcional incidência em setores fora do domínio da Lei, indica a ausência de inibidores como

fator atrativo ao capital imobiliário para esse tipo de empreendimento. A identificação, a coleta e o consequente confronto de dados específicos sobre o mapeamento de ocorrência pré e pós-Lei dos edifícios altos na cidade, construídos sob a forma de diagramas por esse estudo, tem como objetivo monitorar e avaliar os efeitos da Lei. Em paralelo, busca-se construir a argumentação necessária de apoio para engendrar conclusões sobre intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos. Apesar de apoiar-se em estudo local, dirigido à cidade do Recife, a investigação cobre um amplo espectro, uma vez que se volta para um aspecto que é atual e comum a diferentes cidades. Dessa maneira, espera-se contribuir para o aprofundamento do conhecimento acadêmico dessa temática, ao se analisar o sentido funcional e a dimensão de alcance dos instrumentos legislativos urbanos quando assumem caráter localizado. Além disso, espera-se contribuir com elementos para a análise e replanejamento de setores urbanos consolidados das cidades, quando são objetos de intervenções normativas urbanamente localizadas, sejam voltadas para o controle da densidade construtiva ou para outras questões urbanas.

1.2 Um desenho para a problematização

A problemática que envolveu o processo de implantação da “Lei dos Doze Bairros”, na cidade do Recife, percorreu um caminho que pode ser ilustrado sob a forma de um diagrama. A representação desse trâmite em forma de desenho começa envolvendo a demanda inicial, depois continua sob a forma de expediente, enquanto tentativa de solução, e finalmente termina com a expectativa dos seus resultados.

Ao se traçar o organograma, pode-se demonstrar o encadeamento de ações e reações que envolvem a problemática do tema, conforme ilustrado na Figura 01:



Figura 01 - Ilustração da problematização.

A Figura 01 demonstra a problematização por meio de retângulos horizontais distribuídos em cinco níveis. Cada retângulo estampa passos do problema, que se iniciam através da faixa superior e avançam descendo verticalmente até a faixa extrema inferior. O nível três, em especial, é representado por duas barras de mesmo alinhamento horizontal. Os avanços ou os retrocessos são ilustrados por meio de tiras em forma de setas de ligação.

A composição inicia-se por uma primeira barra no alto que identifica a percepção do problema. Esse elemento gráfico inicial demonstra uma cidade a apresentar sinais de comprometimento da sua estrutura urbana.

No segundo nível do desenho, por indicação estampada na barra, empreende-se a tentativa de solução para essa demanda por meio de uma intervenção urbana, sob a forma de legislação urbanística. Nesse caso específico, sendo localizada, a solução apenas atende a uma parcela da cidade e acarreta uma área remanescente e desprotegida. Assim, provavelmente, vai determinar um efeito positivo em seu âmbito de ação e protagonizar uma perspectiva de reações negativas no entorno.

No nível seguinte, os dois retângulos alinhados demonstram dois horizontes de reação com aspectos similares. A barra da esquerda envolve as interações espontâneas existentes entre os bairros de uma cidade e mostra que essa interferência continuará a prevalecer, independente da intervenção aplicada ou não sobre a origem e que será progressiva havendo então contaminação do entorno. A barra da direita representa uma ampliação e/ou transferência de situações e acontece em função da migração de elementos que potencializaram a intervenção na região raiz para as áreas remanescentes. As duas setas demonstram o possível retorno do problema à fonte, em função dessa interação entre os bairros que fazem com que os transtornos possam ressurgir na base. Esses elementos gráficos indicam a persistência do problema em detrimento da intervenção.

A próxima barra horizontal abaixo ilustra situações que deixaram de ser previstas pelo instrumento normativo. São circunstâncias que também provocam comprometimentos da estrutura da cidade e que não foram consideradas na arquitetura da Lei. Desse modo, agregam mais efeitos negativos e acarretam consequências desfavoráveis aos resultados.

Finalmente, a última barra das camadas componentes do diagrama demonstra um quadro que arremata o desenho do problema e onde se encontra exposta uma situação limite. O nível de saturação estabelecido nessa barra final expressa que a intervenção não atingiu o objetivo pretendido devido às interferências anteriores. Assim, volta-se à origem do problema com todas as circunstâncias que a intervenção normativa localizada teve a pretensão de evitar.

O desenho constitui outra forma para apresentar a problematização. Através de seus elementos gráficos, o diagrama fornece uma visão ilustrativa imediata do impasse em consideração, onde a “Lei dos Doze Bairros” foi instituída para controlar os transtornos acarretados pela excessiva densidade construtiva. Porém, em detrimento das áreas remanescentes da cidade do Recife, com igual demanda, foi implantada em caráter localizado. Da mesma forma que estabeleceu a novidade do limite do gabarito de altura das edificações

como único parâmetro desse controle, a Lei conservou critérios que possibilitam a persistência dessa problemática.

Para uma situação problema, em função das anunciadas variáveis, é possível cogitar sobre prováveis resultados. A Figura 01 estampa ao mesmo tempo: a percepção, a análise, os recursos, as interferências e os resultados para a problematização. Ao compor uma imagem, permite-se uma leitura fácil que constitui outra forma instantânea e instrutiva de representar a questão.

1.3 Fundamentação teórica

O estudo parte do princípio de que o alcance da Lei é localizado, visto que abrange apenas uma pequena parte da cidade, apesar de outros bairros apresentarem a mesma demanda. Além de privilegiar os doze bairros em detrimento dos demais, a intervenção fragiliza o território remanescente do Recife, pois, sem a devida proteção, os outros bairros, que ainda se encontravam livres dessa situação, tornaram-se atrativos ao capital imobiliário para a construção de novos arranha-céus, transferindo os problemas que motivaram a implantação da Lei.

O problema é analisado a partir da situação gerada, em decorrência do caráter especificamente localizado da “Lei dos Doze Bairros”. Pode-se supor que uma intervenção normativa localizada aplicada a um sistema urbano não conduz à solução idealizada. Ao estabelecer o controle sobre a conjuntura de alguns bairros, colocando os demais como atratores para transferência de circunstâncias, a Lei não contempla a cidade do Recife enquanto conjunto. Assim, a pesquisa investiga o fato de que a abrangência localizada pode colocar em risco o alcance dos objetivos da Lei. Tais objetivos podem se tornar comprometidos em função da interatividade com os bairros, em franco processo de adensamento construtivo, ou com os

que se tornaram potenciais atratores, perseverando a problemática que fundamentou a criação da Lei.

Na medida em que limita o gabarito vertical, a Lei contribuiu com elementos que influenciaram na composição da paisagem dos doze bairros, induzindo a uma diferenciação em relação ao resto da cidade. Ao estudar a intervenção como uma ação aplicada em apenas um setor do sistema urbano, avança-se com a suposição de que a Lei estabeleceu uma fragmentação da cidade do Recife. A segregação dos doze bairros desconsidera a Teoria Geral dos Sistemas - TGS que se fundamenta no preceito da articulação e dependência inerentes aos agrupamentos, onde a alteração de uma das partes desencadeará mudanças em outros componentes do sistema ou em todo o conjunto. A interdependência existente entre partes de um conjunto e a articulação dos elementos componentes, que fundamentam a Teoria Geral dos Sistemas - TGS, constitui, portanto, uma parte da base teórica da pesquisa.

Nesse estudo, considera-se o patamar de vinte pavimentos dos edifícios aprovados pela Prefeitura da Cidade do Recife como parâmetro de análise. Esse nível de altura máxima é expresso na Lei como o gabarito limite para a aprovação de novos edifícios nos doze bairros, fazendo distinguir a silhueta urbana dos demais bairros remanescentes da cidade. Assim, o inventário dos edifícios com e acima de vinte pavimentos, aprovados para a cidade, enquanto produto para avaliação do impacto da “Lei dos Doze Bairros”, estabelece uma consonância entre os aspectos teóricos e práticos que fundamentam a pesquisa. Ao mapear o surgimento de altos prédios em setores remanescentes aos “Doze Bairros”, a pesquisa revela que a inibição em um setor desencadeia mudanças em outras partes do sistema urbano.

Definido o gabarito de vinte pavimentos como referência para a coleta dos dados, a pesquisa abrange um recorte de doze anos, sendo seis anteriores e seis posteriores a 2001, ano da implantação da Lei. Sendo 1996 o ano inicial para o levantamento da ocorrência dos

edifícios altos, constitui também um divisor para a cidade, quando foi implantada a Lei Municipal 16.176/96, atual Lei do Uso e Ocupação do Solo – LUOS do Recife.

Além da Teoria Geral dos Sistemas, o estudo apoia-se sobre os conceitos de “requalificação” e de “reestruturação” urbanas, condições preconizadas para os doze bairros segundo o teor da Lei 16.719/01. Procura-se aprofundar a compreensão dessas ações para além do significado corrente de procedimentos sobre setores consolidados de uma cidade. A “reestruturação” e “requalificação” almejadas para um espaço, que é parte do conjunto urbano da cidade do Recife, conforme referenciado no texto da Lei, proporcionaram a condição de sustentação para sua iniciativa. A aplicação da Lei caracteriza-se como a realização de uma intervenção em parte de um sistema urbano consolidado e que foi bastante utilizado pela cidade de Barcelona, como estratégia de revalorização para muitas áreas da cidade, por ocasião da preparação dos jogos olímpicos de 1992. Essa iniciativa, cuja estratégia consistiu em trazer para áreas urbanas desvalorizadas da cidade o capital de fomento ao turismo, comércio, indústria e mercado imobiliário, constituiu um marco fundamental para o urbanismo mundial, conhecido como *Modelo Barcelona* para “reestruturação” e “requalificação” urbanas.

Outro aspecto relevante a considerar é o tipo de reação que o capital imobiliário pode desempenhar sobre os processos urbanos, especificamente aqueles em que a adoção de uma regra passa a limitar as suas linhas de mercado. Torna-se importante o conhecimento das dinâmicas urbanas do investidor fundiário em consequência das intervenções legislativas em apenas uma parte da cidade. Entender como se reorganiza o mercado imobiliário confrontado com esse tipo de impasse e de como reage a esse tipo de crise, em termos de expansão ou de intensidade, constitui outra base para a investigação. Visto que o capital se realiza pela acumulação do lucro, a construir, desconstruir e reconstruir espaços urbanos a seu favor, torna-se fundamental a pesquisa sobre quais os passos posteriores e necessários para garantia dos mercados.

Completando o referencial teórico de apoio à investigação, a pesquisa também procura avançar sobre a compreensão das legislações urbanísticas, que são os instrumentos normativos capazes de garantir as intervenções urbanas. Nesse sentido, explora as causas e motivos para a iniciativa de aplicação das leis urbanas. Para esse contexto são enfatizados alguns conflitos urbanos que terminam por demandar uma legislação urbanística enquanto expediente de controle. Entre os principais fatores de conflitos, destacam-se a densidade construtiva e a sustentabilidade das cidades, geradoras por excelência da necessidade de uma intervenção urbana.

1.4 Hipótese

Este estudo parte da hipótese de que as intervenções normativas urbanamente localizadas, planejadas para promover a ordem com efeitos positivos sobre o seu setor de domínio, podem também produzir a desordem, com efeitos negativos sobre o restante do sistema urbano. Com base nessa hipótese, constata-se que a implantação da Lei 16.719/01 não alcançou o objetivo planejado de “requalificar o espaço urbano coletivo”, por meio do controle dos efeitos da densidade construtiva nos doze bairros. No caso estudado, leva-se em consideração a abrangência limitada do território que compreende a Lei. Desse fato, decorre o corolário de que o interesse de construir novos arranha-céus tenha migrado para a região imediatamente limítrofe, formando um cinturão de edifícios, que fazem persistir o problema. Assim, houve uma transferência de situação que, supostamente controlada na área da ARU, ressurgiu em regiões circundantes, fazendo perseverar a antiga conjuntura em função da interação que existe entre bairros vizinhos. Dessa nova realidade, intui-se que, uma condição que antes era restrita à região dos “Doze Bairros”, tornou-se ramificada e difundida, sugerindo a ampliação do problema.

Outro elemento para reforçar a hipótese é a constatação da existência de outras áreas da cidade com o mesmo perfil de solicitação, a exemplo do centro da cidade ou dos bairros do Pina e Boa Viagem. Esses bairros apresentavam densidade com demanda para igual preocupação e, no entanto, não foram objetos de normas restritivas, como no caso da Lei 16 719/01. Portanto, a “Lei dos Doze Bairros” constitui uma solução meramente parcial para um problema de maior conotação e em franca progressão. Desconsiderando a totalidade do espaço urbano, a Lei contribuiu para propagar efeitos anteriormente combatidos. Enquanto paliativo, o instrumento normativo localizado levanta dúvidas quanto à sua eficácia e conseqüentemente à sua sustentabilidade. As suposições levam a crer que a intervenção normativa, quando em caráter localizado sobre o sistema urbano, nem sempre conduz a soluções desejadas, pois a construção da visão de planejamento como um método sistemático de gerir as mudanças, segundo Güell (1997), deve sempre acontecer de forma ampla, geral e integrada ao próprio desenvolvimento da cidade.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo geral

Aprofundar o debate teórico sobre o impacto de intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos, buscando mapear os efeitos localmente observados através do estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife.

1.5.2 Objetivos específicos

- Discutir o conceito teórico e os significados da Reestruturação e Requalificação Urbanas, visando a compreender suas representatividades sobre as intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos.

- Analisar o perfil dos doze bairros, dentro do contexto maior da cidade, à luz do processo de verticalização e dos efeitos de aplicação de sucessivas legislações de uso e ocupação do solo do Recife.
- Elaborar quadro comparativo da evolução do número de ocorrências de construção de edifícios altos na cidade do Recife, no período pré e pós-Lei, entre os anos de 1996 a 2007, visando a identificar e mapear o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade.
- Contribuir para o aprofundamento das discussões e o aperfeiçoamento de bases para o sistema de replanejamento de setores urbanos consolidados quer seja voltado para o controle da densidade construtiva ou para os demais conflitos dos sistemas urbanos a que se encontram vinculados.

1.6 Método e procedimentos

O método para se comprovar a hipótese levantada, em função do problema de investigação abordado, é a modalidade de estudo de caso. Os procedimentos metodológicos adotados são a pesquisa bibliográfica, as pesquisas documental e de campo, a coleta de dados e a elaboração de quadros referenciais como elementos de base para compor resultados e discussões sobre os efeitos da aplicação da “Lei dos Doze Bairros” na cidade do Recife. Tais elementos compõem os fundamentos necessários à construção das conclusões que respondem aos objetivos propostos. Conforme Gil (2010), o estudo de caso se caracteriza pelo estudo profundo de um ou de poucos objetos e permite, conseqüentemente, a análise de multiplicidades de dimensões que envolvem o objeto investigado. De acordo com o mesmo autor, além do estímulo a novas descobertas, permite focalizar o problema como um todo ao tempo em que possibilita a simplicidade dos procedimentos de coleta e análise de dados. A aplicação da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife constitui o estudo de caso desse

trabalho, ao tempo em que consiste também no objeto da pesquisa. Sob esse aspecto, a aplicação da Lei caracteriza-se como um laboratório para a análise das intervenções normativas urbanísticas localizadas em sistemas urbanos. Espera-se que as conclusões obtidas após o estudo do impacto dessa experiência possam contribuir para o replanejamento de setores urbanos consolidados de outras cidades brasileiras e mundiais.

As pesquisas bibliográfica, documental e de campo possibilitaram a composição da base teórica. A primeira efetuou uma releitura das representatividades e significados que envolvem os conceitos e complementos sobre a Reestruturação Urbana, desde a Teoria Geral dos Sistemas – TGS até as Legislações Urbanísticas. As demais permitiram a coleta de dados relativos à aplicação da “Lei dos Doze Bairros”.

A pesquisa bibliográfica de exploração da literatura sobre conceitos da Teoria Geral dos Sistemas – TGS permitiu a compreensão dos princípios da interatividade e da indivisibilidade entre partes de um mesmo sistema. A análise de fundamentos da TGS, enquanto solicitação propedêutica, possibilitou contextualizar a aplicação da “Lei dos Doze Bairros” como um instrumento normativo que não considerou a sua conectividade com o conjunto. A TGS foi formulada a partir da segunda metade do século XX, pelo biólogo austríaco Karl Ludwig von Bertalanffy, com grande amplitude de alcance. A partir dessa constatação, o estudo lança um registro sobre a expansão da teoria ao demonstrar que diversos autores, em continuidade, estenderam o conhecimento da TGS sobre muitas áreas de atuação. Inicialmente, a pesquisa sobre alguns desses autores referenciais visou a obter o apoio necessário e justificativo para sustentar a hipótese relacionada com o impacto da intervenção normativa localizada em um sistema urbano. Depois, progressivamente, o estudo adentra na obra de dois arquitetos que, particularmente, aplicaram a TGS como recurso de conexão para a interpretação das teorias da arte, da arquitetura e do urbanismo. Um deles, Josep Maria Montaner Martorell, arquiteto espanhol, em seu livro *Sistemas arquitetônicos contemporâneos*

(2009), por meio de estudo de casos, anuncia que, dentro das diversas sistemáticas que se podem estabelecer, a arquitetura e o urbanismo são sistemas do tipo funcional, espacial, construtivo, formal e simbólico. O autor reconhece a tendência de focalizar os objetos arquitetônicos de maneira sistêmica e nos convida a seguir a tradição pioneira de Nuno Portas. Sinalizado por Montaner como um precursor, Nuno Rodrigues Martins Portas, arquiteto português, em sua obra intitulada *A cidade como arquitetura* (1969), refere-se ao conceito de “meta-projecto”, onde discute a temática do projeto urbano enquanto formas de análise e reflexão sistematizadas de urbanidade, em detrimento da “objectualidade” arquitetônica. O respaldo facultado pela obra desses dois autores, que se completam por meio da visão sistêmica das cidades, proporciona o elo de sustentação e de justificativa da TGS para o estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” à cidade do Recife.

Em seguida, procede-se ao estudo das ações de Requalificação e de Reestruturação Urbanas, que constituem empreendimentos sobre setores consolidados das cidades e referenciadas no teor da Lei. As teorias sobre Reestruturação e Requalificação Urbanas, referem-se a políticas de gestão bastante utilizados internacionalmente como uma estratégia de transformação urbanística em espaços urbanos consolidados. Foi realizado um levantamento na literatura mundial sobre o desenvolvimento do tema, com ênfase no *Modelo Barcelona* e com especial atenção às ideias do geógrafo espanhol Horácio Capel Sáez.

Também se desenvolve uma análise sobre o discurso de autores que exploram reações de comportamento do Capital Imobiliário quando confrontados com mudanças urbanas alheias ao mercado. O aspecto investigado refere-se às estratégias de reação do capitalismo frente a novas regras do comércio imobiliário, principalmente quando deliberadas sem o seu endosso. Tornou-se necessário o conhecimento das táticas usuais dos investidores fundiários *versus* o impasse criado por intervenções urbanas, por vezes, em confronto aos próprios interesses. Foi explorado o discurso de autores que analisam as respostas encontradas pelo capitalismo para

se ajustar às alterações no mercado imobiliário, com atenção especial para as ideias do sociólogo francês Henri Lefebvre e do antropólogo e geógrafo inglês David W. Harvey.

A pesquisa bibliográfica, como apoio para análise e compreensão do tema, completa-se com o conhecimento de alguns instrumentos normativos adequados para tornar possível a implantação de um tipo de intervenção sobre a cidade, que são as legislações urbanísticas. A pesquisa analisa o significado das leis urbanas por meio da contextualização histórica e da análise contemporânea dos fatos, destacando sua origem e sua aplicabilidade em termos políticos nos planos e programas municipais. De maneira análoga, também procura-se apreender as causas e motivos para sua aplicação, o que corresponde a examinar as realidades que fundamentam o surgimento de uma intervenção urbanística, em especial quando em caráter localizado. Tais situações acarretam desordenamento ou descontrole, provocados pela verticalização, com alta densidade construtiva. Esse tipo de estudo permite avaliar a sustentabilidade das cidades, ao tempo em que possibilita observar os conflitos gerados com a implantação e execução das legislações urbanísticas.

Seguindo a caracterização de Vergara (1998), a pesquisa documental acerca da aplicação da “Lei dos Doze Bairros” foi realizada em documentos no interior de órgãos públicos, não disponíveis em bibliotecas públicas nem em acervos de dados acadêmicos.

Esse processo sistemático de pesquisa possibilitou o diagnóstico da cidade, particularmente o conhecimento da sua evolução urbana e verticalização. Essas duas situações peculiares são delineadas em consonância ao processo das várias legislações urbanísticas aplicadas ao Recife, a partir da segunda década do século XX, visando à contextualização da “Lei dos Doze Bairros”. Nesse sentido, a pesquisa possibilitou a apreensão do teor da Lei, à luz do histórico e considerações sobre a sua aplicação. Para consulta sobre leis municipais, a fonte utilizada foi a biblioteca da Secretaria de Assuntos Jurídicos do Recife. Para outras informações como documentos, estudos, planos, atas e relatórios dedicados ao planejamento municipal e

que revelassem o perfil da cidade, foram consultados elementos produzidos pelas Secretarias de Desenvolvimento e Planejamento Urbano e de Finanças. Foram ainda visitados os arquivos internos de Formulário de Projetos e Plantas Diversas das Divisões Regionais, que são órgãos da Secretaria de Licenciamento, por sua vez, vinculada à SEMOC – Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano. Além disso, foram feitas constantes consultas à internet através das páginas oficiais da Prefeitura da Cidade do Recife e aos demais órgãos públicos das esferas estadual e federal. Desse modo, foram pesquisadas e analisadas informações, legislações e estudos necessários e relacionados ao objetivo da pesquisa, de forma a compor um painel referencial relevante que ateste a competente contribuição de cada informação extraída.

O procedimento de avaliação do impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife compõe-se de duas etapas. A primeira envolve resultados e discussões apresentados sob forma de tabelas, gráficos e diagramas representativos dos dados que mapeiam a localização dos arranha-céus na cidade do Recife, aferidos como produtos dos efeitos da Lei. Os dados são tabulados segundo cada bairro e para cada ano do recorte temporal da pesquisa. Assim, a contribuição ao conhecimento ora proposta inicia-se a partir das discussões sobre esses resultados, os quais foram construídos através do processamento e da análise dos dados coletados, primeiro junto aos arquivos das seis Divisões Regionais da cidade do Recife, depois confirmados através dos principais investidores imobiliários na ARU e que ajudam a demonstrar que a hipótese levantada foi verificada e os objetivos atingidos.

A segunda etapa é complementar. Segue uma linha interpretativa e expedita, embora com base nos fundamentos teóricos, nas discussões e nos resultados textuais obtidos. Essa etapa tem a forma de análise sobre temas propostos e desenvolvidos por esse trabalho. Extrapola o âmbito de simples verificação dos dados obtidos ao buscar interpretar os resultados por meio de um olhar desembaraçado e insólito, portanto mais facultativo, soberano, arbitrário e espontâneo. Essa ótica permite observar as demais variáveis que seriam necessárias ao

processo de elaboração e aplicação da Lei para sua maior eficácia e abrangência. Dessa análise, o estudo conclui que tais variáveis não foram lembradas na construção da Lei e considera que houve falhas na sua concepção. Assim, revela omissões dos idealizadores, que são os agentes representativos da sociedade local, na missão de replanejamento dos setores urbanos consolidados nas cidades. Nesse sentido, adota-se a formulação de pesquisa exposta por Eco (2004), para debruçar-se sobre um objeto reconhecível e definido a fim de revê-lo sob uma ótica diferente do que já se disse. Desse modo, ao analisar os temas propostos e desenvolvidos pela pesquisa e ao apontar falhas na arquitetura da Lei, a Tese cumpre com a finalidade de ser útil para novas iniciativas nesse sentido. Por outro lado, abre perspectivas para construção de novas hipóteses de verificação ou sua contestação. Com tudo isso, procura-se novos instrumentos ou um novo olhar que auxilie na compreensão dos processos e conflitos existentes nas ações de replanejamento e requalificação de setores urbanos consolidados e que apresentem ou possuam dificuldades de comprovação.

1.7 Estrutura do trabalho

Eco (2004) esclarece que escrever uma tese é como escrever um livro, é um exercício de comunicação que presume a existência de um público. Ao compor um debate teórico sobre o impacto de intervenções normativas localizadas sobre sistemas urbanos, essa argumentação busca contribuir para a discussão acadêmica sobre o tema. Além disso, busca obter conhecimentos e informações possíveis de serem manuseadas, trabalhadas, continuadas ou comparadas por outros pesquisadores e profissionais ligados à construção civil. Essas informações também serão úteis para os técnicos em exercício público ou privado, na área do planejamento urbano, para os empresários, para as associações, assim como para os demais cidadãos recifenses. Conforme Rolnik (2003), trata-se dos atores e interlocutores envolvidos nesse tipo de debate. Sob essa ótica, a pesquisa pretende contribuir com o processo de

replanejamento voltado para os setores consolidados das cidades, especificamente no contexto social e urbano do Recife.

O trabalho desenvolve-se ao longo de seis capítulos, a saber: introdução, quatro capítulos que compreendem o desenvolvimento central do estudo e as conclusões.

A primeira parte corresponde à Introdução, onde são expostas de forma sucinta as considerações iniciais para compreensão da temática. O capítulo inicia-se contextualizando a “Lei dos Doze Barros” no âmbito de intervenção normativa localizada, cuja intenção é de reestruturar um setor consolidado da cidade do Recife, considerado de maneira privilegiada em detrimento do espaço urbano restante. Após a constatação desse problema, o capítulo anuncia a questão geral, lançando as bases para a hipótese. Também são apresentados os objetivos geral e específicos a serem alcançados, assim como as bases que sustentam a argumentação, além da fundamentação teórica e dos métodos e procedimentos para a consecução do trabalho.

O segundo capítulo, cujo título é Reestruturação Urbana, aborda significados, conceitos e classificações obtidos por meio da pesquisa bibliográfica, com a intenção de se conhecer atividades ou realidades próximas ao objeto de estudo. Para tanto, inicialmente, enfoca a Teoria Geral dos Sistemas – TGS, buscando elementos para a compreensão da “Lei dos Doze Bairros”, enquanto intervenção normativa localizada e, portanto, desarticulada do sistema urbano ao qual se refere. Em seguida, procede-se ao estudo das ações de Requalificação e de Reestruturação Urbanas, que constituem empreendimentos sobre setores consolidados das cidades e que são referenciadas no teor da Lei. O capítulo também desenvolve uma análise sobre o discurso de autores que exploram reações de comportamento do Capital Imobiliário quando confrontados com mudanças urbanas alheias ao mercado. Finalmente, envolve uma pesquisa bibliográfica para compreensão das legislações urbanísticas e, para tanto, procura abarcar desde o contexto histórico até as necessidades da sua concepção. Em complemento,

ênfatisa duas situações urbanas susceptíveis de atenção: a sustentabilidade e a verticalização das cidades contemporâneas. A finalidade é compreender a implantação da “Lei dos Doze Bairros” como solução recorrente de intervenção localizada, aplicada em detrimento dos setores remanescentes em igual demanda na cidade do Recife.

O terceiro capítulo, denominado de A “Lei dos Doze Bairros”, compreende uma pesquisa documental e de campo para o conhecimento e a contextualização da Lei. Busca a apreensão do meio físico e temporal do Recife, especificando que se trata de um recorte da cidade e de um estudo de caso. Nas duas situações, a Lei é analisada como uma parte chave de um todo. Amparado em diagnóstico da cidade do Recife e após a visão desse perfil, o texto ênfoca a evolução urbana e a verticalização da cidade, revisitando comparativamente as diversas leis de uso e ocupação do solo, a partir da segunda década do século XX. Descrita e caracterizada a situação do ambiente maior que lhe é remanescente, o capítulo apresenta o entre meio da Lei, através de um breve histórico que ênfoca a memória da sua implantação e a análise do seu texto. Esses elementos são fundamentais para a compreensão e as considerações sobre o teor e o impacto da Lei, enquanto instrumento para o raciocínio e a crítica da pesquisa.

No capítulo seguinte, com título de Impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a Cidade do Recife, são apresentados os procedimentos e recursos utilizados para a consecução do objetivo geral do estudo. Em seguida, o capítulo expõe diagramas que mapeiam a ocorrência dos edifícios altos na cidade, com dados coletados junto aos arquivos das seis Divisões Regionais Administrativas do Recife, para cada ano do recorte temporal estabelecido pela pesquisa e confirmado através de informações coletadas junto às principais empreiteiras imobiliárias atuantes na ARU. As tabelas e gráficos apresentam os resultados do impacto da Lei sobre a cidade do Recife e os elementos para as discussões e construção de um painel, sintetizando os efeitos de uma intervenção normativa localizada sobre o sistema urbano ao qual se encontra vinculado.

No próximo capítulo, sobre as Avaliações Expeditas dos Efeitos da “Lei dos Doze Bairros” Sobre a Cidade do Recife, apresentam-se as interpretações de temas singulares, propostos e desenvolvidos pelo estudo, alicerçados nas pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Dessa forma, são apontadas as lacunas, com as respectivas sugestões sobre a arquitetura da “Lei dos Doze Bairros”.

O penúltimo capítulo, das Conclusões, demonstra de que forma os objetivos propostos foram alcançados pelo trabalho. Elenca correlações entre intervenções legislativas urbanamente localizadas e os impactos sobre as cidades às quais se encontram vinculadas, a partir do estudo de caso da “Lei dos Doze Bairros”. Destaca as considerações gerais em relação às conclusões e apresenta um novo legado proporcionado pelo estudo: o predomínio do exercício do direito de proprietários, como terceira via, em contraponto ao notório e consagrado conflito bilateral entre o Estado e o Capital para as ações urbanas.

No último capítulo, são apresentadas as diversas fontes bibliográficas, atas, legislações e documentação que serviram a esse trabalho e que confirmam a linha textual da sua argumentação.



2 Reestruturação e requalificação urbanas

As intervenções representam ações de interferência sobre um domínio qualquer com intenção de influir, controlar, induzir, modificar ou qualquer outro modo de gestão, que está designada a interpor um tipo de autoridade sobre os processos de disputa, descontrole ou conflito.

Quando localizadas, as intervenções significam ações de modo atuante em pontos isolados e, por vezes, representam ingerências tanto pelo fato da ação estar desarticulada do seu entorno, quanto por desconsiderar as demais partes do sistema que permaneceram sem a assistência necessária e conservadas em estado de demanda. Uma intervenção em caráter localizado pode incorrer em insucesso quando a origem da atitude não leva em consideração a ideia de dependência, interação e inter-relação entre as partes ou elementos componentes do todo.

Na cidade, uma intervenção localizada compreende a ação em uma única parte do seu sistema urbano. Como tal, incorre em alterar uma parcela de um agrupamento que deveria funcionar de modo articulado. Por vezes, esse conjunto é denominado tecido urbano, malha urbana ou sistema urbano para designar sua conformação de cidade plural, equânime e universal. A desarticulação de uma porção do todo desconsidera a Teoria Geral dos Sistemas, segundo a qual, a alteração de uma das partes desencadeia mudanças em outros componentes do sistema ou em todo o conjunto. Para a compreensão de uma intervenção normativa urbanamente localizada, é necessário o conhecimento do significado da ação denominada de Reestruturação Urbana, assim como da reação do capitalismo confrontado a essa interferência, quando lhe é adversa. É igualmente relevante o conhecimento dos instrumentos normativos adequados para tornar possível a implantação e a garantia de realização das intervenções urbanas, que são as legislações urbanísticas. Finalmente, apreender as causas e motivos da sua iniciativa corresponde a examinar a realidade que fundamenta o surgimento da intervenção

normativa localizada, ao tempo que possibilita observar os conflitos gerados pela sua execução. Esse capítulo, ao condensar todas essas diretrizes, compõe uma parte da base teórica para o exame das intervenções normativas localizadas sobre os sistemas urbanos.

2.1 Intervenções normativas localizadas em sistemas urbanos

2.1.1 Teoria Geral dos Sistemas

A intervenção localizada sobre um sistema qualquer pode dar margem ao surgimento de dúvidas e indagações do tipo: qual a razão de sua abrangência limitada ou como se explica o fato da ação ter sido localizada? Essa questão torna-se inquietante na medida em que outras partes do conjunto, injustificadamente preteridas, apresentam igual situação de demanda. Do mesmo modo, pergunta-se qual o tipo de influência que passa a exercer sobre as outras partes do sistema ainda isentas da problematização. Por outro lado, torna-se questionável até onde uma solução fragmentada é sustentável. Finalmente, qual seria a expectativa de reivindicação dos outros elementos do sistema em função de um suposto privilégio diferenciador das ações caracterizadas como intervenção localizada?

A Teoria Geral dos Sistemas - TGS possui como principal característica a visão de controle entre as partes e o todo de um conjunto, cujos elementos componentes (objetos ou fenômenos) estão interconectados, formando um todo organizado. A palavra sistema, com origem no grego, chega até nós por meio do latim *systema atis* que significa combinar, formar um conjunto, compreendendo a junção de elementos ordenados segundo um determinado critério (Enciclopédia Larrousse, 2006, p. 2426). Essa função mantém sua existência e funciona como um todo através da interação entre as partes, como por exemplo, os órgãos de um corpo humano. Assim, os elementos que compõem um sistema referem-se a leis, estruturas,

procedimentos, espaços, termos, funções, normas, órgãos, suportes, métodos, ideias, enfim a qualquer agrupamento material ou imaterial que exista de forma organizada.

A TGS surgiu a partir da segunda metade do século XX, idealizada pelo biólogo austríaco Karl Ludwig von Bertalanffy, nascido em Viena em 19 de setembro de 1901, ao procurar definir um modelo científico que se tornasse explicativo ao comportamento dos seres vivos. Seus primeiros trabalhos iniciaram-se na década de 1920, sobre a abordagem orgânica da biologia. Discordando, à época, da visão cartesiana do universo, tentou fazer aceitar o pensamento de que um organismo vivo é um todo e que se constitui maior que a simples soma das suas partes. Mais tarde, desenvolveu a maior parte dos seus trabalhos científicos nos Estados Unidos, onde criticou a visão do mundo dividido em diferentes áreas científicas. Ao contrário, sugeria o estudo global dos sistemas, de forma a envolver todas as áreas da ciência. Von Bertalanffy apresentava a compreensão do pensamento sistêmico como elemento dominante em diversos campos, baseado na premissa de que se deve focalizar no todo e nas relações entre as partes que se interconectam e interagem. O autor propunha a análise dos sistemas globalmente, de uma forma que envolvessem todas as suas interdependências e segundo a ideia de que cada uma das partes, reunidas para formar o todo, desenvolvessem elementos inexistentes enquanto isoladas. Dessa forma, sugeria que cada um dos elementos, reunidos em uma unidade funcional maior, demonstrassem qualidades que não se encontram em seus componentes individuais. Assim, partindo da concepção de que o universo e a realidade são compostos por sistemas, cujos elementos interagentes e interdependentes precisam ser observados segundo suas interações e interrelações e segundo uma visão interdisciplinar, o autor conceituou sistema como conjunto de partes que formam um todo unitário com determinado objetivo. A abordagem distingue duas tendências básicas: o mecanicismo, que lida e se expressa através das máquinas e sistemas artificiais (sistemas de objetos animados) e o

organicismo, vinculado mais diretamente aos sistemas considerados naturais (biológicos e sociais).

Churchman (1971, p.50) define sistema como “um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades”. Essa definição segue conceitos de outros teóricos que, desde a segunda metade do século XX, conjugaram esforços para desenvolvimento da Teoria Geral dos Sistemas. O conceito de TGS foi adaptado a outras áreas e outras realidades organizacionais, definindo classificações como sistemas abertos, fechados, de eficiência, de eficácia e subsistemas. Para autores como Bateman & Snell (1998), a Teoria Geral dos Sistemas tem como objetivo mostrar a organização, por meio de uma visão holística, que considera o entendimento integral dos fenômenos em oposição à simples soma de suas partes. Para Djalma (2004), um sistema é um agregado de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinada função. Da mesma forma, para Chiavenato (1999), trata-se de um todo organizado ou integrado, um conjunto ou combinação de coisas ou partes, formando um todo complexo ou unitário.

Segundo Kurcgant (1991, p.11), o conceito de sistema “fundamenta-se em três premissas básicas: os sistemas existem dentro de sistemas; os sistemas são abertos; e as funções de um sistema dependem da sua estrutura”. Quando interage com o meio exterior à sua volta, ele é designado como sistema aberto e essas relações são realizadas por meio de canais de comunicação de entrada e saída, onde se processam as devidas trocas de informação ou de interações. Não havendo essa comunicação com o meio exterior, é designado como sistema fechado. Os sistemas que mantêm intercâmbio contínuo com o ambiente à sua volta, sejam compostos por indivíduos ou por organizações, são chamados de sistemas vivos e são analisados como sistema abertos, cujas características são: auto regulação e controle para a manutenção do seu equilíbrio, implicando em capacidade de mutação como maneira de adaptação a possíveis alterações do meio exterior; os sistemas influenciam o meio exterior e

vice-versa; suas partes integrantes são interdependentes; o todo é superior à soma das partes e tem características próprias; as partes do sistema relacionam-se e estão integradas numa cadeia hierárquica; finalmente, os sistemas têm a capacidade de alcançar seus objetivos através de vários meios diferentes.

Para Santos (1992, p.93), “cada coisa nada mais é que parte da unidade, do todo, mas a totalidade não é uma simples soma das partes. As partes que formam a totalidade não bastam para explicá-la. Ao contrário, é a totalidade que explica as partes”. O processo de compreensão do funcionamento de um sistema por estudo da decomposição de suas partes se chama análise, que se torna essencial para o entendimento de um grande sistema formado por outros menores chamados subsistemas. Entretanto, não se pode configurar decomposição como uma divisão do sistema em suas partes constituintes, mas como um estudo do todo para as suas partes. A análise considera as interrelações entre as partes, as quais permitem compreender as propriedades do sistema, pois o único modo de descoberta do seu pleno funcionamento e das suas propriedades emergentes é a visão do todo. O complemento da análise é a síntese, construída das partes para o todo. Desse modo, o processo da análise permite o ganho do conhecimento sobre os sistemas, enquanto a síntese provoca o ganho da sua compreensão.

Dentro dos vários campos científicos é possível observar uma grande variedade de sistemas e suas tipologias de classificação. No entanto, de modo geral, os sistemas se enquadram em duas grandes e abrangentes classificações de acordo com suas características básicas: quanto à sua natureza podem ser abertos ou fechados e quanto à sua constituição podem ser físicos ou concretos, sendo então compostos por matéria física e real, e abstratos ou conceituais, sendo compostos por conceitos, planos, hipóteses e idéias.

O'Shaugnessy (1976, p.133) define sistema como sendo “um conjunto de partes interdependentes e ordenadas que, conjuntamente, formam um todo unitário, efetuando uma dada função”. Portanto, segundo o autor, essas partes interrelacionadas vão dar suporte para a

integridade do sistema, podendo ocorrer de maneira ordenada ou desordenada. Quando ordenadas, podem ocorrer de forma centralizadora, sempre dependente de uma parte, ou de forma descentralizadora, onde partes dependem de outras partes. Quando desordenadas, são chamadas de incertas. O sistema pode ser estável, quando uma parte compensa a outra, de uma forma crescente ou decrescente, e instável quando não ocorre a compensação. Cada sistema tem o seu espaço de existência e mesmo que as fronteiras entre os sistemas estejam muito distantes ou muito fechadas, eles tendem a se interrelacionar.

Para qualquer abordagem sistêmica é imprescindível focar as relações que as partes mantêm entre si e com o todo. Essas interações garantem a integridade e a consequente identificação de um sistema e se realizam mediante fluxos de informações, matérias, energias. Um conjunto só se revela como sistema quando é possível identificar, além dos elementos componentes, as interrelações importantes, de modo destacado e organizado. Sobre caracterização de sistemas, Tourinho (2011) escreveu:

No reconhecimento de um sistema, critérios heurísticos são comumente usados e envolvem, normalmente, três passos básicos: a identificação dos elementos estruturadores e de suas relações; a localização de um padrão ou lógica que rege as conexões encontradas; e a percepção de uma finalidade no arranjo visto como um todo. Assim sendo, a noção de sistema, inevitavelmente, está ligada a uma forma de selecionar e organizar informações. É o observador que identifica e escolhe, de maneira mais ou menos arbitrária: os elementos e relações relevantes; o ambiente (contexto) do sistema; e a fronteira do sistema. (TOURINHO, 2011 p.65).

A autora constata e enfatiza a relevância da soberania do conhecimento do observador para a identificação, definição e a compreensão de um sistema. Desse modo, em síntese, da Teoria Geral dos Sistemas, pode-se destacar: a visão sistêmica é subjetiva; permite a possibilidade de abarcar sistemas complexos e envolver sistemas distintos; um sistema é formado por outros menores, chamados subsistemas; a estabilidade de um sistema implica em equilíbrio; os sistemas mantêm contínuo intercâmbio, onde os interesses das partes subordinam-

se ao interesse do todo; sistemas abertos permitem a ocorrência de mudanças qualitativas através de transferências e mutações.

Os autores referenciados, que integram distintas correntes científicas, não diferem do sentido que procuram atribuir à definição conceitual de sistema enquanto conjunto de unidades reciprocamente relacionadas. Do contexto das citações é possível definir sistema como um conjunto de partes interdependentes que desempenham uma função determinada, que estão em toda parte e, como tal, identificam ora uma organização ou uma máquina, ora um corpo humano ou um sistema urbano.

Após exposição sobre os princípios e proposições da TGS, percebe-se que seu raciocínio se coaduna aos de diferentes pesquisas, reflexões e juízos científicos. Essa caracterização e consciência do amplo espectro de componentes e métodos que integram a TGS implica também na percepção da sua vasta aplicabilidade e muitos teóricos percebem essa polivalência. Assim, seja por continuidade ou associação, ao aprofundar o conhecimento sobre a TGS, diversos escritores ampliam o horizonte de paradigmas lançados e aplicam seus fundamentos aos diversos ramos da ciência. A exemplo da contribuição desses estudiosos, dois em especial foram selecionados como modelos, pois simbolizam a escolha da TGS como o recurso de conexão para a interpretação das teorias da arte, da arquitetura e do urbanismo, sendo eles, os arquitetos Nuno Portas e Montaner. A aplicação da TGS sobre sistemas urbanos é expressa por Montaner nos seguintes termos:

O que significa aplicar a teoria dos sistemas à arquitetura contemporânea? Em primeiro lugar, opor-se a todo reducionismo e mecanicismo, tentar aproximar-se da ideia de complexidade e de redes. Significa, portanto, dar prioridade a uma busca pela revelação das estruturas complexas nas escalas urbanas e territoriais; reescrever a história da arquitetura contemporânea a partir da ênfase sobre os sistemas que superam a crise do objeto; desenvolver, para a arquitetura, urbanismo e paisagismo, a relação essencial estabelecida entre sistema e entorno, isto é, analisar as capacidades de cada sistema de estruturar-se e, ao mesmo tempo, interagir com seu contexto. (MONTANER, 2009 p.11).

Em seu livro *Sistemas Arquitetônicos Contemporâneos*, publicado no ano de 2008, Montaner destaca a relação e interação essenciais estabelecidas entre os espaços urbanos e seu entorno e propõe reescrever a história da arquitetura contemporânea sob essa ótica. Desse modo, o autor nos convoca a reconhecer uma crise, deixar de focalizar individualmente os objetos de arquitetura e nos dedicarmos aos sistemas de objetos, seguindo a tradição pioneira de Nuno Portas.

No ano de 1969, o arquiteto e professor português Nuno Rodrigo Martins Portas publicou o livro *A cidade como arquitectura*, anunciado e considerado por muitos teóricos como o ponto de partida para um novo entendimento das teorias de planejamento urbano e, como tal, para uma nova atenção ao processo de projetar a cidade. Nuno Portas inaugurou um ponto de vista sistemático em relação à exigência projetual: de que haja uma visão territorial do arquiteto e o entendimento da cidade como fenômeno global. O autor estabeleceu o conceito de arquitetura enquanto intervenção territorial em todos os aspectos, onde coexistem implicações caracterizadas pelas fragmentações, pluralidade, incertezas e complexidades. Nela convivem ao mesmo tempo a natureza, antes intacta, convertida na cidade que abriga conjuntamente os setores histórico, futurístico, compacto, difuso, com modelo, sem modelo, de centralidades e de periferias.

O livro não faz qualquer referência à TGS, embora tenha havido a coexistência temporal entre a sua publicação e a discussão dos fundamentos lançados por Bertalanffy. No entanto, Nuno Portas estabeleceu um paralelo com seus princípios ao afirmar que:

Vivemos em cidades, ou não cidades, cada vez mais feias, que nem por isso funcionam melhor; muitos técnicos se tem proposto a salvá-las, em muitos casos à custa de lacerações no seu tecido, típicas de quem trata de um órgão sem perseguir o organismo. (PORTAS, 2007 p.15).

De modo bem claro, a expressão correlaciona a importância da visão sistemática urbana, da demanda metodológica e da promoção da abordagem científica, em detrimento da intuição, da artisticidade e da segmentação como modelos para formulação do projeto urbano. Também

reflete a vontade do autor em evidenciar a conectividade e a interdependência dos setores que compõem a cidade, e como tal, enquanto partes de um mesmo sistema. Desse modo, torna cristalino o seu pensamento sobre essa interação e adverte para o uso imprudente, desconexo e equivocado das intervenções localizadas, “típicas de quem trata de um órgão sem perseguir o organismo”. O princípio da relativização fez de Nuno Portas um precursor entre os teóricos da sua geração. Por reflexo desse entendimento, o processo de elaboração dos projetos urbanos significava a resposta a uma equação em que todas as variantes possíveis seriam lembradas e colocadas no desafio. O resultado, no caso, seria o mais próximo possível do ideal pois, não dependia da falível intuição, nem da individualidade artística, tampouco da singularidade das ações isoladas dos arquitetos. Ao contrário, o processo de pensar o projeto urbano passa a ser racionalizado e abrangente. “As sociedades que se organizam não poderão, cremos, aceitar que a criação dos seus próprios espaços seja mais feita de instinto ou ao sabor do sentimento, sobre um rápido organograma distributivo” (Portas, 2007, p. 18). Com esse perfil de vanguarda, o autor alerta para a necessidade do “estudo interdisciplinar sobre os conteúdos da cidade, devassando a evolução das relações entre as funções e o meio territorial” (PORTAS, 2007, p. 22). Dessa maneira, o autor propõe estabelecer um novo tipo de conceito, que intitula “meta-projecto”, e que “conterá, numa descida ao essencial, à estrutura das coisas, um meta-programa de funções e uma meta-linguagem arquitetural” (PORTAS, 2007 p. 49). As referências a *meta-projecto*, *meta-programa* e *meta-linguagem*, para o urbanista, professor e intelectual Nuno Portas significam uma forma de exercício para descobrir uma sintaxe única que sirva de instrumento para interligar e estruturar todos os elementos que constituem um projeto urbano. Da mesma forma, como ferramenta para facilitar a relação dos vários gestores envolvidos na produção ou replanejamento das cidades. Desse modo, “refundamentar um vocabulário e um linguajar que seja efetivamente de domínio comum dos que arquitetam e dos outros – os que habitam” (PORTAS, 2007 p. 193). Registre-se que Henri Lefebvre, em seu livro *O direito à*

cidade, categorizando os arquitetos como “um corpo social, a se fechar sobre si mesmos”, recorre ao vocábulo *metalinguagem* fundamentado por Nuno Portas:

Os arquitetos parecem ter estabelecido e dogmatizado um conjunto de significações, mal explicitado como tal e que aparece através de vários vocábulos: ‘função’, ‘forma’, ‘estrutura’, ou antes funcionalismo, formalismo, estruturalismo. Elaboram-no não a partir das significações percebidas e vividas por aqueles que habitam, mas a partir do fato de habitar, por eles interpretado. Esse conjunto é verbal, e discursivo, tendendo para a metalinguagem. (LEFEBVRE, 2001 p.111).

As pesquisas de aprofundamento dos mecanismos de formulação do projeto urbano revelam o interesse maior do urbanista Nuno Portas e se resumem ao processo que conduz à forma ideal da cidade. A sua visão sistêmica de planejamento urbano, em detrimento da “objectualidade” arquitetônica, será patente para as décadas seguintes. Sua matriz de posicionamento significa mais do que a simples discussão da semântica de obras arquitetônicas, enquanto insulares. Ao contrário, na prática, sugere o distanciamento das questões isoladas da arquitetura no sentido de mergulho na questão urbana enquanto conjunto. Através desse convite para um novo olhar sobre o processo projetual urbano, o arquiteto Nuno Portas propôs passos à frente no sentido da ruptura com a tradição.

Com a frase inicial para a apresentação do livro *Sistemas arquitectónicos contemporâneos*, o arquiteto e professor espanhol Josep Maria Montaner Martorell lança a proposição de que “as teorias da arte, da arquitetura e do urbanismo têm a missão de continuar construindo novas interpretações” (MONTANER, 2009 p. 9). O autor prossegue com o propósito e convoca a “interpretar os objetos criativos da maneira mais abrangente possível em relação ao seu contexto, como um sistema de objetos” (MONTANER, 2009 p. 9). Pelo mesmo caminho, conclama que “os métodos de interpretação devam ser cada vez mais complexos, incorporando outros aportes teóricos” (MONTANER, 2009 p.9). A partir dessa ótica, o autor realiza diversos estudos de caso para compor seu livro “com referência prioritária à escala, da arquitetura às morfologias urbanas, buscando novos critérios para interpretar as estruturas dos

sistemas urbanos situados no contexto das metrópoles e dos territórios” (MONTANER, 2009 p. 11).

Aludindo fazer uso dos fundamentos da TGS como ponto de partida, o autor utiliza conceitos morfológicos, como por exemplo o do pensamento racional ou o das formas orgânicas, para enfatizar as relações e não as características isoladas dos “objetos” estudados. O próprio título do livro evoca a Teoria Geral dos Sistemas. Dessa forma, Montaner afirma que “abordar o conceito de sistema significa inscrever cada obra em escalas maiores ou menores, já que toda estrutura sujeita à análise situa-se sempre em outros sistemas de ordem superior, atuando como contexto” (MONTANER, 2009 p. 11). Através desse recurso, a obra expressa uma nova visão para a análise da arquitetura e do urbanismo contemporâneos, de todo o século XX até o início do século XXI.

A leitura do capítulo referente aos “Sistemas Racionais” ou um outro qualquer, como o que aborda “Sistemas Orgânicos”, e que são integrantes do livro, leva a uma macro compreensão sintetizada da mensagem de Montaner, que enfatiza, através dos exemplos estudados, a relação contextual entre o edifício e os valores do espaço público por ele definido. Assim, aleatoriamente, ao observar uma parte do capítulo alusivo aos Sistemas Racionais, é possível verificar o estudo de caso que se relaciona com os arquitetos Lúcio Costa e Oscar Niemeyer e no qual o autor descreve a contextualização do plano piloto de Brasília:

O plano piloto não pode ser entendido em si mesmo, já que mantém uma estreita relação com o contexto: a fértil planície em que se situa e o lago criado por um represamento. Seu eixo monumental leste-oeste remete à forma axial e simétrica clássica e se contrapõe à forma levemente curva do eixo norte-sul. Esse primeiro gesto de fundar o cardo e o decumano de uma espécie de cidade clássica, se adapta à forma do território. (MONTANER, 2009 p. 47 e 48).

No capítulo sobre conceitos morfológicos referentes a “Universos da Realidade e do Tempo” o autor volta a utilizar uma outra cidade brasileira, como exemplo, para ilustrar a definição de *clusters* ou encadeamento. A cidade de Curitiba é referenciada como:

Uma forma encadeada e articulada entre os critérios do urbanismo sustentável e a forma urbana. A opção do transporte público como articulação e costura

da cidade conduz a uma forma de *cluster* gigante, como uma imensa raiz que se vai almodando à cidade, mais grossa no centro e mais filamentosa à medida que se aproxima das suas periferias e dos seus limites. E se a forma de *cluster* constitui uma estratégia para situar pequenos elementos no contexto urbano, o mesmo pode se dar em toda a escala urbana. (MONTANER, 2009 p. 94).

Em continuidade à análise sumária do livro, com destaque exclusivo para “objetos” no Brasil, torna-se necessário salientar a menção a dois projetos da arquiteta brasileira de origem italiana, Lina Bo Bardi. Como tal, o autor refere o SESC Pompéia, na cidade de São Paulo, e o Solar do Unhão, em Salvador, como “obras desenvolvidas e motivadas pela vontade de criar sintaxes expressivas a partir da mimese da realidade” (MONTANER, 2009 p. 106). As obras constituem intervenções para reestruturação de edifícios históricos existentes, onde o conjunto resultante é classificado por Montaner como “espaços de domínio público, microcosmos, um sistema de objetos que sintetiza as tipologias do entorno” (MONTANER, 2009 p. 106).

Estudados em especial, percebe-se que os dois autores recorrem aos princípios da interrelação entre as coisas como um suporte para fundamentar e expor as suas interpretações acerca dos “objetos” que compõem a arquitetura e o urbanismo. Da mesma maneira que Montaner e Nuno Portas, diversos outros teóricos usam desse mesmo expediente como forma de buscar um modo de ajuda que sirva de amparo ou arrimo para a construção de um tipo de interpretação para os fenômenos científicos. Por vezes, também para lançar um novo olhar sobre alguma coisa que já foi dita antes. Assim, em detrimento das interpretações tradicionais e clássicas, incorporam os mais diversos aportes teóricos e nos conduzem para novas regras e definições sobre aqueles conceitos que já eram aceitos; propõem novos significados para os que já estavam pré-constituídos; instauram uma visão progressiva para se chegar a um terreno novo; decompõem o consolidado; instigam a desconstrução e a reconstrução ou derrubam e recuperam o então estabelecido. A *Carta de Atenas* se constitui um exemplo da manifestação de novas diretrizes. Resultante das discussões do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933, e com documento final redigido por Le Corbusier, traça

novas orientações, fórmulas e propostas revolucionárias, as quais estabelecem o conceito do urbanismo moderno. William John Mitchell em *A lógica da arquitetura* escreveu:

Precisamos de um sistema que permita asserções a partir dos nomes das partes, relações e funções: para isso podemos atribuir valores a variáveis em uma estrutura de dados, construir um conjunto de sentenças de lógica de primeira ordem, ou ainda desenvolver o discurso como uma sequência de sentenças. (MITCHELL, 2008 p. 37).

Outro exemplo vem do arquiteto finlandês Juhani Pallasmaa que, no ano de 2005, publicou o livro *Os olhos da pele. A arquitetura dos sentidos*, em que estabelece uma relação intelectual e teórica entre a arquitetura e os cinco sentidos humanos. Em busca dessa singular percepção que visa o sistema sensorial humano como veículo de expressão da arquitetura, escreveu:

O ensaio polêmico baseou-se inicialmente em experiências, opiniões e especulações pessoais. Já há algum tempo vinha me preocupando com a predileção a favor da visão, em detrimento dos demais sentidos no modo como a arquitetura era concebida, ensinada e criticada, bem como o consequente desaparecimento das características sensoriais e sensuais nas artes e na arquitetura. (PALLASMAA, 2011 p. 9).

Pelo exposto, percebe-se que alguns autores expressam a sua interpretação acerca dos fenômenos que envolvem a arquitetura e o urbanismo com base no pensamento de outros teóricos. Há também aqueles que desenvolvem parâmetros inusitados e originais como suportes de cotejo para respaldar a sua doutrina. Finalmente, há outros que lançam matrizes que incorporam protótipos ou revisões decorrentes de um novo olhar em relação à arquitetura e ao urbanismo. A partir desses aspectos, estabelecem variáveis para que outros estudiosos possam desenvolver confirmações, contestações ou algum tipo de progressão teórica. Desse modo acumulam-se as contribuições que são enriquecidas com a participação de Nuno Portas a postular paralelismo entre princípios da arquitetura e urbanismo ao sistema orgânico; Juhani Pallasmaa, que reivindica a relativização da percepção sensorial humana à arquitetura; Josep Maria Montaner que se apropria dos fundamentos da TGS; William John Mitchell a construir um sistema que permita asserções a partir dos nomes das partes nas linguagens arquitetônicas;

finalmente Le Corbusier a lançar, tempestivamente, novas diretrizes contextuais do urbanismo através da Carta de Atenas.

2.1.2 Sistemas Urbanos

Usualmente, emprega-se a expressão sistema urbano para designar aglomerados de cidades de uma determinada região, onde umas dão suporte às outras. As razões desse sistema integrado de intercâmbio entre cidades se deve, entre outros fatores, à sua proximidade física, facilidade de locomoção, interação dos serviços, distribuição de bens e convergência de energia. Dessa maneira, é muito comum se visualizar a organização de influência que constitui laços de interdependência entre as cidades de uma mesma região, como um sistema urbano. Porém, segundo Tourinho (2011), os sistemas espaciais urbanos podem ser estudados em diferentes escalas e duas dimensões são as mais destacadas nos estudos de cunho geográfico: o interurbano e o intraurbano. Assim a autora lembra que:

A escala interurbana vê a cidade como um ponto num território mais amplo. Interessa, geralmente, aos estudos do sistema espacial interurbano analisar a distribuição espacial das cidades e a relação entre essa e os processos sociais que as engendram, considerando o ambiente em que estão inseridas. Importa considerar a 'posição' relativa das cidades no território e dos elementos que a articulam, ou seja, dos meios por onde as interações espaciais se realizam. Os elementos que compõem o sistema interurbano são classificados como: fixos (sistema de objetos materiais, cada vez mais objetos técnicos); e fluxos (materiais ou imateriais). Tais elementos se organizam em redes urbanas de distintas naturezas (produção, distribuição, gestão), extensões e configurações espaciais. (TOURINHO, 2011, p. 96).

Porém, não só as cidades de uma região são organizadas em sistemas. Cada cidade do aglomerado, em si própria, também compõe uma organização do domínio espacial composta por muitos setores urbanos ordenados de maneira contígua e interdependente. O centro da cidade, normalmente, é o setor mais concentrado construtivamente e apresenta a maior densidade de população. Ao redor desse centro, usualmente, surgem sucessivos anéis que, à medida que se afastam do núcleo, vão se tornando rarefeitos com cada vez menor concentração de atividades. Essa outra escala espacial, denominada intraurbana por Tourinho (2011), se

caracteriza por concentrar no mesmo espaço geográfico a população e um conjunto de usos do solo, que se acham, ao mesmo tempo, fragmentados e articulados entre si através de fluxos materiais entre pessoas, veículos e cargas ou sociais através de decisões, poder e ideologias.

Em complemento, a autora revela:

Na outra escala, a intraurbana, o foco é atribuído às características internas da cidade, às maneiras como os diferentes elementos que compõem o espaço urbano se distribuem (como objetos fixos) e se articulam (por meio de fluxos), internamente, gerando continuidades e descontinuidades, padrões de ocupação semelhantes e diferentes. [...]. Assim sendo, a cidade é um todo complexo, composto de um conjunto de partes relacionadas e interdependentes. Mesmo quando aparentemente se apresentam como fragmentados e rigidamente segregados, os componentes dos sistemas de cidade são unidos por mecanismos socioespaciais e submetidos às propriedades do todo. A compreensão do que é o espaço da cidade, e de como este se organiza, requer considerar as relações sistêmicas que se estabelecem entre as suas partes e dessas com o todo. (TOURINHO, 2011 p. 95, 96).

Kevin Andrew Lynch, em 1960, publicou o livro *A Imagem da Cidade*, onde descreve a maneira como as pessoas entendem e organizam mentalmente informações aleatórias quando trafegam pelo espaço urbano. Usando as cidades norte-americanas de Boston, Los Angeles e Jersey City como laboratório, após cinco anos de estudos, o autor observou que geralmente as pessoas percebem a cidade ao seu redor de modo consistente e previsível e compõem mapas visuais a partir de cinco elementos: as vias, que se constituem em conexões, como as ruas, os passeios e os outros caminhos; os limites, que se constituem em fronteiras ou paramentos, compostos por contornos perceptíveis tais como os muros e as cercas; os bairros, que se constituem em núcleos contíguos que se aglomeram e se caracterizam por alguma distinção e que identificam as seções maiores da cidade; os pontos nodais, que se constituem em áreas de convergência de pessoas, tais como os cruzamentos, os parques e as praças; e finalmente, os marcos, que se constituem em monumentos usados como pontos de referência.

Esses cinco componentes dos mapas mentais terminam por configurar elementos do sistema que compõem cada uma das três cidades observadas. Sobre tal referência, Echenique (1975, p.15) escreve que “a cidade pode ser considerada como um sistema urbano cujo conjunto

de elementos que compõem o espaço são interrelacionados e qualquer alteração de um deles pode acarretar alterações nos demais”. Também Montaner (2009, p.11) afirma que “dentro dos diversos sistemas que se podem estabelecer, a arquitetura e o urbanismo são sistemas do tipo funcional, espacial, construtivo, formal e simbólico”. Com base nesses autores, é possível definir a composição de uma cidade como um sistema urbano. Pelo exposto, um sistema urbano pode ser entendido como a expressão que agrega conceitos de sistema - conjunto de componentes interdependentes que se interrelacionam e de cidade - concentração de indivíduos que vivem em uma área territorialmente delimitada.

A Teoria Geral dos Sistemas - TGS propõe a compreensão de um sistema como um conjunto de elementos interconectados harmonicamente, de modo a formar um todo organizado. Assim, para vários campos científicos, um sistema consiste do conjunto de componentes, entidades, partes ou elementos – às vezes classificados como subsistemas - e suas relações. A integração desses componentes pode se dar por fluxos que são peculiares a cada disciplina, tais como os mapas mentais descritos por Lynch.

Segundo Chiavenato (2003 p.474), a “Teoria Geral dos Sistemas não busca solucionar problemas ou tentar soluções práticas, mas sim produzir teorias e fórmulas conceituais para serem aplicadas à realidade empírica”, pois analisa as leis fundamentais para todo e qualquer sistema. Assim, tais desenvolvimentos científicos remetem à TGS como meio para interpretar as organizações em qualquer campo científico, fornecendo a visão holística de todo o processo.

O conhecimento da TGS permite entender a interrelação e interação existentes dentro do sistema que compõe uma cidade, bem como as interrelações e interações dessa cidade com o sistema natural maior formado pelo meio ambiente. A partir dessa apreensão, também é possível resgatar a origem de formação das cidades, como estão atualmente organizadas, quais seus potenciais e ainda quais são suas direções e tendências para o futuro.

O conceito de que um sistema é geral para as partes que o compõem e é parte da composição de outro sistema mais geral, aplica-se tanto para uma cidade isolada quanto para aglomerados de cidades. Segundo Lefebvre, a cidade é o lugar onde se manifestam as correlações da sociedade. Sobre esse tema, escreveu: “A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE 2001, p. 22). O autor considera as cidades como conjunção de congruências e conflitos que agregam e desagregam ao mesmo tempo. Sobre tal situação, Corrêa (2004, p.7) escreveu: “Mas o espaço urbano (das cidades) é simultaneamente fragmentado e articulado: cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ainda que de intensidade muito variável”. Os autores consideram os espaços urbanos, enquanto sistemas, como elementos justapostos e articulados mesmo que contenham realidades opostas. Tal argumentação confirma o perfil da cidade plural, consensual, sincronizada e tão desejada como tecido urbano integrado. Vários outros autores vêm se coadunar a esse princípio da cidade equânime e universal, de interrelação e interação entre seus elementos constituintes, a compor um conjunto que se integra através das vias, limites, bairros, pontos nodais e marcos como partes de um sistema urbano, segundo a visão de Kevin Lynch. Le Corbusier (2000, p.102) relaciona o crescimento das cidades como um “fenômeno sincrônico”. Salgueiro (2003, p.99) escreveu que “na cidade encontramos coexistência de espaços apropriados para diferentes usos e funções e com diferentes ritmos ou em diferentes tempos”. Cullen (1983) percebe o ambiente urbano como a arte de tornar coerente e organizado o emaranhado de edifícios, ruas e espaços. Castells (2002, p.500) reconhece o espaço como “produto material em relação a outros produtos materiais – inclusive as pessoas – as quais se envolvem em relações sociais determinadas que dão ao espaço uma forma, uma função e um sentido social”. Benévolo (2009, p.658), afirma

que “bairros podem permanecer exceções isoladas, ou desenvolver-se até transformar todo o ambiente construído”.

As citações remetem ao desejo compartilhado por todos os autores da existência de uma cidade integrada e plural como projeto. Sendo um conjunto articulado, as cidades compõem um sistema urbano onde as partes interagem entre si de forma coesa em um fluxo hierárquico, onde a disposição das moradias forma quadras que, unidas por vias de conexão, compõem os bairros que, agregados, definem um sistema urbano. Tais elementos, ou formas urbanas, são partes componentes de um sistema em que qualquer alteração sobre um deles desencadeia alterações sobre os outros. Uma via, que é tornada intransitável, vai incorrer no desvio do seu fluxo viário para outras vias. Benefícios sobre uma quadra vão estimular solicitação das outras quadras por igual privilégio. As mudanças do uso e ocupação do solo de apenas um bairro desperta reivindicação dos outros por igual tratamento às cercanias e até podem provocar a migração dos investidores imobiliários para bairros vizinhos, isentos daquela normatização, contaminando ou transferindo situações. Esses exemplos corriqueiros, embora elementares, acabam demonstrando o potencial de interação/interrelação das formas urbanas de uma cidade.

Então, para concretizar uma intervenção normativa localizada sobre um sistema urbano, ao qual se encontra vinculado, torna-se necessário o conhecimento de um referencial que envolva todo o ato da produção do que se poderia caracterizar como a construção de um planejamento dentro de outro planejamento. Entende-se que, para a consecução dessa intenção, será necessário entrar no mérito de aspectos relativos às possibilidades de elaboração dos arranjos urbanos, conforme atribuído a Mumford (1989), que, por sua vez, influenciam e refletem-se no redesenho, ou replanejamento, da cidade e no modo de vida dos seus cidadãos.

2.1.3 Intervenção localizada

Em se tratando de intervenções localizadas sobre sistemas urbanos, a ação se caracteriza como interferência em um fragmento do grande tecido urbano que compõe a cidade, ou uma alteração de apenas parte do todo que constitui o sistema. Dependendo da sua conotação, essa intervenção pode acarretar mudanças na paisagem urbana e sua repercussão pode assumir um caráter positivo ou negativo. Esse impacto poderá ser local, conforme estava programado, ou para o remanescente da cidade, quando seus efeitos repercutirem e abrirem extensões para outras partes do sistema urbano.

Vias, limites, bairros, pontos nodais e marcos constituem formas espaciais inseridas nas cidades que os agregam e os diferenciam. Sendo elementos componentes do sistema urbano, não podem ser separados das suas funções, pois isolados não possuem autonomia própria, além de causarem desequilíbrio ao resto do conjunto. Um sistema muda quando seu potencial sofre alteração, pois o potencial total do sistema corresponde à soma dos potenciais de cada parte do todo.

Em princípio, uma intervenção localizada sobre um sistema urbano, com expectativa de sucesso, é aquela implantada em um local cuja demanda justifique a sua iniciativa e o seu aporte venha corresponder à totalidade da carência. Do mesmo modo, com essa conotação, as intervenções precisam ser múltiplas se houver pontos variados do sistema que apresentem demanda.

Uma intervenção localizada sobre um sistema urbano que atinja apenas parte do conjunto em detrimento de outras áreas com igual demanda está fadada ao insucesso. O mesmo ocorre se a consistência da intervenção for apenas parcial e não conseguir abranger todas as variantes da carência. Como tal, o privilégio abre dúvidas sobre a razão do arbítrio da sua localização, ao tempo em que pode fragilizar outras partes do sistema.

Os efeitos de uma ação fracionada de planejamento urbano estão relacionados ainda com o papel dos vários agentes promotores, no caso governo, técnicos e sociedade, pois tais agentes influenciam e decidem a concepção e o redesenho, ou replanejamento, das cidades. Desse modo, uma intervenção localizada deve ser isenta e imparcial para os diferentes usos e ocupação do solo que foram atribuídos ao espaço urbano compartilhado. Assim, o sucesso ou insucesso dessa medida de replanejamento depende de reações ou interações entre a parte e o sistema.

2.2 Reestruturação urbana

A expressão “reestruturação urbana” designa algum tipo de ajuste, renovação ou reabilitação de uma estrutura urbana já existente a fim de devolver a sua qualidade. O termo “estrutura” significa a maneira pela qual as partes de um conjunto estão dispostas entre si, dando coerência ao todo (Enciclopédia Larrousse, 2006, p.1019). Desse modo, reestruturação urbana significa um processo de intervenção com intenção de possibilitar nova operacionalização a um sistema urbano existente. Sendo assim, exercerá sua função sobre a estrutura desse espaço urbano já consolidado. Como tal, ao se intervir em um sistema urbano, o processo de reestruturação não deve canalizar as ações de forma localizada, mas deve ser estendido sobre as demais áreas envolventes que compõem o sistema.

A reestruturação urbana passou a ser vista como uma política de requalificação influenciada sobretudo pelo modelo implantado na cidade de Barcelona, na Espanha, que constituiu um marco fundamental para o urbanismo mundial. O *Modelo Barcelona*, segundo o geógrafo espanhol Capel (2005), congregou um conjunto de intervenções de reestruturação urbana na cidade de Barcelona, realizadas a partir da aprovação, em 1986, da candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos de 1992. Segundo o autor, as estratégias de transformações urbanísticas da cidade privilegiaram a requalificação da periferia e do centro da cidade por meio

de intervenções com seus “efeitos difusores” conforme a classificação dos técnicos envolvidos. Desse modo, as intervenções pontuais deveriam também promover ou potencializar mudanças no entorno, recuperando a noção de cidade enquanto um organismo, inclusive com a denominação a esse processo de “metástase positiva”. Capel demonstra que, dentro dessa técnica, havia também a preocupação de garantir a permanência dos habitantes residentes nas áreas.

Sob o enfoque sistêmico, o modelo de intervenções pontuais estabelecido na reestruturação urbanística de Barcelona, descrito por Capel (2005), é classificado como um sistema aberto e a difusão dos efeitos no seu entorno determinou subsistemas interligados e interagindo entre si. Para Montaner (2009, p.10), “certamente este conceito não é novo, mas se desdobra da *Crítica da razão* (1781) de Kant, que, precisamente, definiu razão arquitetônica como arte de construir sistemas”. O mesmo autor afirma ainda “que o conceito aparecera em Hegel, que definiu uma verdade sistêmica que consistiria na articulação de cada parte ao todo”.

Segundo Capel (2005), as intervenções, quando pontuais, são implantadas tanto na escala de ruas e praças, quanto na abertura e ou monumentalização de grandes espaços públicos. O mesmo ocorre na reestruturação e ampliação das infraestruturas de áreas consolidadas da cidade que apresentam problemas tanto em sua região central quanto em seus bairros periféricos. Ainda com relação a Barcelona, o autor afirma que as ações passam do nível de correção de déficits locais às ações mais complexas de um projeto maior que impulsiona a cidade para um contexto internacional de competitividade. Segundo o urbanista Nuno Portas (1985, p.8), a metodologia que privilegiou a “intervenção na cidade existente” rompeu com a concepção, até então dominante, de renovação urbana via substituição sistemática da situação antiga e dos moradores.

A reestruturação urbana é uma ação recente do planejamento e relativa à possibilidade de elaboração dos “arranjos urbanos”, expressão atribuída a Mumford (1989). Está associada à

evolução do que representou o *Modelo Barcelona* e com o interesse contemporâneo de desindustrialização das cidades e da preservação do seu patrimônio. Constitui uma forma de atuação ligada à cultura urbana e à sustentabilidade dos territórios, enquanto instrumento de replanejamento e regeneração do tecido urbano. Portanto, representa o resultado da formulação de estratégias para promover a requalificação urbana de áreas consolidadas e complexas das cidades.

O progressivo crescimento das cidades e a consequente expansão do espaço urbano termina por comprometer os recursos disponíveis levando à exaustão dos serviços de abastecimento. Dessa forma, verifica-se um aumento da degradação do território que leva à busca de alternativas para correção ou retrocesso da situação. Em vista de tal realidade, a reestruturação urbana surge como instrumento de intervenção adequado para solucionar problemas urbanos, desde que aplicado de modo global à cidade, envolvendo população e técnicos na corresponsabilidade da intervenção. Como tal, a reestruturação urbana é considerada um eixo prioritário nas intervenções urbanas, que torna possível a regeneração dos recursos territoriais e o retorno de operacionalização dos serviços de abastecimento, ou seja, permite recriar uma nova ordem urbana ao tempo em que conserva o desenho urbano existente. A reestruturação urbana permite ainda a requalificação de bairros e centralidades decadentes ou abandonadas, regiões saturadas construtivamente e a revitalização dos sítios históricos, porventura em processo de degradação. Nesse sentido, o processo de reestruturação urbana abre a expectativa de permanente continuidade de soluções para muitos problemas urbanos contemporâneos, pois proporciona a segurança da intervenção planejada ideal para qualquer espaço e a qualquer tempo, desde que envolva toda a abrangência sujeita à ação.

Segundo Capel (2005), esse processo de continuidade foi estabelecido para a cidade de Barcelona, através de intervenções urbanísticas pós Jogos Olímpicos de 1992. Novas e muitas ações com destaque para o uso da parceria público-privado foram construídas na cidade. Assim,

segundo o autor, foram realizadas grandes transformações urbanísticas para realização do Fórum das Culturas, em 2004, e para criação do 22@, bairro de instalação de indústrias *high tech*, resultado da transformação de uma zona industrial decadente. Além disso, investiu-se na criação e ampliação de equipamentos culturais, principalmente em museus, com a intenção de vender um novo produto: o modelo de desenvolvimento da cidade. Barcelona capacita-se como cidade global para competir no mercado mundial e polariza recursos e investimentos nacionais e internacionais. A experiência tem servido como padrão para muitas outras cidades do mundo. No entanto, chama a atenção de que quando o modelo é implantado visando apenas ao cenário internacional poderá trazer prejuízos aos próprios habitantes. Segundo o autor, duas questões se sobressaem: a primeira é relativa à participação do cidadão no processo que promove cada vez mais interesses em gestão público-privada e a segunda é relativa à escala, de modo que haja mais sensibilidade às necessidades cotidianas do cidadão comum e que não se criem situações que terminam fazendo parecer naturais as condições de pobreza e marginalidade social.

A reestruturação urbana constitui um processo de caráter social, realizado por vontade política, que se dá através de uma intervenção urbana sobre um território consolidado, visando essencialmente a recriar qualidade de vida que, de algum modo, encontra-se comprometida. A ação concretiza-se através de formas de requalificação urbana, com acentuado equilíbrio na abrangência da intervenção, na equidade de uso e ocupação do solo e na isenção e no comprometimento da capacidade criativa e de inovação dos agentes envolvidos, conforme é referenciado pelo urbanista Nuno Portas:

Por 'intervenção na cidade existente' deveriam ser entendidas as iniciativas do poder público ou de setores privados que visassem à reestruturação ou revitalização funcional do tecido urbano (atividades e redes de serviços); à sua recuperação ou reabilitação arquitetônica (edificada e espaços não-construídos designadamente os de uso público); e à sua reapropriação social e cultural (grupos sociais que habitam ou trabalham em tais estruturas, etc.). Sendo assim, a nova política de intervenção deveria tomar como 'dato econômico e cultural a estrutura e forma de cidade, dos seus bairros e centros, dos seus edifícios, ruas ou quintais' e como 'dato social a trama das relações sociais e de atividades que aquelas estruturas físicas suportam e refletem. (NUNO PORTAS, 1985 p. 8).

Desse modo, a reestruturação urbana pressupõe ação de reabilitação realizada através do processo de intervenção urbana considerada integrada e abrangente. Tal ação tem como finalidade a recuperação e melhoria de áreas urbanas, notadamente da infraestrutura, da operacionalização dos serviços de abastecimento, da restauração de estruturas urbanas e revitalização dos tecidos sociais e econômicos. Tudo isso terá como objetivo salvaguardar e preservar o ambiente urbano já construído e consolidado, a fim de resgatar seu caráter atrativo e dinâmico. A essa definição acrescenta-se a afirmação do geógrafo Paulo Carvalho:

As estratégias para a requalificação urbana, em sintonia com as principais orientações e tendências evolutivas contemporâneas em matéria de desenvolvimento e planejamento urbano, revelam a primazia da reutilização de infraestruturas e equipamentos existentes em detrimento da construção nova e a reutilização/reconversão de espaços urbanos (devolutos, abandonados ou degradados, em particular) com o objetivo de melhorar as suas condições de uso e fruição. (CARVALHO, 2008, p.43).

O último aspecto a ser considerado sobre o processo de reestruturação urbana é o risco de imediatismo que por vezes serve de justificativa para a sua implantação. Muitas vezes, para construir uma imagem política, ou para satisfazer os propósitos particulares de determinado grupo social ou de executivos imobiliários, os agentes municipais promovem algum tipo de intervenção urbana de reestruturação cuja iniciativa da ação não se justifica nem tampouco o seu duvidoso benefício. Segundo Ascher (1994), o fato de serem os municípios os responsáveis pelo planejamento e urbanismo locais, termina por criar um laço direto e fundamental com a vida política local. Segundo o autor, as jogadas de *marketing*, o ritmo dos mandatos e o calendário eleitoral tornam-se um quadro obrigatório a ser considerado, o que dificulta o engajamento dos atores locais em empreendimentos de médio e longo prazo. Desse modo, segundo o autor, há o risco de que o processo de reestruturação urbano venha a colocar-se a serviço de interesses locais, resultando em intervenções pontuais sem o compromisso que justifique sua ação. A preocupação é expressa pelo autor ao afirmar:

Resulta disso a existência de formas concretas de urbanização e de reestruturação urbanas relativamente fracionadas, que correspondem às

lógicas operantes dos atores privados. Assim, as cidades são feitas a golpes de projetos, de pedaços, ou seja, de operações com contornos indefinidos, frequentemente introvertidas (para controlar as mais-valias urbanas e favorecer a gestão privada), substituindo-se, em parte, as lógicas de zoneamento e de setorização do período precedente. (ASCHER, 1994 p.90).

A mesma preocupação é demonstrada por Capel (2005) ao propor uma reflexão sobre o papel do cidadão no processo em que se valoriza cada vez mais a gestão público-privada e o crescimento econômico. Com a visão dominada pela prioridade econômica, o paradigma despreza partes do conjunto. Para tal, o autor alerta sobre a necessidade do modelo “voltar a colocar políticos e técnicos verdadeiramente a serviço dos cidadãos, de suas aspirações e de suas necessidades” (CAPEL, 2005 p.106).

2.3 Espaço para o capital

As cidades decorrem do constante processo de ação dos homens para construção de ambientes propícios à subsistência humana frente aos desafios físicos e temporais. Tem sido assim desde os primeiros e toscos assentamentos humanos até a atualidade. Aliando alternativas possíveis, o homem concilia as condições materiais às opções estéticas, para criação e transformação das cidades. Com o tempo, as cidades mudam e essas mutações provêm de adaptações naturais ou artificiais, de adequações benéficas ou danosas, de efeitos positivos ou negativos, enfim, de transformações que refletem necessidades ou conformações temporais ou espaciais. “A cada momento, a cidade vai assumir dimensões e conteúdos diferentes” (CARLOS 1994, p. 163). Exemplo claro são as verticalizações das cidades. Quando produtos previstos de um projeto urbanístico refletem planejamento e organização urbanos. Por outro lado, ao surgir espontaneamente, sem uma ordenação urbanística, podem compor ilhas de adensamento construtivo excessivo. As cidades brasileiras, como o Recife, se inserem nesse caso, em que a verticalização se concentra em pontos característicos, seja nas faixas litorâneas

marítimas e nas bordas fluviais ou em corações financeiros, como o antigo centro da cidade e as concentrações atuais no entorno dos Shopping Centers.

Em função do planejamento, as cidades são divididas em unidades distritais de acordo com a expressão política ou representação físico-social. As características dessas pequenas unidades, por vezes, apresentam aspectos de ordem ou desordem urbana, em função das semelhanças ou contradições do seu perfil. Ao compor um conjunto desses distritos, as cidades procuram um modo de gerência urbana através de subprefeituras, como a cidade de São Paulo, ou regiões político-administrativas como o modelo adotado pela cidade do Recife.

A divisão das cidades em regiões facilita sua gestão, porém não resolve a administração de conflitos ou de interesses, muitas vezes adversos. Situação igual acontece com o planejamento urbano ao tentar atender, ao mesmo tempo, solicitações ímpares e dispares da mesma região ou atentar à carência de uma região em detrimento de outras de mesmo perfil.

Sobre planejamento urbano Duarte escreveu:

Afinal, podemos definir *planejamento* como o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo. Nesse sentido, podemos dizer que o planejamento reconhece, localiza, as tendências ou as propensões naturais (locais e regionais) para o desenvolvimento, bem como ‘estabelece as regras de ocupação do solo, define as principais estratégias e políticas do município e explicita as restrições, as proibições e as limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus munícipes’. [...] Nesse sentido, o campo se abre para conhecimentos e metodologias que abrangem aspectos da sociologia, da economia, da geografia, da engenharia, do direito e da administração. (DUARTE, 2007 p.21-22).

O planejamento urbano constitui o processo lato, tanto para produção ou reestruturação quanto para apropriação dos espaços urbanos. Sendo um método de intenções, cabe antever ou prever efeitos negativos ou positivos da realização. Sendo abrangente, envolve atores comprometidos com a normatização ou o usufruto da ação. Para que se concretize o papel desses protagonistas, portanto, implicam as iniciativas e os resultados, quer sejam consensuais ou conflitantes. Sobre isso, Lefebvre escreveu:

Não existe uma marcha única ou unitária da reflexão urbanística, mas diversas tendências referenciáveis, em relação a esse racionalismo operacional. Dentre essas tendências, umas se afirmam *contra* as outras *pelo* racionalismo, levando-o até suas formulações extremas.

Distinguiremos então:

- a) O urbanismo dos homens de boa vontade.
- b) O urbanismo dos administradores ligados ao setor público.
- c) O urbanismo dos promotores de venda. (LEFEBVRE, 2001 p.30-32).

Ao completar seu diagnóstico, Lefebvre distingue o processo da criação e do desenvolvimento de ações, programas e serviços inerentes ao planejamento urbano, dentre os quais: a vontade dos arquitetos e escritores, com base humanística; a vontade do Estado, com base na técnica e na ciência; a vontade do mercado, visando ao lucro. Segundo Corrêa, o espaço urbano é “um produto social resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que o produzem e consomem” (CORRÊA, 2004 p.11). Tal qual Lefebvre, Corrêa enumera os “agentes sociais” que “fazem e refazem a cidade”: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; os grupos sociais excluídos. De igual modo, Harvey (1980) destaca a incorporação imobiliária como um produto dos proprietários fundiários, dos industriais da construção civil, dos agentes imobiliários e das instituições financeiras e governamentais.

Por esses e outros autores, fica evidente que a produção, a apropriação ou a reestruturação do espaço urbano segue sempre a mesma tônica, da iniciativa de cima para baixo, ou seja, não há referência de espaços urbanos definidos a partir de regras montadas pelos usuários. Dessa forma, o processo usual se inverteria e os residentes, quer sejam moradores ou futuro moradores, ditariam as regras do jogo a seguir e o fim seria o começo. Decorrentes da experiência ou do ensaio, torna-se importante levantar a insólita questão em que os ocupantes, atuais ou futuros, sejam registrados na literatura como “os agentes produtores” de um espaço urbano. Melhor ainda seria a possibilidade de transcrever uma iniciativa de sucesso, em que o produto é decorrente de um projeto ditado por um programa de necessidades totalmente elaborado por cidadãos/usuários. Numa bibliografia que é repleta de obras sobre usuários do

edifício, enquanto unidade, torna-se necessário assinalar o nível de participação do agente usuário do espaço urbano, enquanto coletividade. Registre-se que algumas prefeituras brasileiras ensaiaram um processo desse tipo, conhecido e assinalado como “orçamento participativo”. Porém, a experiência não atendia aos princípios de decisão sobre a criação, apropriação ou reestruturação do espaço urbano, mas como investimento financeiro, sempre na área social ou na melhoria das infraestruturas urbanas consolidadas.

Na visão de muitos autores, constata-se que as ações para produção, apropriação ou reestruturação dos espaços urbanos, dois agentes são destacados: o Estado e o Capital, de interesses que, ora são conflitantes, ora consensuais (HARVEY, 1980), (LEFEBVRE, 2001), (CORRÊA, 2004). Essa relação se consolida atualmente seja através de Consórcios ou das chamadas PPP – Parcerias Público-Privadas em que o Estado e o empresariado se juntam através do sistema de governança para a consecução de um objetivo.

A cidade atual, assim como os seus espaços urbanos, ora passa para a forma passiva, enquanto mercadoria, ora passa para a forma ativa, enquanto mercador. Essa dualidade atende ao chamado “empresariamento” da gestão urbana, segundo Harvey (2005), com claros fins de produtividade ou competitividade para bem atender à lógica do mercado. Essa subordinação da administração urbana às regras empresariais, “autoriza a venda das cidades e o emprego do marketing” (VAINER, 2000 p.99).

A relação existente entre Estado e Empresa se sobressai em função das duas entidades acumularem meios possíveis tanto da produção quanto da reestruturação e apropriação dos espaços urbanos. Ambos podem ser: proprietários fundiários; industriais ou empreiteiros da construção civil; financiadores ou promotores imobiliários e, finalmente; representantes governamentais. No entanto, devido à ausência de respostas sociais, cabe ao Capital a supremacia. Assim, a iniciativa privada se apropria dos espaços urbanos dando-lhe o contorno que satisfaça seus interesses através da reserva, especulação, articulação, fragmentação e

multiplicação do solo. Pouco importa se a ação compromete o meio ambiente ou que a infraestrutura de serviços urbanos não comporte o empreendimento, pois a ideia do lucro prevalece em relação às barreiras sociais que poderiam limitar a iniciativa pública. Desse modo, surgem os excessivos adensamentos, seja na desproporcional ocupação horizontal do lote ou na multiplicação exagerada do uso do solo através da verticalização. Para as duas situações, o Capital ou conta com uma permissividade normativa ou parte para articulações, tramas ou estratégias a fim de contornar ou se amoldar aos empecilhos.

Com o propósito de acumulação do lucro, o Capital Imobiliário sempre irá buscar a vantagem do ganho, independente das dificuldades que se interponham ao mercado. Assim, a cada nova barreira em relação à criação, apropriação ou reestruturação do espaço urbano, o Capital vai se reinventar e estabelecer outra estratégia de ação. Essa adequação frente a novos obstáculos urbanos é descrita por Harvey:

O capitalismo não pode sobreviver sem seus ‘ajustes espaciais’. O capitalismo tem recorrido repetidas vezes à reorganização geográfica (tanto em termos de expansão como de intensificação) como solução parcial para suas crises e seus impasses. Assim, ele constrói e reconstrói uma geografia à sua própria imagem e semelhança. Constrói uma paisagem geográfica distintiva, um espaço produzido de transportes e comunicações, de infraestrutura e de organizações territoriais que facilita a acumulação do capital numa dada fase de sua história, apenas para ter de ser desconstruído e reconfigurado a fim de abrir caminho para uma maior acumulação num estágio ulterior. (HARVEY, 2004 p.80).

O autor estabelece uma territorialidade bem definida para a atuação do Capitalismo que se expressa através da contínua busca de vantagens a serem conquistadas através de favoráveis transformações na “paisagem geográfica”. Em relação às cidades, significa haver sucessivas intervenções, temporal e/ou espacial, sobre os espaços urbanos. Em contraponto, a referência também se aplica à ação urbana cuja iniciativa é alheia às regras do mercado e que signifique necessidade de reações por parte do Capitalismo. Essa interferência, julgada impertinente pelo agente fundiário, pode ser realizada através do Estado e pode se constituir de uma intervenção localizada em detrimento de outros espaços urbanos com igual demanda. Ou seja, o capitalismo

imobiliário precisa responder a uma intervenção normativa, com características adversas, sobre uma pequena parte do grande território geográfico formado pela cidade. Em confronto à nova regra, sentenciada como desfavorável aos interesses locais, o Capital ocasionará as seguintes e prováveis respostas:

- a) Permanecer no local e procurar abrir outros lucros compensatórios;
- b) Procurar novo local livre da exigência, com lucros desmedidamente garantidos.

As duas reações, atreladas ou isoladas, indicam comportamentos previsíveis, portanto, com as intencionalidades categorizadas. No entanto, essas duas respostas podem ter uma acomodação classificada como inusitada, diferente ou que extrapole as previsões conhecidas. Nenhuma regra é completa assim como nenhuma reação é categórica. Os “ajustes espaciais” do Capital, embora em parte antevistos e previstos, nem sempre seguem a mesma sequência de lógica e de previsão. No caso da limitação à verticalização de uma pequena parte de uma cidade vale a indagação de como irá reagir o Capital frente à restrição do gabarito de altura para os prédios, ou seja, diante da redução do lucro com base na limitação de utilização do solo. Para qualquer reação, o fato de abdicar à acumulação do lucro é impensável.

Permanecendo no mesmo espaço urbano, o investidor privado poderá especular entre ganhos: compensação construtiva horizontal com a ocupação desmedida do lote; exagerada economia de padrões usuais da qualidade construtiva; redução máxima de área das unidades em relação às lâminas construtivas; interferência no sistema construtivo local com agressiva substituição do tipo de edifício local por novos prédios, mais rentáveis.

Migrando para outros espaços urbanos, isentos da normatização, o capital imobiliário provoca dois tipos de especulação: instalação em territórios quaisquer, isentos de normas limitadoras, portanto, sem ligação com a origem e que ofereçam condições ideais de acumulação do lucro, seja por ofertar atrativa infraestrutura ou valorização consolidada, ou

instalação em territórios circunvizinhos, por oferecer interação, conformidade e afinidade com a origem.

Para qualquer vertente que optar, o Capital proporcionará a acumulação do lucro. No espaço urbano em que a intervenção normativa localizada se situa, a valorização da área construída será automática, naturalmente, em função da falta de oferta de imóveis novos. Da mesma maneira, para a área remanescente, a área construída será valorizada, desta vez artificialmente, em função do uso do *marketing* comercial imobiliário para promover a oferta dos imóveis novos construídos.

O mesmo processo acontece com a especulação fundiária. Em um lado acontece a tal “reserva de mercado” com estocagem de terrenos – maldosamente apostando na revogação da norma – e no outro lado acontece o florescente comércio de terrenos para os novos arranha-céus.

Para todas as situações cogitadas, o único fato concreto é a previsibilidade do “ajuste espacial”, tal como anunciado por Harvey. Porém, como vai acontecer, fica a incógnita. Ao se programar uma intervenção normativa urbanamente localizada sabe-se que o Capital Imobiliário vai reagir, porém não se sabe bem em qual direção. Lefebvre (2001) contextualiza e contrapõe o “valor de uso” ao “valor de troca”. Porém, de antemão, sabe-se que o comprometimento da intervenção normativa urbanamente localizada acontece quando se tenta resolver a situação de uma parte da cidade em detrimento de outras com igual carência e/ou, simplesmente, quando se transfere a situação problema da origem contaminada para outras regiões, ainda isentas.

Portas, Lefebvre e Harvey são autores que trabalham sobre a construção dos espaços. Assim, dos ensinamentos teóricos desses três autores clássicos, percebe-se alguns alinhamentos que conduzem à mesma visão dialética no processo de formulação do projeto urbano e merecem destaques. A princípio, ressalte-se o conflito de interesses na construção e reconstrução dos

espaços urbanos, onde se realça o lucro para o capital, o sufrágio para o governo e o bem-estar para os cidadãos; a duplicidade de valores para uso e troca; a relevância de conectividade e interdependência do tecido urbano; finalmente, a dinâmica urbana, particularmente observada como um produto engendrado da legislação urbanística. A intervenção normativa localizada no sistema urbano ao qual se encontra vinculado, sendo contextualizada a partir desses alinhamentos, constitui uma totalidade intrinsecamente conflitiva, onde as partes necessitam-se mutuamente, mas cada parte tem a sua finalidade própria.

2.4 Legislação urbanística

Segundo Vargas (2001), as intervenções urbanas do poder público podem ser indiretas, através de obras físicas com a intenção do desenvolvimento, ou diretas, por meio de legislações em que suas restrições têm mais força do que as induções. Segundo a autora, as intervenções indiretas podem animar os empreendedores na escolha de uma localização. Legislações do uso e ocupação do solo e de ordem ambiental, porém, podem provocar o efeito contrário.

Entende-se por legislação como sendo o conjunto de leis sobre uma determinada matéria enquanto se costuma chamar de leis ao conjunto de comandos normativos emanados do Poder Legislativo (COELHO, 2007), cuja competência é haurida da Constituição (ROCHA, 2003). Embora demonstre uma confluência semântica, a etimologia do vocábulo lei é controversa:

Etimologia incerta. A mais aceita atualmente faz derivar o termo do sânscrito *lagh*, que originou o verbo grego *légein* e a conhecida expressão latina *lex*, sugerindo, por outro lado, a ideia de estabelecer, tornar estável, permanente. Todavia, em Cícero (*De legibus*, 1,6,19), *lex* deriva do verbo *legere* ou *deligere*, *eleger*, porque a lei indicaria o melhor caminho a ser trilhado pelo cidadão. O próprio Cícero, contudo, insinua que *lex* poderia derivar, também, de *legere*, *ler* (*lex a legendo*), pelo fato de as leis serem escritas e dadas ao povo para leitura e conhecimento. Santo Isidoro adota essa terminologia, contrapondo, assim, a lei ao costume, este uma lei não escrita. Santo Agostinho fica com a primeira hipótese. Outra etimologia bem aceita é a que faz *lex* derivar de *ligare* (ligar, unir, obrigar), porque é próprio da lei unir a vontade a uma diretriz, obrigando-a a tomar determinada direção: *Dicitur enim lex a ligando, quia obligat ad agendum*. (Acquaviva, 2008, p.510).

Segundo Pereira (2004), a lei é a principal fonte formal de direito por via da qual se ditam as regras de comportamento às quais se deve obediência. O mesmo autor explica que a lei constitui uma regra obrigatória, exprimindo uma imposição que se sobrepõe à obediência individual:

A lei é uma regra obrigatória, e, em sentido lato, exprime qualquer imposição à obediência individual. Neste sentido o romano se referia à *lex contractus*, o que ainda hoje nós repetimos dizendo que “o contrato é lei entre as partes”. Em acepção estrita, designa a norma geral e permanente, editada pela autoridade soberana, e dirigida coativamente à obediência dos cidadãos. (PEREIRA, 2004, p. 63).

Portanto, a lei se constitui em regra que, de caráter inicialmente necessário, passa a estabelecer um princípio de obrigatoriedade. Sendo essas regras referentes ao urbanismo, pode-se afirmar que uma legislação urbanística significa a junção de normas e preceitos capazes de regular a formação e posteriormente tanto o desenvolvimento quanto a expansão das cidades. Assim, a legislação urbanística constitui um dos ramos autônomos do Direito que visa à permanente necessidade de regular tanto o nascimento das cidades quanto a sua dinâmica expansão, além de, notadamente, as sucessivas transformações desse ambiente urbano edificado. No processo de urbanização, essas referidas e distintas fases de transformação vão se sucedendo continuamente. Sobre esse aspecto, Daou (2006, p.31) escreveu que “há várias visões de urbanização e muitas vezes convergentes. No entanto, sempre havemos de entendê-la como um processo que, assim como a humanidade e a própria sociedade, está sempre em evolução”. Assim, segundo Lefebvre (1970), o conjunto das transformações que a sociedade atravessa fazem parte do permanente processo de transição das cidades. No livro *A Arquitetura da Cidade*, Rossi confirma essa visão:

[...] com o tempo, a cidade cresce sobre si mesma, adquire consciência e memória de si mesma. Na sua construção permanecem os motivos originais, mas simultaneamente, a cidade os torna mais precisos e modifica os motivos do seu desenvolvimento. (ROSSI, 2001, p.02).

Entre tantos conceitos e significados para a expressão “legislação urbanística”, que deriva do vocábulo “lei”, a classificação referenciada por Duarte (2007) é a que melhor se

coaduna com temáticas associadas à dinâmica das cidades, ao afirmar que a gestão urbana utiliza instrumentos regulatórios de intervenção urbana (bem entendidos, como conjunto de leis urbanísticas), que permitem tanto reenquadrar os vetores de crescimento que não são desejáveis para o bom desenvolvimento socioeconômico urbano, bem como adaptá-los para que deem conta da dinâmica da cidade.

O vocábulo “urbanístico”, por sua vez, está relacionado às características físicas, territoriais e administrativas da cidade. Assim, os termos urbano e cidade muitas vezes se confundem em conceito e expressam tanto o desenho, quanto a gestão e o ordenamento dos espaços e seus mobiliários. Desse modo, a expressão “espaço urbano” também poderia ser designada como o espaço da cidade, assim como a área urbana também seria a área da cidade e assim por diante, para toda situação que possa envolver qualquer uma das duas palavras, enquanto sinônimas. A Enciclopédia Larrousse ao definir o sentido do termo urbanismo, não faz distinção entre os vocábulos cidades e urbanas, expressando as duas palavras como similares:

Fenômeno demográfico que se expressa na tendência de concentração da população nas cidades. (2) Conjunto de medidas técnicas, administrativas, econômicas e sociais que visam ao desenvolvimento racional e humano das cidades, dotando-as de condições urbanas adequadas de infraestrutura, planejamento e organização. (LARROUSSE, 2006, p.2652).

O conceito e classificação do vocábulo “urbanismo” está relacionado à dimensão social e ambiental das estruturas das cidades. Nesses termos, seu significado envolve toda e qualquer extensão do espaço edificado, o qual compreende um sítio físico compartilhado entre os propósitos das pessoas que vivem em comunidade e a consequente transformação provocada na geografia do local. Essa disposição de interação que passa a existir entre o homem e o cosmos reflete-se na busca do ideal de adaptação dos processos naturais à vida humana e é expresso pela própria cidade edificada. Na construção do processo das aglomerações humanas que compõem o urbano, o termo “urbanismo” exerce o seu significado tanto para as características físicas pertinentes ao território, onde se encontra edificada a cidade, quanto para a existência de

planos destinados ao seu ordenamento. É possível dizer que o urbanismo do Recife segue a geografia do Rio Capibaribe e, do mesmo modo, é possível dizer que o urbanismo do Recife é mal planejado. Na primeira expressão se faz referência ao seu território físico e na segunda à sua gestão. Assim, pode designar, ao mesmo tempo, tanto o natural como recurso atrativo e ideal para se fixar uma comunidade, quanto o artificial, enquanto ferramenta de transformação do inóspito, irregular ou desordenado sítio geográfico em um local que seja de interesse e excelência para se consolidar ou florescer um aglomerado humano. Enfim, o urbanismo conduz o estático e o dinâmico, envolve o inato e o artifício, representa o espontâneo e o programado e direciona o inerte e o movimento, todos quase sempre, em paralelo. Nesse contexto, significa ainda o desenho, as escalas e as sucessivas transformações, planejadas ou não, por consecutivas gerações que confrontaram as múltiplas adversidades, oportunidades, dificuldades ou possibilidades da natureza para a construção do espaço urbano. Em outras palavras, o sentido da palavra urbanismo aplica-se à correlação expressa entre a comunidade humana e o espaço edificado no qual convivem. Como tal, representa o significado enquanto objeto de estudo ou comprovação de legado, da linguagem intercorrente do homem com a cidade e da cidade com o homem, através dos tempos, a compor a história.

De forma geral, a história do Direito Urbanístico confunde-se com a história das cidades, sobretudo porque a origem e evolução da legislação urbanística sempre acompanha o nascimento e as posteriores transformações das cidades. Rossi (2001, p.193) afirma que “a cidade é, por si mesma, depositária de história”. Esse mesmo autor termina por comparar a complexa estrutura das cidades às leis que regulam a vida e destino dos indivíduos quando estabelece o paralelismo de que “há em cada biografia motivo suficiente de interesse, embora toda biografia esteja compreendida entre o nascimento e a morte” (ROSSI 2001, p.255). A partir dessa comparação, Rossi classifica os fatos urbanos, sejam individualizados ou generalizados, como fenômenos determinantes que, a qualquer tempo, tenham contribuído para estruturação

das cidades, em que é preeminente a transmissão da experiência vivida ou da herança histórica.

Assim, o autor afirma:

Se em toda cidade há personalidades vivas e definidas, se toda cidade possui uma alma pessoal feita de tradições antigas e de sentimentos vivos, assim como de aspirações indecisas, nem por isso ela é independente das leis gerais da dinâmica urbana. Por trás dos casos particulares há fatos gerais, e o resultado é que nenhum crescimento urbano é espontâneo, mas é pelas tendências naturais dos grupos dispersos nas diversas partes da cidade que se podem explicar as modificações de estrutura. (ROSSI, 2001 p 253).

Em negação ao legado – “de tradições antigas” – do urbanismo, Silva (2006, p.20) afirma que “a urbanização constitui fenômeno tipicamente moderno”. O raciocínio do autor, assim como de alguns outros teóricos, parece proceder do reconhecimento único das recentes instituições de leis, normas e implementos políticos para o processamento dos conflitos urbanos contemporâneos. Ou seja, essa corrente julga a urbanismo como uma gestão que, sem precedentes e emanada do Estado, monta um conjunto de atos escritos que ordena, veta, autoriza ou regula a cidade. Em consequência, a urbanização é colocada como uma ação pura e unicamente moderna. Como tal, nega a tradição, o legado e o patrimônio herdado das históricas e nem sempre organizadas transformações do equilíbrio do ambiente natural para o quase sempre caótico ambiente urbanizado. Em contraponto ao exposto, Benévolo, justificando o fio condutor do seu livro *História da cidade*, escreveu:

Com relação à área euroasiática, justifica-se a escolha da cidade como paradigma e forma dominante do ambiente construído. Foi precisamente aí que nasceu a ideia da cidade como estabelecimento mais completo e integrado, que contém e justifica todos os estabelecimentos menores – bairros, edifícios, etc – como partes ou esboços parciais. Todavia, permanece uma criação histórica particular; ela não existiu sempre, mas teve início num dado momento da evolução social, e pode acabar, ou ser radicalmente transformada, num outro momento. Não existe por uma necessidade natural, mas numa necessidade histórica, que tem um início e pode ter um fim. (BENEVOLO, 2009, p.9).

Desse modo, segundo o autor, a classificação da cidade, como estabelecimento completo e integrado do ambiente construído, demonstra que ela atende aos seus propósitos contextuais, a qualquer tempo. Conforme Spirn (1985), as civilizações e os governos podem ascender e cair; também as tradições, os valores e as políticas podem mudar, mas o ambiente

natural de cada cidade vai permanecer como uma estrutura duradoura na qual atua uma comunidade humana e compreende um registro da interação entre os processos naturais e os propósitos do homem através dos tempos, contribuindo para a identidade única de cada cidade.

Lefèbvre também assevera essas argumentações ao declarar:

Se há uma produção da cidade, e das relações sociais da cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas. As condições, que simultaneamente permitem e limitam as possibilidades, não são suficientes para explicar aquilo que nasce delas, nelas, através delas. (LEFÈBVRE, 2001, p.52).

Assim, negando sua feição enquanto fenômeno típica e exclusivamente moderno, esses e demais outros autores referem-se ao urbanismo como um fato construído também a partir da experiência e, como tal, expresso de maneira atemporal, conforme está referenciado por Vidal:

Todas as cidades foram objetos, ao longo de sua história, de um projeto urbano, de dimensão ampla ou reduzida, no qual estava em jogo o devir de um espaço, ao mesmo tempo físico e social. Durante tais momentos de incerteza, a cidade passava então a estar total ou parcialmente em projeto. (VIDAL, 2009, p.15).

As cidades seriam assim depositárias de um legado patrimonial que provém da tradição transmitida e perpetuada por seus habitantes. A procura de prover abrigo e segurança, além de outros propósitos comuns, provocou a necessidade do homem fixar-se à terra, abandonando as incertezas da vida nômade. Esses agrupamentos que foram se constituindo, antes espontâneos, a cada nova geração foram se tornando cada vez mais complexos e especializados, como resposta possível às necessidades de cada tempo e de cada espaço. Desse modo, a sucessiva linhagem humana vai possibilitando e dominando os seus sistemas de circulação, de abastecimento, de defesa, de destinação dos resíduos, de expansão territorial, enfim, procura compor de forma desejada, a cidade propriamente dita. Esse processo, seja de forma acidental, experimental ou planejada, representa a busca do ideal de convivência e harmonia entre as atividades humanas e o sítio natural em que se instalaram.

O nascimento e as transformações do espaço urbano durante o passar dos séculos pode ser enunciado em quatro etapas (SILVA, 2006; BENEVOLO, 2009). O primeiro estágio é ligado ainda à sociedade gentílica e envolve o período pré-urbano, onde o homem nômade coleta e caça o seu alimento e abriga-se nos refúgios do ambiente natural sem modificá-lo. O segundo estágio corresponde à sua sedimentação, formando as primeiras aldeias, onde aprenderam a cultivar plantas e criar animais, condicionando a especialização do trabalho e proporcionando o aparecimento da propriedade privada e de uma classe dirigente para esses agrupamentos. No terceiro estágio, as aldeias transformam-se em cidades e controlam o campo. Nesse estágio surgiu a escrita, a moeda cunhada e a civilização desenvolveu-se na grande área formada pela bacia mediterrânica. Finalmente, o estágio atual relaciona-se à cidade industrial moderna, onde coexiste uma organização humana complexa, caracterizada pela educação em massa, pelo sistema fluido de classes, revolução da informação, preocupação ambiental, grande avanço tecnológico e busca de novas fontes de energia e sustentação.

No Brasil, a formação das cidades iniciou-se com o descobrimento, prosseguiu com a política de ocupação e povoamento do período colonial e esteve sempre ligada aos ciclos econômicos brasileiros. Assim, segundo Silva (2006), o desenvolvimento das cidades brasileiras ocorreu principalmente ao longo da costa marítima sob a influência da exportação do pau-brasil, da cana-de-açúcar e dos minérios. Depois, firmou-se no interior com criação de gado, exploração do garimpo e as vacarias do sul. Atualmente, as cidades brasileiras consolidam-se no interior, em consequência da construção de Brasília, presença de grandes lavouras de grãos no Cerrado e principalmente pelos atrativos da concentração industrial no triângulo São Paulo/Rio/Minas.

As primeiras normas jurídicas urbanísticas brasileiras surgiram no início do século dezenove, através das leis que “autorizavam a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública” (SILVA 2006, p.55). No Recife,

a exemplo de todo o Brasil, a legislação urbanística funcionava dentro de um código de posturas que estabelecia uma diversidade significativa de normas para muitos assuntos e atividades, todas ligadas à saúde pública, conforme referenciado por Medina (1996).

As primeiras Constituições da República tratavam o direito urbanístico de maneira indireta e asseguravam a “competência dos Municípios em tudo que respeitasse o seu peculiar interesse, aí compreendendo a função urbanística local” (SILVA 2006, p.57). Na atual Constituição de 1988, a matéria urbanística recebe melhor tratamento, com diversos dispositivos no seu texto sobre temas como: diretrizes do desenvolvimento urbano, preservação ambiental, planos urbanísticos e a função social da propriedade urbana. Por meio da Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta a política urbana expressa pelos artigos 182 e 183, da atual Constituição de 1988, foi instituído o Estatuto da Cidade. Trata-se de um instrumento que assume o papel de lei geral de direito urbanístico e passa a disciplinar, para além do “uso puro e simples da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial, fundado no equilíbrio ambiental” (FIORILLO 2005, p.52).

Assim, a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios brasileiros algumas competências, dentre as quais a Competência Privativa, relativa às atribuições legais próprias, que são basicamente de legislar sobre assuntos de interesse local. Segundo o art.30, compete aos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de competência local, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter e prestar com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico e cultura local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Depois, aparece a Competência Concorrente e Complementar que é a de complementar a legislação federal e a estadual quando assim couber, objetivando adaptá-las à realidade do Município. Por exemplo, trânsito e transporte são disciplinados pela União e pelo Estado, mas, nos centros urbanos e estradas municipais, é o Município que vai regular todas as questões ligadas ao tráfego, às vias públicas e ao funcionamento dos ônibus coletivos urbanos.

O cumprimento dessas atribuições e competências vai depender das políticas públicas dos governos municipais. Segundo Azevedo (2011, p.17), “política pública é tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. O mesmo autor divide as políticas públicas em tipos diferentes, classificando as Leis como instrumentos regulatórios. Klaus Frey (2012) também determina as políticas regulatórias como aquelas que trabalham com ordens e proibições, leis, decretos e portarias. Voltando para Sérgio Azevedo:

As políticas públicas regulatórias visam a regular determinado setor, ou seja, criar normas para o funcionamento dos serviços e a implementação de equipamentos urbanos. Assim, a política regulatória se refere à legislação e é um instrumento que permite regular ou normatizar. (AZEVEDO, 2011, p.21).

Tradicionalmente, a sedimentação e a profundidade dos debates e da construção dessas legislações urbanas passam quase sempre ao largo das discussões e dos momentos locais. A fonte desta temática, qual seja, a ecologia urbana e sua interação com devidos instrumentos reguladores é quase sempre montada a partir de um macro instrumento padrão, já existente e consolidado, que auxilia o processo de início, ordenamento contemporâneo e crescimento das cidades. Desse modo, observa-se e resolve-se a *urbe* como um todo, sob a ótica de um modelo e de uma tradicional padronização já realizada: para solicitações iguais, então respostas iguais, ou seja, muitas cidades copiam legislações já implantadas de outras cidades.

Maricato (2007) especula o abundante aparato regulatório dos municípios brasileiros, como leis de zoneamento, código de obras, leis de uso e ocupação do solo, código visual e leis de parcelamento do solo como sendo inspirados em modelos estrangeiros. Souza (1999), com base em algumas citações ao analisar o liberalismo no Brasil, confirma que inúmeros autores apontam, ao longo da história nacional, a importação de leis e modelos de governos que não refletem a experiência e a prática de ampla parcela da nossa população. Porém, muitas dessas cidades, ou, particularmente alguns dos seus trechos ou áreas, em função de sua geografia, divisão política, tipologia populacional ou outros indicativos próprios diferenciados, demandam situações e soluções particulares e muitas vezes, únicas:

Ocorre que o meio ambiente artificial, em decorrência de suas características, muitas vezes apresenta necessidade que transcendem o interesse local. (FIORILLO, 2005 p.64).

Com efeito, tratando-se de matéria que diga respeito a interesse local, a atuação legislativa municipal se sobrepõe à ação das demais entidades políticas. Eis por que qualquer invasão nessa seara, parta da União ou do Estado-membro, é ilegítima, sendo, de consequência, inconstitucional a norma daí advinda. (ROCHA, 2003 p.93).

Interesse local deve-se entender aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo, que não vivem os problemas locais. (FERRARI, 2003 p.59).

Assim, uma legislação urbanística também pode vir a ser definida ou marcada por normas e preceitos que sejam construídos a partir de uma demanda momentânea para uma cidade em particular. Essa necessidade, caracterizada como intervenção urbana, seja para a cidade como um todo ou para uma parte dela, pode ser chamada de o interesse local do momento:

O que parece proporcionar nossa repartição de competências é a predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados as matérias de interesse regional e ao Município as de interesse local [...]. É no município que todos vivemos e é da satisfação das suas necessidades básicas que deflui o nosso bem-estar. (FERRARI, 2003 p.54-63).

Inegável que os Municípios possuem competência legislativa [...]. Entretanto, assim como os demais entes federativos – União e Estados - devem seus atos legislativos guardar estrita obediência aos ditames normativos superiores. Surge, assim, a necessidade de existir o controle de constitucionalidade dos

atos por ele produzidos, para ‘não haver conflito entre o ordenamento geral e o ordenamento parcial. (FLORES, 2002 p.94).

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras do poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. (ROLNIK, 2003 p.13).

2.5 Verticalização urbana

Na realização constante da referenciada transformação evolutiva da cidade, intensifica-se o fato da verticalização. Chama-se verticalização ao processo urbanístico que se torna cada vez mais frequente nas cidades modernas e consiste na construção de edifícios de porte muito alto em determinados espaços físicos urbanos. Como tal, refletem estágio avançado das tecnologias modernas de construção civil, alavancado pelo incansável processo de exploração capitalista, sempre na busca por mais lucros através da multiplicação da projeção dos solos. Segundo Rossi (2001, p.133), “esse processo apresenta tempos mais velozes, na medida em que a alta densidade dos assentamentos produz uma pressão maior sobre o uso do solo”. Lapa (2011, p.78), com ponderação, vai refletir que “a verticalização das construções parece ser uma tendência internacional, independente da latitude na terra”. Também Ramires, ao conjecturar algumas teses sobre essa dinâmica, baseado em conjunto de pesquisa sobre trabalhos nessa temática, estabelece um perfil sobre verticalização ao escrever:

[...] a verticalização é a própria identidade do processo de urbanização no Brasil; é um fato típico dos tempos modernos; é responsável por profundas alterações na estrutura interna das cidades; as práticas sócioespaciais dos incorporadores estão no bojo do processo de verticalização; a legislação urbana assume um papel de destaque na dinâmica da verticalização. (RAMIRES, 1998 p.101).

As consequências mais visíveis e imediatas são as altas densidades construtivas e populacionais, provocando grande dificuldade para circulação do ar e resultando na formação de ilhas de calor. Provoca ainda a redução dos espaços horizontais para a convivência entre os

moradores, além do comprometimento dos serviços de infraestrutura e abastecimento para a região.

Por outro lado, embora a produção de edifícios represente uma excelente oportunidade para os poucos que são donos do capital imobiliário, sua edificação, historicamente e culturalmente durante muito tempo foi símbolo de modernidade, status, poder e desenvolvimento para as cidades. Ao abordar essa simbologia, Lapa (2011, p.74) escreve: “a estratégia de *marketing* utilizada por alguns promotores imobiliários chega a difundir uma visão de futuro, modernidade e progresso, segundo a qual, grandes cidades se fazem com grandes edifícios”. Ramires (1998, p.37) também expressa a mesma opinião: “é interessante destacar que o significado da dimensão simbólica da verticalização sempre esteve presente, desde os primeiros arranha-céus, associando-se a essa forma arquitetônica a ideia de desenvolvimento e progresso”. Lapa, por sua vez, em forma de admoestação, sinaliza:

As coisas se complicam na medida em que esse modelo (da verticalização) é disseminado mundo afora, sem levar em conta os diversos contextos sociais, econômicos, e culturais dos países que adotam essa mesma via para alcançar a modernidade e o progresso. (LAPA, 2011 p.74).

Assim, a verticalidade que antes era tão celebrada e considerada por uns como um símbolo de modernidade e de prosperidade das cidades, agora passa a gerar conflitos urbanos como: superpovoamento; exaustão da prestação de serviços; congestionamento do trânsito; poluição; impecilho da passagem do ar e formação de barreiras contra a luz do sol. Em relação à verticalização da cidade de São Paulo, Rolnik (2003) escreveu que a discussão da sua edificabilidade circunscreve um conflito. Assim, a presença da concentração de muitos edifícios altos pode demandar densidade construtiva tão intensa que compromete a escala das cidades. Certas ruas, as vezes muito estreitas, onde são permitidas e se tornam ladeadas por uma sucessão de prédios altos constituem corredores desproporcionais e sufocantes à presença das pessoas. Por outro lado, seria possível aceitar que, quando bem planejada, a verticalização gera outros efeitos. Ao agregar maior número de arranha-céus em menor território, reduz problemas

de mobilidade urbana. Ao anular as grandes distâncias, contribui para o maior fortalecimento das centralidades ao promover a convivência entre habitações, comércio e prestação de serviços em aglomerados únicos e compactos. Além disso, pode ser um ganho ao gerar maiores espaços livres para áreas verdes e convivência e, finalmente, pode possibilitar melhor potencialização para as redes de abastecimento e infraestrutura urbana, por se tornarem mais concentradas e reduzidas. Nessa dualidade, alternativas para a convivência com o fenômeno da verticalidade constituem uma nova preocupação para a cidade moderna, situação sobre a qual Lapa lança uma preocupação, ao registrar sua reflexão:

De modo particular, o processo atual de ocupação do solo urbano tem sido feito sob a forma de arranha-céus. O arranha-céu é um tipo edifício característico da contemporaneidade e tem sua significância cultural. Não se trata de negar essa realidade ou de imaginar que é possível voltar no tempo, a ponto de eliminá-lo das paisagens urbanas. No entanto, quando os arranha-céus são implantados em áreas onde interferem na escala urbana preexistente e destroem a ambiência dos lugares, passam a ser motivo de preocupação. (LAPA, 2011 p.50).

A realidade demonstra que a cidade moderna, além dos muitos problemas contemporâneos, necessita que se reflita e que se abra a discussão sobre o conflito da verticalização. Como tal, a busca da convivência contemporânea entre a verticalidade *versus* o ideal urbano envolve uma oposição de interesses públicos e particulares. De um lado, está o capital imobiliário investindo na verticalidade ao desejar a superposição máxima sobre o solo. Do outro, está o poder público, necessitando controlar ou deter essa frenética verticalização em proveito de uma escala mais humana ou em função da sua rede de serviços de abastecimento e infraestrutura quase sempre defasada e exaurida. No geral, esse confronto vem à tona onde a atividade urbanística, que precipuamente é de natureza pública, se exerce constringendo e limitando interesses privados (SILVA, 2006).

2.6 Densidade, diversidade e sustentabilidade urbanas

A alta ou baixa concentração de edificações em determinada região urbana pode gerar um agrupamento que, relativamente, é expresso em ocupação populacional ou construtiva e é classificado como densidade. Portanto, densidades demográfica e construtiva são medidas que expressam a relação entre uma população, ou uma massa edificada, e a superfície do território onde se encontra implantada. A escala de representação dessas medidas de relação geralmente é expressa em habitantes ou massa construída por quilômetro quadrado ou por hectare e é indiscutível o seu caráter de relatividade. Edifícios com mesma lâmina e gabarito, dependendo do tamanho, do porte e da capacidade das suas unidades, podem possibilitar ocupação habitacional maior ou menor do pavimento tipo e, portanto, expressar densidades demográficas diferentes, porém terão sempre a mesma densidade construtiva. De maneira análoga, prédios construídos em ruas muito estreitas, mesmo de baixo porte, ao confinar a via, expressam alta densidade construtiva mesmo com baixa ocupação habitacional. Edifícios residenciais elevam a taxa de habitantes, enquanto edifícios empresariais elevam a taxa de massa construtiva. Casas térreas refletem a ocupação humana, enquanto galpões, depósitos e armazéns determinam a ocupação construtiva.

De um modo geral, densidades construtivas altas estão relacionadas aos prédios empresariais, centros comerciais ou edifícios garagens, ou seja, estão associadas às centralidades urbanas. Por outro lado, altas densidades populacionais estão ligadas à presença de torres residenciais atreladas aos bairros residenciais que compõem os subúrbios ou cidades satélites. Outro fator a considerar são as chamadas densidades flutuantes segundo denominação de Acioly Júnior e Forbes (1998). Normalmente, nas cidades brasileiras, os centros são locais de concentração da vida econômica, cultural, escolar, social e recreativa e são também sedes das administrações públicas da cidade. Dessa forma, são altamente adensados construtivamente e contam com rede de infraestrutura e de abastecimento instaladas, acessibilidade através de

uma malha funcional de vias de acesso e oferta de transporte coletivo. Esses vários setores comerciais dos centros urbanos tanto empregam grande massa humana quanto atraem e agregam intenso tráfego de usuários para bancos, clínicas, cursos, consultórios, lojas, empresas e locais de trabalho. Como tal, abrigam uma população que é ativa para o uso e o consumo dos serviços de abastecimento e de infraestrutura urbana apenas durante o horário comercial. Fora do expediente ou em fins de semana, esses locais tornam-se desertos e as redes de serviços ficam sem uso ou então subutilizadas. Nas áreas residenciais a situação se inverte. Durante o expediente comercial há um esvaziamento populacional em função das idas ao trabalho, à escola ou em busca de comércio e serviços de outras regiões. Dessa vez, são essas zonas que demonstram a subutilização dos serviços nos horários de expediente comercial, retornando à sua carga máxima fora desse horário, significadamente à noite ou em fins de semana. Portanto, para as centralidades e regiões de negócios, mesmo havendo uma alta e sólida densidade construtiva, a concentração populacional tem caráter flutuante. Situação igual acontece para as regiões não centrais, notadamente os subúrbios e as cidades dormitórios que, mesmo altamente adensadas construtivamente, também abrigam populações flutuantes. Essa situação é facilmente diagnosticada nas cidades brasileiras, onde não se desenvolveu uma política de integração das diversidades de uso do edifício urbano e dos extratos sociais. Edifícios ou espaços que reúnam um *mix* de usos, ao mesmo tempo em que conciliem diversas apropriações sociais e diferentes estilos de vida e misturem as atividades residenciais, de lazer e de consumo, certamente podem oferecer melhor qualidade de vida aos cidadãos. Como tal, melhorariam a mobilidade com o controle das distâncias e ainda maximizariam a utilização das redes de abastecimento e serviço, tornando seu uso contínuo ao eliminar as chamadas densidades flutuantes, conforme atribuição de Acioly Júnior (1998).

Uma concentração construtiva ou habitacional é passível de gerar “excessiva compacidade que pode implicar em poluição e congestionamentos” (JENKS et al, 1996 p.28).

Dependendo do seu aporte ou localização, muitas vezes compromete a qualidade de vida, gera desconforto ao ambiente e pode acarretar deficiências nas redes de serviços de infraestrutura e abastecimento. Ainda provoca poluições sonora e visual, consequência do excesso de barulho, destinação precária do lixo e excessiva carga de propagandas e anúncios comerciais. Finalmente, pode comprometer a mobilidade e a convivência humana pela escassez de espaços públicos para o lazer e a circulação.

Sendo um problema que atinge a maioria das cidades modernas, é possível se questionar qual a taxa ideal de densidade construtiva ou populacional. Se for investigado, esse índice, que representaria o modelo em termos de adensamento, aplica-se exclusivamente para a ocupação humana e jamais para a massa construtiva. Segundo Rodrigues (1986), a ONU recomenda 450 hab/ha enquanto a APHA-American Public Health Association estipula 680 hab/ha. No entanto, em função dos vários padrões e modelos de assentamentos urbanos, não é recomendável um único índice como ideal. Cada cidade, cada núcleo urbano, cada rua deve abrigar sua taxa ideal de adensamento, segundo a conveniência dos seus planejadores e dos seus tomadores de decisão, conforme afirma Oliveira:

Difícilmente pode-se afirmar qual o valor mais adequado para o adensamento urbano. Fatores culturais, formas de edificação, estrutura familiar, aptidão econômica e estrutura etária descrevem condições onde as densidades ideais permanecem incógnitas. A complexidade do tema e as diferentes metodologias e tipologias da densificação urbana não somente dificultam os estudos técnicos, o diagnóstico e o planejamento das cidades, como também possibilitam descrever cenários segundo a conveniência dos planejadores e tomadores de decisão. (OLIVEIRA, 2001 p.62).

Le Corbusier (Charles Edouard Jeanneret), um dos mais famosos urbanistas europeus, entre os anos de 1922 e 1925, projetou o *Plan Voisin* como solução para o centro de Paris, em que propunha a destruição de parte da cidade e a construção de uma vila de arranha-céus e grandes eixos viários. Tomou como base a Carta de Atenas e suas diretrizes do habitar, trabalhar, recrear e circular, com densidade de 3.000 hab/ha. Por outro lado, Frank Lloyd Wright, um dos mais célebres arquitetos norte-americanos, no ano de 1935, apresentou ao

público, através de uma maquete executada em grande escala e exibida no Rockefeller Center, em Nova Iorque, seu plano para a *Broadacre City*, que seria uma antítese da cidade e a apoteose do subúrbio, com densidade de apenas 10 hab/ha. Os adensamentos idealizados são bem extremos para as duas propostas e, portanto, refletem duas óticas distintas. Entre essas muitas correntes, a sensatez é que vai indicar as regras de como pensar e decidir as densidades para que os modelos sejam adequados ou aceitáveis para cada localidade em particular.

Legislações urbanísticas preveem normas para o controle do adensamento urbano. Nas Leis de parcelamento do solo, são previstas medidas mínimas para tamanho dos lotes e dimensões máximas para comprimento das quadras. Nas Leis de uso e ocupação do solo, por sua vez, são previstas algumas normas, dentre as quais estão o afastamento inicial para os recuos frontal, lateral e de fundos. Em algumas cidades, leva-se em conta um “cone progressivo” que é o resultado de uma fórmula matemática, segundo a qual quanto mais alta se tornar a edificação maiores serão os recuos. Empregam também a taxa de ocupação do lote, que estabelece percentagem máxima permitida para a sua utilização territorial. Ainda estipulam o coeficiente de aproveitamento do terreno, em que um índice é definido para que, multiplicado pela área do lote, estabeleça o máximo de área construída possível. Finalmente, instituem gabaritos para altura máxima dos edifícios, regulam a proporção entre número de vagas de garagens e a área construída de cada unidade ou estabelecem uma taxa percentual de preservação de solo natural do terreno.

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos, o Habitat II, realizada em junho de 1996, em Istambul, recomendou que nossas cidades não cresçam de maneira linear e indefinida colocando em risco os recursos naturais essenciais à sua própria existência e à sua sustentabilidade. Aprovou um plano em nível mundial e uma declaração com diretrizes no sentido da melhoria das condições de vida dos centros urbanos, procurando o “gozo pleno e gradual do direito à habitação”. Esse, assim como outros acontecimentos

mundiais, colocou a contínua e variada expansão das cidades como compromisso em pauta, para reflexão dos líderes e dirigentes mundiais, na condução do futuro das cidades e do planeta. Funciona como alerta para planejamento ou reestruturação dos atuais padrões de urbanidade, em que a projeção do solo é multiplicada através do máximo possível de superposição dos pavimentos. Essa é a regra geral do capitalismo por maiores lucros, gerando um nível de adensamento progressivo de tal modo que seus efeitos, muitas vezes, são descobertos tarde demais.

Para prevenir os efeitos da densidade, a análise do diagnóstico demanda que se leve em conta a multiplicidade de contextos, cada um em sua conjuntura de caráter amplamente diversificado. Para cada situação, há de se criar critérios específicos. Há situações extremas em que é necessário estagnar o processo através da proibição definitiva de novas construções, como única e última alternativa para conciliar o comprometido bem-estar da população frente a um sistema de serviços que se encontra totalmente deficitário. Em outros, de forma mais amena, é necessário estabelecer limites para expansões urbanas. Outra necessidade que se sobressai é a de controle em áreas que sinalizam uma concentração excessiva em franco andamento, como uma forma de prevenção para as novas áreas em projeto de urbanização. Portanto, a simples utilização do fator densidade como diretriz do planejamento urbano não é suficiente, embora sua participação seja decisiva no funcionamento das cidades e na boa qualidade do ambiente urbano. Outros condicionantes do tipo vontade política, relevo do sítio territorial, condições sociais e econômicas, oferta dos serviços, que se tornam extremamente mutáveis ao longo do tempo, também se impõem para coexecutar essa missão. Além do que, classificar a densidade em um nível ideal, como mostra a experiência, não é uma tarefa fácil. Nesse sentido, Acioly Júnior expressa a dualidade dessa prerrogativa ao afirmar:

Densidade torna-se um referencial importante para se avaliar tecnicamente e financeiramente a distribuição e consumo de terra urbana, infraestrutura e serviços públicos em uma área residencial. Em princípio, especialistas em habitação tem assumido que, quanto maior a densidade, melhor será a utilização e maximização da infraestrutura e solo urbano.

A suposição é que altas densidades garantem a maximização dos investimentos públicos, incluindo infraestrutura, serviços e transporte, e ainda permitem a utilização eficiente da quantidade de terra disponível. (ACIOLY JÚNIOR E FORBES, 1998 p.16).

O mesmo autor, vai abrir nova perspectiva, dessa vez bem mais prudente, ao expressar outro lado da mesma dualidade quando afirma, em contraponto:

Entretanto, devemos ser cautelosos, pois assentamentos humanos de alta densidade podem também sobrecarregar e mesmo causar uma saturação das redes de infraestrutura e serviços urbanos, colocando até uma maior pressão de demanda sobre o solo urbano, terrenos e espaço habitacional, o que consequentemente produzirá um meio ambiente superpopuloso e inadequado ao desenvolvimento humano. (ACIOLY JÚNIOR E FORBES, 1998 p.16,17).

A escritora e ativista política Jane Butzner Jacobs analisou de forma contundente as práticas de projeto e renovação do espaço urbano da década de 1950, nos Estados Unidos, em sua obra *The Death and Life of Great American Cities*, de 1961. Num estudo etnográfico bem fundamentado, a escritora identificou no cotidiano de grandes cidades norte-americanas, entre muitos outros problemas, as razões do abandono, sujeira e violência urbanas. Em contraponto, indicou alguns dos caminhos para boa manutenção, segurança e melhor qualidade de vida nessas cidades. Seu pensamento alinha-se de forma simétrica aos esquemas previstos e às práticas na busca de modelos urbanos e de modo de vida que os planejadores esquematizavam como desejados e ideais para as cidades. Nessa obra, a autora analisa o adensamento urbano e examina suas conotações:

As altas densidades habitacionais são malvistas no urbanismo ortodoxo e na teoria do planejamento habitacional. Acredita-se que elas levam a toda espécie de dificuldade e ao insucesso. Todavia, pelo menos nas nossas cidades, essa suposta correlação entre altas densidades e problemas, ou altas densidades e cortiços, é no mínimo incorreta, como pode constatar qualquer pessoa que se preocupe em observar as cidades reais. (JACOBS, 2011 p.223).

Embora sob o ângulo único da densidade habitacional, como forma de concentração urbana, a escritora enumerou exemplos de muitos distritos de cidades norte-americanas que são regiões de alta densidade populacional e no entanto se constituem em locais “atraentes e admirados”. Da mesma forma e para essas mesmas cidades, referenciou outros distritos que,

com baixas densidades habitacionais, tornaram-se locais “com graves problemas sociais, aparentemente fracassados e decadentes”.

Em continuação às suas reflexões, a mesma escritora vai admitir que essa correlação não se constitui regra e ponderou a diversificação de uso na cidade como uma das diretrizes do planejamento urbano, onde coexistam edifícios permeáveis e bairros em que se mesclam o público e o privado a compor espaços urbanos que valorizem o encontro. Assim, sob essa ótica, continua a dissertar sobre o adensamento urbano:

Contudo, não se pode concluir a partir disso que todas as áreas urbanas de alta densidade habitacional se saiam bem. Nem todas, e achar que essa é a resposta seria de um simplicíssimo escandaloso.

Não conseguiremos entender os efeitos das densidades altas e baixas se encararmos a relação entre concentração de pessoas e produção de diversidade como uma questão pura e simplesmente matemática.

No entanto, continua sendo verdade que grandes concentrações de pessoas são *uma* das condições necessárias para o florescimento da diversidade urbana. Fatores que influenciam a quantidade de diversidade e os locais onde ela é gerada não terão muito que influenciar se não houver pessoas em número suficiente. (JACOBS, 2011 p.225-6).

Em complemento, a escritora definiu a diversificação como “uma intrincada combinação de usos diversos na cidade e que representa uma forma de organização complexa e altamente desenvolvida”. Ela estabeleceu uma relação positiva com o adensamento urbano, onde a concentração e exuberância formada por riqueza e densidade de usos e de vida compartilhadas no mesmo espaço geográfico compõem cidades que incentivam a circulação e, conseqüentemente, os acessos e encontros.

No Brasil, a diversidade urbana deixa transparecer características regionais. A maioria dos edifícios de algumas cidades do sudeste brasileiro refletem excelente panorama de permeabilidade visual, oferecem ótimas condições de acessibilidade, e conseqüentemente, proporcionam uma integração entre seus moradores e a cidade. Tal situação decorre do uso misto da maioria desses edifícios que conjugam o uso comercial e de serviços ao residencial. No pavimento térreo sempre acontece uma variedade entre lojas e salas comerciais e os pavimentos superiores comportam vagas de garagens e apartamentos residenciais. Esse *mix*

caracteriza e confere um alto potencial de coparticipação dos usuários – principalmente dos bares, padarias, cinemas e cafés – e moradores dos edifícios ao entorno urbano que compõe o ambiente formado pelo conjunto. Assim acontece com os bairros de Laranjeiras, Ipanema, Botafogo e Leblon, na cidade do Rio de Janeiro, com os bairros de Pinheiros e Jardins na cidade de São Paulo e, finalmente, com o bairro da Savassi na cidade de Belo Horizonte. No Recife, assim como na maioria das cidades nordestinas, ao contrário, os edifícios em geral não conferem nem proporcionam integração com o entorno. Os prédios fazem uso do pavimento térreo como estacionamento, tornando esse andar, tão naturalmente necessário para integração do edifício com o ambiente urbano, um fator negativo para a coparticipação. Com o térreo ocupado por garagens e outras funções do condomínio, a maioria dos edifícios altos termina por ter que construir uma muralha de proteção, criando assim, uma barreira entre o edifício e o espaço urbano. Esses muros altos, alguns com reduzidas aberturas para a iluminação e muitos outros sem qualquer abertura, formam conjuntos sucessivos na via pública e refletem um panorama de total impermeabilidade visual, condições ruins de acessos e o completo isolamento entre a rua e a moradia. Essa tipologia construtiva surgiu nas cidades nordestinas após a segunda metade do século XX. Antes, bairros como a Boa Vista, no Recife, e a Barra, em Salvador, exibiam o mesmo perfil de uso misto que aqueles das cidades do Sudeste Brasileiro e configuravam regiões de intensa vida urbana diuturnamente.

Atualmente, além da densidade e diversidade urbanas, o debate é aplicado em relação à estrutura das cidades: a sustentabilidade. Pelo Relatório Brundtland (Nações Unidas, 1987), “desenvolvimento sustentável foi formulado como a capacidade da humanidade de assegurar que as suas necessidades do presente sejam atendidas, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades”. Acsehrad (1999 p.81) sintetiza bastante esse conceito convertendo a definição em uma sucinta expressão: “É sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras da sustentabilidade no futuro”.

Em tese, para alguns autores, quando adensadas, as cidades contam com serviços de abastecimento que se tornam otimizados e eficientes a menores custos além de minimizar o consumo de energia. Quando rarefeitas, tornam mais difíceis a oferta e o acesso desses serviços e complicam a mobilidade urbana e interações sociais. Sob a perspectiva dos atributos, áreas adensadas são mais controláveis no uso e ocupação do solo e permitem economias de escala, porém causam degradação ambiental ocasionadas por poluição e congestionamentos. Essa dicotomia entre dois modelos de ocupação territorial é amplamente discutida por muitos autores e associada aos arquétipos de cidades compactas e cidades dispersas. Assim, a conceituação desses dois modelos de estruturação das cidades é analisada por Mike Jenks, Elizabeth Burton e Katie Williams em “*Compact cities: A sustainable urban form?*”, de 1996. Também é analisada por Salvador Rueda em “*Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles: taller sobre indicadores de huella y calidad ambiental*” de 1999, entre outros. A dualidade entre os dois modelos remete à metáfora das cidades sustentáveis, onde a condição da densidade e o uso eficiente do solo provocam, como consequência, maior ou menor efeito nocivo ao meio ambiente. Sobre esse dubio aspecto, Henry Acselrad escreveu:

Cidades concentradas sofrem efeitos indesejáveis com a elevação da densidade territorial da produção de dejetos, comprometendo a sustentabilidade em nível local. A noção de ‘cidade compacta’ reuniria atributos de alta densidade e uso misto, tendendo a apresentar superior eficiência energética por reduzir as distâncias dos trajetos, maximizar a oferta de transporte público e prover qualidade de vida superior aos residentes. (ACSELRAD 1999, p.83-5).

Por outro lado, o mesmo autor mostra que essa capacidade de conjugar uso eficiente dos recursos ambientais e qualidade de vida urbana não é consensual:

A cidade fragmentada e desdensificada é vista como geradora de consumo energético e de custos de reordenamento de redes técnicas (água, eletricidade, telefonia) e de serviços públicos muito elevados. Alguns (autores) arguirão, ao contrário que eficiência energética e qualidade de vida são atributos das cidades pouco densas e descentralizadas, por recorrerem a fontes locais de energia e de produção de alimentos em solos rurais disponíveis. (ACSELRAD 1999, p.83-5).

Por fim, Henry Acselrad conclui a análise sobre essa dualidade da seguinte forma:

Em ambos os casos, recorrer-se-á ao argumento de que a forma sustentável deverá mesclar, ainda que em escalas distintas, zonas de trabalho, moradia e lazer, reduzindo distância e ‘pedestrizando’ as cidades, de modo a frear a mobilidade da energia, das pessoas e bens. Eficiência ecoenergética e qualidade de vida resultariam, nesta perspectiva, da emergência de formas urbanas capazes de expressar a existência desejavelmente crescente das cidades autossuficientes. O argumento da forma urbana articula-se assim com a ideia de autossuficiência urbana. (ACSELRAD 1999, p.83-5).

Da mesma forma que Jacobs (2011) teoriza a diversificação como uma proposta urbana, Acselrad (1999) argumenta a autossuficiência como uma forma desejável para as cidades. Nesse panorama, o autor expressa a descentralização de serviços e de equipamentos urbanos e a promoção de espaços urbanos em nível igualitário e menos segregado para a consecução da cidade autossuficiente, enquanto modelo desejável. Para o autor, tal distribuição, significaria mesclar as distintas zonas urbanas, assim como a inclusão das áreas periféricas à estrutura da cidade formal. Desse modo, independentemente da existência ou não de adensamento e como tal, sendo a cidade compacta ou dispersa, para o autor, o processo desejável de urbanização é aquele que integre o centro às periferias e estabeleça uma distribuição ideal dos serviços e dos equipamentos urbanos além de integrar os espaços públicos e privados.

Para a maioria dos autores, em termos de promoção da sustentabilidade urbana, há uma supremacia do modelo de cidade compacta sobre a cidade dispersa porque a ocupação urbana compacta procura promover o aproveitamento máximo de uso do solo. Esse modelo urbano se caracterizaria pela existência de altas densidades e, em certos casos, acentuada verticalização, a compor uma ocupação territorial intensiva. Sendo assim, terminaria por definir e determinar a existência de uma região que é urbanizada e outra de caráter rural. Ao mesmo tempo em que economiza energia em mobilidade urbana, proporcionada pela facilidade dos curtos deslocamentos, também faz preservar as áreas naturais, poupando o meio-ambiente da necessidade de mais e sempre mais urbanização.

As cidades compactas se caracterizam pela alta concentração construtiva e, em consequência, terminam por determinar altas taxas de ocupação. Significa que as edificações e

o seu uso estão bem próximas entre si. Nesse aspecto, independe o fato de serem ou não serem necessariamente adensadas ou verticalizadas. A relação de proximidade conduz à ideia de um uso do solo eficiente e a valorização dos deslocamentos de modo não motorizado. Assim, a mobilidade torna-se um atributo ligado à facilidade de deslocamento de pessoas e bens na área urbana compacta, onde os indivíduos, estimulados pelas curtas distâncias, podem usar do seu esforço direto ao se tornarem pedestres, ciclistas ou usuários dos transportes coletivos. Dessa forma, ocorre uma economia no consumo de combustíveis não renováveis e na emissão de gás carbônico para a atmosfera. Rueda (1999) define a cidade compacta como sendo densa e que pode ser percorrida a pé, sendo a cidade do pedestre e não do automóvel. Além disso, permite uma vida social mais coesa em função da concentração territorial ao tempo em que a reduzida ocupação do solo ajuda na preservação de áreas naturais conservadas *in natura*. Esse autor destaca a proximidade dos elementos construtivos como condicionante de redução do consumo de energia e de tempo. Finalmente, aponta a compacidade e a diversidade como aspectos importantes para o contato social e, portanto, como elementos vitais para proporcionar a urbanidade necessária aos espaços das cidades. Jenks, Burton & Williams (1996) também consideram o uso compacto com menor teor nocivo ao meio-ambiente, ao fazer uso mais eficiente do solo, evitando espalhamento sobre novas áreas rurais. Para Perulli (2012), a cidade compacta é baseada na reciprocidade, porquanto é pela retribuição proporcional que a cidade se mantém unida. Há troca, reciprocidade, pois de outro modo não seria possível a existência da comunidade. Resumidamente, para os autores, o modelo da cidade compacta proporciona uma forma comunitária, estruturante e regular do uso do solo, ajuda na preservação da natureza, facilita a ordenação e regularidade da forma urbana pelas proximidades construtiva e de uso e facilita a mobilidade através de deslocamentos mais naturais, eficientes e racionais.

A cidade dispersa aparece como o oposto da ocupação urbana compacta. Sua característica seria de edificações distantes e isoladas umas das outras, de modo que o modelo

de ocupação extensiva prioriza o deslocamento motorizado e dificulta integrações sociais. No modelo de ocupação urbana dispersa, os limites da cidade não são muito bem definidos e, portanto, sem distinção clara entre zonas urbana e rural, o que termina por criar grandes áreas conurbadas.

Segundo Rueda (1999), as conexões na cidade dispersa funcionam através de redes viárias e atendem ao princípio de cidade concebida para o automóvel. Para o mesmo autor, os espaços são segregados e as trocas de informações são reduzidas, homogêneas, limitadas e lineares e terminam por isolar e separar socialmente seus habitantes. Portanto, nas ocupações dispersas, os deslocamentos demandam mais tempo e energia, pois a imposição das grandes distâncias produz um espaço urbano fragmentado e disperso, fazendo com que os cidadãos usem mais o setor motorizado no transporte de pessoas e mercadorias, aumentando o consumo de energia e promovendo maior poluição.

A urbanização dispersa não significa necessariamente baixas densidades ou horizontalidade. Uma ocupação dispersa pode ser composta por altas torres, desde que locadas distantes entre si. Desse modo, são verticalizadas pelo seu alto porte e são densas por concentrarem extrema massa construtiva e habitacional sobre uma pequena área de ocupação. No entanto, separadas entre si, assumem caráter disperso por demandar longos deslocamentos em tempo e distância. Perulli (2012) adverte que a “cidade espalhada” tem origens no modo de ocupação urbano contemporâneo norte-americano, onde tudo é “pura passagem” e escreve:

Aqui qualquer tendência ou tentação local, qualquer apego ao lugar é eliminado. Percorre-se o lugar em extensão, e a região urbana (autorreflexão da cidade) passa diante da própria cidade, isto é, da ideia de cidade. A cidade parte em todas as direções: ‘difusão’, ‘evaporação’, ‘dissipação’ de funções e locais, termos tirados da física, são aqueles que melhor descrevem o fenômeno. (PERULLI, 2012, p.31).

O mesmo autor escreve que Amsterdã, Roterdã, Barcelona, Munique, Londres e Paris seguem o caráter de compactação, onde “a urbanística da cidade compacta pode ser também assimilada à antiga ideia de proporção, de distribuição equitativa, de troca recíproca”

(PERULLI, 2012, p.50). Para o escritor, assim como para uma unanimidade entre os autores, as cidades europeias se classificam como tipicamente compactas enquanto as cidades americanas constituem modelos dispersos.

As cidades brasileiras, assim como as latino-americanas, não possuem aspecto ou elementos de correlação para serem classificadas como modelo urbano compacto ou disperso. Formadas em função de um núcleo inicial, um porto natural, como a cidade do Recife, que se constitui no marco de origem, a expansão das cidades acontece de maneira radial, onde o centro é o ponto de origem desses alastramentos. Essa expansão também acontece por assentamentos irregulares, a maioria produto do êxodo rural das últimas décadas. Perulli, ao discernir sobre as centralidades, confirma a urbanização peculiar das nossas cidades:

As megalópoles do terceiro mundo, como a gigantesca Cidade do México, também conservam um centro que serve de sede do governo e que concentra a classe dirigente, deixando que os milhões de desamparados espalhados por centenas de quilômetros cresçam em favelas. (PERULLI, 2012, p.32).

O Plano Piloto da cidade de Brasília é nosso grande exemplo de ocupação dispersa, pois foi construída segundo os princípios modernistas de cidades projetadas em função dos automóveis. “Brasília é uma cidade para a circulação exclusiva do automóvel, quase sem semáforos e com escassas passarelas de pedestres sob as vias rápidas” (MONTANER, 2009 p.48). No mais, as nossas cidades são produtos do “inchamento” conforme também referenciado por Benévolo:

Uma parte cada vez maior desta população se transferiu dos campos para a cidade. Mas apenas uma pequena parte foi aceita nas cidades regulares; a grande maioria foi engrossar os estabelecimentos irregulares, que crescem de fato com uma velocidade maior (que o crescimento humano natural). Cada nação chama de modo diferente estes bairros irregulares: *favelas* no Brasil. (BENÉVOLO, 2009 p.708).

Segundo o IBGE (2010), de 1940 a 2010, a proporção da população brasileira vivendo nas cidades passou de 31% a 84% e atualmente, existem cerca de 160 milhões de residentes urbanos. Foi um dos processos de urbanização mais intensos do mundo no século XX. Esse inchamento, aliado à especulação imobiliária, provocou os principais problemas para o

planejamento das cidades brasileiras. O primeiro produz setores urbanos desordenados e o segundo cria zonas urbanas de perfil extremos. Embora ordenadas, ou são massificadas ou confinadas, como produto de parcelamentos do solo, cuja função maior é o rendimento máximo de lotes e o consequente lucro financeiro ou a reserva de grandes áreas urbanas com fins especulativos. Essa situação terminou por determinar uma singularidade aos setores que compõem as cidades brasileiras que ora são compactos e densos construtivamente ou habitacionalmente, ora são dispersos pela presença dos grandes vazios urbanos. Essa distribuição territorial expressa uma tendência à ocupação, ora intensiva semelhante ao modelo compacto, ora extensiva que se aproxima do modelo disperso. Tal situação deu origem à classificação das cidades brasileiras e latino-americanas como “cidade com-fusa” por Pedro Abramo, resultado da fusão entre as palavras compacta e difusa:

As cidades latino-americanas têm uma estrutura do uso do solo e das suas materialidades que, ao se compactarem, também se difundem e, ao se difundirem, se compactam. Nesse sentido, a produção da estrutura urbana das grandes cidades latino-americanas, ao conciliar a forma compacta e a forma difusa do uso do solo, promove uma forma de cidade particular: a cidade COM-FUSA. (ABRAMO 2007, p.25).

2.7 Conflitos urbanos

Uma cidade concentra setores urbanos cuja localização e disposição territorial constitui seja a própria organização e ordenamento da sua funcionalidade, seja a distribuição dos seus problemas. As preocupações e dificuldades das cidades contemporâneas são várias e bem diversificadas e constituem fatores que, em sua complexidade, determinam os arranjos de uso e de ocupação do solo. De forma espontânea ou planejada, compõem o processo de estruturação dos seus espaços. As cidades modernas sofrem principalmente com a poluição; crescimento demográfico, construtivo e espacial desordenados; sub-moradias; violência; engarrafamentos; acumulação do capital; especulação imobiliária; infraestrutura; segregação e desigualdade social. As cidades terminam por ser os lugares onde acontecem os processos

urbanos que vão determinar suas funções e seus conflitos. O vocábulo conflito expressa uma oposição de interesses segundo a Enciclopédia Larrousse (2006, p.704). Pode-se determinar como conflito urbano toda e qualquer disputa ou confronto entre, pelo menos, dois autores ou atores urbanos e que envolvam desde a infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas até o uso e a ocupação do solo. Dos conflitos urbanos, o fator econômico é sempre considerado como o mais relevante na determinação dos arranjos urbanos, enquanto principal agente da centralização e periferação das cidades. Tal fator termina por determinar um conflito que envolve a dualidade de posições social e política entre o papel do agente promotor do interesse coletivo *versus* o mercado imobiliário. Essa ideia do confronto entre investimentos público e privado é confirmada por muitos autores. Silva, por exemplo, ao discernir sobre o direito tributário brasileiro, afirma que a atividade urbanística é de natureza pública e se exerce constringendo e limitando interesses privados (SILVA, 2006). Harvey por sua vez, considera que o espaço urbano é criado, em parte refletindo a ideologia predominante de grupos governantes e de instituições da sociedade (HARVEY, 1980). Em sua obra *História da Cidade*, também Benévolo corrobora a ideia ao analisar o panorama das cidades modernas:

Esta nova estrutura pretende superar o antigo dualismo entre cidade e campo, e seu corolário mais recente, isto é, a apropriação privada do território urbano, para daí tirar uma fonte de renda. Desde o início, os arquitetos modernos criticam a combinação entre interesse público e propriedade particular que já se encontra na base da cidade burguesa, e indicam a alternativa a alcançar: a reconquista do controle público sobre todo o espaço da cidade. (BENELOVO, 2009 p.631).

O conflito detém-se não só sobre o papel do Estado, elites, técnicos e os grupos dominantes, mas também sobre os diferentes componentes do espaço urbano a ser compartilhado ou reconquistado, no dizer de Benévolo. A concepção e o redesenho das cidades passam a ser um instrumento ou de confronto ou a serviço desses agentes. Vidal (2009, p.16), na introdução do seu livro, *De Nova Lisboa a Brasília: A invenção de uma capital (séculos XIX-XX)*, entre outras, formula a seguinte questão: “Como foi resolvida a tensão entre os interesses das elites políticas e as sugestões das elites técnicas?” Tendo como cenário para o

seu livro toda a jornada para a criação da capital brasileira, esse autor coloca em pauta a relação possível entre a motivação política e o atendimento à recomendação técnica para a fundação de Brasília. Depois, sobre a mesma possibilidade de idealizar a cidade como um instrumento, esse autor, no mesmo livro, escreveu em relação ao plano de Belo Horizonte, primeira cidade brasileira planejada:

[...] A intervenção do Estado no domínio urbanístico não tem outro propósito senão o de assegurar o funcionamento e o exercício do poder governamental. Belo Horizonte é o sonho de ordem concebido na convicção de que a razão, a inteligência e a técnica são capazes de impor medida e ordem a todas as atividades humanas. (VIDAL, 2009 p.132).

Duarte escreveu que, dos muitos e crescentes conflitos e desafios para o planejamento urbano no contexto contemporâneo, três são enfatizados: auto segregação; esvaziamento das áreas centrais e convívio necessário entre a cidade e o mercado. Sobre esse último o autor afirma:

Os interesses da administração pública e dos agentes privados são opostos em seus fundamentos. Nem por isso, o público e o privado têm de atuar como antagonistas. Cabe aos agentes privados controlar os meios de produção e a distribuição de produtos que influenciam na formação territorial, na geração de empregos e de benefícios sociais. Os empresários estão interessados em saber como e quais oportunidades as cidades estão criando, para então se decidirem por investir. Assim, as cidades devem deixar de ser apenas um terreno de ação inerte para se posicionarem como provedoras de oportunidades, visando objetivos claros. (DUARTE, 2007 p.163-64).

No contexto das observações desses autores, existe uma argumentação em relação ao confronto entre o poder público e a iniciativa privada na construção das paisagens urbanas. De um lado, estão as intervenções e medidas realizadas pelo Poder Executivo Municipal com o objetivo de viabilizar projetos urbanos motivados por interesses coletivos e que se caracterizam como ações públicas. Do outro lado, estão os investimentos dominantes no mercado que tentam agir livremente em função das suas perspectivas individuais de lucro e que se caracterizam como ações privadas. Os interesses públicos e privados são quase sempre opostos em seus fundamentos. Enquanto os motivos do poder público devem se pautar pela busca do equilíbrio social como resultado, o desvelo empresarial do setor privado busca o lucro que vai denotar o

sucesso do empreendimento como seu resultado. Nessa relação de conflito, pode faltar controle do poder público em relação aos interesses dominantes do mercado que passa a agir sem qualquer fiscalização. Desse modo, o Estado coloca-se como um refém para atender aos proveitos da iniciativa privada. Ao mesmo tempo, ocorre uma lacuna em relação à implantação de medidas, intervenções ou legislações urbanas que possam limitar ou impedir a especulação imobiliária. Nesse fogo cruzado, no entanto, ressalve-se a existência de operações urbanas consorciadas, coordenadas pelo Executivo Municipal, com a participação de agentes públicos ou privados. Esse mecanismo permite uma mudança significativa na dinâmica da relação entre o mercado e as políticas públicas, desde que bem monitoradas, com real utilização de informações atualizadas e transparentes e uma boa prática de fiscalização. Essas ações são fundamentais no processo de integração entre empreendedor e serviço público e promovem a possibilidade de combinação das ações econômicas, sociais, urbanísticas e ambientais.

As operações urbanas, por iniciativa do Executivo Municipal ou consorciadas, deverão ter por objetivo a busca de melhorias sociais, as necessárias alterações das estruturas de bens e de serviços urbanos e as valorizações ambiental e de potencialidade das cidades como forma de solução aos seus principais conflitos. Sempre motivadas por interesses coletivos, as operações urbanas se processam através de intervenções para viabilizar novas vias e melhoramento no sistema viário existente: criação, requalificação e tratamento urbanístico de áreas de convívio; promoção de fatores urbanos necessários para uma melhor qualidade de vida; implantação de programas habitacionais; proteção do patrimônio ambiental e cultural; controle da densidade construtiva e populacional e, finalmente, a regularização do uso e ocupação do solo urbano.

A Constituição Federal de 1988 deu aos Municípios brasileiros autonomia e condição de franco poder, aliada à intimidade local, presente pela estreita vizinhança do poder público com as empresas particulares nos pequenos redutos dos seus territórios. Este fato resultou em forte proximidade com o mercado, gerando conflitos. Em muitos municípios, a acentuada

ligação trouxe como produto uma interligação maléfica e confusa entre a intenção de melhoria de vida da população, pelo poder público, e as produções de renda que são provocadas desde o mercado imobiliário até a oferta de emprego dos setores produtivos, como a construção civil. Sendo espontâneas e descompromissadas, essas forças de mercado tornam-se essenciais e, sobremaneira, necessárias para a subsistência do poder local que terminam provocando uma espécie de dependência velada, alimentando os conflitos. Sendo intencional e consciente, essa força usufrui desde uma exagerada e conveniente influência direta sobre o poder público até a imposição explícita da sua vontade. Em conclusão, sejam descompromissadas ou sejam articuladoras, tais intercorrências provocam dependência do Estado com relação ao mercado e podem ser determinantes sobre o papel funcional do poder público.

Outra relação de conflito seria a barganha eleitoreira. A empresa privada se aproxima do poder municipal em busca de compensações e, a partir da troca do apoio político, passa a agir livremente em função do lucro desejado, mesmo que seja em detrimento do desenvolvimento equilibrado da cidade ou prejudicial à população.

A partir de todas essas considerações, pode-se concluir que as relações entre o mercado e o Executivo Municipal, se não forem dotadas de instrumentos normativos de intenções claras, sem combinações duvidosas, colocam em risco o compromisso com o bom planejamento urbano e com o bem-estar coletivo. À luz dessa diretriz, conclui-se que intervenções urbanas, enquanto instrumento de controle do Estado sobre os interesses privados, raiz dos conflitos urbanos, podem significar o exercício pleno e franco de controle do poder público sobre mercado e propriedade privada, que são, por excelência, os principais promotores da especulação urbana. A confirmação única do desejo de alcançar objetivos públicos adequados, em princípio, torna o Executivo Municipal invulnerável, isento e capaz de produzir intervenções urbanas sólidas, mesmo contrariando e limitando os interesses particulares.

Nesse âmbito, para se auferir o grau de sucesso ou alcance efetivo de uma intervenção urbana é preciso saber claramente em qual contexto se originou e, em consequência, qual o resultado esperado. Desde a data da sua concepção até o período atual de vigência, qualquer falha ou simples dúvida em relação à sua criação, razão de existência ou funcionalidade pode colocar em risco ou inviabilizar a efetividade e sustentabilidade da intervenção urbana.

A reestruturação, requalificação ou replanejamento do espaço urbano coletivo, vistos como métodos sistemáticos de gerir as mudanças, segundo afirmativa de Güell (1997), devem sempre acontecer de forma ampla, geral e integrada ao próprio desenvolvimento da visão de cidade. A constatação remete ao conceito da Teoria Geral dos Sistemas, em que processos de intervenção normativa localizada jamais vão agir isoladamente e que sempre vão interagir com o ambiente do entorno, havendo, com certeza, um fluxo constante de expansão, interação, informações, influências ou efeitos. A concepção ou implantação de uma intervenção urbana necessita ser pensada como uma operação que faz parte de um sistema maior em que o conflito aconteceu porque um setor urbano funcionando isoladamente não conseguiu a conciliação necessária. Como os sistemas sempre tendem ao equilíbrio, seguramente, a intervenção perderá a conotação localizada. Já que os setores urbanos são interdependentes e interagem entre si, tais situações são fundamentais para o funcionamento da cidade como um todo. Esse raciocínio conduz à consideração de que as funções dos setores urbanos se sobrepõem umas às outras ou acontecem ligadas de maneira estrita, tal como, segundo Capel (2005), em uma “metástase positiva”.

As intervenções propostas nos sistemas urbanos, mesmo em caráter localizado, procuram promover uma reestruturação do desenho urbano para conciliar um conflito qualquer, seja por excessivo adensamento construtivo ou populacional, seja por preservação de áreas com importância histórica, artística ou ambiental. Enfim, constituem uma ação sobre as áreas que abarcam, como forma de solução aos diversos conflitos urbanos. Preventivamente, deverão ser

planejadas visando ao aproveitamento das potencialidades locais e depois como solução integrada e abrangente. Segundo Castells (2002), todos os sistemas estruturais possuem em seu âmago subsistemas de práticas homogêneas ligadas à estrutura maior, pois atuam segundo as mesmas leis. Neste sentido, o urbano deve ser entendido como um sistema estrutural único.



3 A “Lei dos Doze Bairros”

O capítulo compreende uma sistematização de informações, que, por sua vez, são resultados de pesquisa documental, para contextualizar a “Lei dos Doze Bairros”, enquanto instrumento da pesquisa, no tempo e no espaço. Assim, descreve a sua apreensão, como entremeio físico e temporal à cidade do Recife, dadas as suas condições. Primeiro por se constituir um recorte da cidade e segundo por sua representação de estudo de caso, onde, para as duas situações, a Lei é analisada como uma parte chave e crucial de um todo. Inicialmente, o capítulo focaliza um panorama sobre a cidade do Recife. Após a visão desse perfil, o texto enfoca a evolução urbana e a verticalização da cidade, traçando em paralelo a sua convivência com as diversas leis de uso e ocupação do solo. O paralelo visa à analogia do que foi a convivência da cidade com a verticalidade e os seus impactos. Esta comparação torna-se necessária para se entender desde a inicial e possível coexistência fleumática com a verticalização até o surgimento da demanda do seu controle através de um instrumento normativo. A principal fonte de pesquisa explorada é a Prefeitura da Cidade do Recife, através do seu site e dos demais elementos existentes em seus arquivos e bancos de dados, disponibilizados ou na internet, em sua página oficial, ou em suas Secretarias e os seus demais órgãos e pastas componentes. O levantamento das informações envolve um período desde o início do século XX até os dias atuais, por assinalar o processo de verticalização do Recife. Após descrita e caracterizada a situação do ambiente maior, formado pela cidade do Recife, que lhe é remanescente, o capítulo descreve a arquitetura da Lei. Primeiro através de um breve histórico enfocando a memória que se encontra registrada e disponível para pesquisas sobre a sua implantação, depois realizando uma análise comentada sobre o teor do seu texto. Ao final, após haver contextualizado a Lei, o capítulo experimenta uma apreciação crítica lançando considerações sobre a sua configuração, enquanto instrumento de raciocínio e análise da pesquisa.

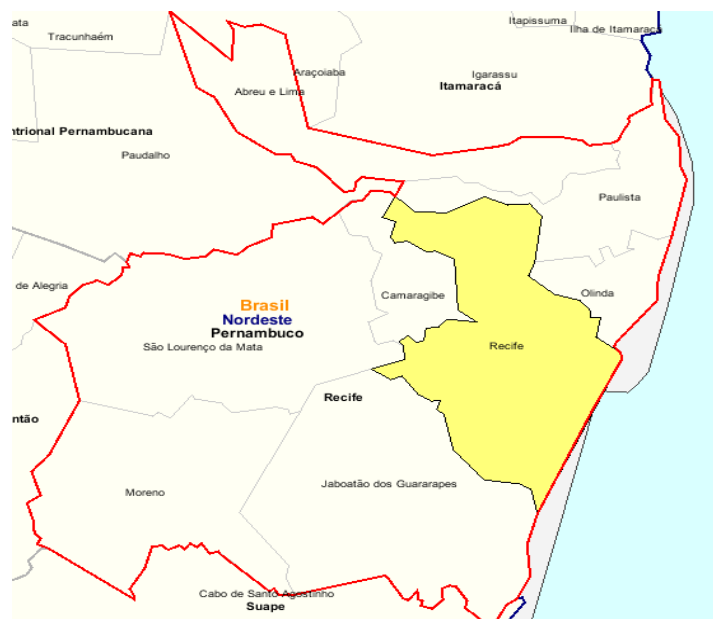
3.1 O perfil da cidade do Recife

A cidade do Recife é a capital do Estado de Pernambuco e está situada em posição central do litoral da região Nordeste do Brasil. Possui população de 1.537.704 habitantes (IBGE 2010) distribuídos em 218,50 km² do que decorre uma densidade demográfica de 7.037,61 hab/km². Segundo o mesmo censo do IBGE (2010), a cidade possui 470 896 domicílios particulares permanentes com média de 3,26 pessoas por domicílio e apresenta taxa média geométrica de crescimento da população (2000/2010) de 0,78 % a.a.

Está localizada às margens do Oceano Atlântico e em seu território acontece o encontro das bacias de vários rios, com destaque para os rios Capibaribe e Beberibe, que vêm desaguar todos naquele oceano. Essa situação de delta, cortada por rios, interligada por pontes, com extensos canais, grande presença de ilhas e uma vegetação de mangues vai particularizar e marcar a sua geografia.

É a terceira maior cidade do Nordeste e a nona do Brasil em população e possui os limites e confrontos conforme representados na Figura 02.

Essas divisas de vizinhança com o oceano e outros municípios pernambucanos terminam por confinar o seu território a uma área definida e limitada, com ocupação territorial unicamente urbana. Essa situação faz com que a cidade não possua grandes espaços horizontais para sua expansão e o consequente crescimento nessa direção. Essa realidade vem provavelmente colaborar na sua contínua perda de posição em número de habitantes em relação ao *ranking* de outras cidades brasileiras nos últimos anos e indicar uma tendência para seu crescimento, através da verticalização.



Ao Norte: Com os municípios de Olinda e Paulista.

A Oeste: Com os municípios de São Lourenço da Mata e Camaragibe.

Ao Sul: Com o município de Jaboatão dos Guararapes.

A Leste: Com o oceano Atlântico.

Figura 02 - Limites e confrontos do Recife.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife - www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

O Recife apresenta a menor área de ocupação entre as dez mais populosas cidades brasileiras, menos de 1/3 da cidade de Salvador, por exemplo, de acordo com a Tabela 01. Apresenta também o menor índice de projeção de crescimento entre as maiores cidades do Nordeste brasileiro e perde apenas para a cidade do Rio de Janeiro e Porto Alegre em nível nacional. Como já observado, a situação territorial confinada, sem presença de área rural para expansão, tanto condiciona a cidade ao crescimento através da verticalidade, em vista da sua densa e atual ocupação física, restando poucas áreas ainda vazias em seu território para ocupação, quanto “exporta” seus habitantes para as cidades circunvizinhas que são classificadas como cidades dormitórios.

Sua economia é majoritariamente baseada em prestação de serviços, com participação de 83% nas riquezas produzidas pelo município e possui um Produto Interno Bruto – PIB de R\$ 24,8 bilhões de reais. O IBGE (2010) aponta um rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes de R\$ 3.755,53 reais.

Tabela 01

Indicadores das dez maiores cidades brasileiras em população:

INDICADORES DAS DEZ MAIORES CIDADES BRASILEIRAS EM POPULAÇÃO						
POSIÇÃO <i>ranking</i> IBGE	IDH - PNDU Posição 2010	CIDADE	ÁREA (Km ²)	POPULAÇÃO ano de 2010	DENSIDADE hab/Km ²	PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO
01	0,805 (028)	São Paulo	1 521	11 253 873	7 398	1,05
02	0,799 (045)	Rio de Janeiro	1 200	6 320 446	5 266	1,01
03	0,759 (383)	Salvador	693	2 675 656	3 859	1,07
06	0,824 (009)	Brasília	5 800	2 570 160	445	1,08
05	0,754 (467)	Fortaleza	314	2 452 185	7 786	1,04
04	0,810 (020)	Belo Horizonte	331	2 375 151	7 167	1,04
09	0,737 (850)	Manaus	11 401	1 802 014	158	1,09
07	0,823 (010)	Curitiba	435	1 751 907	4 027	1,05
08	0,772 (210)	Recife	217	1 537 704	7 040	1,03
10	0,805 (028)	Porto Alegre	497	1 409 351	2 837	1,02

Fontes: IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2010/ PNUD Ranking IDHM 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE www.ibge.gov.br consulta em 03.04.2014Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD 2010 www.pnud.org.br consulta em 03.04.2014.

A cidade possui clima quente e úmido com temperatura média de 25,2° C e altitude de apenas quatro metros acima do nível do mar. Está situada à latitude de 8°04'03" S e longitude de 34°55'00" W.

O Recife totaliza uma distribuição territorial formada por 94 bairros, delimitados pelo Decreto Municipal 14.452/88. Nestes bairros se encontram também assentadas 63 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, que são áreas habitacionais de população de baixa renda, surgidas espontaneamente, existentes, consolidadas ou propostas pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária, segundo a Lei Municipal 16.176/96. O bairro mais populoso é o de Boa Viagem, com 122 922 habitantes (IBGE 2010) e a cidade possui 97,45% dos seus domicílios ligados à rede de abastecimento de água, 99,92% com energia e a coleta domiciliar de lixo atinge 97,67% do município, conforme dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil para 2013, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

De acordo com a Lei Municipal 16.293/97 o Recife foi dividido em seis grandes regiões chamadas de Regiões Político Administrativas - RPA, conforme Figura 03. São circunscrições administrativas municipais que não possuem personalidade jurídica, sendo, nada mais, nada menos, do que unidades administradas pelo Executivo Municipal, como fruto do princípio da

desconcentração administrativa (FERRARI,2005). A base da divisão para cada RPA seria um conjunto de bairros, sendo elas:

RPA 1 – Região Centro:

01 - Recife.
02 - Santo Amaro.
03 - Boa Vista.
04 - Soledade.
05 - Santo Antônio.
06 - Paissandu.
07 - Ilha do Leite.
08 - Coelhos.
09 - Ilha Joana Bezerra.
10 - São José.
11 - Cabanga.

RPA 2 – Região Norte:

12 – Torreão.
13 – Encruzilhada.
14 – Rosarinho.
15 – Ponto de Parada.
16 – Hipódromo.
17 – Campo Grande.
18 – Peixinhos.
19 - Campina do Barreto.
20 – Arruda.
21 – Bomba do Hemetério.
22 – Alto Santa Teresinha.
23 – Água Fria.
24 – Fundão.
25 – Cajueiro.
26 – Porto da Madeira.
27 – Beberibe.
28 – Linha do Tiro.
29 – Dois Unidos.

RPA 3 – Região

Noroeste:

30 – Derby.

31 – Graças.
32 – Espinheiro.
33 – Aflitos.
34 – Jaqueira.
35 – Tamarineira.
36 – Parnamirim.
37 – Santana.
38 – Casa Forte.
39 – Poço da Panela.
40 – Monteiro.
41 – Alto do Mandú.
42 – Casa Amarela.
43 – Mangabeira.
44 – Alto José do Pinho.
45 – Morro da Conceição.
46 – Alto José Bonifácio.
47 – Vasco da Gama.
48 – Macaxeira.
49 – Apipucos.
50 – Sítio dos Pintos.
51 – Dois Irmãos.
52 – Córrego do Jenipapo.
53 – Nova Descoberta.
54 – Brejo do Beberibe.
55 – Brejo da Guabiraba.
56 – Passarinho.
57 – Guabiraba.
58 – Pau Ferro.

RPA 4 – Região Oeste:

59 – Ilha do Retiro.
60 – Madalena.
61 – Prado.
62 – Zumbi.
63 – Torre.
64 – Cordeiro.

65 – Torrões.
66 – Engenho do Meio.
67 – Cidade Universitária.
68 – Iputinga.
69 – Caxangá.
70 – Várzea.

RPA 5 – Região

Sudoeste:

71 – Curado.
72 – San Martin.
73 – Bongí.
74 – Mustardinha.
75 – Mangueira.
76 – Afogados.
77 – Jiquiá.
78 – Estância.
79 - Jardim São Paulo.
80 – Sancho.
81 – Totó.
82 – Coqueiral.
83 – Tejipló.
84 – Barro.
85 – Areias.
86 – Caçote.

RPA 6 – Região Sul:

87 – Cohab.
88 – Jordão.
89 – Ibura.
90 – Ipsep.
91 – Boa Viagem.
92 – Imbiribeira.
93 – Pina.
94 – Brasília Teimosa

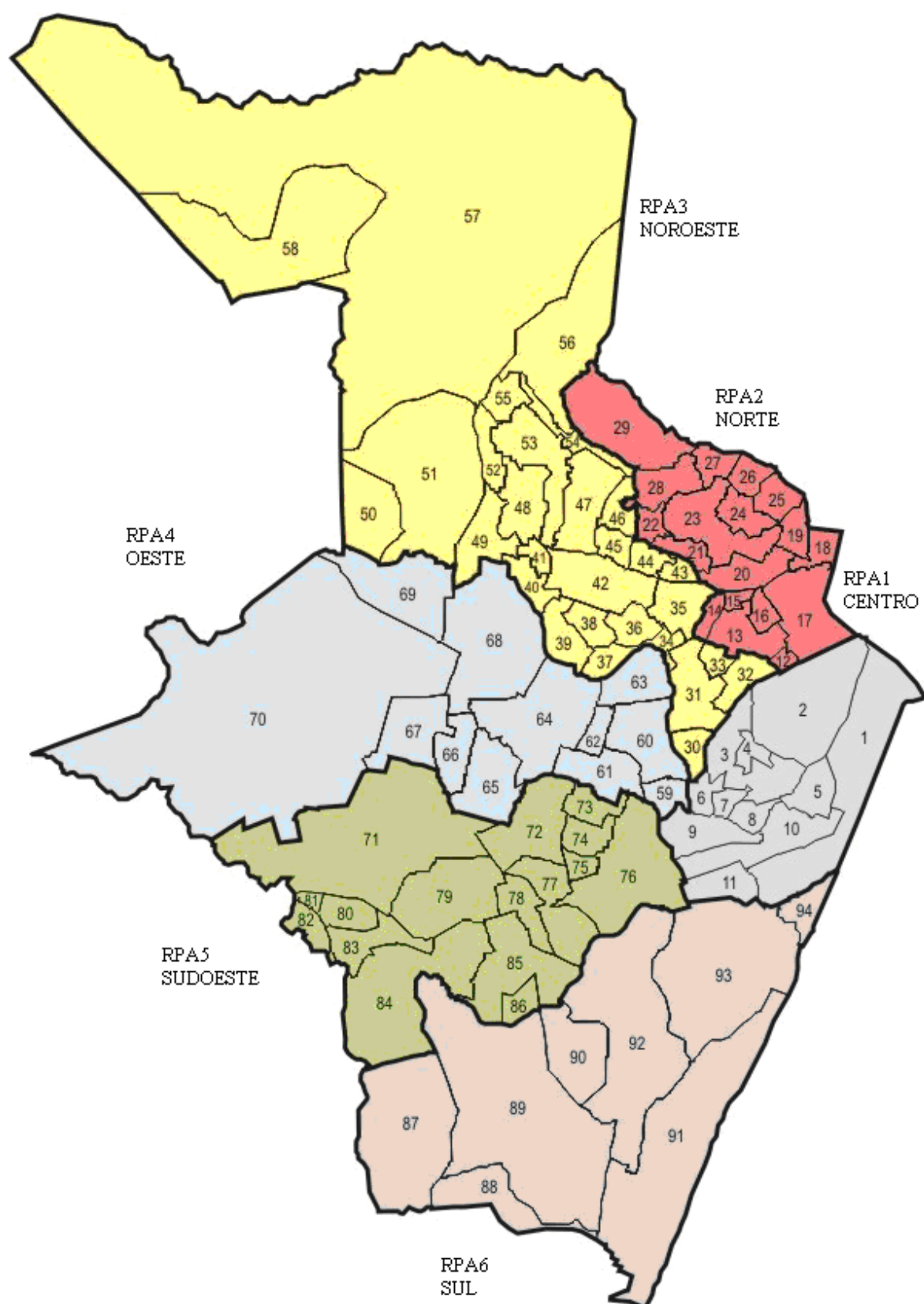


Figura 03 - Localização dos 94 bairros e das 06 RPA do Recife.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

As Regiões Político-Administrativas – RPA descritas, nas quais foi dividido o espaço urbano do município, atendem ao estabelecido no artigo 88, § 1º e 2º da Lei Orgânica do Recife que determina:

§ 1º - Para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e de planejamento governamental, o Município será dividido em regiões político-administrativas na forma da Lei.

§ 2º - Na definição das regiões político-administrativas devem ser observadas as legislações pertinentes e assegurada a unidade histórico-cultural, demográfica, social e econômica do ambiente urbano.

Esta divisão do território da Cidade do Recife também atende à determinação estabelecida no Plano Diretor da Cidade do Recife – PDCR assim instituída:

Art. 167. O espaço de atuação da Prefeitura do Recife será dividido em Regiões Administrativas geridas por unidades administrativas desconcentradas e com dotação orçamentária;

Parágrafo Único. As unidades administrativas desconcentradas exercerão as atividades de operação, manutenção, e conservação dos sistemas de infraestrutura urbana e prestação de serviços.

3.2 A evolução urbana da cidade do Recife

Segundo registra Cavalcanti et al. (1971), toda formação histórica pernambucana, como de resto, a do Nordeste brasileiro, confunde-se com a própria história do açúcar. A evolução urbana da cidade do Recife também vem refletir os vários ciclos daquele produto e se inicia quando, segundo Mota & Silva (1998) e Siebert (2001), o reino de Portugal depois da descoberta do Brasil, no ano de 1500 e para garantir a sua posse, começa a enviar expedições à colônia, primeiro do tipo exploratória, depois como guarda-costas, para proteger o litoral brasileiro que vinha sendo assiduamente visitado por estrangeiros em busca do pau brasil, peles de animais e outros produtos da terra.

Essas expedições fundaram as primeiras feitorias, ou postos comerciais em terras do atual Estado de Pernambuco, nos Municípios de Itapissuma e da Ilha de Itamaracá. Nessas

feitorias ficaram alguns portugueses que com o tempo foram aprendendo a língua dos índios e observando e adotando alguns dos costumes e hábitos locais.

Em 1534, o rei de Portugal, segundo Carvalho (1999) e Siebert (2001), com base em uma experiência já bem sucedida na Ilha da Madeira, decidiu dividir o Brasil em grandes lotes de terra que ficaram conhecidos como as Capitanias Hereditárias, primeira tentativa sistemática de colonização. A capitania de Pernambuco foi doada a Duarte Coelho Pereira, que chegou trazendo sua família e instrumentos agrícolas, armas e materiais de construção.

Assim, segundo Siebert (2001) os colonizadores portugueses garantiram a posse da terra e utilizando escravos índios e negros iniciaram a derrubada das matas nativas e a cultivar a cana-de-açúcar. Depois, começaram a construir na região, a indústria do açúcar, com seus canaviais, seus fornos, seus banguês, suas casas de purgar e suas casas-grandes e senzalas. E as grandes embarcações começaram a cruzar o Oceano Atlântico levando carregamentos de açúcar e outras especiarias. Até o final do século XVI, Pernambuco passou a ser a mais rica colônia de Portugal sendo a sede da indústria açucareira de toda a região do Nordeste.

Ainda segundo Siebert (2001), por sua vez uma povoação, chamada por Duarte Coelho como “Arrecife dos Navios”, em sua carta foral de 12 de março de 1537 enviada ao rei de Portugal, D. João III, vinha a ser o porto principal da capitania. Sua importância, enquanto atracadouro natural crescia porque o porto de Olinda, no Varadouro, além de pequenas dimensões não possuía profundidade para receber grandes embarcações e era utilizado somente por pequenos barcos de fundo chato e adequados para navegação apenas em águas fluviais. Portanto a citação como: “Arrecife dos Navios” por Duarte Coelho, em sua carta foral de 12 de março de 1537, se torna o registro oficial como o início da cidade do Recife, embora o lugarejo já existisse.

Segundo Cavalcanti et al. (1971), essa povoação nasceu e crescia em função daquele seu porto natural e se encontrava instalada em uma estreita península, foz do Rio Capibaribe,

formada pelo depósito de areias trazidas pelo rio e pelas correntes marítimas e onde se situa atualmente o bairro do Recife. Possuía vários armazéns, principalmente de açúcar, crescia em torno de uma igreja, a do Corpo Santo e era habitada por marinheiros, carregadores e pescadores que moravam em habitações improvisadas de palha na extremidade sul daquela península. Segundo estes mesmos autores, à época, ao contrário de Olinda – local de moradia da aristocracia do açúcar – que era relativamente bem organizada, o Recife ainda era um povoado feio: águas paradas, malcheirosas e lama faziam parte da sua paisagem e assim permaneceria sendo também dependente de Olinda, até a chegada dos holandeses.

Segundo Carvalho (1999), Dantas (2001) e Siebert (2001), a expansão e o crescimento da cidade do Recife continuariam a acontecer com a invasão de Pernambuco e a ocupação do Recife e Olinda pelos holandeses iniciadas em 1630. Já em 1631, os invasores abandonaram e destruíram Olinda, incendiando-a e se estabelecendo no Recife que passou então a ser a sede do governo holandês no Brasil. Olinda, destruída pelo fogo nunca mais conseguiu recuperar o seu prestígio e o Recife, em sua nova condição, recebeu um grande impulso de crescimento entre os anos de 1630 a 1654, período da intervenção holandesa. Seu auge de prosperidade seria atingido entre os anos de 1637 a 1644, período de governo de Maurício de Nassau. Com uma intervenção supostamente planejada por ele, a cidade do Recife atravessou as águas do rio Capibaribe, chegando à outra margem, de acordo com a Figura 04, onde foi iniciada a ocupação de um novo centro urbano, provavelmente projetado pelo arquiteto e engenheiro Pieter Post, na ilha de Antônio Vaz, chamada de Cidade Maurícia, atuais bairros de Santo Antônio e São José. Aí mandou abrir canais, construir jardins e calçar ruas. Também foram construídos duas pontes e dois palácios – o de Friburgo, também conhecido como Palácio das Torres e o Palácio da Boa Vista.

Após a expulsão dos holandeses, a aldeia portuária do Recife ia consolidando a sua expansão urbana principalmente crescendo através do povoamento dos seus diversos caminhos de acesso existentes na época e que se firmavam como vetores ou eixos de urbanização da vila.

Um desses caminhos seguia para o norte da estreita península, em direção a Olinda. Quando se construiu o Forte das Cinco Pontas, a sua ligação por dique ao Aterro dos Afogados, atual Rua Imperial, constitui-se em outra via de expansão. Outros caminhos seguiam para os diversos engenhos existentes à época como os da Torre e da Madalena e para o Arraial do Bom Jesus, povoação fundada pela resistência pernambucana aos holandeses, na margem esquerda do Rio Capibaribe, local onde hoje se encontra o Sítio da Trindade, situado no atual bairro de Casa Amarela. Os constantes e sucessivos aterros iam paralelamente também contribuindo para ampliação das áreas já construídas, tanto no território da estreita península, como na Ilha de Antônio Vaz e nas imediações das áreas em torno do porto (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2007).

O Recife progredia e, no começo do século XVIII, representava o comércio mais importante do Nordeste, mas, segundo Mota & Silva (1998), continuava na condição política de simples povoação e estava sujeita à administração de Olinda, que era a capital da capitania e já possuía o título de cidade.

Finalmente, em 18 de novembro de 1711, com o nome de Santo Antônio das Cacimbas do Recife do Porto, a vila estava instalada, com uma câmara municipal funcionando e um pelourinho construído - poste de pedra em praça pública e símbolo de poder municipal - pela intervenção do governador da capitania.

Desde então a vila foi ganhando cada vez mais importância, com: intenso comércio; grande movimento de navios em seu porto; importando, exportando produtos; financiando as safras dos engenhos; expandindo a sua malha urbana (MOTA & SILVA, 1998).

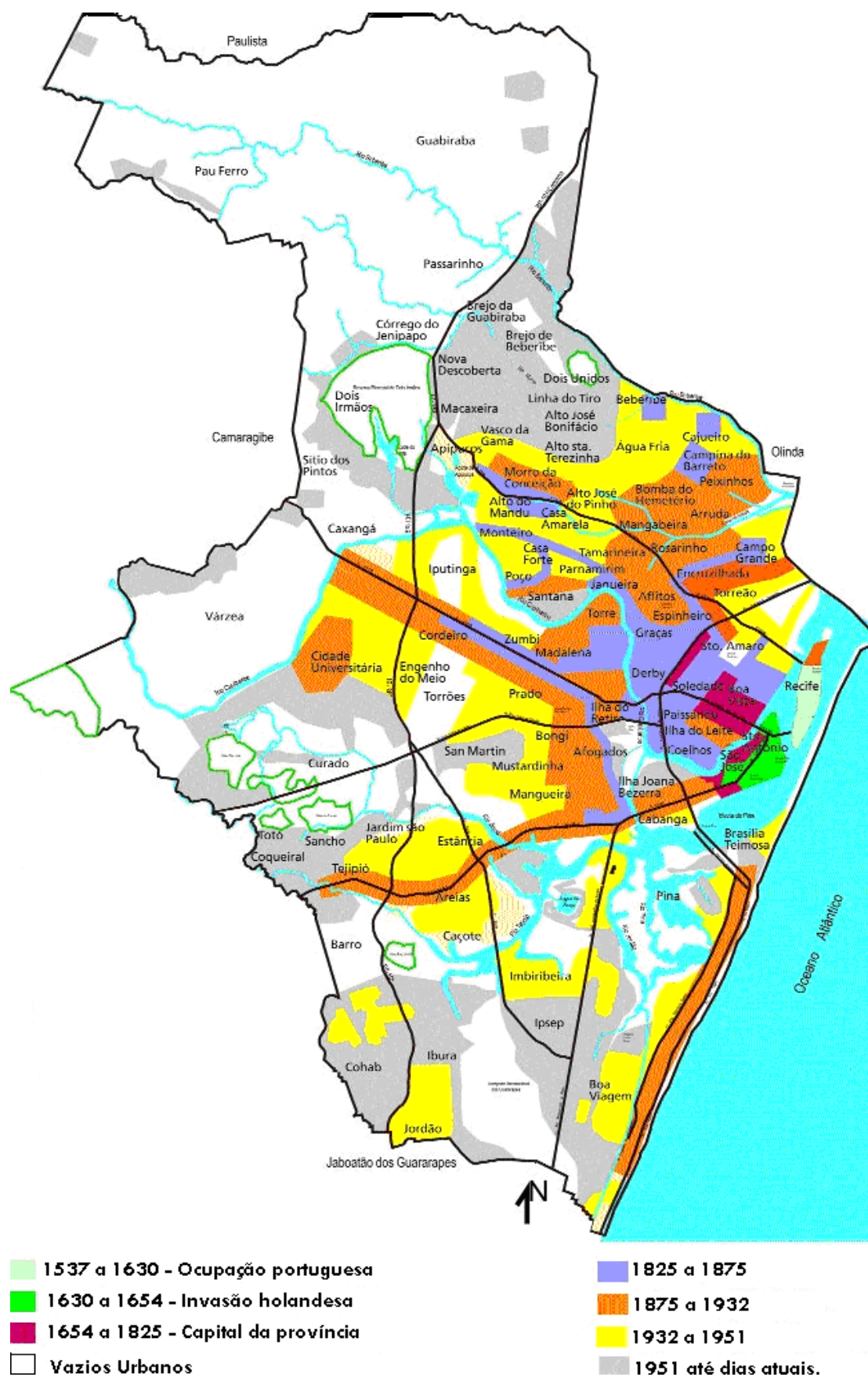


Figura 04 - Mapa de expansão urbana do Recife.

Fonte: DIÁRIO DE PERNAMBUCO - Caderno especial: Como o Recife virou o Recife. Recife, 30 de março de 2007.

Pernambuco se beneficiou muito com a nova abertura ao comércio exterior decretada por D. João VI, rei de Portugal e viu crescer mais ainda o movimento comercial do porto do Recife. Segundo Mota & Silva (1998), o Recife possuía naquela época 25 mil habitantes e era um dos portos de maior movimento comercial do Brasil com a exportação do açúcar e do algodão. Os bairros de Santo Antônio e de São José na ilha de Antônio Vaz começam a apresentar sinais de saturação e a expansão começa a chegar ao outro lado do Rio Capibaribe, no atual bairro da Boa Vista e seus arredores. Também o atual bairro de Santo Amaro começava a apresentar dispersas habitações e sítios.

Em 15 de fevereiro de 1827, durante o primeiro reinado do Brasil, o Conselho Geral da Província de Pernambuco aprovava a transferência da capital para o Recife já realizada pelo governo da província desde maio de 1825 (DANTAS, 2006), (SIEBERT, 2001).

Durante o segundo reinado, entre 1838 a 1844, a província de Pernambuco foi administrada por Francisco do Rego Barros, o Conde da Boa Vista e o Recife conheceu outro período de progresso e muitas melhorias urbanas. Entre as construções deste período, estão: o cais do ancoradouro do porto; o Teatro Apolo; o Palácio das Princesas - sede atual do governo do Estado e o início das obras do Teatro de Santa Isabel. Foram abertas novas ruas e estradas, reconstrução da Ponte da Boa Vista, as casas receberam numeração e foi iniciado o serviço de abastecimento de água do Rio Beberibe para o Recife. Outro governador da província, Henrique de Lucena – o Barão de Lucena – no período de 1872 a 1875 fez também uma excelente administração promovendo avanços, modernização e progressos à cidade: construiu pontes, abriu estradas, calçou ruas e construiu o atual Mercado de São José (DANTAS, 2006).

Até 1932, a área central do Recife tornou-se cada vez mais adensada e a expansão urbana da cidade foi facilitada por novos meios de locomoção e transporte que permitiram o acesso fácil e o povoamento dos seus locais mais distantes. A cidade continuou crescendo, agregando pequenos aglomerados e tomando várias direções, tanto ao norte, na direção de Santo Amaro,

quanto a oeste ao longo da estrada da Caxangá e ao sul ao longo das novas avenidas José Rufino e Boa Viagem (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2007).

Dentro deste período, com obras iniciadas em 1909, muitos prédios, durante cinco anos, foram destruídos no bairro do Recife para a melhoria da área portuária. E este bairro ganhou nova configuração, totalmente reurbanizado, com novas ruas, avenidas e armazéns e se firmando cada vez mais como local portuário e entreposto comercial (LUBAMBO, 1991).

Com essas obras de reforma que visavam à melhoria do porto e a visível especialização comercial tanto do centro quanto do bairro do Recife, parte dos moradores, inclusive os de baixa renda, foram se deslocando daí para outros bairros onde havia predominância de moradias residenciais (ROLIM, 1999).

Os mocambos, ou aglomerado de barracos e favelas como são chamados atualmente, se encontravam distribuídos por toda a cidade, assumindo as características da citação de Dallari e Ferraz para situações semelhantes: enredados na contradição entre cidade legal e cidade ilegal (DALLARI & FERRAZ 2006).

Começaram então as campanhas para erradicação dos mocambos e, em 1939, surgiu a Liga Social Contra o Mocambo e mais tarde em 1945, o Serviço Social Contra o Mocambo, ambos do governo do Estado de Pernambuco, cuja perspectiva era a de livrar a cidade do Recife da desagradável paisagem dos mocambos nas zonas centrais e parte da população despejada começou a ocupação dos morros do Recife (ROLIM, 1999).

A planície, incluindo os mocambos que aí permaneceram, se encontrava quase toda ocupada e a população de baixa renda encontrou nos morros, principalmente nas regiões próximas aos atuais bairros de Casa Amarela e do Beberibe que começavam a ser desmatados para receberem novas habitações, uma opção de moradia, implantadas desordenadamente e sem planejamento (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2007).

Até os dias atuais os morros foram sendo ocupados por toda a cidade, seja ao norte em todas as cercanias do bairro de Casa Amarela ou ao sul, em toda a região do bairro do Ibura. Os alagados, ao longo dos cursos d'água, foram ocupados na forma de palafitas. O Recife se expandiu tanto que ocupou toda a planície e os seus morros. As poucas áreas vazias que ainda estão desocupadas, na atualidade, recebem a devida proteção através de uma legislação preventiva urbana e ambiental.

Sem a opção da expansão territorial horizontal, predominância dos terrenos de mangues, alagadiços ou de aterros, portanto, não favoráveis ou de difícil urbanização, o Recife intensificou sua verticalização e a trazer junto as suas consequências: infraestrutura viária não existente ou prevista para o intenso trânsito de veículos trazido neste processo de ocupação; concentração populacional excessiva o que demanda intensos serviços dos vários atendimentos como o abastecimento de água, esgoto, transporte e energia elétrica.

3.3 A verticalização da cidade do Recife

À época da entrada em vigor da “Lei dos Doze Bairros”, a cidade apresentava em seu cadastro imobiliário, segundo a Secretaria de Finanças da Prefeitura da Cidade do Recife, um total de 308 337 imóveis, distribuídos conforme a Tabela 02:

Tabela 02

Quantidades de imóveis e distribuição por pavimentos para o Recife:

Cidade do Recife	QUANTIDADE DE PAVIMENTOS									
	Total		Até 01		De 02 até 04		De 05 até 15		Acima de 15	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
	308.337	100	162.724	53	72.243	23	45.546	15	27.824	9

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Cadastro Imobiliário 2000, Secretaria de Finanças.

Disponível em www.recife.pe.gov.br consulta em 18 de abril de 2007.

Este cadastro considerou apenas os imóveis legais, que possuem “habite-se” e foram cadastrados para fruto de arrecadação do IPTU. Até o ano de 2000, a cidade ainda apresentava um perfil de bastante horizontalidade, onde 53% dos seus imóveis se constituíam de apenas um

pavimento. Porém, percebe-se já um início de verticalização ao se observar que os edifícios com mais de cinco pavimentos ocupam 24% do cadastro, o que representa cerca de um quarto do total dos imóveis da cidade, conforme a Tabela 02.

Ainda segundo informação do cadastro da mesma Secretaria, para o ano de 2000, a cidade já possuía 89% dos seus imóveis edificadas. Este percentual evidenciava a necessidade de início de uma provável verticalização como caminho para o crescimento e a expansão da cidade, já que, à época, o município dispunha de apenas 11% do seu território com lotes vazios à espera de novas construções. Este percentual de ocupação atingia 95% na RPA1, Centro e 92% na RPA3, Noroeste. O adensamento na região central da cidade começava a se mostrar bem visível após os seus sucessivos anos de exploração e ocupação. Também os bairros do Derby, Graças, Aflitos e Espinheiro, principalmente, com a sua razoável concentração de imóveis começava a trazer sinais de saturação para RPA3, Noroeste.

Uma verticalidade premente torna-se mais visível ainda quando a cidade é estudada através das suas Regiões Políticas Administrativas (RPA) isoladas conforme a Tabela 03. Alguns dos seus bairros como Boa Vista, Boa Viagem, Graças, Aflitos e Espinheiro, que já apresentam uma expressiva concentração populacional, vão contribuir para elevar estes percentuais em sua respectiva RPA.

Tabela 03

Distribuição de imóveis por quantidade de pavimentos em cada RPA da cidade do Recife:

LOCAL	308.337 IMÓVEIS		PAVIMENTOS EM CADA RPA							
			Até 01		De 02 até 04		De 05 até 15		Acima de 15	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
RPA1 CENTRO	37.136	100	9.284	25	9.284	25	12.626	34	5.942	16
RPA2 NORTE	38.514	100	28.500	74	8.088	21	1.541	04	385	1
RPA3 NOROESTE	55.031	100	29.716	54	10.456	19	8.255	15	6.604	12
RPA4 OESTE	48.684	100	26.776	55	13.631	28	5.843	12	2.434	05
RPA5 SUDOESTE	46.331	100	37.528	81	8.340	18	463	01	0.00	00
RPA 6 SUL	82.641	100	30.577	37	22.313	27	17.355	21	12.396	15

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Cadastro Imobiliário 2000, Secretaria de Finanças.

Disponível em www.recife.pe.gov.br consulta em 18 de abril de 2007.

Conforme a Tabela 03, de imóveis por total de pavimentos e segundo sua RPA, as regiões Centro, Noroeste e Sul já apresentavam uma maior predominância dos edifícios altos,

representados por prédios com mais de quinze pavimentos, com respectivamente 16%, 12% e 15% cada uma. Ao se considerar grupo de edificações com mais de cinco pavimentos, os percentuais subiam respectivamente para 50%, 27% e 36% das edificações existentes em seu território no ano de 2000. Para a região Sul, o percentual já representava quase a metade da quantidade total dos imóveis e essa realidade era visível através da forte concentração de prédios existentes no bairro de Boa Viagem. Novamente os bairros do Derby, Graças, Aflitos e Espinheiro iam contribuir para os percentuais da região Noroeste apresentando uma razoável concentração de imóveis em altura.

Considerando a área construída, as regiões Sul e Noroeste ocupavam, no conjunto da cidade, as maiores áreas dos imóveis com mais de quinze pavimentos, com respectivamente 48% e 33% cada uma, diferente do Centro, com 12%, conforme Tabela 04.

Tabela 04

Imóveis por área construída em metros quadrados por total de pavimentos e segundo sua RPA:

LOCAL	ÁREA (Em milhões)		PAVIMENTOS							
	Abs.	%	Até 01		De 02 até 04		De 05 até 15		Acima de 15	
			Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Cidade do Recife	35.44	100	13.57	100	11.29	100	6.10	100	4.48	100
RPA1 CENTRO	5.57	16	1.27	9	2.37	21	1.41	23	0.52	12
RPA2 NORTE	3.24	09	1.96	15	1.06	10	0.17	3	0.05	1
RPA3 NOROESTE	6.80	19	2.17	16	1.84	16	1.32	22	1.47	33
RPA4 OESTE	5.39	15	2.60	19	1.80	16	0.72	12	0.27	6
RPA5 SUDOESTE	4.03	11	2.87	21	1.12	10	0.03	0	0.01	0
RPA 6 SUL	10.41	30	2.70	20	3.10	27	2.45	40	2.16	48

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Cadastro Imobiliário 2000, Secretaria de Finanças.

Disponível em www.recife.pe.gov.br consulta em 18 de abril de 2007.

A situação se explica por essas regiões concentrarem edificações de construção bem mais recente, portanto mais modernas e usando novas tecnologias de concreto. Este fato permitiu edifícios cada vez mais altos, alcançando até 30 pavimentos ou mais, totalizando, portanto, maiores áreas de construção, principalmente nos bairros de Boa Viagem e Casa Forte, ao contrário do Centro, com prédios mais antigos, mais baixos e com menos área construída.

Em termos absolutos, segundo o mesmo cadastro imobiliário da Secretaria de Finanças da Prefeitura do Recife e pela demonstração da Tabela 05, para um total de 35.436.635,56 de

metros quadrados construídos no município até o ano de 2000, novamente as regiões Sul e Noroeste aparecem com as maiores quantidades, sendo a primeira com 10.414.963,71 e a segunda com 6.787.494,02 metros quadrados, o que corresponde respectivamente a 30% e a 19% do total da cidade.

Tabela 05

Imóveis em percentuais de área construída em metros quadrados por pavimentos e segundo sua RPA:

LOCAL	ÁREA m ² (Em milhões)		PAVIMENTOS							
	Abs.	%	Até 01		De 02 até 04		De 05 até 15		Acima de 15	
			Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Cidade do Recife	35.44	100	13.57	38	11.29	32	6.10	17	4.48	13
RPA1 CENTRO	5.57	100	1.27	23	2.37	43	1.41	25	0.52	9
RPA2 NORTE	3.24	100	1.96	60	1.06	33	0.17	5	0.05	2
RPA3 NOROESTE	6.80	100	2.17	32	1.84	27	1.32	19	1.47	22
RPA4 OESTE	5.39	100	2.60	48	1.80	34	0.72	13	0.27	5
RPA5 SUDOESTE	4.03	100	2.87	71	1.12	28	0.03	1	0.01	0
RPA 6 SUL	10.41	100	2.70	26	3.10	30	2.45	23	2.16	21

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Cadastro Imobiliário 2000, Secretaria de Finanças.

Disponível em www.recife.pe.gov.br consulta em 18 de abril de 2007.

Pela Tabela 05, pode-se observar que em termos de área construída, o município do Recife já apresentava no ano de 2000, um percentual de 30% do total dos seus imóveis acima de cinco pavimentos, quantidade próxima de 1/3 da cidade. Em relação aos edifícios altos, com mais de quinze pavimentos, este percentual representava 13% do total absoluto da sua área construída o que representava cerca da décima parte da cidade. Em termos relativos, as regiões Sul e Noroeste vão aparecer como as mais representativas para os edifícios com mais de quinze pavimentos em suas respectivas RPA, sendo 21% e 22% respectivamente, índices bastante equilibrados entre as duas regiões.

A Figura 05 demonstra a distribuição de imóveis com mais de quinze pavimentos em relação à área construída e à RPA. As regiões Sul e Noroeste, com os maiores índices em termos de quantidade de edifícios altos, vão aparecer no mapeamento como as mais representativas.

A partir dos dados de arquivo do Cadastro Imobiliário da Secretaria de Finanças da Prefeitura da Cidade, percebe-se que o Recife tem encontrado na verticalização a alternativa para a sua expansão demográfica. Esse modo de crescimento se deve em parte aos limites e

confrontos com outros municípios pernambucanos que confinam o seu território a uma área de apenas 21 700 hectares. Devido a essa situação, a cidade não possui áreas horizontais suficientes para expandir-se, tendo-se a verticalidade como opção e tendência para seu crescimento.

Outra explicação para essa realidade é a crescente valorização imobiliária do solo, que provoca a necessidade artificial da sua multiplicação, fenômeno que também ocorre em outras cidades. Outro fator se refere às sucessivas legislações de uso e ocupação do solo da cidade, todas sem gabaritos inibidores à verticalidade. Finalmente, merecem destaque as modernas e inovadoras tecnologias construtivas que permitem edificações cada vez mais altas.

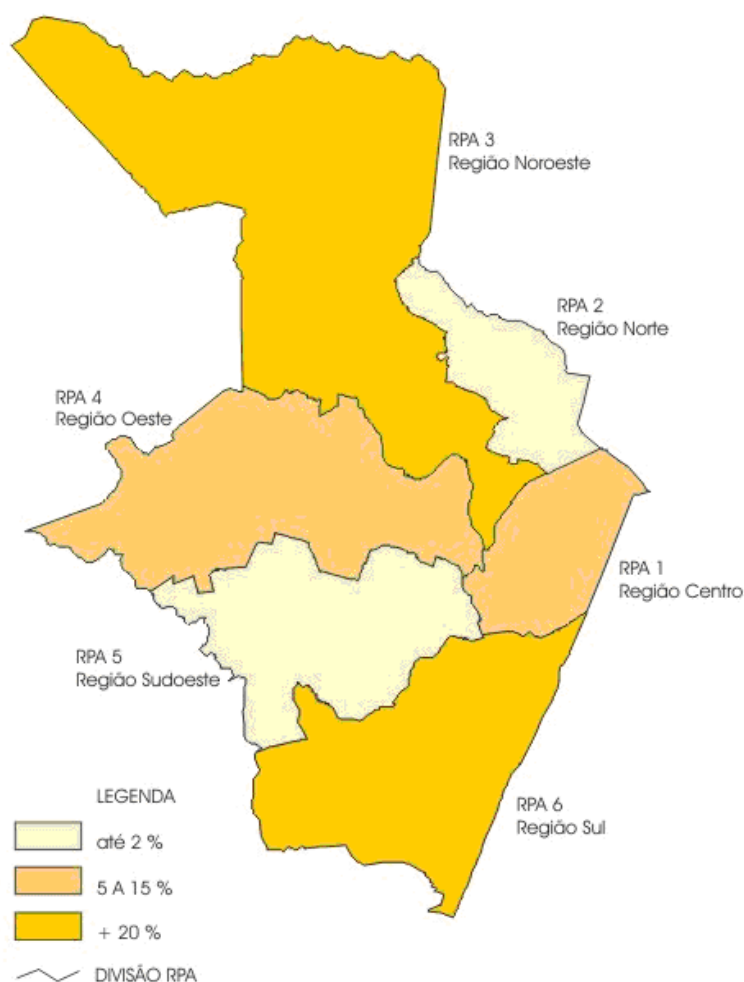


Figura 05 - Área construída por RPA para edifícios acima de 15 pavimentos no Recife.
 Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife - Cadastro Imobiliário 2000, Secretaria de Finanças.
 Disponível em www.recife.pe.gov.br consulta em 18 de abril de 2007.

De acordo com Moreira, o início dessa verticalização se deu com a aprovação dos primeiros edifícios a partir do ano de 1928. Conforme esse autor, a partir da década de 1940, as petições para construção desses edifícios cresceram e, no final daquela década, já eram numerosos no centro da cidade, conforme escreveu:

Pode-se considerar, neste momento (a década de 40), o início do processo de verticalização que tanto iria descaracterizar a paisagem urbana tradicional do Recife. [...] A aprovação dos primeiros edifícios altos do Recife data de 1928, evidenciando a tendência de verticalização das áreas centrais, a modernização dos equipamentos a partir do (início do) uso do elevador e a consolidação de um programa novo, os escritórios. A partir dos anos 40, as petições para construção de edifícios (altos) de escritórios nas áreas centrais da cidade crescem e, no final da década, já eram numerosos no centro da cidade. (MOREIRA, 2005 p.148).

Outro dado de relativa importância para se atestar o processo de verticalização da cidade se encontra em estudo apresentado no 47º Congresso Brasileiro do Concreto - IBRACON, em 2005. Neste estudo (FONTE et al, 2005) são levantadas características de 236 edifícios, admitindo-se como altura mínima a correspondente a 15 pavimentos, projetados por três escritórios de cálculo estrutural da cidade do Recife, no período de 1996 a 2003.

Além de ser um dado que confirma uma tendência para verticalização da cidade do Recife, o estudo traz em algumas de suas conclusões algumas novidades ou informações interessantes que distinguem e diferenciam a construção civil do Recife quanto aos seus edifícios altos no contexto nacional e mundial:

- A tendência de verticalização dos edifícios residenciais fez evoluir o número de pavimentos de 20, na década de 70 do século passado, a cerca de 50 nos dias atuais.
- A partir de 1996 houve forte aumento de altura destes edifícios.
- A maioria das edificações está compreendida na faixa de 16 a 21 pavimentos, entretanto, ocorre significativa quantidade de edificações acima de 30 pavimentos.
- O aumento de altura dessas edificações veio acompanhado de forte crescimento da esbeltez.
- Dos edifícios levantados neste trabalho, o de maior esbeltez, entre os construídos em outros países, foi o Petronas Tower, na Malásia com índice de esbeltez 9,8. Nos outros estados do Brasil, o mais esbelto foi a Garagem San Siro, na cidade de São Paulo, com índice 10 e no Recife um edifício que apresentou índice 14,4.

- Os edifícios modernos construídos no Recife, estão, pois, classificados entre os mais esbeltos do mundo, o que recomenda tecnologia de projeto e execução de alto nível, que leve em conta as peculiaridades dos mesmos e o tratamento como edificações especiais onde muitas das simplificações usuais e mesmo recomendações normativas de caráter geral, deixam de ter validade. (FONTE et al, 2005 p. XII.284).

O parâmetro esbeltez (λ) para o corpo rígido das edificações desse referido estudo é definido como a sua altura total (h) comparada com a sua largura média (l) e segundo as direções X e Y, pela equação: $\lambda_{x,y} = h/l_{x,y}$, adotando-se resultado acima de 6 como edifícios com padrão de alta esbeltez.

É sabido que o edifício *Petrona Tower*, na Malásia, com altura de 452 metros, o que equivaleriam a 150 pavimentos ou mesmo um outro edifício, a Torre Norte, na cidade de São Paulo, com altura de 180 metros, correspondentes a 60 pavimentos, incluídos no estudo, em muito suplantam em altura os edifícios da cidade do Recife, embora para os mesmos, com uma quantidade de 86 para um universo de 236 estudados tenham apresentado índice de esbeltez acima de 6. Daquele estudo seria interessante confirmar a afirmação de que “em Recife estão sendo construídos edifícios que devem ser incluídos entre os mais esbeltos do mundo”.

A Prefeitura da Cidade do Recife admite que no período entre o ano de 1996 até o ano de 2003, intervalo de tempo que compreende o referido estudo, cerca de 68% dos projetos aprovados eram para prédios acima de dezesseis andares, percentagem de verticalização que o município considerou altíssimo para o porte da cidade (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2007).

O porte esguio desses edifícios altos, em sua grande maioria, apresenta essa característica de esbeltez em comum como consequência de uma já tradicional legislação de uso e ocupação do solo da cidade do Recife. De fato, desde 1983, a partir da implantação da Lei Municipal 14.511, foi instituído um sistema de recuos para as edificações conhecido como “cone” ou afastamentos diferenciados. Tal sistema de distanciamentos lindeiros prossegue através da atual Lei nº 16.176/96 de Uso e Ocupação do Solo do Recife e funciona a partir de uma fórmula expressa pela seguinte equação:

$$R = Ri + (n - 4) 0,25,$$

Onde R = recuo, Ri = recuo inicial e n = número de pavimentos.

Consequentemente, quanto mais alta uma edificação, mais estreita será a sua lâmina, o que resulta no perfil de esbeltez típico dos prédios altos da cidade do Recife.

Quer seja pela pouca oferta de terrenos para novas construções, quer seja pelo caráter atrativo de algumas áreas da cidade ou pelas modernas e inovadoras tecnologias da engenharia civil que permitem construção de edifícios cada vez mais altos, a realidade do Recife vai evidenciando sua tendência de verticalização.

Como consequência, a cidade depara-se com excessiva concentração construtiva e de população em reduzidos espaços o que vem demandar mais quantidade de tráfego em seu não adequado sistema viário; exigência muito maior para suas redes de abastecimento d'água, esgoto, energia elétrica e outros serviços e que não foram devidamente programadas, calculadas ou dimensionadas para tal.

3.4 A verticalização e a legislação urbanística do Recife a partir do século XX

A marcante geografia da cidade do Recife, tanto atualmente, quanto ao longo de toda a sua história, foi um forte elemento coadjuvante na formação do seu desenho urbano. Parte da cidade está assentada em uma planície que é contornada por um cinturão de colinas que vão desde o norte, nas cercanias da cidade de Olinda, passando pelo oeste e indo até o sul, no bairro de Prazeres, na cidade de Jaboatão dos Guararapes. Na formação urbana da cidade, estes morros, que se situam na periferia, significaram opção de ocupação de moradias para as populações mais carentes quando a planície apresentou sinais de saturação (GUSMÃO et al, 2005).

Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife 67,43% da sua área territorial é ocupada por morros. A área restante é distribuída entre 23,26% de planície, 9,31% de aquáticas e os últimos 5,58% formam as Zonas Especiais de Preservação Ambiental – ZEPA.

Por esse quadro, conclui-se que parte da cidade do Recife encontra-se distribuída na planície, onde começou, e o restante nos morros que a envolvem em forma de arco circundante e que foram ocupados em época posterior.

Essa planície de formação aluvional com origem flúvio-marinha (GUSMÃO et al., 2005 ALHEIROS et al., 1995), por sua vez, constitui o território de desembocadura das bacias dos rios Beberibe, Capibaribe, Jaboatão, Jordão, Tejipió e Pirapama no oceano Atlântico. Essa situação de delta lhe concede características peculiares e o desenho de ocupação da cidade vai ser marcado tanto pela sinuosidade destes rios, quanto pela presença dos canais, aterros, ilhas, penínsulas, alagados e manguezais.

A cidade começou em uma faixa de terra onde atualmente se encontra o bairro conhecido como Recife Antigo (ROLIM, 1999). Daí foi se expandindo pela planície até a ocupação dos morros periféricos que marcam suas divisas com os municípios vizinhos. Sua legislação urbanística vem tentando acompanhar este crescimento com preceitos notadamente estabelecidos para duas áreas territoriais de ocupação populacional bem diferenciada: uma urbana que se constituía densamente ocupada e outra mais rarefeita que significava sua área de expansão conforme está referenciado por Melo ao afirmar que “a divisão da cidade em setores urbano, suburbano e rural define níveis gradativos de densidade, promovendo maior ocupação no setor urbano e ocupação rarefeita no setor rural.” (MELO, 2002 p. 33/34).

Dentro dessa evolução, sua legislação também se vê às voltas tanto com as preocupações que lhe são contemporâneas, a exemplo da devida organização do crescimento horizontal, quanto com os novos problemas, especialmente a verticalização das cidades a partir do século XX, conforme é assinalado por alguns autores:

O tema das densidades, que no início do século XX era circunscrito à questão da superlotação das moradias nos subúrbios populares, ganhou nova dimensão com a verticalização. A possibilidade de reproduzir o solo aparecia como a oportunidade de manter uma alta densidade – portanto, um alto rendimento econômico do solo – sem gerar superlotação. (ROLNIK, 2003 p. 190). A alta valorização dos terrenos é um fator condicionante, ao provocar a necessidade de criação de novos pavimentos para diluição dos custos do terreno pelo empreendedor. (BARBOSA, 2001 p.18).

Assim a cidade do Recife, notadamente a partir do século XX, também viu surgir uma nova necessidade de conjunção das suas leis, não só com a conciliação do ordenamento entre o seu ambiente urbano e a sua área de expansão, mas como também com o surgimento e a futura convivência com as torres comerciais e residenciais.

A Lei Municipal 1.051 de 11 de setembro de 1919 que inicia este ciclo de legislações no século XX, para sua efetividade, segue aquela ordem de setorização das cidades e divide o Recife em quatro perímetros radiais concêntricos: Principal; Urbano; Suburbano; e Rural, segundo o seu espaço construído, rarefeito e não construído.

Decretada por um “Concelho Municipal do Recife”, essa Lei veio confirmar uma divisão da cidade já estabelecida pela Lei 865/18, do ano anterior. Aquela divisão da cidade do Recife abrangia um “Primeiro Perímetro ou Principal” e um “Segundo Perímetro ou Urbano”, que juntos iriam formar a área urbana central quase ou totalmente ocupada, à época. Uma outra composta pelo “Terceiro Perímetro ou Suburbano” e o “Quarto Perímetro ou Rural”, por sua vez formavam a área de expansão da cidade, dividindo cada uma delas segundo preceitos e disposições. Essa divisão em perímetros seria de uma maneira simplificada, correspondente para o Perímetro Principal, como uma poligonal que saía do cais do porto, passando pela Duque de Caxias, Praça Maciel Pinheiro, Gervásio Pires, Princesa Isabel e terminando no Forte do Brum. O novo perímetro, ou Urbano, radial ao Principal, partia também do cais do porto, vinha até o Jiquiá, passava pela Estrada dos Remédios, José Osório, Amélia, Estrada do Arraial, João de Barros, Estrada de Ferro de Limoeiro indo também até o Forte do Brum. O terceiro perímetro ou Suburbano, radial ao Urbano, partindo também do cais do porto, passava pela Estrada dos

Remédios, Estrada Nova da Caxangá, Povoado de Apipucos, Tacaruna, Estrada para Campo Grande até o Forte do Brum, outra vez. Finalmente, o território restante da cidade iria compor o último perímetro, Rural, conforme está estabelecido na íntegra do artigo terceiro daquela Lei. Esse zoneamento da Lei Municipal 1.051/19 também foi analisado por Medina, que escreveu:

Havia neste zoneamento uma configuração de cidade rádio-concêntrica: um centro urbano densamente construído e habitado, detentor das principais atividades urbanas; um entorno urbano envolvendo esse centro principal, de densidade menor e com atividades mais específicas e localizadas, por sua vez, envolvido por uma área suburbana de ocupação mais rarefeita e de uso quase exclusivamente residencial, por fim uma área rural, onde as ocupações eram mais raras e predominava a paisagem natural/rural. (MEDINA, 1996 p. 55/56).

A Lei Municipal 1.051/19 em referência funcionava como um regulamento para a “Directoria de Obras, Viação e Patrimônio do Município do Recife”. Entre novidades, sobre os textos das legislações passadas, veio estabelecer algumas disposições para a altura máxima dos edifícios na cidade, conforme os seguintes artigos:

Artigo 80 – Nos edifícios construídos no alinhamento das vias públicas, a altura máxima será proporcional à largura das ruas sendo esta medida a meio da respectiva frente e entre os alinhamentos officiaes. A proporção será:

- a) 2 vezes no perímetro principal;
- b) 1 ½ vez no perímetro urbano;
- c) 1 vez no perímetro suburbano.

§ I - Em lotes de esquina, em vias de larguras diversas, a medida será feita pela via mais larga.

§ II - Nas praças será considerado como largura efficiente para todos os efeitos do presente Artigo, o espaço livre, normalmente à fachada do prédio, entre os alinhamentos officiaes.

Artigo 81 – Com o intuito de augmentar o número de pavimentos, poderão os prédios em vias públicas de menos de 15^m,00, ser recuados dos respectivos alinhamentos, de modo que a largura da rua augmentada do recuo seja de 9, 12 ou 15^m,00, ficando o proprietário com as seguintes obrigações:

- a) Construir um eirado descoberto ao nível do pizo da sobre-loja ou 1º andar, cobrindo toda a superfície recuada e fazendo-se repousar sobre pilares ou columnas;
- b) Incorporar a área de recuo à via pública, sem indemnisação alguma, deixando completamente aberta a respectiva arcaria;
- c) Revestir, decorar e conservar à sua custa o segundo plano previamente aprovado, as paredes lateraes em saliência com a nova frente, dos prédios confinantes, sem direito a reembolso, em caso de demolição das mesmas.

Portanto, pela primeira vez, as alturas máximas dos edifícios foram estipuladas em legislação para a cidade do Recife, e, sendo elas, diferenciadas em função da largura e

localização das ruas, seja no perímetro Principal, Urbano ou Suburbano. Seguindo a teoria geral das legislações urbanísticas referenciada, suas normas se relacionavam, portanto, aos espaços urbanos construídos, rarefeitos ou não construídos. A situação de recuos cobertos criados pelo artigo 81 se aplicaria, posteriormente, principalmente aos bairros de Santo Antônio e de São José, notadamente para a Avenida Guararapes que é bem marcada por essas galerias.

Até aquele ano de 1919, a legislação urbanística municipal para o Recife, a exemplo de todo o Brasil, funcionava dentro de um código de posturas que estabelecia uma diversidade significativa de normas para muitos assuntos e atividades, todos ligados à saúde pública, conforme referenciado por Medina:

As primeiras idéias sobre o Urbanismo estavam, basicamente, ligadas ao Higienismo e ao controle da saúde pública pela gestão do espaço público. Isto se traduzia em códigos de posturas municipais ou em intervenções pontuais no intuito de ‘desenhar’ os espaços do poder. (MEDINA, 1996 p.35).

Assim para o espaço urbano e para a construção dos edifícios, até então, os poucos preceitos estabelecidos nessa área tinham o fim especial de se conseguir a boa higiene em função da saúde coletiva. A Lei 1.051/19 delineia uma feição renovada quando se especializa, embora não constitua ainda um instrumento próprio para a regularização exclusiva do uso e ocupação do solo ao disciplinar também outras atividades das construções e instalações dos edifícios, quando estipulava por exemplo, normas pertinentes aos atuais códigos de obras:

Artigo 1º - As construções, reconstruções, reformas e concertos no Município do Recife ficam de ora em diante subordinadas às disposições da presente lei.

Essa Lei vai ter vários dos seus dispositivos alterados através de outras leis ou de decretos, sendo o mais importante o Decreto 374 de 12 de agosto de 1936, que revogou dispositivos da Lei 1.051/19, pois segundo o seu texto “não satisfazia os seus fins”. O Decreto divide a cidade em três zonas: primeira zona ou principal; segunda zona ou urbana e terceira zona ou suburbana. Durante muito tempo o Decreto 374 institucionalizou as construções na cidade do Recife e o limite de altura dos edifícios continuou sendo variável por zona, sendo o

gabarito máximo estabelecido, desde então, em 12 metros para a parte comercial da primeira zona. Mais tarde, em 1938, o Decreto 76 manteve essas mesmas três zonas do decreto anterior e criou uma quarta zona, ou zona rural.

Uma nova referência para gabarito dos prédios foi instituída depois, através do Decreto nº 27 de 15 de julho de 1946. Por este Decreto a altura máxima dos edifícios foi estabelecida para cada rua em particular, ou trechos delas, na zona comercial, chamadas de: “ruas principais da cidade”. Ali apareceram as ruas da Aurora, Imperatriz, Rua Nova, 1º de Março, Imperador, Conde da Boa Vista, Praça Joaquim Nabuco, Independência, entre outras. O gabarito máximo era de doze pavimentos para a Rua do Imperador e Martins de Barros. Para as demais ruas, ou trecho delas, um limite máximo entre seis e oito pavimentos. Para as ruas não listadas, portanto, não discriminadas, que significavam o restante da cidade fora das zonas comerciais dos bairros de Santo Antônio e da Boa Vista, o gabarito foi fixado em uma vez e meia a largura da rua.

A partir de 1961, o Recife recebeu uma nova legislação através do Código de Obras e Posturas, instituído pela Lei 7.427 de 19 de março de 1961. Com um teor consideravelmente extenso através dos seus 951 artigos, esta Lei veio dividir a cidade em três setores: Setor Urbano, Setor Suburbano, divididos por sua vez em zonas, e o Setor Rural. Essa Lei estabeleceu uma codificação das normas de urbanismo e obras e não especifica nenhum gabarito para as edificações. A Lei vigorou até o ano de 1983, tendo alguns dos seus dispositivos alterados por outras leis ou decretos.

Em 17 de janeiro de 1983, a cidade ganhou a primeira lei especializada em uso e ocupação urbana. Esse novo instrumento, instituído pela Lei 14.511, dividiu o Recife em várias zonas e setores com parâmetros urbanísticos diferenciados e definiu as diretrizes específicas e exclusivas para o uso e a ocupação do solo. A cidade foi assim dividida:

Artigo 5º - O território divide-se em duas áreas distintas:

Área de Expansão Urbana, considerada de interesse para fins de preservação natural, proteção especial e ocupação urbana de baixa densidade.

Área Urbana compreende a parte do território municipal delimitada para fins de ocupação urbana.

A Área Urbana por sua vez compreendia outras divisões, denominadas: Zonas de Atividades Múltiplas; Zonas Residenciais; Zonas Industriais; Zonas Especiais e Zonas Verdes. O gabarito para edifícios aparece somente como exceção, sendo estabelecido a total proibição do seu uso apenas dentro do perímetro das Zonas Especiais de Preservação, que se constituíam em áreas restritas e tombadas e integrantes das Zonas Especiais.

A Lei 14.511/83 foi revogada pela Lei nº 16.176/96 que regulamenta atualmente, o uso e a ocupação do solo para a cidade do Recife. Por essa Lei, a cidade, conforme demonstrado na Figura 06, encontra-se dividida em quatro macro-zonas:

Artigo 7º - O Território Municipal compreende as seguintes zonas:
I – Zonas de Urbanização Preferencial – ZUP;
II – Zonas de Urbanização de Morros – ZUM;
III – Zonas de Urbanização Restrita – ZUR;
IV – Zonas de Diretrizes Específicas –ZDE.

A atual Lei do Uso e Ocupação do Solo – LUOS, de nº 16.176, foi sancionada pelo Executivo Municipal em 09 de abril de 1996 e estabelece índices e restrições para cada uma dessas zonas. Como tal, a ZUP é dividida em ZUP 01 e possibilita alto potencial construtivo, com coeficiente de aproveitamento de lote igual a 4 e a ZUP 02 que possibilita um potencial construtivo médio, com coeficiente de aproveitamento de lote igual a 3. A ZUM é constituída por áreas que, por suas características geomorfológicas, exigem condições especiais de uso e ocupação do solo com baixo potencial construtivo. A ZUR, caracterizada pela ausência ou carência de infraestrutura básica e densidade de ocupação rarefeita, na qual será mantido um potencial construtivo de pouca intensidade de uso e ocupação do solo. Finalmente a ZDE que compreende as áreas que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores necessidade de proteção ambiental; ZEC – para as regiões com perfil caracterizado de uso e ocupação do solo formadas por: ZEPH – zonas com interesse em preservação do patrimônio histórico-cultural; ZEIS – áreas de interesse social; ZEPA – para locais com centralidade; ZEA – território que compõe o “cone” do entorno do aeroporto e a ZEAI – que envolve regiões que agreguem atividades do tipo industriais.

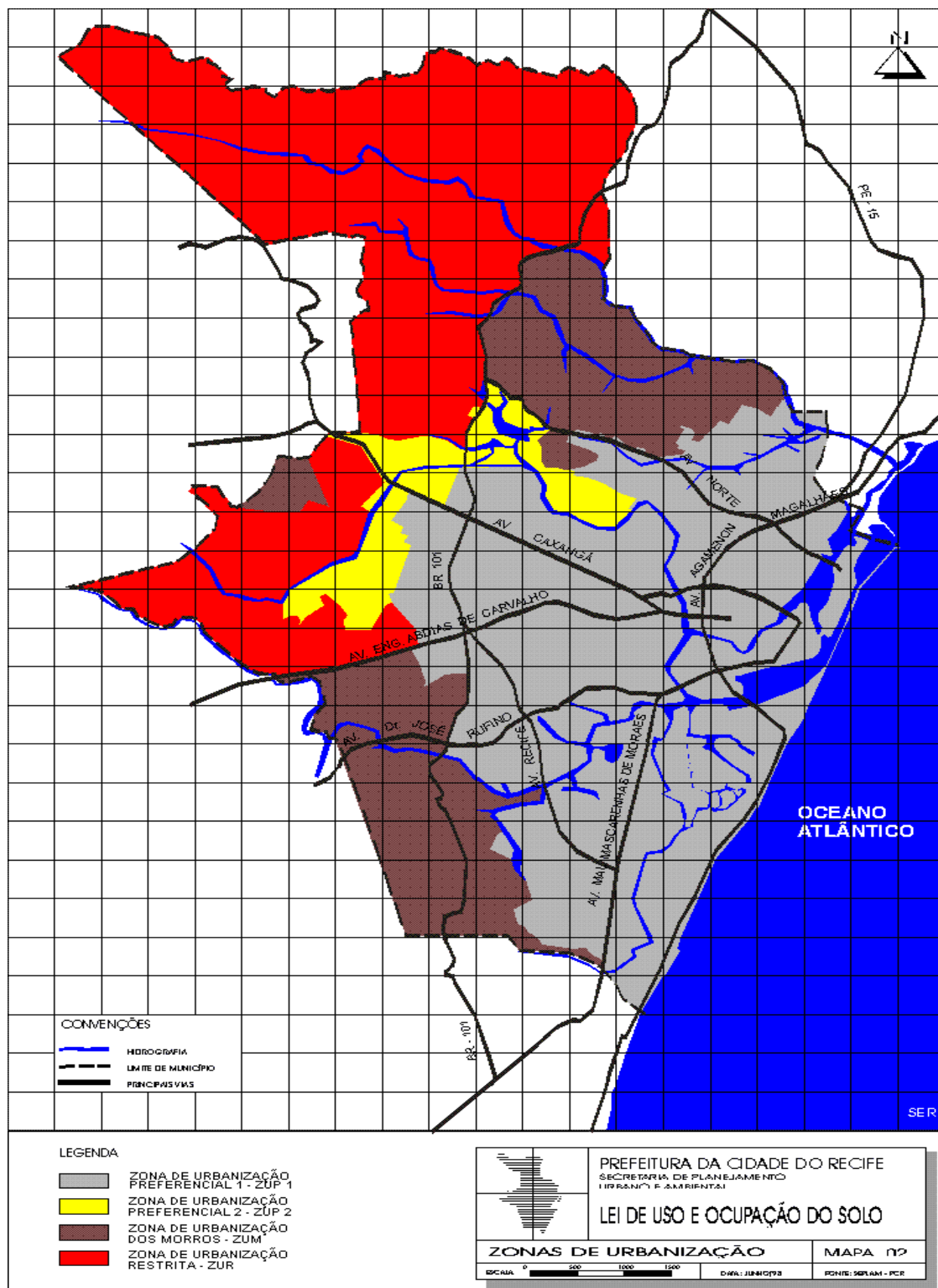


Figura 06 - Anexo da Lei 16.176/96 com o mapeamento da distribuição de Zonas de Urbanização.
Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 10/04/2014.

A Lei 16.176/96 simplificou alguns parâmetros, tornou-se mais flexível que todas as suas antecessoras, referindo-se ao planejamento adequado quanto ao uso e ocupação do solo, tendo como diretriz o desenvolvimento da cidade e uma boa política urbana. Essa visão da Lei tenta evitar e corrigir as distorções de um eventual crescimento caótico para a cidade do Recife e suas prováveis conseqüências sobre a cidade. Assim como os outros, nesse instrumento presente não foi estabelecido nenhum gabarito de limite de altura para os edifícios. A exceção fica por conta do cone do aeroporto e áreas de preservação. O potencial resultante para área construída vai ser conseqüência apenas dos seguintes parâmetros urbanísticos, variáveis por Zonas:

- I – Taxa de solo natural – TSN, que é um percentual mínimo da área do terreno que deverá permanecer em suas condições naturais, sem qualquer pavimentação, recebendo apenas vegetação;
- II – Coeficiente de Utilização do terreno – μ , que corresponde a um índice definido por setor e que multiplicado pela área do terreno vai resultar na área máxima de construção permitida para o lote;
- III – Afastamento das Divisas do Terreno – Af, que corresponde aos recuos progressivos em “cone” perante os terrenos lindeiros.

Conclusivamente, desde o ano de 1961, as sucessivas legislações urbanísticas para a cidade do Recife não estabelecem qualquer preocupação com verticalização e os seus efeitos e como tal, não instituem diretrizes para o seu controle, nem regulam gabaritos para as suas edificações. Atualmente, a cidade possui apenas duas áreas que estabelecem limites de altura de edifícios: uma classificada como Zona Especial do Aeroporto – ZEA, também conhecida como “cone” do aeroporto e integrante da Zona de Diretrizes Específicas – ZDE, portanto prevista na Lei 16.176/96 e regulamentada através da Lei 16.414/98. Outra, recente, constituída pela Área de Reestruturação Urbana – ARU, que envolve doze bairros contíguos da zona oeste da cidade e regulamentada pela Lei 16.719/01, conhecida como a "Lei dos Doze Bairros".

A “Lei dos Doze Bairros” estabeleceu um limite máximo de vinte pavimentos de altura para os novos prédios a serem edificadas em seu território de abrangência. Como tal, essa Lei

criou um precedente, embora limitado e localizado, às sucessivas legislações urbanísticas do Recife ao introduzir um limite de altura para as edificações como novidade normativa.

3.5 O histórico da “Lei dos Doze Bairros”

No final da década de oitenta do século XX, o bairro das Graças tornou-se um grande recanto boêmio da cidade do Recife. Principalmente as Ruas das Graças e Guilherme Pinto acolheram grande número de barzinhos, boates e restaurantes. Havia uma grande afluência de pessoas para o bairro à noite e essa profusão e agitação, que caracterizam as vidas noturnas, trouxeram muita poluição sonora, engarrafamentos de veículos, desentendimentos como consequência do excesso de consumo alcoólico e muitas ocorrências policiais. Alguns moradores do bairro visando a combater, ou minimizar esses descontroles, passaram a se organizar em grupos que foram cada vez mais se unificando, crescendo e se estruturando até compor uma grande e única associação de moradores do bairro intitulada “Graças a nós”. O movimento termina por dotar o bairro das Graças de uma aliança de moradores que passa a zelar pela tranquilidade, ordem e boa convivência. Essa noção de união, enquanto força, passou a constituir a ideia de reivindicação de direitos e consciência de civilidade, dotando os seus componentes de uma percepção de política de urbanidade e socialização que passou a guiar todos os demais passos de convivência e reivindicações para o bairro.

Outro embrião da “Lei dos Doze Bairros” surgiu também no final da década de oitenta, do século XX, com a construção de um edifício de dezessete andares à rua Dona Olegarina da Cunha, via limítrofe entre as entradas do Poço da Panela, bairro classificado como Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico – ZEPH e o de Santana, bairro com grande percentual da sua área territorial formada pelo Parque de Santana, classificado como Zona Especial de Preservação Ambiental – ZEPA 1. Segundo a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, nº 16.176/96, uma ZEPH é formada por sítios, ruínas ou conjuntos antigos, de

relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural e paisagística, cuja manutenção seja necessária à preservação do patrimônio histórico-cultural do município. A ZEPA 1 é constituída por todas as áreas verdes públicas, inclusive aquelas destinadas à recreação e lazer de uso comum.

Os moradores dessa área pressentiram essa edificação como uma primeira ameaça à tipologia construtiva do casario colonial e à preservação da área verde que compõem os dois bairros e sentiram necessidade de se organizarem para deter o avanço imobiliário. Como tal, criaram um movimento de resistência que foi denominado de “Amigos de Casa Forte” e que envolvia a comunidade dos moradores da classe média/alta da região, a paróquia da Matriz de Casa Forte, clubes, associações, instituições e representantes políticos.

Em resposta às várias manifestações e mobilizações de protesto e reivindicações desse movimento, o Executivo Municipal, ao final da década de noventa do século passado e através de um decreto, instituiu novos parâmetros urbanísticos para a região demarcada como polígono do bairro do Poço da Panela, em que limitava as novas construções ao máximo de sete pavimentos. Essa ocorrência representou a importância da força de união de uma comunidade para preservação dos seus sítios históricos e suas áreas verdes ao tempo em que instituía uma memória na coletividade sobre o consenso como determinante para triunfo no conflito entre o interesse fundiário particular e o bem estar público.

O percurso para a implantação da “Lei dos Doze Bairros” seguiu o processo de construção das legislações urbanísticas ordinárias, conforme está referenciado no capítulo I. Primeiro ocorreu a carência comprovada para que fosse estabelecido um tipo de reordenamento qualquer, como uma forma de solução, para um problema urbano, em um setor consolidado da cidade. Depois, a necessidade foi convertida em regra instituía como princípio de obrigatoriedade. A imprescindibilidade da demanda surgiu através de problemas relacionados com a mobilidade urbana, sob forma de reflexo dos muitos efeitos ligados à verticalização, em

uma determinada região da cidade do Recife, que terminou por gerar um superpovoamento e o consequente congestionamento do seu trânsito.

Problemas relacionados à mobilidade acabam por agravar ainda mais o quadro das altas densidades urbanas. Questões como segregação espacial das atividades e serviços urbanos, adoção crescente de modo de transportes pouco sustentáveis, ineficiência do transporte coletivo, ruído, poluição e congestionamento, estão cada vez mais presentes no contexto dessas muitas cidades. (COSTA, 2003, p.01).

A Lei 16.719/01, denominada “Lei dos Doze Bairros”, foi criada, em princípio, para o controle da dinâmica ocupacional territorial das edificações e dos efeitos causados por uma excessiva densidade construtiva provocada através da verticalização. Tem a sua origem associada à mobilidade urbana, pelo que representou os tensos e constantes engarrafamentos que demoravam horas às ruas Guilherme Pinto, Cardeal Arcoverde e Pernambucanas, todas situadas na parte central do bairro das Graças.

O bairro das Graças, desde algum tempo, constituiu um elo natural de ligação entre outras áreas da cidade do Recife. Como tal, serve de passagem, por exemplo, entre a zona oeste da cidade para a Avenida Caxangá, através das pontes do Capunga e da Torre. Também funciona como acesso ao bairro do Derby e à Avenida Agamenon Magalhães para a ligação, por sua vez, à cidade de Olinda e os bairros da zona sul. Possui uma localização relativamente central em relação à cidade, sendo um dos bairros mais tradicionais, portanto bem adensado e que sempre despertou grande atração no mercado imobiliário. Tais fatores, além de muitos outros, sempre trouxeram várias consequências que se tornaram problemáticas para o próprio bairro: constantes congestionamentos em seu sistema viário, tanto através das viagens de ida e volta das ligações entre os outros bairros quanto por sua própria carga de automóveis cada vez mais crescente, pela chegada constante de novos moradores através da profusão de novos edifícios construídos em seu território; sistemas de serviços que, por não terem sido projetados para alta concentração populacional, mostraram-se, então, deficitários e caóticos.

O bairro de Casa Forte, com sua paisagem verde, baixa densidade populacional, trânsito relativamente equilibrado e outras atrações, que juntas vieram significar um atraente padrão de qualidade de vida, começou a se mostrar como uma nova atração ao mercado imobiliário. Como consequência imediata, passou a atrair para o seu território várias torres habitacionais que vieram marcar consideravelmente a sua paisagem.

A referenciada Lei 16.176 de Uso e Ocupação do Solo vigente para a cidade do Recife, desde o ano 1996, deixava livre a existência de edifícios altos, seguindo uma tradição de diversas outras legislações passadas. As presenças dessas torres começaram a inquietar e assustar os habitantes desses dois bairros e passaram a ser um dos focos que levaram a criação da “Lei dos Doze Bairros”.

A partir do ano de 1998, os moradores começaram a se reorganizar e realizar manifestações públicas contra a crescente presença do que vinham a classificar como “espigões”. Como tal, moradores do bairro das Graças, conforme Figura 07, mostravam seu reflexo negativo contra duas torres recém aprovadas e lançadas à Rua das Pernambucanas, à beira do rio Capibaribe, no sítio Jacobina e contra outras duas, em início de construção à Rua Cardeal Arcoverde. A evidencia de construção desses quatro novos edifícios foi associada imediatamente à presença de constantes engarrafamentos que demoravam horas e horas, às ruas Guilherme Pinto e Pernambucanas, vias centrais e cruciais para o fluxo de veículos no bairro. A perspectiva de surgimento de mais edifícios e mais vagas de garagem foi irritando e desequilibrando cada vez mais o bem-estar dos moradores. Essa situação é referenciada por Storch, com destaque para o problema do tráfego viário e a oferta das novas vagas de garagens:

As discussões em torno dos problemas de circulação (do trânsito) no bairro das Graças originou-se por conta da construção no Bairro de um edifício de 20 mil metros quadrados (o edifício Jacobina, em construção no sítio Jacobina, na margem esquerda do Rio Capibaribe), com 28 andares e três vagas na garagem para cada um dos 56 apartamentos. (STORCH, 2000 p. 74/75).

Os moradores de Casa Forte, por sua vez, começaram a sentir a presença marcante dos “espigões” em torno da sua paisagem maior, a Praça de Casa Forte, e se sentem ameaçados

Em reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU da cidade do Recife, na ata de 08 de junho de 2001, apareceu uma referência ao estudo elaborado pela Diretoria Geral de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura da Cidade do Recife - DIRBAM/SEPLAM/PCR -, por encomenda do próprio Poder Executivo Municipal, sob o título: “Análise das transformações recentes da margem esquerda do Capibaribe, entre a Avenida Agamenon Magalhães e a BR 101”. Este trabalho, apresentado durante a 92ª reunião ordinária, figura como anexo da ata e visava à análise para a área sobre:

- Processo de adensamento construtivo e verticalização.
- Repercussões do adensamento construtivo no sistema viário.
- Preservação das condições de habitabilidade.

O documento antecipava efeitos do adensamento construtivo sobre a mobilidade urbana e já cogitava suas “repercussões no sistema viário”. A partir da análise de impacto dos projetos aprovados, licenciados e em tramitação para aquela área e após algumas simulações, o estudo indicou algumas conclusões, as quais tinham como título “Repercussões das transformações”. De algum modo os resultados dessa pesquisa atendiam às expectativas dos moradores dos bairros das Graças e de Casa Forte. Foram as seguintes as respostas apontadas pelo trabalho, com ênfase para a “saturação viária”:

- Saturação viária nos bairros Derby, Graças, Espinheiro e Aflitos.
- Tendência de saturação viária no conjunto urbano de Casa Forte.
- Tendência de degradação ambiental que deve ser revertida.

O estudo concluiu que dada a importância econômica da atividade imobiliária, ressalta-se a necessidade do poder público, em conjunto com a sociedade, oferecer alternativas locais para o redirecionamento dos investimentos imobiliários. Instrumentos urbanísticos serão elaborados para conservar qualidades ambientais de certas áreas e contribuir para diminuir a degradação de outras.

Pela ata, observa-se que o Conselho decidiu pela criação de grupos de trabalhos para identificação de novas áreas para redirecionamento dos investimentos imobiliários e a definição de novos parâmetros urbanísticos especificamente para os bairros Derby, Aflitos, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Parnamirim, Casa Forte, Tamarineira, Santana, Poço da Panela, Monteiro e Apipucos. Os membros do CDU propuseram que as restrições em relação aos Polígonos do Poço da Panela e das Graças fossem estendidas aos doze bairros estudados e que a Prefeitura ficasse com a co-responsabilidade de legitimar a sua decisão.

O Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU foi criado pela Lei Orgânica do Município de Recife – LOMR/90, de 04 de abril de 1990. Mais tarde foi regulamentado pela Lei 15.735/92 de 21 de dezembro de 1992 e, finalmente, foi instituído no dia 21 de novembro de 1994. É composto por vinte e oito membros e seus respectivos suplentes, sendo quatorze deles do poder público, nas esferas federal, estadual e municipal e os outros quatorze restantes por representantes da sociedade civil. Compete ao CDU, entre outras atribuições: propor normas e instruções sobre procedimentos decorrentes da legislação urbana; solicitar estudos e pesquisas de avaliação sobre a aplicação dos instrumentos de gestão urbana; propor também modificações na legislação urbanística.

À época, a Diretoria Geral de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – DIRBAM e a também mencionada Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAN, órgãos da Prefeitura da Cidade do Recife – PCR, respondiam pelo planejamento assim como pelas obras e o desenvolvimento urbano e ambiental da cidade do Recife.

As citadas restrições em relação aos Polígonos do Poço da Panela e das Graças, propostas naquela reunião a fim de que fossem estendidas aos doze bairros decorrem dos Decretos Municipais 18.397/99 e 18.415/99. O primeiro suspende as apreciações de projetos de edificações com mais de sete andares em um polígono do bairro do Poço da Panela. O segundo também suspende as apreciações de projetos de edificações com mais de sete andares

em outro polígono inserido no bairro das Graças. Estes decretos estipulavam um prazo de cento e oitenta dias de vigência e vinham sendo renovados através de outros decretos municipais. Na data da reunião do CDU, em 08 de junho de 2001, vigoravam respectivamente o Decreto 18.770/01 para o bairro do Poço da Panela e o Decreto 18.771/01 para o bairro das Graças.

Considerando o estudo do DIRBAN/SEPLAM/PCR e a orientação do CDU como referências, o Executivo Municipal, em 11 de junho de 2001, publicou em Diário Oficial do Município o Decreto 18.844/01, suspendendo pelo prazo de sessenta dias as análises de projetos iniciais de edificações, bem como consultas de viabilidades para edificações com mais de 07 (sete) pavimentos e/ou com número de vagas de veículos superior a cem, naqueles doze bairros. Estava começando a ser delineada a “Lei dos Doze Bairros”. Mais tarde este Decreto teve seu prazo prorrogado através do Decreto nº 18.909/01 de 10 de agosto de 2001.

A discussão foi reaberta em reunião extraordinária do CDU, em 15 de junho de 2001, com expressivo comparecimento, inclusive extra-membros, cuja pauta seria decidir se o Decreto 18.844/01 deveria ser revogado ou mantido. Conforme ata da primeira reunião extraordinária do CDU para o ano de 2001, após os vários e sucessivos argumentos, entre as duas propostas, foi decidida a sua manutenção. Referência seja feita ao sistema viário tendo ele como decorrência o tráfego que por várias vezes consubstanciaram aquelas discussões. Argumentos em ata do tipo: “ruas estreitas com prédios com mais de 20 andares”, ou, “são vendidos em média 2.500 veículos por mês” (no Recife), ou “impacto ambiental não deixa de existir já que, os projetos em tramitação vão provocar o acréscimo de 2.439 vagas de veículos”, denotam que a carga do tráfego foi a base de sustentação para aquele Decreto, que em seu próprio teor fez referência ao “número de vagas de veículos superiores a cem”.

Para o DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito, órgão do Ministério das Cidades, o município do Recife, a título de comparação, contava com uma frota de 288.020

veículos e uma população estimada de 1 422 905 habitantes (IBGE) no ano de 2001, o que representava cerca de cinco pessoas por veículo, conforme a Tabela 06:

Tabela 06

Frota de veículos da cidade do Recife no ano de 2001:

FROTA DE VEÍCULOS					
Automóveis	Caminhão/Camionete	Ônibus/Micro	Moto/Motocicleta	Outros	Total
214 326	38 958	3 342	27 411	3 983	288 020

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE www.ibge.gov.br consulta em 10.04.2014

Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN www.denatran.gov.br consulta em 10.04.2014.

A atenção para o tráfego gerado com as novas construções foi outra vez a maior diretriz dos argumentos, conforme ata da próxima reunião ordinária do CDU, de número 93, realizada em 06 de julho de 2001. Nessa reunião, a Secretaria de Planejamento revela sua preocupação:

[...] impacto ambiental não deixa de existir já que, os projetos em tramitação vão provocar o acréscimo de 2.439 vagas de veículos [...] as três localidades mais prejudicadas seriam os bairros de Casa Forte, Parnamirim e Graças, respectivamente.

Outra argumentação de um dos conselheiros chamou a atenção: “No meu ponto de vista não é só a altura (dos edifícios), é a largura das vias. Não é a arquitetura, é a capacidade de absorver (a carga de novos veículos)”.

Na reunião ordinária seguinte, número 94, conforme sua ata, foram apresentadas as propostas dos grupos de trabalho, indicados e estabelecidos através do referenciado Decreto 18.844/01, conforme estava estabelecido em seu texto:

Artigo 3º - A Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura do Recife, instituirá, por portaria, grupos de trabalho para rever os parâmetros urbanísticos nos Bairros citados e identificar novas áreas para investimentos imobiliários.

Como tal, foi elencada uma série de outras áreas da cidade, que, segundo a Prefeitura do Recife, apresentava condições de expansão e de crescimento ordenado: “espaços importantes, que podem ser trabalhados pela iniciativa dos construtores, pela demanda da população e pelo setor público”. Como justificativa para seleção dessas áreas o documento aponta bairros da cidade que segundo o mercado imobiliário estejam demonstrando tendência de crescimento; ou bairros que possuam atraente sistema viário; ou bairros com tipos de solos

mais favoráveis às edificações; ou, finalmente, bairros com perspectiva de novos planos ou projetos urbanos como atrativos imobiliários e que porém, jamais se consolidaram, a exemplo dos programas Habitar Brasil e PróMetrópole ou a intenção da construção do Polo Cultural do Tacaruna e de uma unidade local do Museu *Guggenheim*. Outro dos muitos pontos indicados pelo estudo como atratores ao investimento imobiliário à época é a implantação da novidade do *Shopping* Tacaruna, da construção da linha sul do metrô e da continuidade da 3ª Perimetral Norte. Por outro lado, esse mesmo documento também reconhece a “existência de problemas como sobrecargas das vias em horário de pico, segurança e restrições de esgotamento sanitário, que, infelizmente existem para todos bairros, como no resto da cidade”. Ingenuamente, um trecho da exposição registra que “na realidade, não sabemos a razão pela qual o mercado imobiliário ainda não se dirigiu para o bairro”.

Os bairros selecionados pelo estudo compreendem “áreas situadas na planície do Recife, sem considerar as ZEPH, ZEPA e ZEIS e as zonas dos morros por se tratar de formas de ocupação diferenciadas”. Desse modo, foram elencados os bairros do Rosarinho, Encruzilhada, Campo Grande, Hipódromo, Torreão, Ponto de Parada e Arruda, todos situados na vizinha RPA 2. Ainda o longínquo bairro de Santo Amaro, único da RPA 1. Da RPA 4 - Região Oeste, a área que margeia o Rio Capibaribe que vai do bairro da Ilha do Retiro, Madalena, Cordeiro e Torre até o bairro da Iputinga. Finalmente, a distante RPA 6 correspondente ao bairro da Imbiribeira. Concluindo o documento sugere que se “deve puxar o dinamismo da cidade para essas áreas”.

No debate que se segue, como crítica ao estudo, duas considerações parecem relevantes. A primeira expressa que “existe um lado que a Prefeitura não pode esquecer, a necessidade do investimento público nessas Regiões, não basta apenas identificar aspectos positivos e potencialidades urbanas, tem que disponibilizar recursos próprios em obras estruturadoras e de saneamento básico”. Como tal, o comentário verifica que as condições das áreas indicadas são as mesmas dos doze bairros em questão, portanto, que o estudo sugere tratar-se de simples

transferência ou ampliação de situações. A segunda consideração diz respeito ao arbítrio que um indivíduo considera ao escolher o local em que quer morar: embora reconhecendo que a identificação de novas áreas seja de importância para a resolução do problema, o que de fato leva um empreendedor a construir em determinada área são seus atrativos. Como podemos ver o problema é bem mais complexo. Não somente são questões técnicas de solo que devem ser levantadas e levadas em consideração, mas questões também ligadas ao social, à imagem, ao simbólico que é o que determina o comportamento da população de querer morar num determinado local e que está faltando ser dito no documento. Sobre esse tipo de situação, Echenique (1975, p.15) escreveu que “a cidade pode ser considerada como um sistema urbano cujo conjunto de elementos que compõe o espaço são inter-relacionados. Qualquer alteração de um deles pode acarretar alterações nos demais”. A citação, de alguma forma foi parafraseada por outra consideração durante o debate: “o decreto é radical, podendo ocasionar a migração dos empresários da construção civil [...] O mercado vai para onde o consumidor quer”. Provavelmente, o novo local para se transferirem seriam os bairros periféricos à ARU, conforme Hiernaux (2006) observou para o processo de gentrificação do centro da Cidade do México.

Depois de apontar essas novas áreas para investimentos imobiliários, foi apresentado o segundo estudo, o qual trazia “disposições gerais, criando a ARU - Área de Reestruturação Urbana e estabelecendo as condições de uso e ocupação do seu solo”. O documento apresentado vinha acompanhado da estrutura de minuta de Lei. Sobre os parâmetros apresentados neste documento, é referenciado “que na atual legislação existe o coeficiente de utilização, a faixa de solo natural e os afastamentos iniciais e que agora propõe outro parâmetro urbanístico: o gabarito”.

Finalmente, em sua 95ª reunião, em 14 de setembro de 2001, foi apresentada para votação a proposta do CDU relativa ao Anteprojeto de Lei para a criação da Área de

Reestruturação Urbana - ARU e o texto da ata conclui que “os novos parâmetros urbanísticos propostos para os doze bairros foram aprovados”, com a instituição oficial do uso do gabarito.

3.6 Um painel resumido e comentários sobre a “Lei dos Doze Bairros”

A Lei nº 16.719/01 ou “Lei dos Doze Bairros” estabelece novas diretrizes para uma parte da cidade do Recife, demonstradas nas Figuras 03 e 08, sob a razão positiva de controlar os efeitos da sua densidade construtiva. Foi sancionada em 30 de novembro de 2001 e publicada em Diário Oficial do Município em 01 de dezembro de 2001. É de iniciativa do Poder Executivo Municipal, ao qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística (MEDAUAR, 2004), e cria uma região de abrangência cujos limites estão descritos na Ementa da Lei: “Cria a Área de Reestruturação Urbana – ARU, composta pelos bairros Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro da Tamarineira, estabelece as condições de uso e ocupação do solo nessa Área”.

Tem como base a Lei Municipal 16.176/1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS da Cidade do Recife, faz consonância com a Lei Orgânica do Município do Recife - LOMR/90, que é, guardada as proporções, a sua Constituição Municipal (DELLA GIUSTINA, 2006) e se respalda no Artigo 46 do Plano Diretor da Cidade do Recife - PDCR, ao definir que “poderão ser criados programas de reestruturação urbana para áreas sujeitas à redefinição em termos das condições de uso e ocupação do solo”, preceito segundo a Lei Federal 10.257/2001 que institui o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana das cidades.

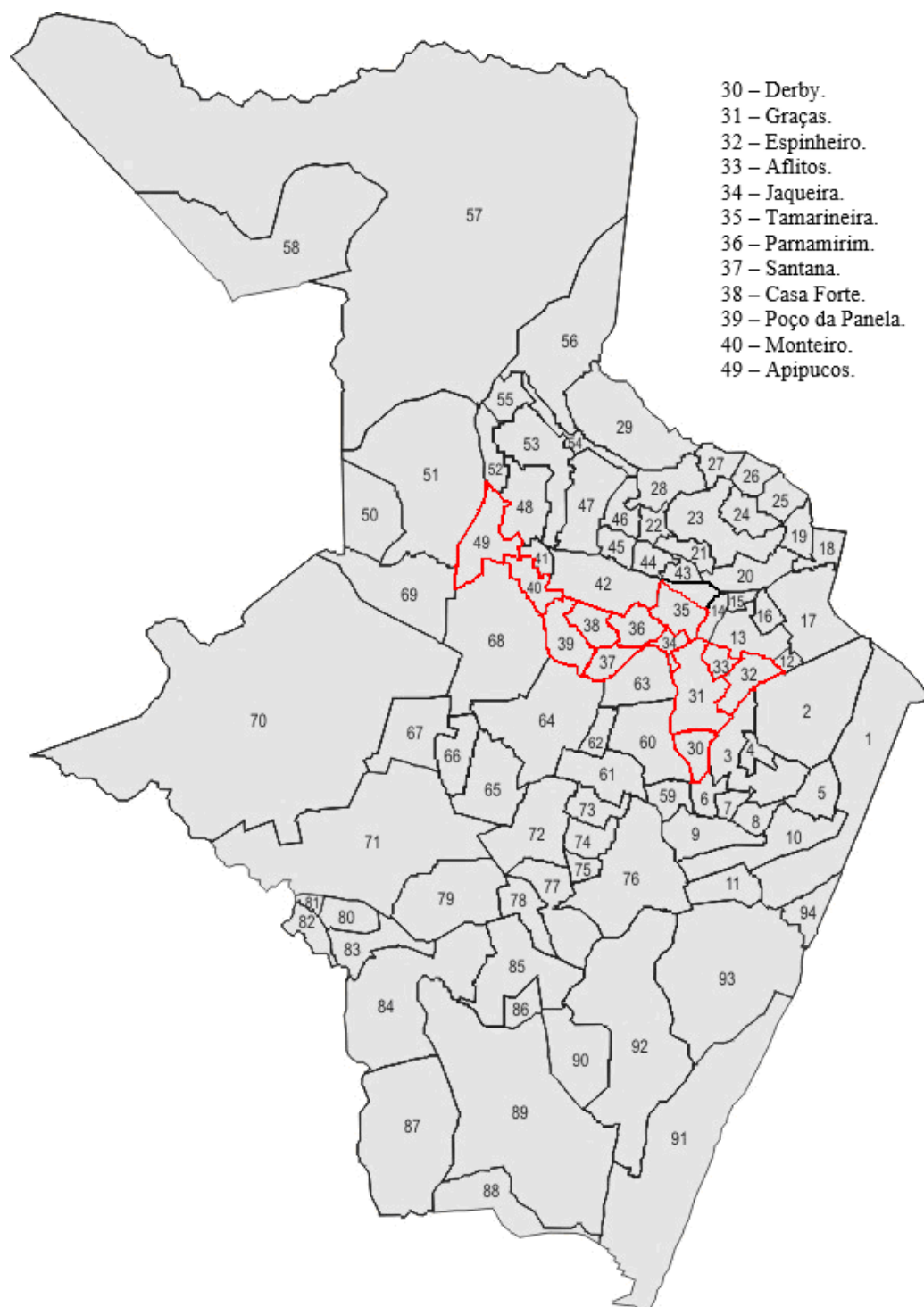


Figura 08 - Localização dos “Doze Bairros” em relação ao território do Recife.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife.

www.recife.pe.gov.br consulta em 10/04/2014.

Seu perímetro está delimitado no anexo 1 e descrito no anexo 2-A da Lei. Limita-se à parte do território da cidade do Recife, composta por doze bairros contíguos, correspondendo a uma área perimetral única e bem definida, de forte conotação residencial. Está situada a oeste

da cidade em uma faixa de terra compreendida entre a Avenida Agamenon Magalhães e a margem esquerda do Rio Capibaribe, onde estabelece as condições para uso e ocupação daquele solo e principalmente controlar a sua verticalização.

Os doze bairros que integram a ARU, conforme demonstrados nas Figuras 03 e 08, estão todos situados na RPA 6 – Região Sudoeste. A Tamarineira, conforme a ementa da Lei, integra parcialmente a ARU com limite até a Avenida Norte.

Através da novidade do estabelecimento de diretrizes e preceitos para gabarito máximo ou limites de altura para as novas edificações em seu perímetro, a Lei veio disciplinar o uso e ocupação do solo dentro da Área de Reestruturação Urbana – ARU. Possui intenção de buscar o equilíbrio entre a demanda e a realidade. Como tal, para adequar o exíguo sistema viário e também o exaurido sistema de abastecimento de serviços e infraestrutura, encontrou como solução controlar o adensamento construtivo e a concentração populacional limitando a altura dos novos edifícios.

Conforme Medauar & Almeida (2004), todo instrumento legislativo apresenta um núcleo de objetivos onde se encontra a base ou a premissa fundamental da sua finalidade. Como tal, de acordo com o artigo 4º da lei 16.719/2001, a delimitação da Área de Reestruturação Urbana – ARU tem como objetivos:

- I – requalificar o espaço urbano coletivo;
- II – permitir a convivência de usos múltiplos no território da ARU, respeitados os limites que estabelece;
- III – condicionar o uso e a ocupação do solo à oferta de infraestrutura instalada, à tipologia arquitetônica e à paisagem urbana existentes;
- IV – definir e proteger áreas que serão objetos de tratamento especial em função das condições ambientais, do valor paisagístico, histórico e cultural e da condição socioeconômica de seus ambientes;
- V – respeitar as configurações morfológicas, tipológicas e demais características específicas das diversas localidades da ARU.

Esse núcleo de objetivos anuncia a intenção de se procurar atingir, ou então condicionar de acordo com o seu próprio texto, um equilíbrio entre a oferta de infraestrutura existente e o que está se pretendendo edificar dentro do seu território físico de abrangência. Procura

estabelecer a necessidade de frear, ou de se adequar, as novas construções dos edifícios em consonância a uma estrutura viária existente e aos serviços de abastecimento de água, energia elétrica, esgotos e utilidades integrantes ao seu território, os quais não suportam maior demanda que a exigência atual.

Conforme delineado no Capítulo I, o teor expresso do núcleo de objetivos e da ementa da Lei reivindicam e oficializam os termos de “reestruturação” e de “requalificação” urbanas como expressão do desejo de ajuste, renovação ou reabilitação de uma estrutura urbana já existente e consolidada, a fim de devolver a sua qualidade. Assim, as disposições, que visam equilibrar a demanda à realidade, vão se aplicar, conforme o seu artigo 2º, “às obras de infraestrutura e de urbanização e também à aprovação e à concessão de novas licenças, seja para construção, ou reformas, ou instalação de usos e atividades dentro do seu território de abrangência”.

A Lei nº 16.719/01 divide o território da ARU em duas zonas: uma estabelecida como Zona de Diretrizes Específicas - ZDE e outra como Zona de Reestruturação Urbana - ZRU.

A Zona de Diretrizes Específicas compreende áreas que ou vão exigir um tratamento especial na preservação do seu patrimônio histórico-cultural ou áreas que são de interesse social ou áreas de proteção ambiental. Essas áreas específicas já se encontravam regulamentadas e definidas como tal pela Lei 16.176/1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, da Cidade do Recife e classificadas como: I- Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-cultural, ZEPH; II – Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS e; Zonas Especiais de Proteção Ambiental, ZEPA.

Por sua vez, a Zona de Reestruturação Urbana foi dividida, conforme o artigo 6º da Lei 16.719/2001, em setores, conforme a Figura 09 e assim classificados:

I – Setor de Reestruturação Urbana 1 – SRU1, que se configura como uma área adensada construtivamente, diversificada em usos, com habitações predominantemente multifamiliares e com as principais vias saturadas em termos de fluxo, requerendo parâmetros urbanísticos

capazes de contribuir para um melhor equilíbrio entre a área construída e a oferta de infraestrutura viária.

II – Setor de Reestruturação Urbana 2 – SRU2, que se configura como área que apresenta um acelerado processo de transformação no que se refere ao uso e ocupação do solo, requerendo parâmetros urbanísticos capazes de evitar um desequilíbrio entre área construída e oferta de infraestrutura e conservar elementos singulares ainda existentes em termos de sua tipologia arquitetônica.

III – Setor de Reestruturação Urbana 3 – SRU3, que se configura como área que margeia o Rio Capibaribe e apresenta tipologia predominantemente unifamiliar requerendo parâmetros urbanísticos capazes de conservar elementos singulares ainda existentes em termos de sua paisagem natural.

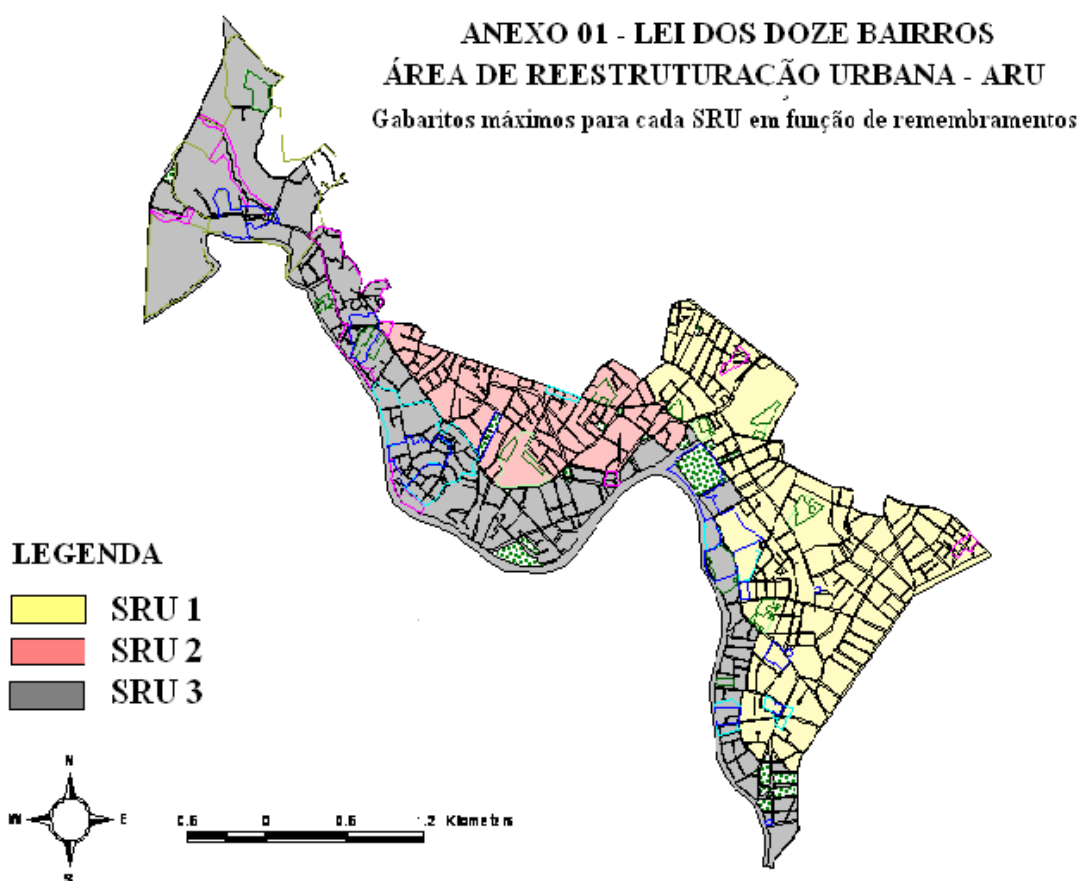


Figura 09 - Anexo 1 da Lei 16.719/2001, com setorização.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife.

www.recife.pe.gov.br consulta em 10/04/2014.

A divisão em setores mostra-se de grande importância para ajudar na compreensão das novas regras que vão ser determinadas para a estruturação, o uso e a ocupação do solo da ARU,

pois a ordenação consiste na disciplina que determina o destino de cada parte do espaço urbano e o modo como será usado (MEDAUAR & ALMEIDA, 2004). Os dois primeiros instrumentos acima, SRU 1 e SRU 2, relacionam-se diretamente à tipologia dos bairros que o compõem, enquanto o terceiro, SRU 3, expressa preocupação com “a sua paisagem natural”. Essa setorização da área corresponde ao perfil dos bairros, onde o Espinheiro e as Graças, por exemplo, se enquadrariam no instrumento SRU 1, enquanto Monteiro e Apipucos já refletem a setorização SRU 2. Essa divisão territorial constitui o formato da nova ordem para o uso do solo com gabaritos máximos para cada Setor.

Em complemento, a setorização também institui alturas máximas para as novas edificações a serem construídas em lotes remembrados que estão expressas através dos seguintes artigos da Lei:

Artigo 13 – Fica permitido o remembramento na SRU 1, exclusivamente, para implantação de edificação com no máximo 60,00 (sessenta metros) de gabarito desde que atendido os requisitos especificados no Anexo 6 desta Lei.

Artigo 14 – Fica permitido o remembramento na SRU 2, exclusivamente, para implantação de edificação com no máximo 36,00 (trinta e seis metros) de gabarito desde que atendido os requisitos especificados no anexo 6 desta Lei.

Artigo 15 – Fica permitido o remembramento na SRU 3, exclusivamente, para implantação de edificação com no máximo 12,00 (doze metros) de gabarito desde que atendido os requisitos especificados no anexo 6 desta Lei.

O anexo 6 da Lei 16.719/01, encontra-se reproduzido na íntegra através da Tabela 07:

Tabela 07

Reprodução integral do Anexo 6 da Lei 16.719/2001:

Categoria de dimensão das vias	Gabarito (Metros lineares)	Afastamentos iniciais mínimos (Af)*			SRU1		SRU2		SRU3**	
		Frontal***	Lateral e fundos		TSN %	μ	TSN %	μ	TSN %	μ
			Edf ≤ 2 pavtos	Edf > 2 pavtos						
A	≤60	7,00	nulo/1,50	3,00	30	3,50	50	3,00	60	2,00
B	≤48	7,00	Nulo/1,50	3,00	30	3,00	50	2,50	60	2,00
C	≤24	7,00	Nulo/1,50	3,00	30	2,50	50	1,50	60	2,00

* O afastamento frontal inicial para as edificações com até dois pavimentos é de 5 (cinco) metros, independentemente da categoria de dimensionamento da via.

** No SRU3, independentemente da categoria de dimensionamento da via, só serão permitidas edificações com até 24m (vinte e quatro metros) de gabarito máximo.

*** Na Avenida Beira Rio (projetada), Conselheiro Rosa e Silva, Rui Barbosa, Parnamirim, 17 de Agosto, Estrada do Encanamento e Estrada do Arraial, o afastamento frontal não poderá ser inferior a 8 (oito) metros.

Fonte: Lei Municipal 16.719/01 ou “Lei dos Doze Bairros” da cidade do Recife.

Na Tabela 07, a abreviatura TSN significa Taxa de Solo Natural para o terreno e representa um percentual *non aedificandi*. A letra grega μ indica o índice de Coeficiente de Utilização Máximo para o lote, que é constituído por um número que ao ser multiplicado pela área do terreno vai resultar na área máxima de construção permitida para a edificação. Finalmente as vias categorizadas como A, B e C em função da sua dimensão, estão listadas nos Anexos 3 e 4 da Lei. Assim, com o objetivo de alcançar completa harmonização dos efeitos da Lei, o sistema viário foi classificado em categorias com base no dimensionamento transversal das vias conforme se encontra estabelecido nos seguintes artigos:

Artigo 17 – O sistema viário da ARU integra o Sistema Viário do Município, composto pelos Corredores de Transporte Rodoviário e demais vias urbanas, sendo classificadas, conforme o artigo 34 da Lei 16.176/96.

Parágrafo Único – Os corredores de Transporte contidos na ARU estão discriminados no Anexo 3 desta Lei, que modifica, quanto a esta Área, o disposto no anexo 7 da Lei nº 16.176/96.

Artigo 18 – Além da classificação prevista no artigo 34 da Lei nº 16.176/96, as vias urbanas situadas na ARU são categorizadas em função do dimensionamento médio de sua seção transversal, considerada a sua malha viária conforme segue:

I – Nível A: aquelas com as maiores dimensões de seção transversal.

II – Nível B: aquelas pertencentes ao intervalo de dimensões médias de seção transversal.

III – Nível C: aquelas no intervalo das menores seções transversais.

§ 1º - A listagem das vias e sua categoria de dimensionamento previstas neste artigo encontram-se no Anexo 4 desta lei.

§ 2º - As novas vias e aquelas não previstas no Anexo 4 desta Lei serão objetos de análise e classificação pelo Órgão Municipal competente.

Os anexos 3 e 4, de acordo com os artigos 17 e 18 da Lei 16.719/01, vão apresentar uma listagem completa de todas as vias existentes atualmente dentro da ARU. A lista aparece trazendo primeiro os nomes dos logradouros, depois, o seu bairro de referência e finalmente a sua categoria, que são classificadas em A, B ou C. Essa classificação tem origem nos artigos 33 e 34 da Lei 16.176/1996 que traz o seguinte teor:

Artigo 33 – Para efeito da regulação urbanística de que trata esta Lei, o sistema viário do Município é composto de Corredores de Transporte Rodoviário e Demais Vias Urbanas.

Artigo 34 – Os Corredores de Transporte Rodoviário a que se refere o artigo anterior classificam-se em 3 (três) categorias, a saber:

I – Corredores de Transporte Metropolitano, que compreendem basicamente as vias que integram o Sistema Arterial Principal do Município, e têm por função principal atender ao tráfego de âmbito regional e metropolitano.

II – Corredores de Transporte Urbano Principal, que compreendem a Avenida Norte e parte das vias que integram o Sistema Arterial Secundário do Município, e têm por função específica ligar áreas ou bairros da cidade.

III – Corredores de Transporte Urbano Secundário, que compreendem as demais vias do Sistema Arterial Secundário e algumas Vias Coletoras do Município, e têm como função principal articular duas ou mais Vias Arteriais Principais ou coletar o tráfego de uma determinada área ou quadra, canalizando-o para as vias Arteriais Principais ou Secundárias. (Recife - Lei Municipal 16.176/1996).

Assim, a classificação das ruas e avenidas em três tipos de categorias: A, B e C vai determinar os gabaritos máximos permitidos por vias dentro da ARU. Outros parâmetros urbanísticos complementares para ocupação do solo estão determinados através dos seguintes artigos:

Artigo 28 – São parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo na ARU:

I – Gabarito máximo – GM;

II – Taxa de solo natural do terreno – TSN;

III – Coeficiente de utilização do terreno – μ ;

IV – Afastamentos das divisas do terreno – Af, Al. e Afu.

Artigo 29 – O gabarito máximo – GM – é a altura, em metro linear, medida da cota de piso fornecida pelo órgão competente até o ponto máximo da edificação.

Artigo 30 – A taxa de solo natural – TSN – é o percentual mínimo da área do terreno a ser mantido nas suas condições naturais, tratada com vegetação e variável segundo o setor.

Artigo 32 – O coeficiente de utilização (μ) é o índice que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área máxima de construção permitida determinando, juntamente com os demais parâmetros urbanísticos, o potencial construtivo do terreno.

Artigo 34 – Os afastamentos representam as distâncias que devem ser observadas entre a edificação e as linhas divisórias do terreno, constituindo-se em afastamento frontal, lateral e de fundos.

Os demais artigos da Lei 16.719/01 que se seguem, do 35 ao 46, são apenas complementares e classificatórios e são extraídos da Lei 16.176/96, Lei do Uso e Ocupação do Solo-LUOS da cidade do Recife. Estabelecem outras regulamentações do tipo: Das atividades

geradoras de interferência no tráfego; Do incômodo à vizinhança; Dos empreendimentos de impacto.

Finalmente dos artigos 47 ao 52, também retirados a Lei 16.176/96, Lei do Uso e Ocupação do Solo-LUOS da cidade do Recife, são estabelecidas condições para a ocupação das Zonas de Diretrizes Específicas e são definidos os Imóveis Especiais de Preservação e de Proteção de Área Verde. A partir do artigo 53 e até o 58 estão as disposições finais e transitórias para o seu encerramento.

3.7 As considerações sobre a “Lei dos Doze Bairros”

Ao implantar o até então inusitado gabarito de altura como parâmetro urbanístico sob forma de Lei em pequena parte da cidade do Recife, o Executivo Municipal estabeleceu a densidade construtiva como único desequilíbrio urbano. Em segundo lugar, o estabelecimento da Lei resulta da vontade política do Governo Municipal em atender à reivindicação de uma parcela bem particularizada da região composta por moradores de classe média alta. Terceiro, com raio de abrangência limitado e localizado, qualquer justificativa para o uso do gabarito de altura seria a mesma para qualquer outra parte do Recife, onde as condições urbanas são as mesmas.

Ora, sabe-se que o controle da densidade construtiva tem implicação sobre a qualidade de vida urbana. Porém, o papel dessa densidade mais alta ou mais baixa não se constitui por si só como restrição única e isolada para essa condição de qualidade. Do mesmo modo, criar regiões privilegiadas em detrimento de outras áreas em iguais condições, abre perspectiva de indagações e reivindicação de moradores de outras partes da cidade. Finalmente, estabelecer limitação do adensamento construtivo como única diretriz do replanejamento e requalificação urbana, caso possível da “Lei dos Doze Bairros”, tem que ser considerada ao se cogitar sua sustentabilidade.

A necessidade de controle do alastramento urbano através do uso de meios inibidores do crescimento desordenado é indiscutível. Por outro lado, a condição de sucesso dessa mesma necessidade de controle vai surgir a partir de um planejamento integrado e plural para o desenvolvimento dessa expansão. Ou seja, para a sua eficácia e sustentabilidade, as iniciativas públicas para o espraiamento urbano ordenado, em função da necessária sinergia, deveriam se pautar por princípios e ações que sejam equânimes e universais a todo o tecido urbano da cidade. Esse preceito atende aos princípios da Teoria Geral dos Sistemas, abordada no Capítulo I.

O raio de abrangência da “Lei dos Doze Bairros” representa 4% da área física da cidade do Recife, correspondendo a cerca de 5% da sua população. Para esse tipo de ação, implantada em apenas uma pequena parcela da cidade, o seu sucesso depende, além do seu aporte, das reações e interações entre a fração e o conjunto. Sobre esse tipo de ação, Duarte escreveu:

Quando um zoneamento é alterado, os proprietários de imóveis na região são os únicos impactados. E o que ocorre, muitas vezes, é que esta alteração beneficia alguns poucos em detrimento do conjunto da cidade ou da região do entorno [...] e por vezes, o impacto na região imediata é positivo, mas, no entorno é negativo. (DUARTE, 2007, p.90-91).

A citação abre questionamentos bastante apropriados à Lei 16.719/01. Qual a razão do raio de abrangência ser limitado e o caráter de intervenção ser localizado se a justificativa que lhe deu origem é a mesma para outras partes da cidade? O estabelecimento de qualquer tipo de controle construtivo deveria antes, ser discutido ou aplicado de forma ampla para outras partes da cidade com igual perfil, pois o privilégio de uma determinada comunidade em detrimento do conjunto pode provocar reações, por muitas vezes negativas, como afirma o autor, situação também preconizada pela Teoria Geral dos Sistemas. Tal situação aconteceria pela transferência ou ampliação de situações de uma região controlada para outra região limítima em estado ainda vulnerável. Heliana Vargas também confirma a afirmação ao relacionar o empreendedorismo com as políticas públicas urbanas:

As intervenções do poder público podem ser diretas e indiretas. As indiretas referem-se à realização de obras com um forte poder indutor do desenvolvimento. As medidas diretas são aquelas expressas por meio de legislações em que as restrições têm mais força do que as induções. Até certo ponto, essas intervenções podem promover o que é chamado de impacto positivo ou negativo. Se de uma parte as intervenções indiretas podem animar os empreendedores na escolha por uma localização, medidas restritivas (legislações), quanto ao uso e ocupação do solo, e mesmo de ordem ambiental, por outra, podem provocar o efeito contrário. (VARGAS, 2001, p. 73).

A autora revela que ações restritivas por meio de legislação provoca o afastamento dos empreendedores. Para a “Lei dos Doze Bairros” significa promover a transferência do capital imobiliário e essa circunstância planejada como necessária para a ARU vai complicar outros bairros receptivos à migração. Da mesma forma a Lei provoca uma regalia aos moradores da sua área de abrangência, quando promove a elitização da ARU, ao elevar o preço de vendas dos imóveis, consequência direta da falta de perspectiva para novas ofertas. Também Ronaldo Araújo de modo geral, amplia essa ideia:

As modificações legais, mesmo que busquem justificativa nas técnicas de ordenamento, muitas vezes provocam a ordem ou a desordem, que podem resultar em fatores positivos ou negativos para a cidade. (ARAÚJO, 2009, p. 47).

Todos esses autores cogitam efeitos positivos ou negativos como provável consequência para as modificações por efeito de ações legislativas. Desse modo, pelo exposto, conclui-se que a “Lei dos Doze Bairros” fez surgir uma área urbana diferenciada cercada de um entorno que era de idêntico aspecto. Como consequência dessa disposição provoca uma transferência ou uma ampliação de situações negativas para sua região circundante. Tal condição coloca a “Lei dos Doze Bairros” como causa e efeito ao mesmo tempo, pois no instante que tenta resolver sua problematização faz surgir a mesma situação na região lindeira, que por sua vez volta a interferir no seu território pela interação que existe entre bairros vizinhos tornando-se semelhante a um redemoinho.

Tal situação, caracterizada como cíclica, por sua vez vai fazer com que o reaparecimento de problemas provoque a dúvida sobre a efetividade da Lei em função da

sincronia que existe entre os conflitos que foram origem e justificativos para a intervenção e os conflitos surgidos como consequência da migração do capital imobiliário e das intercorrências pós-Lei. Tais conflitos, embora independentes, parecem possuir perfis semelhantes. De fato, tais situações parecem tão semelhantes e confusas, além de não serem bem demarcadas, que se pode lançar a indagação sobre até onde uma solução com perfil tão fragmentado é sustentável.

Em termos negativos, todas essas considerações levantadas se pautam sobre dúvidas quanto à eficácia e consequentemente, à sustentabilidade da “Lei dos Doze Bairros”. Tais considerações têm como base primeira a pergunta sobre o porquê da abrangência limitada do território que compreende a Lei, abrindo um privilégio em detrimento de outras áreas da cidade com igual demanda. Dessa situação, como citado, surge o pressuposto de que os investimentos imobiliários para os edifícios altos tenham migrado para a região imediatamente lindeira, formando um cinturão de arranha-céus e fazendo persistir o problema. Assim, houve uma transferência de situações, as quais vão ressurgir em regiões circundantes, perseverando a antiga conjuntura em função da interação que existe entre bairros vizinhos. Outra base para suscitar dúvidas quanto à eficácia e à sustentabilidade dessa intervenção é a constatação de que a área dos doze bairros, ao largo da Lei 16.719/01 e postergando situações, conservou permissão para a instalação de novos empreendimentos de impacto ou que possua uso e atividade de interferência no tráfego. Finalmente, que a Lei não tenha estabelecido controle sobre a construção de novos edifícios atratores de grandes públicos e a instalação de novos pólos atrativos de tráfego para a ARU. Essas omissões revela o gabarito de altura idealizado como único parâmetro possível para o controle da densidade construtiva. Da mesma forma faz cogitar que a ação localizada atendeu a um urgente privilégio particular e que, de maneira egoísta, faz relegar o remanescente da cidade à própria sorte.

Essas indagações remetem às considerações sobre intervenções urbanas aos moldes da “Lei dos Doze Bairros”. Ações que estabeleçam limitações apenas parciais, a partir do uso do gabarito de altura como único parâmetro ou de caráter exclusivista, com caráter de ilha forçosamente diferenciada do seu entorno, nem sempre conduz a soluções ideais. A construção da visão de requalificação ou replanejamento do espaço urbano coletivo, como sendo um método sistemático de gerir as mudanças, segundo Güell (1997), deverá sempre acontecer de forma ampla, geral e integrada ao próprio desenvolvimento da visão de cidade.

Porém, demonstrar que uma intervenção que assume perfil localizado e parcial nem sempre é suficiente para gerar uma transformação almejada, seria necessário conhecimento e domínio de suas transformações, onde se leve em conta aspectos conceituais e práticos e que envolvam todo o ato da produção do que se poderia caracterizar como sendo a construção de um planejamento dentro de outro planejamento. Para a busca da realidade dessa comunidade espacialmente localizada, a eleição de um tipo de avaliação é fundamental.

Nesses termos, é fundamental o conhecimento de aspectos que atestem a eficiência da Lei e a existência de efeitos pós-Lei que justifique ou que reforce a intencionalidade da intervenção e que confirmem os fundamentos que respaldaram sua origem e garantem sua sustentabilidade. A partir dessa ótica Nunes afirma:

Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, não existe um planejamento ou programação de intervenções específicas para a ARU. Assim, as ações atuais programadas pela administração municipal para aquela área se referem apenas à continuação do controle ocupacional através de legislação. Não se pode mensurar em quantitativos o impacto exercido em relação aos diversos órgãos de planejamento ou de concessão de serviços coletivos com a criação da ARU. Porém, por outro lado, a sentimento, é de fácil dedução que o controle de crescimento daquele seu sítio físico tenha influência sobre esses serviços de atendimentos na região. (NUNES, 2008 p.148).

Embora esteja frisado pelo autor que “*a sentimento*” se tornam visíveis as melhorias sobre os doze bairros ainda não existem indicativos para atestar os benefícios da Lei 16.719/01 sobre essa região. Essa mesma constatação, ao tempo em que se evidencia o caráter louvável

da implantação da Lei, também se transporta a uma inquietante situação de fragilidade para sua sustentação.

Na opinião de Silva (2006), a atividade urbanística é de natureza pública e se exerce constringendo e limitando interesses privados, conforme apregoado pelos constantes conflitos urbanos descritos no Capítulo I. Assim, em termos positivos, a “Lei dos Doze Bairros” veio contribuir para firmar uma supremacia necessária, isenta e invulnerável da força do poder público frente ao eterno jogo de confronto com a iniciativa privada, que por sua vez, influenciam e refletem-se tanto no redesenho da cidade quanto no melhor modo de vida dos seus cidadãos. Porém, o valor maior da intervenção está bem mais longe desse conflito, pois o gabarito das edificações regulamentado pela Lei acontece em função da largura das suas ruas, de tal modo que impede que ruas estreitas dos doze bairros recebam edificações de grande porte e assim, sua contribuição maior para consecução da intenção começa com esse ajuste de escalas. Desse modo, conseqüentemente, a intervenção possibilitou a oportunidade de dosar proporções e entrar no mérito de aspectos relativos às possibilidades de elaboração dos bons arranjos urbanos, conforme atribuído por Mumford (1989).



4 O impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife.

Este Capítulo consubstancia a percepção da pesquisa acerca do impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife, construída através dos dados que revelam o mapeamento de ocupação, bairro a bairro, dos edifícios acima de vinte andares aprovados pela Prefeitura Municipal, no período entre 01 de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2009. Como a Lei estabeleceu um limite de até vinte pavimentos como parâmetro construtivo, esse gabarito de altura é adotado pela pesquisa para o cotejo dos efeitos da Lei. Inicialmente, são apresentados os procedimentos e os recursos utilizados como ferramentas para o cadastro da ocorrência de aprovação e construção desses edifícios. Em seguida, são expostos diagramas e tabelas que mapeiam a localização de sua ocorrência na cidade, para cada ano do recorte temporal estabelecido, com os dados coletados em pesquisa quantitativa junto aos arquivos das seis Divisões Regionais Administrativas do Recife. Esses dados são confirmados através de informações qualitativas colhidas em pesquisa junto aos principais investidores imobiliários na ARU. A análise e discussão das tabelas e gráficos consolida o impacto da Lei sobre a cidade por meio de um mapa de localização da migração do capital imobiliário para investimento em edifícios altos, que migrou dos Doze Bairros para outras áreas urbanas. Esse Capítulo instaura, portanto, dois recortes físicos. O primeiro é constituído pelos doze bairros que compõem, naturalmente, a área inicial de abrangência da Lei. O segundo é formado pelos bairros remanescentes e que apresentaram uma verticalização recente, proveniente da migração dos investimentos imobiliários por efeito da Lei. Como tal, demonstraram o objeto de estudo como categoria de análise da pesquisa e, conseqüentemente, proporcionaram os meios para a construção de um painel do mapeamento desse impacto.

Uma das contribuições ao conhecimento proposta pela Tese está evidenciada a partir das discussões e resultados apresentados, demonstrados em forma de tabelas e diagramas e que compõem os subsídios necessários, tanto para verificação da hipótese levantada quanto para

atingir o objetivo proposto. Desse modo, o Capítulo procura apresentar um quadro dos efeitos de uma intervenção normativa localizada sobre o sistema urbano ao qual se encontra vinculado.

4.1 Os procedimentos, materiais e métodos

4.1.1 Os recortes físicos do estudo

Em resposta ao processo de expansão verticalizada da cidade do Recife, o Executivo Municipal, ao qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística, segundo Medauar (2004), elaborou e implantou a Lei 16.719/01, conhecida como “Lei dos Doze Bairros” e configurada como instrumento normativo de controle da ocupação urbana em doze dos noventa e quatro bairros que compõem o território da cidade.

Tratando-se de um instrumento legislativo de interferência na produção dos edifícios, na medida em que limita o gabarito vertical, a Lei contribuiu com outros elementos para composição da paisagem dos doze bairros, induzindo a uma diferenciação em relação a todo o resto da cidade. Porém, do mesmo modo que determina uma mudança positiva para uma nova prática projetual e construtiva produzida dentro do seu perímetro físico, essa Lei, segundo Duarte (2007), também pode vir a impactar de forma negativa o seu entorno. À luz dessa afirmação, o presente trabalho considerou instigante a iniciativa para o exame e o registro da provável existência de relativas transformações construtivas, em áreas externas aos doze bairros, de modo a adquirir o conhecimento de mudanças alcançadas para um novo modo de projetar e de construir. Assim, o presente estudo faz o exame analítico da adaptação urbana do remanescente da cidade do Recife a essa nova realidade legislativa.

Para aferir o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife, a presente pesquisa estabelece dois recortes físicos decorrentes de dois momentos distintos. O primeiro recorte constitui a área instaurada pela Lei e denominada como ARU - Área de Reestruturação

Urbana, já referenciada, que é composta pelos bairros do Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro da Tamarineira.

Como segundo recorte físico, a pesquisa estabelece o conjunto de bairros externos à ARU, identificados como os que receberam o impacto da Lei. Sobre esses outros bairros, influenciados pelos efeitos da Lei, Echenique (1975) confirma os princípios da Teoria Geral dos Sistemas-TGS, segundo a qual a cidade pode ser considerada como um sistema urbano cujo conjunto de elementos que compõem o espaço são interrelacionados e qualquer alteração de um deles pode acarretar alterações nos demais. A “Lei dos Doze Bairros” convencionou um espaço urbano diferenciado na cidade do Recife, que, no entanto, é cercado por um entorno remanescente de bairros com idêntica imagem ao seu aspecto original e que não contaram com a devida proteção da Lei. Como consequência, a Lei pode haver provocado a transferência de situações para outras áreas da cidade. Tal condição colocaria a Lei como causa e efeito ao mesmo tempo, pois no instante em que tende a resolver sua problematização faz surgir em outras regiões uma condição igual à sua antiga situação. Por sua vez, essas áreas voltam a interferir pela interação entre as regiões de uma mesma cidade, produzindo um giro sem fim. Desse modo, o universo do presente estudo é composto pelos doze bairros, acrescidos daqueles externos ao perímetro da ARU, porém sob o impacto da Lei. Os bairros remanescentes impactados tornaram-se conhecidos após pesquisa sobre a transformação construtiva urbana da cidade, na busca por consequências da implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Os bairros referenciados estão mapeados nas Figuras 03 e 08 do Capítulo III, cujas informações para sua caracterização provêm do site oficial da Prefeitura da Cidade do Recife e da versão 2005 do seu Atlas de Desenvolvimento Humano. Um referencial descritivo para cada um desses bairros visa a completar a compreensão e o conhecimento tipificado do impacto da “Lei dos

Doze Bairros”, inicialmente sobre aqueles que foram diretamente envolvidos e depois para os demais que tenham sido impactados.

4.1.2 O recorte físico dos “Doze Bairros”

Os doze bairros que integram a ARU estão distribuídos em 853 hectares, uma área que corresponde ao percentual de 11 %, ou um pouco mais que a décima parte da área da RPA 03, Região Noroeste, na qual estão contidos. Ao se comparar o seu território com a área total da cidade, este percentual cai para 4% da extensão territorial do Recife, conforme demonstra a Tabela 08:

Tabela 08

Comparativo da área dos “Doze Bairros” em relação a RPA e ao Recife:

COMPARATIVO DE ÁREAS				
TOTAL	RPA 03		RECIFE	
	Absoluto (hectare)	%	Absoluto (hectare)	%
	7.731,00	100	21.800,00	100
Doze Bairros	853,00	11	853,00	4

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife.

www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

De acordo com a Tabela 09, os Doze Bairros possuem uma população de 85 849 habitantes, o que representa um percentual de 27,43%, ou cerca da quarta parte da população da RPA 03. Comparando com a cidade, este percentual representa 5,6%, sendo menor, por exemplo, que o índice para Boa Viagem, o maior bairro do Recife, que tem uma população de 122 922 habitantes, correspondentes a 8% do total da cidade.

Tabela 09

Comparativo da população dos “Doze Bairros” com a RPA e o Recife:

QUADRO COMPARATIVO DE POPULAÇÕES				
TOTAL	RPA 03		RECIFE	
	Absoluta (habitantes)	%	Absoluta (habitantes)	%
	312.981	100,00	1.538.000	100,00
Doze Bairros	85.849	27,43	85.849	5,60

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife.

www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

Os doze bairros estão distribuídos de forma contígua e sucessiva, formando uma faixa que acompanha a sinuosidade do Rio Capibaribe. Vão do Derby até o Apipucos, compondo

uma área perimetral única, compacta e bem definida, de forte conotação residencial e situada a oeste do território do Recife. A distribuição da população apresenta uma considerável variação, quanto à quantidade de habitantes por hectare, com média de 100 hab/ha, bem abaixo das recomendações da ONU e da APHA, conforme o item 2.6. Demonstram uma densidade média de três habitantes por domicílios, conforme demonstra a Tabela 10:

Tabela 10

Distribuição da densidade da população dos “Doze Bairros” por área e domicílios:

DENSIDADE DOS DOZE BAIRROS					
TOTAL	Área (hectare)	População (habitantes)	Domicílios (unidades)	Densidade (hab/ha)	Densidade (hab./dom.)
	853	85 849	28 100	Média geral de 100,64 Menor índice: 25,01 Apipucos Maior índice: 187,63 Aflitos	Média geral de 3,05 Menor índice: 2,9 Espinheiro Maior índice: 3,4 Apipucos

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife.

www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, no período entre os anos 2000 a 2010, o bairro de Casa Forte apresentava a maior taxa geométrica de crescimento anual da ARU com um índice de 4,2. Por outro lado, os bairros do Derby e Apipucos, para o mesmo período, demonstravam evasão de população, com taxa geométrica de crescimento anual negativa, respectivamente de -0,49 e -0,37. Segundo a mesma fonte, a ARU apresenta uma taxa média de alfabetização de 97,6 para a população acima de dez anos e o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios corresponde a uma média de R\$ 8.710,78. Nos bairros do Derby, Graças, Aflitos, Casa Forte, Jaqueira e Santana, não existe nenhuma ZEIS – Zona Especial de Interesse Social.

4.1.3 As periodizações dos dados

Um fator importante para o perfil do estudo foi a determinação dos dois períodos de tempo que envolvem a investigação. Para a primeira pesquisa, que abrange os dados quantitativos, adotou-se como começo deste intervalo de tempo a data de 01 de janeiro de 1996 - ano em que entrou em vigor a atual Lei 16.176/96, do Uso e Ocupação do Solo - LUOS da

cidade do Recife - e como final a data de 31 de dezembro de 2007. O período de doze anos, assim determinado, cobre exatos seis anos antes e, em igual período, seis anos depois da entrada em vigor da “Lei dos Doze Bairros”.

Para a segunda pesquisa, de cunho qualitativo e de confirmação das informações quantitativas preliminares, adotou-se como início de intervalo de tempo a data de 01 de janeiro de 1998, ou seja, dois anos após a data estabelecida pelo estudo para o início da pesquisa quantitativa. Como data final para esse segundo recorte temporal foi determinado o dia 31 de dezembro de 2009, ou seja, também dois anos após a data final da primeira pesquisa. O acréscimo de dois anos, às datas iniciais e finais entre as duas pesquisas, corresponde a um espaço de tempo que, teoricamente, equivaleria à conclusão do cronograma para a construção de um edifício com, ou acima de vinte pavimentos.

Assim estabelecido, a investigação, sobre os dados quantitativos e as informações qualitativas complementares, abrange um período de catorze anos distintos e sucessivos. Consequentemente, e para melhor compreensão dos dois levantamentos, cada ano desses dois intervalos de tempo constitui uma célula independente e informativa que compõe o conjunto da pesquisa e obedece ao ano oficial devidamente classificado. Assim, a coluna célula do ano de 1997, por exemplo, vai corresponder ao período compreendido entre 01 de janeiro a 31 de dezembro desse ano. Da mesma maneira e, sucessivamente, para os períodos seguintes, até a data final arbitrada de 31 de dezembro de 2009.

4.1.4 Os dados quantitativos e as informações qualitativas sobre os panoramas pré e pós Lei para a ocorrência dos arranha céus.

O processo de construção das edificações, nas áreas urbanas das cidades do Brasil, inicia-se com a análise e posterior aprovação dos projetos arquitetônicos apresentados às respectivas Prefeituras Municipais. Não havendo exigências quanto ao projeto pelo órgão de

análise das prefeituras, é concedida a licença de construção para o início das obras. Este processo finaliza quando a edificação apresenta condições ideais de usabilidade, que é atestada através da concessão do “habite-se”.

Até a outorga da permissão de habitabilidade, todas as informações referentes às obras ainda são da competência exclusiva dos órgãos de análise. Depois do “habite-se”, todas as informações dos prédios como área construída, localização e números de pavimentos passarão a compor o cadastro imobiliário da prefeitura municipal.

Na cidade do Recife, o processo de análise para aprovação e concessão das licenças de construção e posterior “habite-se” para os edifícios é realizado pelas várias Divisões Regionais, órgãos da Secretaria de Licenciamento, que é vinculada à SEMOC – Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano da Prefeitura da Cidade do Recife.

As Divisões Regionais, ou simplesmente Regionais, como são mais conhecidas, existem em número de seis para a cidade e seu perímetro físico de atuação é de conformidade com o território da respectiva RPA - Região Político Administrativa. Deste modo, a 1ª Regional, com prédio/sede no bairro da Boa Vista, corresponde à RPA 1 - Região Centro. Do mesmo modo, a 2ª Regional, com prédio/sede no bairro do Arruda, corresponde à RPA 2 – Região Norte e assim sucessivamente.

Ressalve-se que a correspondência entre território da Regional e extensão da RPA, por vezes, é relativa. Para respaldar a afirmação, observe-se os exemplos. Já se mencionou que o prédio sede da 1ª Regional situa-se no bairro da Boa Vista e, portanto, inserido na RPA 01. Pode-se verificar também que sua área de abrangência se estende aos onze bairros que compõem a RPA 01, Região Centro. No entanto, o perímetro do seu território de atuação é bem maior e envolve também, por exemplo, os bairros do Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos e Jaqueira que estão localizados na RPA 03, Região Noroeste. Por outro lado, a 3ª Regional compreende a quase totalidade dos vinte e nove bairros da RPA 03, subtraídos alguns bairros

como Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos e Jaqueira. Sendo assim, do exposto, pode-se considerar que o território de cada RPA, ou pelo menos a maioria da área, corresponde também ao território onde se situa o prédio/sede da Regional.

No Recife, qualquer tipo de pesquisa sobre novas construções demanda o registro da localização da edificação em relação à rua, e conseqüentemente, ao bairro em que está situada. Com este método, assegura-se o manuseio dos dados, seja por bairros, por Micro Regiões, por Regionais ou mesmo por RPA. Essa premissa é respaldada pela referência realizada por Umberto Eco (2004) quando menciona que, para trabalhos sobre fenômenos sociais, muitas vezes o método precisa ser inventado ou adaptado.

Todas as informações para o protocolo, tramitação e análise dos processos de aprovação de projetos, para a concessão de licenças de construção e “habite-se” das edificações, no Recife, são registradas pelas Regionais numa ficha para projetos e plantas diversas, também conhecido como “Formulário Azul”. Esses prontuários ou boletins guardam todas as informações da edificação em referência, como sejam: área de construção; localização; projetistas; número de pavimentos; quantidade de elevadores; etc., tornando-se assim uma importante fonte oficial para dados cadastrais da construção civil da cidade. Portanto, são fundamentais para qualquer trabalho que tenha o objetivo de diagnosticar o instante e as oscilações dos mercados imobiliário e construtivo da cidade.

Conhecida esta situação, conclui-se que, para traçar o perfil do momento da construção civil no Recife, em termos de localização no tempo ou no espaço, o trabalho deve começar com o levantamento, cadastro, análise e sintetização de dados contidos nestes formulários e naquelas Regionais. Dessa forma, os arquivos funcionam como potenciais focos de informação para a pesquisa e, portanto, endereços justificados para coleta de dados.

4.1.5 Os procedimentos práticos do registro de dados quantitativos da ocorrência dos arranha céus

O procedimento efetivo para a anotação dos dados quantitativos junto às Regionais, utilizou um instrumento de registro desenvolvido para essa intenção. Como tal, a planilha, mostrada através da Tabela 11, veio a se tornar um formulário-padrão utilizado para a obtenção das informações necessárias em cada uma das Regionais visitadas. Portanto, essa ficha-modelo possibilitou um modo prático de registro dos dados, assim como uma leitura objetiva, facilitando a posterior sintetização.

Para compreensão da Tabela 11, as palavras em negrito compõem os campos que estavam em branco para preenchimento no local visitado, entendidos como cada uma das Regionais consultadas. As informações em itálico são exemplos de situações/respostas registradas.

Tabela 11

Modelo de ficha para anotação de dados quantitativos usadas junto a cada Regional:

LOCAL: 6ª Regional		DATA: 08/11/2013.		PERÍODO: Ano de 1996.	FOLHA: 01/18
APROVAÇÃO	DATA	USO	PAVIMENTOS	LOCALIZAÇÃO	BAIRRO
5357(5320/95)	04/01	<i>Hab.</i>	21	<i>Ernesto de Paula Santos, 85</i>	<i>Boa Viagem</i>
5359	05/01	<i>Hab.</i>	16	<i>Avenida Boa Viagem, 1410</i>	<i>Boa Viagem</i>
5360	05/01	<i>Hab.</i>	19	<i>Rua Pinhal, 3961</i>	<i>Boa Viagem</i>
5363	05/01	<i>Hab.</i>	20	<i>Avenida Boa Viagem, 1405</i>	<i>Boa Viagem</i>
5368	05/01	<i>Hab.</i>	15	<i>Rua Dom José Lopes, 65</i>	<i>Boa Viagem</i>
5369	05/01	<i>Hab.</i>	11	<i>Ernesto de Paula Santos, 420</i>	<i>Boa Viagem</i>

Os dados coletados, conforme referenciado, tem como procedência as informações contidas nos Formulários de Projetos e Plantas Diversas, ou “Formulário Azul”, arrumados e catalogados em arquivos existentes em cada Regional. No caso de fichas extraviadas, as informações são recuperadas através da localização e leitura do próprio projeto aprovado e guardado em estantes, onde é possível verificar o número de pavimentos. Finalmente, no caso dos projetos reprovados, o número de aprovação original é anotado entre parênteses na planilha, pois, a reaprovação automaticamente anula a aprovação realizada anteriormente.

Cada formulário contém todas as informações para uma edificação ou um grupo delas em um determinado e único terreno. Assim, às vezes, devido à existência de vários blocos de edifícios em um mesmo lote, a quantidade de edificações será em número maior que a quantidade de formulários anotados.

4.1.6 A sintetização dos dados quantitativos da ocorrência dos edifícios altos

A quantidade de fichas referentes ao registro das ocorrências de novas construções acima de quatro pavimentos na cidade do Recife, no período entre os anos de 1996 a 2007, levantadas pela pesquisa junto às seis Regionais, compõem a Tabela 12:

Tabela 12

Quantitativo de formulários de aprovação de projetos analisados e anotados nas Regionais do Recife:

QUANTITATIVO DE FORMULÁRIOS			
Fonte: Regionais da Secretaria de Licenciamento da SEMOC - Secretaria Municipal de Mobilidade e Controle Urbano			
Fonte	Com informações analisadas	Quantitativo de Formulários	
		Com informações anotadas	
		Entre 04 e 20 pavimentos	Acima de 20 pavimentos
1ª Regional	1908 (Do nº 2912 ao 4820)	153	133
2ª Regional	734 (Do nº 1373 ao 2107)	62	36
3ª Regional	1151 (Do nº 1292 ao 2443)	138	119
4ª Regional	1615 (Do nº 3028 ao 4643)	125	94
5ª Regional	1007 (Do nº 1525 ao 2532)	20	15
6ª Regional	2834 (Do nº 5356 ao 8190)	368	448
TOTAL	9 249 formulários	866	845

Conforme a Tabela 12, para o total de 9 249 formulários analisados, 1 711 deles foram anotadas por conterem dados sobre edificações com mais de quatro pavimentos, sendo 866 fichas para os edifícios entre quatro e vinte andares e 845 fichas para os edifícios acima de vinte pavimentos.

Destes formulários, as informações registradas para desenvolvimento da pesquisa, conforme a Tabela 11, foram o número de ordem - que é também a sua identificação - e a data de cadastramento. Em relação aos dados referentes às edificações, foi anotado de cada ficha: o

tipo de aprovação – se inicial ou renovação -, a quantidade de pavimentos, o uso destinado – se comercial ou residencial - e a localização.

A intenção da pesquisa foi cadastrar e quantificar a ocorrência de edifícios com mais de vinte pavimentos aprovados por bairros, na cidade do Recife, no período entre 01 de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2007. Este propósito se harmoniza com a entrada em vigor da Lei 16 719/01, portanto com a intenção de se caracterizar a redução de construções deste porte no território dos “Doze Bairros” e o surgimento de novos edifícios em outras áreas da cidade. Informações suplementares e adicionais que apareçam em algumas tabelas - a exemplo do número de edifícios com gabarito entre cinco e vinte pavimentos por regiões - complementam e enriquecem o trabalho, mas não constituem seu objetivo maior. Essas informações ajudaram a entender o perfil construtivo das regiões da cidade do Recife, em particular com relação à recente verticalização, por exemplo, ou o poder de atração imobiliária para construções deste porte que, de alguma forma, constitui um paralelo aos objetivos da pesquisa.

4.1.7 Os procedimentos práticos de registro dos dados qualitativos complementares sobre a ocorrência dos arranha céus

O estudo confirmou os dados quantitativos de mapeamento da ocorrência de arranha-céus na cidade do Recife através de outra consulta, qualitativa, realizada junto aos principais investidores do mercado imobiliário nos doze bairros. Esse levantamento de informações está relacionado à compreensão e interpretação do comportamento daquelas empresas construtoras e/ou incorporadoras potencialmente investidoras no mercado imobiliário da ARU. Assim, foi realizada uma investigação exploratória complementar no intuito de obter informações que calçassem os números antes obtidos e, desse modo, proporcionassem maior familiaridade com o objetivo do estudo e torná-los mais explícito em relação a hipótese levantada.

O procedimento efetivo para a anotação das informações coletadas junto aos empresários foi realizado através de dois momentos, sendo o primeiro com vistas a identificar qual o universo de construtoras/incorporadoras para o interesse da pesquisa. Sendo assim, envolveu o retorno a duas Regionais e utilizou um instrumento de anotação desenvolvido para essa intenção. Como tal, essa planilha, mostrada através da Tabela 13, veio a se tornar um guia-padrão utilizado para a obtenção das informações necessárias junto a 1ª e a 3ª Regionais, que são as responsáveis pela análise, aprovação e concessão de “habite-se” das edificações na ARU, território definido como o universo para essa pesquisa qualitativa. Portanto, a ficha-modelo possibilitou um modo prático de revelar quais eram as construtoras/incorporadoras mais atuantes nos doze bairros. Ressalve-se que a indicação da construtora ou, similarmente, do responsável técnico por uma construção é informação constante apenas do “habite-se”, portanto, um dado a ser consultado no Formulário de Habite-se, que é um outro tipo de “Formulário Azul”.

Para compreensão da Tabela 13, as palavras em **negrito** compõem os títulos dos campos em branco a serem preenchidos em cada uma das duas Regionais revisitadas. As informações em *itálico* são exemplos de situações/respostas registradas. Atente-se que para cada registro de “habite-se” há um número de aprovação de projeto correspondente:

Tabela 13

Modelo de ficha para anotação das construtoras constante do Habite-se existente nas 1ª e 3ª Regionais:

APROVAÇÃO/ HABITE-SE	DATA	PAVIMENTOS	LOCALIZAÇÃO	BAIRRO	CONSTRUTORA
<i>1132</i>	<i>94</i>	<i>24</i>	<i>Rua Estrela, 25</i>	<i>Parnamirim</i>	<i>Empresa A</i>
<i>106</i>	<i>98</i>				
<i>1141</i>	<i>94</i>	<i>21</i>	<i>Rua José Carnevalheira, 250</i>	<i>Tamarineira</i>	<i>Empresa B</i>
<i>16</i>	<i>99</i>				
<i>1164</i>	<i>94</i>	<i>24</i>	<i>Rua Padre Roma, 688</i>	<i>Parnamirim</i>	<i>Empresa C</i>
<i>62</i>	<i>99</i>				

Assim foi construída a lista final com a relação das construtoras/incorporadoras atuantes nos doze bairros, no período de tempo entre os anos de 1998 a 2009, que constituiu o universo dessa investigação complementar, cuja amostra integra um retrato da população estudada,

refletindo suas características. Os dados coletados, conforme referenciado, têm como procedência as informações contidas nos Formulários de Habite-se, arrumados e catalogados em pastas e arquivadas em cada Regional. No caso de fichas extraviadas, as informações são recuperadas através da localização e leitura do próprio projeto aprovado e guardado em caixas e distribuídos em estantes, onde é possível verificar as informações.

Os formulários azuis contêm, ora as informações para cada unidade particular de um mesmo empreendimento, ora informações para a edificação como um todo. Assim, às vezes, devido à variada existência de um ou de muitos Formulários de Habite-se para uma única edificação, se justifica a grande quantidade de fichas consultadas.

4.1.8 A sintetização dos dados levantados para a pesquisa qualitativa sobre a ocorrência dos edifícios altos

Os totais levantados referentes ao número de “habite-se” concedidos pelas 1ª e 3ª Regionais da Prefeitura da Cidade do Recife, no período entre os anos de 1998 a 2009, compõem a Tabela 14:

Tabela 14

Quantitativo de formulários de habite-se analisados e anotados nas 1ª e 3ª Regionais da cidade do Recife:

QUANTITATIVO DE FORMULÁRIOS		
Fonte: 1ª e 3ª Regionais da Secretaria de Licenciamento da SEMOC-Secretaria Municipal de Mobilidade e Controle Urbano		
Quantitativo de Formulários		
Fonte	Com informações analisadas	Com informações anotadas
1ª Regional	1923	66
3ª Regional	1800	63
TOTAL	3 723 formulários	129 formulários

Conforme a Tabela 14, para o total de 3 723 formulários analisados, apenas 129 tiveram as informações anotadas por conterem dados de interesse à investigação qualitativa. Assim, após a tabulação inicial desses dados, foi verificado uma lista de trinta e uma empresas construtoras e/ou incorporadoras que atuaram na ARU, no período entre os anos de 1998 a

2009. Registre-se que muitas empresas se repetem e que outras vezes a responsabilidade técnica é outorgada a uma pessoa física, situação descartada quanto à abrangência da investigação.

A partir desses dados coletados foi possível montar um *ranking* dessas 31 empresas segundo uma ordem em que se leva em conta a quantidade de obras sob sua responsabilidade:

- 01 (uma) empresa com dez edifícios aprovados e construídos.
- 03 (três) empresas com quatro edifícios aprovados e construídos.
- 04 (quatro) empresas com três edifícios aprovados e construídos.
- 07 (sete) empresas com dois edifícios aprovados e construídos.
- 16 (dezesseis) empresas com apenas um edifício aprovado e construído.

As oito primeiras empresas desse *ranking*, devido ao representativo número de obras sob sua responsabilidade, foram eleitas como amostra para as entrevistas semiestruturadas da pesquisa qualitativa, cuja intenção seria aprofundar a compreensão e confirmar os conhecimentos já quantificados. Essa abordagem qualitativa pressupõe uma especificidade de respostas, inicialmente devido à sua própria metodologia, ao trabalhar com um universo de empresas que sempre labuta com as mesmas acepções, valores e atitudes e depois, quanto à significativa interação dos objetivos análogos buscado pelos investigados. Sob essa referência foi montado a entrevista com as seguintes questões:

- A empresa atua no Recife, Região Metropolitana ou em outras cidades?
- Nos últimos tempos houve algum momento econômico de influência para a expansão ou a retração dos investimentos imobiliários da empresa, em especial, para a cidade do Recife?
- A “Lei dos doze Bairros” foi um fator de bloqueio para o investimento imobiliário na ARU?
- Houve decisão de investir no entorno da ARU, quais bairros e porquê?

- Quais foram as adaptações ou soluções da empresa para continuar investindo na ARU?

As interpelações foram montadas no sentido de compreensão, aprofundamento e confirmação dos dados quantitativos já coletados, portanto, sem nenhuma preocupação com qualquer tipo de representatividade numérica. Construída através de questões semiestruturadas, a entrevista possibilitou alguns momentos de *insights* interativos relevantes. Nesse sentido de epifania, buscaram apenas explicar ou ilustrar aspectos de uma realidade já quantificada e, portanto, envolveu empirismo, subjetividade e interrelação dos conhecimentos entre os entrevistados e o entrevistador, na busca por um resultado que fosse o mais fidedigno possível em resposta aos objetivos e a hipótese da pesquisa.

4.2 O perfil do impacto construtivo da “Lei dos Doze Bairros”

Uma nova realidade construtiva configurou-se na cidade do Recife com a implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Embora localizado, enquanto instrumento normativo de intervenção do Executivo da municipalidade sobre o redesenho do espaço urbano consolidado, a aplicação da referida Lei constitui um divisor da produção construtiva na cidade. A partir da instituição de um gabarito de altura para as novas construções dentro do seu perímetro de alcance, a Lei provocou uma reação no mercado imobiliário. Em vista das perdas do potencial construtivo, o investidor sentiu-se tentado a buscar novos mercados. Assim, a Lei é determinante para uma nova prática projetual e construtiva não só no perímetro físico do seu alcance legal, mas, em novas regiões onde o capital imobiliário vai se instalar. Nos doze bairros da cidade, as novas construções passaram a ter um limite máximo de vinte pavimentos, reduzindo as áreas de construção e o lucro potencial. Para os demais bairros do Recife, não acontece esse tipo de restrição. Assim, em função do gabarito, o que se especula é uma redução de construções na região da ARU e o surgimento de arranha-céus em outros bairros da cidade. Desse modo, o

impacto da Lei não se restringe ao seu perímetro de abrangência, mas por transferência de situações, para todas aquelas outras que forem identificadas como áreas de migração do capital imobiliário que visa à construção civil com o máximo rendimento. Atuando em outros bairros, o capital imobiliário faz ressurgir a situação problema de verticalização e adensamento construtivo.

As iniciativas para mensurar os impactos da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife, demandam o conhecimento da sua área de abrangência. Para tanto, torna-se necessário o cadastramento dos bairros que se tornaram alvos da transferência dos investimentos imobiliários. Com limitações na origem, o capital imobiliário migrou para outros bairros. Dessa forma transferiu as mesmas circunstâncias e problemas da raiz. O traslado da situação vai implicar no espaço final do real alcance da Lei, com seus efeitos positivos ou negativos.

O conhecimento dessa área final de abrangência da Lei se inicia com o levantamento de dados e informações que atestem o momento construtivo da cidade, antes e após sua implantação. Assim, dependendo da ocorrência de novos arranha-céus em cada bairro da cidade, pode-se detectar os que foram objeto de investimentos imobiliários e que, portanto, sofreram a influência da Lei.

4.2.1 O Corredor Leste Oeste

Atualmente, a cidade do Recife conta com duas regiões de grande concentração de arranha-céus, sendo uma delas ao sul, à beira mar, e a outra que corresponde a uma parte da área dos “Doze Bairros”. Esta situação já foi mencionada por Gusmão Filho:

As edificações de porte no Recife concentram-se na planície, ao longo de dois grandes eixos. O primeiro, na direção sul, é o eixo das praias do Pina e de Boa Viagem, conurbando com as de Piedade e Candeias, no município vizinho de Jaboatão dos Guararapes. O segundo eixo, partindo do Centro, expande-se pelos bairros entre a Avenida Norte e a margem esquerda do Rio Capibaribe, na direção L-W, adentrando o continente: Boa Vista, Derby, Graças, Aflitos, Espinheiro, Parnamirim, Casa Forte. Mais recentemente a cidade expande-se em outras direções com edificações de porte, especialmente nos bairros

situados à margem direita do Rio Capibaribe, a exemplo da Madalena, Torre e Caxangá. (GUSMÃO FILHO, 1998 p. 269).

A partir dos dados coletados junto às seis Regionais da Prefeitura da Cidade do Recife, sobre a ocorrência de novas construções na cidade, no período entre 01 de janeiro de 1996 e 31 de dezembro de 2007, foi definida a Tabela 15. Para a composição dessa tabela, os dados foram redistribuídos por bairros, e consequentemente pelas RPA correspondentes, de modo que a situação resultante vem confirmar o panorama já descrito por Gusmão Filho. Pela Tabela 15, a RPA 03, Região Noroeste e a RPA 06, Região Sul, os bairros descritos por Gusmão Filho aparecem com o maior número de novos edifícios acima de quatro pavimentos. Este quantitativo perfaz mais da metade do total das edificações levantadas, o que confirma sobremaneira o adensamento construtivo e a verticalização existentes e mencionadas.

Tabela 15

Quantitativos de prédios acima de 04 pavimentos aprovados entre 1996 e 2007 na cidade do Recife:

Quantitativo de Prédios			
REGIÃO	Entre 05 e 20 pavimentos	Acima de 20 pavimentos	TOTAL
RPA – 01 Região Centro	47	32	77
RPA – 02 Região Norte	99	84	183
RPA – 03 Região Noroeste	233	224	457
RPA – 04 Região Oeste	164	112	276
RPA – 05 Região Sudoeste	63	01	64
RPA – 06 Região Sul	368	449	817
TOTAL	974	902	1 876

A RPA 05, Região Sudoeste e a RPA 01, Região Centro, por sua vez, demonstram os menores quantitativos para novos arranha-céus da Tabela 15. A Região Centro, aparece com o segundo menor número de edifícios altos registrados, o que corresponde a cerca de 3% do total. Este fato se explica uma vez que essa região já está bem consolidada, com edificações antigas. A maioria tem poucos pavimentos, há bastante tempo implantados. Na área há poucos lotes vazios para novos empreendimentos e grande parte do território não apresenta atrativos.

4.2.2 O impacto sobre os bairros da RPA 01, Região Centro

Alguns bairros como Santo Antônio e São José, que durante muito tempo constituíram, junto com o bairro da Boa Vista, o centro comercial da cidade, já não são tão convidativos, em função do surgimento de outras centralidades no Recife. Bairros como Santo Amaro e Ilha do Leite, ao contrário aparecem como novas promessas de investimento, especialmente o bairro da Ilha do Leite, onde nos últimos anos instalou-se o polo médico da cidade com a implantação de grandes e modernos hospitais e de arrojados centros empresariais de apoio. A situação da RPA 01, Região Centro aparece na Tabela 16:

Tabela 16
Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 01 aprovadas entre 1996 e 2007:

BAIRROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Recife Antigo										02			02
Santo Amaro							01	03	02		02		08
Boa Vista		01		01				02		02			06
Soledade									01				01
Paissandu	01						02	01	01		01		06
Ilha do Leite					02	01		01	01	02	01	01	09
TOTAL	01	01	00	01	02	01	03	07	05	06	04	01	32

Segundo os critérios estabelecidos pela pesquisa, seis dos onze bairros que compõem a RPA 01, Região Centro, receberam autorizações para a construção de novos edifícios acima de vinte pavimentos. Ao se analisar essas aprovações, conforme a Tabela 16, não se percebe números destoantes e que caracterizem um salto abrupto na progressão das outorgas. Ao contrário, observa-se uma sucessão linear desses dados que significam um crescimento equilibrado e regular. Assim, em vista da pouca representatividade na oscilação dos quantitativos, pode-se comprovar que o crescimento segue uma variação específica, sem influência externa. Segundo os dados mostrados na Tabela 16, os bairros da RPA 01, Região Centro, não receberam nenhum impacto após a implantação da Lei 16.719/01, ou seja, não houve deslocamento dos investidores de construções deste porte para a RPA 01, Região Centro, em decorrência da “Lei Doze Bairros”.

Na perspectiva da pesquisa, o bairro de Santo Amaro seria talvez o mais expressivo, pois aparece com maior número de unidades surgidas após o ano de 2001, em total de oito. Por outro lado, seu crescimento é bem equilibrado, regular e sem oscilação representativa na medida em que seu movimento/ano não apresenta picos. Tal situação transmite um crescimento estável, portanto natural, cuja influência parece vir muito mais da saturação do centro comercial da cidade, com o qual faz divisas.

Os demais bairros dessa região que apresentaram alguma construção nova depois do ano de 2001, em quantidade representativa, são os bairros da Ilha do Leite e Paissandu. Porém, este crescimento retrata e repete uma situação antes prevista, que apenas caracteriza o crescimento do polo médico localizado nestes dois bairros.

Finalmente, os bairros da Boa Vista, do Recife Antigo e da Soledade, com os menores dados desse conjunto, tampouco demonstraram qualquer influência desde a implantação da “Lei dos Doze Bairros” devido à pouca representatividade dos seus números, sem picos repentinos nem inesperados.

A Figura 10 que representa o gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 01, Região Centro, ilustra e consolida o panorama já apresentado na Tabela 16. Conforme a Figura 10 demonstra, o pico de aprovações aconteceu nos anos de 2003, 2004 e 2005, respectivamente, com sete, cinco e seis novos edifícios para a RPA. Porém, pelo mesmo Gráfico, percebe-se que os demais anos aparecem em linhas constantes e regulares e a ausência de picos ou oscilações representativas leva a concluir que a Região não recebeu transferência de investimentos imobiliários para a construção de novos edifícios altos como consequência da implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Portanto, pelas informações da Figura 10 e da Tabela 16, não houve influência da “Lei dos Doze Bairros” sobre a RPA 01, Região Centro.

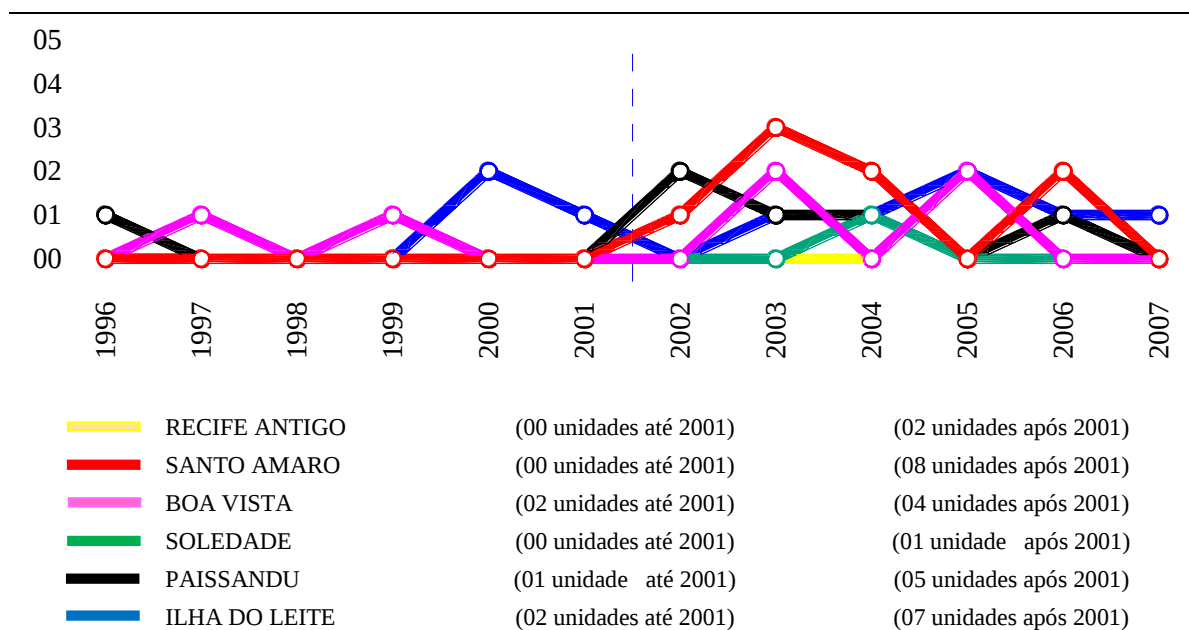


Figura 10 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 01.

4.2.3 O impacto sobre os bairros da RPA 02, Região Norte

O perfil dessa região, composta por dezoito bairros no total, é marcado pela horizontalidade, médio poder aquisitivo da sua população e a grande maioria das suas edificações é de uso residencial. Dois bairros se destacam neste diagnóstico, como exceção, com uma visível e marcante verticalidade, que são a Encruzilhada, forte entreposto comercial e de grande influência radial em todo o seu entorno, e o Rosarinho. São bairros de localização vizinha àquela área composta pelos “Doze Bairros” e conforme a Tabela 17, se comprova o surgimento de grande quantidade de edifícios acima de vinte pavimentos em seus territórios, decorrentes da migração do capital imobiliário da ARU, depois de 01 de dezembro de 2001.

Tabela 17

Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 02 aprovadas entre 1996 e 2007:

BAIRROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Torreão	02		01				01	01					05
Encruzilhada						03	08	06	04	03	04	03	31
Rosarinho		02	01	02	01	03	01	10	06	06	05	03	40
Ponto de Parada										01		01	02
Campo Grande		01	01				01		02			01	06
TOTAL	02	03	03	02	01	06	10	17	12	10	10	08	84

De fato, conforme as informações da Tabela 17, os bairros da Encruzilhada e do Rosarinho se destacam dos outros da sua região por terem se caracterizado como típicas áreas de recepção de investimentos em imóveis desse porte. Essa mesma demonstração se encontra representada no gráfico da Figura 11.

O bairro do Rosarinho recebeu nove construções antes do ano de 2001 e o bairro da Encruzilhada, apenas três imóveis. Após o ano divisor de 2001, o Rosarinho recebeu trinta e uma novas construções com pico no ano de 2003, com dez edificações.

Quanto à Encruzilhada, a partir do ano de 2001, recebeu vinte e oito novas construções com destaque para o ano de 2002, com oito novos edifícios. Estes números fundamentam e caracterizam estes dois bairros como áreas sob o impacto da “Lei dos Doze Bairros”.

Os outros bairros que receberam novos arranha-céus após o ano de 2001 foram Torreão, Ponto de Parada e Campo Grande, porém nenhum deles em quantidade suficiente que fizesse constatar um crescimento atípico ou repentino.

Pela Figura 11, com picos visíveis para os anos de 2002 e 2003, percebe-se que houve uma corrida repentina para construção de novos arranha-céus nos bairros da Encruzilhada e do Rosarinho. Essa afluência aconteceu imediatamente após a entrada em vigor da “Lei dos Doze Bairros”, o que torna os dois fatos bastante relacionados. Os dois bairros continuaram a receber novos edifícios altos nos anos subsequentes, situação completamente distinta daquela existente antes da implantação da Lei.

Conforme demonstrado na Figura 11, fica evidente que a Encruzilhada e o Rosarinho receberam influência da Lei e passaram a constituir uma área de eminente e continuada verticalização. Como tal caracterizam-se como bairros sob o impacto da “Lei dos Doze Bairros”.

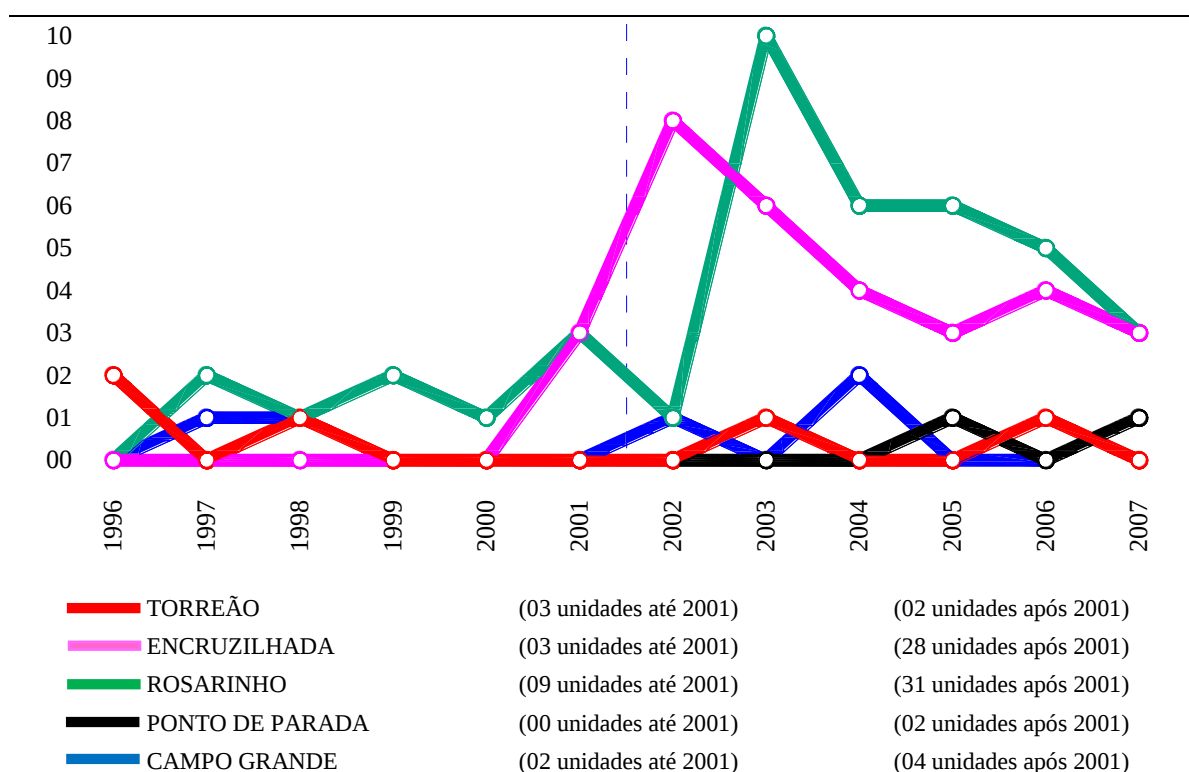


Figura 11 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 02.

4.2.4 O impacto sobre os bairros da RPA 03, Região Noroeste

Essa é a maior região da cidade em área territorial e em número de bairros, com total de vinte e nove. Também em seu território estão contidos os doze bairros que compõem a área de ação da Lei Municipal 16.719/01.

A RPA 03, Região Noroeste, foi pesquisada sob duas circunstâncias. A primeira, através dos demais bairros que não integram a ARU. Depois, em separado, a região dos doze bairros e que compõem o território sob intervenção da referida Lei. A Tabela 18 resume os quantitativos para a RPA 03, Região Noroeste, sem os “Doze Bairros”.

Tabela 18

Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 03 aprovadas entre 1996 e 2007:

BAIRROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Casa Amarela	03		01	01	03	01	08	05	13	04	06	08	53
TOTAL	03		01	01	03	01	08	05	13	04	06	08	53

Casa Amarela, de acordo com demonstração da Tabela 18, aparece como único bairro de toda a RPA que recebeu movimento da construção civil para novos edifícios acima de 20

pavimentos, seja antes ou após a implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Porém, até o ano de 2001, apresenta uma variação estável, tímida e regular de novas edificações deste tipo, com um número constante de uma ou nenhuma aprovação por ano, à exceção dos anos de 1996 e 2000, com picos de apenas três novas construções.

Após 2001, no território deste bairro, observou-se um crescimento acelerado de arranha-céus e que superou, no total, em cinco vezes os anos anteriores. Para os anos de 2002, 2004 e 2007, aparecem os picos consideráveis, respectivamente, com oito ou com treze aprovações ao ano. Esses números, portanto, comprovam Casa Amarela como um bairro que recebeu impacto da “Lei dos Doze Bairros.

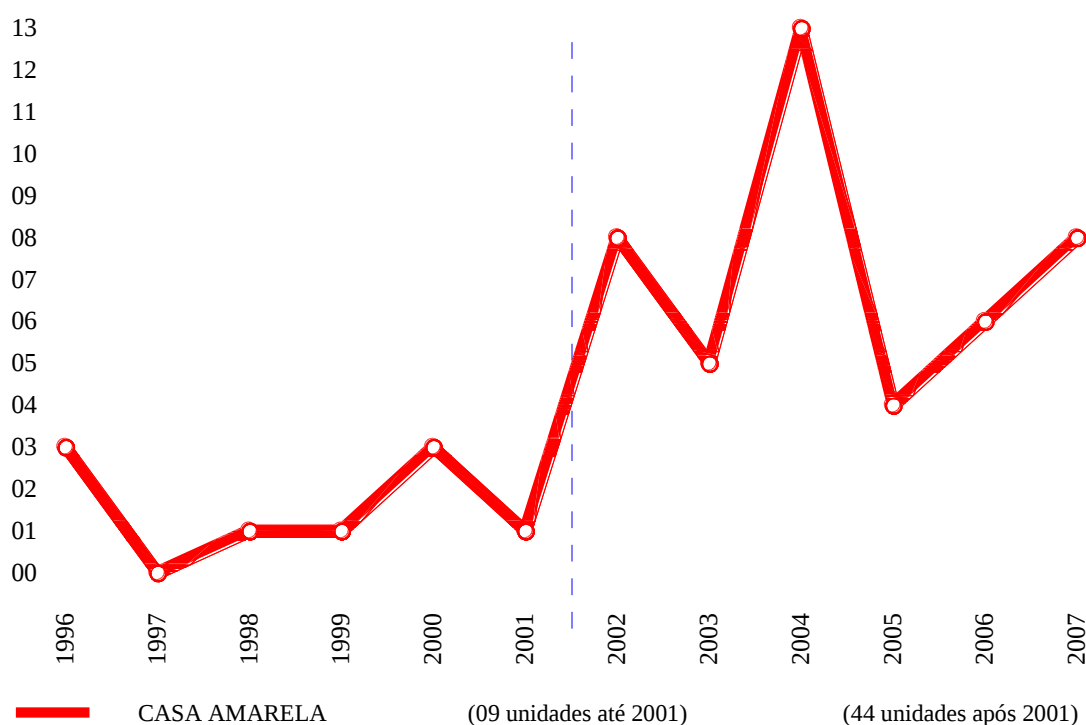


Figura 12 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 03.

Os índices que fundamentam e caracterizam o bairro de Casa Amarela como área de migração dos grandes investimentos imobiliários encontram-se também contidos na Figura 12. A partir da análise do gráfico dessa Figura, pela progressão dos índices, observa-se o surgimento de grande quantidade de novos arranha-céus após a implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Embora o quadro apresente um declínio para o ano de 2005, a linha volta a crescer

nos últimos anos da planilha, reafirmando o poder de atração do bairro para esse novo tipo de mercado. Assim, a demonstração da linha de progressão da Figura, não deixa dúvidas sobre o impacto da Lei sobre o bairro de Casa Amarela.

Necessário voltar a esclarecer que os quantitativos mostrados na Tabela 18 e na Figura 12, referem-se à RPA 03, Região Noroeste, na qual estão incluídos os doze bairros que compõem a ARU. Como a intenção da pesquisa é configurar e, conseqüentemente, mapear o universo composto pelos bairros sob o impacto da Lei 16.719/01, os números referentes aos “Doze Bairros” serão quantificados à parte. Portanto, a Figura 12 e a Tabela 18 apresentadas não contemplam nenhum bairro que integra o território da ARU.

A Tabela 18 e o gráfico contido na Figura 12 demonstram que Casa Amarela foi o único bairro da RPA 03 – Região Noroeste que, sob a influência da Lei, desenvolveu propensão à verticalização. Como tal, integra o grupo de bairros remanescentes à ARU sob o impacto da “Lei dos Doze Bairros”.

4.2.5 O impacto sobre os bairros da RPA 04, Região Oeste

Os bairros que compõem essa RPA estão situados à margem direita do Rio Capibaribe, portanto, do lado oposto do rio onde se encontram os “Doze Bairros” e as demais regiões até aqui analisadas.

A RPA 04, Região Oeste demonstra sensíveis diferenças entre os doze bairros que a compõem, evidenciando alguns contrastes como a tipologia de suas edificações, grau de adensamento, faixas de renda e níveis educacionais dos seus habitantes. Os bairros da Ilha do Retiro, Madalena, Prado e Torre, por exemplo, aparentam maior desenvolvimento e nível de renda, apresentam considerável verticalização e, portanto, alguns dos problemas que são característicos de áreas bem adensadas construtivamente.

Por outro lado, bairros como os da Cidade Universitária, Iputinga, Cordeiro e Caxangá, bem mais distantes do centro da cidade, demonstram um perfil característico de áreas de periferia e são marcadamente horizontais. Predominam as edificações térreas ou prédios tipo caixão, em sua maioria de uso residencial, salvo comércio e serviços de bairro, típico dessas áreas suburbanas.

Os quantitativos estabelecidos pela pesquisa, referentes aos bairros que compõem a RPA 04, Região Oeste, estão demonstrados na Tabela 19.

Tabela 19

Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 04 aprovadas entre 1996 e 2007:

BAIRROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Ilha do Retiro	02	01	01			01	02	01	02	02	02		14
Madalena	02	01		02	02	01	04	09	08	11	05	10	55
Prado								02		01			03
Torre	01			01	03	05	06	08	02	05	07	01	39
Caxangá								01					01
TOTAL	05	02	01	03	05	07	12	21	12	19	14	11	112

Pela Tabela 19, os bairros da Torre e Madalena foram os únicos dessa região que receberam edificações com mais de vinte pavimentos em número considerável, após 2001. Portanto, estes dois bairros devem ser considerados como os únicos da RPA 04 sob o impacto da “Lei dos Doze Bairros”. Como mostra a planilha, os investimentos imobiliários para construções deste porte, após o ano de 2001, são no mínimo quatro vezes superior aos anos anteriores. Esses indicativos referentes à ocorrência de novas construções acima de vinte pavimentos na RPA 04, Região Oeste, antes e após o ano de 2001, também estão mostrados na Figura 13.

Merecem destaque os bairros da Madalena e da Torre, com picos de sete e onze novas edificações, respectivamente, para os anos de 2003 e 2005. Pelo gráfico da Figura 13, esses bairros são os únicos que apresentam uma linha ascendente de novas aprovações para arranha céus na região, após a implantação da Lei, no ano de 2001. Assim, caracterizam-se como novas áreas de procura para construção de novos edifícios altos na RPA. No bairro da Torre, no ano

de 2007, a linha desse número de ocorrências declinou. Porém, esse fato também pode ser observado no ano de 2004, tendo voltado a elevar-se nos anos seguintes. O bairro da Madalena, ao contrário, à exceção dos anos de 2004 e 2006, demonstra uma linha em constante ascensão.

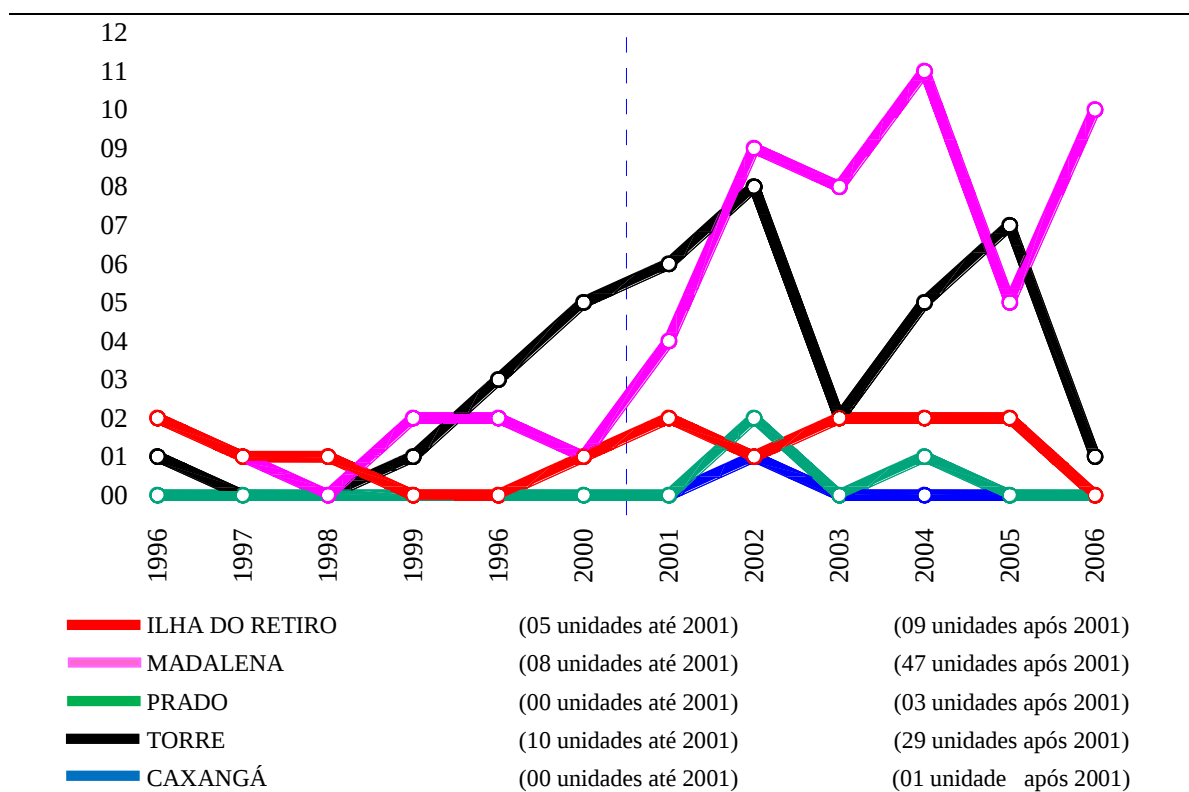


Figura 13 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 04.

Outro fato considerável é a ocorrência dessas novas construções, nos bairros da Torre e da Madalena, que, em sua maioria, estão localizadas ou à margem do Rio Capibaribe ou em corredores de intercomunicação com os “Doze Bairros”. É o caso das entradas/saídas, através das pontes da Torre e do Capunga, ambas de ligação com a margem esquerda do rio e, portanto, aos doze bairros que compõem a ARU. Assim, embora se comprove a migração dos investidores desse tipo de construção da ARU para a RPA 04, Região Oeste, sob o impacto da Lei, percebe-se que ainda guardam interação com os doze bairros de onde se deslocaram, pois ou se situam à margem do rio, ou nos corredores de chegada/partida, que se intercomunicam à ARU.

O panorama da Figura 13 e a Tabela 19 mostra a Torre e a Madalena como bairros que receberam o impacto da implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Antes do ano divisor de 2001, a Torre, apresentou um total de dez novos edifícios e a Madalena apenas oito, desse tipo de prédio. Depois daquele ano, o primeiro bairro mostra vinte e nove novas construções e o segundo quarenta e sete. Estes novos números são o triplo e o sêxtuplo daqueles outros para o mesmo período de tempo: seis anos e constituem fundamentos para esta constatação.

4.2.6 O impacto sobre os bairros da RPA 05, Região Sudoeste

Nenhum dos dezesseis bairros que compõem essa RPA fazem limite com a RPA 03, Região Noroeste, onde foi implantada a “Lei dos Doze Bairros”. Alguns, como os bairros de San Martin e Curado se caracterizam por possuir, tipicamente, antigos conjuntos de habitações populares formados por blocos de prédios do tipo caixão. O bairro do Bongi, com um perfil semelhante, apresenta grandes conjuntos de casas populares térreas.

Essa região é entrecortada por rodovias de acesso à cidade, provenientes do interior do Estado de Pernambuco ou que fazem a ligação entre os Estados do nordeste brasileiro. As duas únicas linhas de metrô da cidade do Recife cortam seu território, provenientes do centro da cidade, uma dirigindo-se à zona sul e a outra ao limite oeste da região, no bairro do Curado.

O movimento de aprovações de edifícios acima de vinte pavimentos, antes e após o ano de 2001, na RPA 05, Região Sudoeste, estão demonstrados na Tabela 20:

Tabela 20

Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 05 aprovadas entre 1996 e 2007:

BAIRROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Afogados						01							01
TOTAL	00	00	00	00	00	01	00	00	00	00	00	00	01

Pela Tabela 20, o bairro de Afogados foi o único local dessa região que recebeu edificações com mais de vinte pavimentos, entre os anos de 1996 a 2007 e com apenas uma unidade no ano de 2001. A situação de horizontalidade confirma o perfil sedimentado da região,

com forte presença de velhos conjuntos habitacionais e sem atrair outros tipos de investimento imobiliários. O movimento de construção de edifícios acima de vinte pavimentos na RPA 05, Região Sudoeste, entre os anos de 1996 a 2007, está demonstrado na Figura 14. Essa RPA não demonstra nenhuma representatividade em termos de aprovações para novos prédios acima de vinte pavimentos. Como tal, conclui-se que os bairros dessa região não receberam nenhum impacto após a implantação da “Lei dos Doze Bairros”, já que não houve nenhuma construção para edifícios desse tipo após o ano base de 2001.

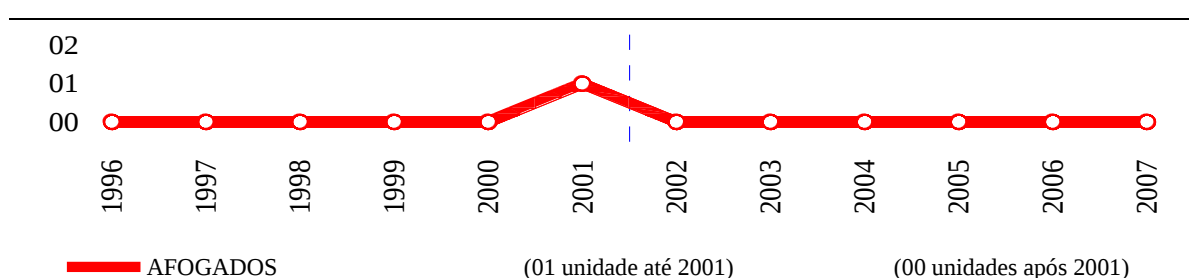


Figura 14 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 05.

4.2.7 O impacto sobre os bairros da RPA 06, Região Sul

A região é composta por oito bairros, dos quais, três deles, Boa Viagem, Pina e Brasília Teimosa, fazem limite com o Oceano Atlântico. Dessa maneira, formam a pequena orla marítima da cidade, com apenas 8 km de extensão, segundo informação da Prefeitura da Cidade do Recife. O bairro de Boa Viagem é o mais populoso da cidade e sua notável verticalidade tem levado à saturação das infraestruturas e serviços instalados. A mais importante avenida à beira mar é composta por edifícios de grande porte, construídos ao longo do tempo de existência de Boa Viagem. Nos últimos anos, no bairro do Pina verifica-se uma acelerada verticalização, decorrente do grau de saturação do vizinho bairro de Boa Viagem. Por outro lado, o bairro de Brasília Teimosa, que concentrava muitas vilas de pescadores, já começa a sinalizar verticalização pelas recentes locações de suntuosos edifícios empresariais. O perfil de novas aprovações para os edifícios acima de vinte pavimentos, antes e após o ano de 2001, na RPA 06, Região Sul, está demonstrado na Tabela 21:

Tabela 21

Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na RPA 06 aprovadas entre 1996 e 2007:

BAIRROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Boa Viagem	18	12	06	10	29	36	44	59	59	59	55	44	431
Imbiribeira											02		02
Pina					02		02	04	01	01	03	03	16
TOTAL	18	12	06	10	31	36	46	63	60	60	60	47	449

Conforme a Tabela 21 e a Figura 15, impressionam os números do bairro de Boa Viagem. Seu total de unidades é o dobro do somatório dos números das outras regiões analisadas e ainda consegue ser bem maior que a soma de todas essas regiões acrescidas aos quantitativos dos “Doze Bairros”.

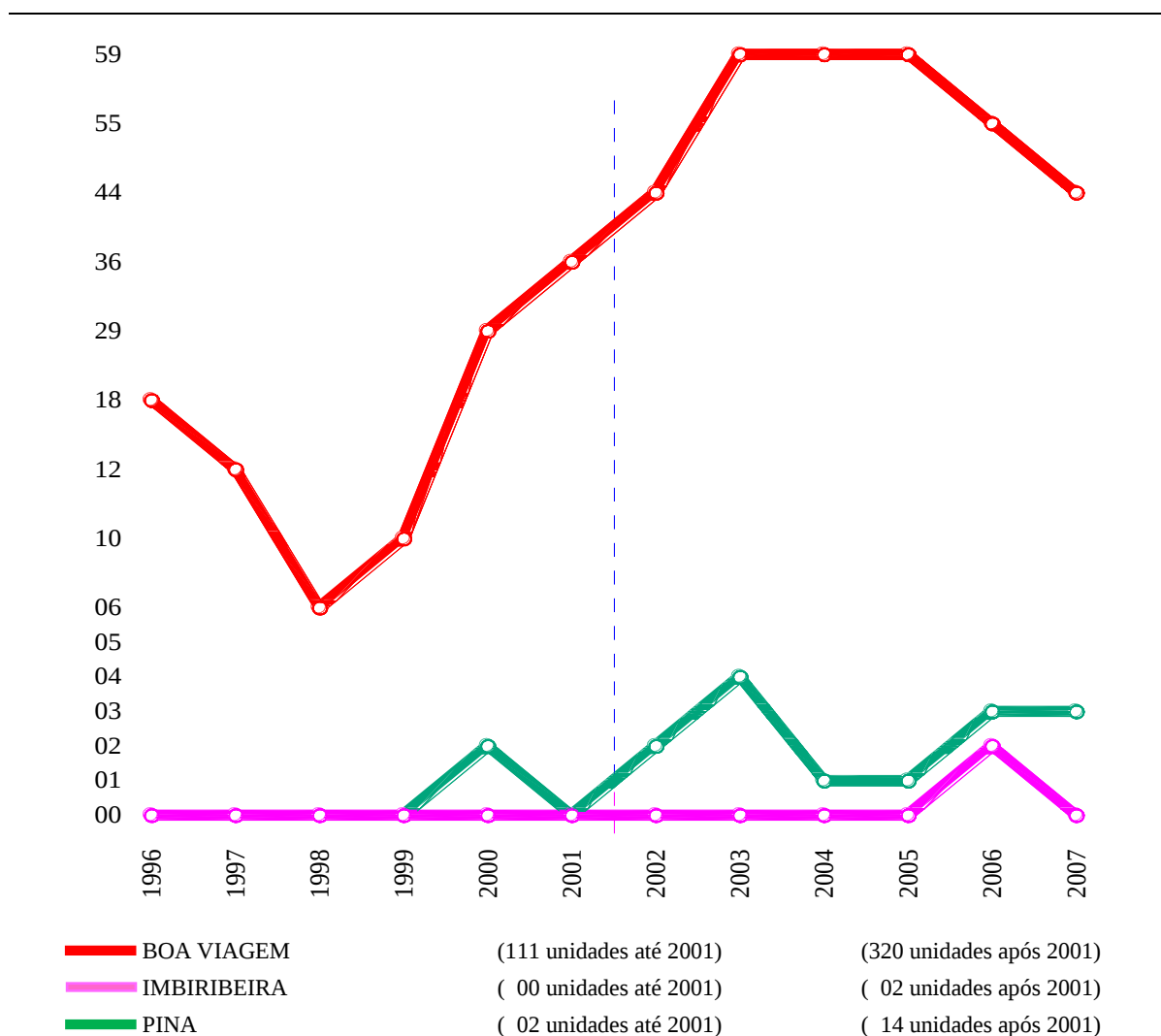


Figura 15 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na RPA 06.

Pela Tabela 21 e a Figura 15, é visível que a ocorrência de novos edifícios altos, em Boa Viagem, começa bem antes de qualquer conjectura sobre a futura “Lei dos Doze Bairros”. A constatação demonstra que o bairro exerce uma atração sobre empreendimentos desse tipo a partir de seus próprios valores, sem qualquer influência da Lei. Mesma situação acontece para os bairros do Pina e Imbiribeira que não demonstram haver recebido qualquer impacto após o ano de 2001, estabelecido como o ano divisor da pesquisa. Assim, o panorama mostrado na Tabela 21 revela que os bairros que formam a Região Sul, assim como também foi para a Região Sudoeste, não receberam nenhum impacto após a implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Essa constatação se deve, talvez, à distância física que existe entre essas duas regiões e a ARU.

Os picos para o bairro de Boa Viagem diferenciam-se sobremaneira dos outros da sua própria RPA, assim como também com relação aos demais bairros da cidade. Pelo Gráfico, Boa Viagem atinge a marca de cinquenta e nove novas unidades, nos anos de 2003, 2004 e 2005, que representa o maior quantitativo de todos os bairros e regiões levantadas. Essa linha de progressão vem em ascendência contínua desde o ano de 1998, mas, para os anos de 2006 e 2007, há indicação de um pequeno declínio, talvez em função do início de saturação desse bairro. Finalmente, como média, Boa Viagem apresenta cerca de trinta e seis novas unidades ao ano, marca não atingida por nenhum bairro ou região da pesquisa.

Pela Figura 15, as linhas que indicam o movimento de novas construções altas ocorridas nos três bairros da RPA 06, Região Sul, não demonstram qualquer indicativo de impacto após a implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Pelo gráfico, a Imbiribeira apresenta apenas duas novas unidades no ano de 2006, enquanto os bairros do Pina e Boa Viagem começaram a mostrar progresso em construções acima de vinte pavimentos, a partir dos anos de 1998 e 1999, portanto, data anterior à Lei. Desse modo, a Tabela 21 e a Figura 15 demonstram que não houve qualquer influência da Lei sobre os oito bairros que compõem a RPA 06, Região Sul.

4.2.8 O impacto sobre a RPA 03, Região Noroeste – “Doze Bairros”

Ao se analisar o panorama da ocorrência de construções para novos edifícios acima de vinte pavimentos da ARU – Área de Reestruturação Urbana entre os anos de 1996 e 2007, através da Tabela 22, é fácil verificar um pico que acontece no ano de 2000. Este fato logo remete à suposição de que já estava sendo anunciada a Lei 16.719/01 e, portanto, havia sido iniciada a corrida para aprovação dos projetos antes que a Lei entrasse em vigor.

Tabela 22

Demonstrativo de edificações acima de 20 pavimentos na ARU aprovadas entre 1996 e 2007:

BAIRROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Derby			01		01			01	01				04
Graças	09	03	03	01	04	03	01	03	01		01		29
Espinheiro	04	01			08	05		02	02		02	01	25
Aflitos	02	02		03	02	01							10
Jaqueira	02			01	01	02		01					07
Tamarineira	04	03		07	02	02	01					01	20
Parnamirim	03	03	01	03	07	04	01	01					23
Santana		01		02	03								06
Casa Forte	02	05	03	07	08	03	02			01			31
Poço da Panela		02	01	01	03	01							08
Monteiro	01		02	01	03	01							08
Apipucos													00
TOTAL	27	20	11	26	42	22	05	08	04	01	03	02	171

Outro fato, evidenciado e confirmado pela Tabela 22, é que, a partir do ano de 2001, começou o declínio de construções deste porte na área, em razão da implantação da Lei. Embora ainda apareçam algumas unidades nos anos posteriores a 2001, pode-se explicar essa situação como sendo daquelas edificações que deram entrada para aprovação, antes da publicação da Lei e que estavam sendo analisadas, portanto, atrasadas, possivelmente por algum tipo de exigência.

Para melhor compreensão da pesquisa, as informações da Tabela 22 podem ser redistribuídas segundo uma classificação por quantidades de unidades construtivas pesquisadas para antes de 2001. Para tanto, foram montadas as Tabelas 4.16 e 4.17, com informações sintetizadas, segundo a baixa ou alta representatividade do número de ocorrência das unidades construtivas. Assim, para as novas tabelas, os seis bairros mais adensados ocupam o título de

alta representatividade e os seis restantes, de menor representação, ocupam o título oposto de baixa representatividade.

A Tabela 23 representa os seis bairros da ARU mais adensados construtivamente antes da “Lei dos Doze Bairros”:

Tabela 23

Demonstrativo da alta representatividade de edificações acima de 20 pavimentos na ARU antes de 2001:

PERÍODOS	BAIRROS						TOTAL
	Casa Forte	Graças	Parnamirim	Espinheiro	Tamarineira	Aflitos	
Antes de 2001	28	23	21	18	18	10	118
Após 2001	03	06	02	07	02	00	20
TOTAL	31	29	23	25	20	10	138

Na Tabela 23, que ilustra a mais alta faixa de novas aprovações de edificações acima de vinte pavimentos na ARU, constata-se que o bairro de Casa Forte é o mais representativo desse conjunto, com vinte e oito novas unidades aprovadas antes do ano de 2001 enquanto o bairro dos Aflitos apresenta a menor quantidade, com um total de dez novas unidades.

A Tabela 24 representa os seis bairros da ARU menos adensados construtivamente antes da “Lei dos Doze Bairros”:

Tabela 24

Demonstrativo da baixa representatividade de edifícios acima de 20 pavimentos na ARU antes de 2001:

PERÍODOS	BAIRROS						TOTAL
	Poço da Panela	Monteiro	Jaqueira	Santana	Derby	Apipucos	
Antes de 2001	08	08	06	06	02	00	30
Após 2001	00	00	01	00	02	00	03
TOTAL	08	08	07	06	04	00	33

Do outro lado, dentre os menos representativos, aparece o bairro de Apipucos com nenhuma construção, conforme a Tabela 24. No outro extremo desse conjunto, aparecem os bairros Poço da Panela e Monteiro, ambos com oito unidades cada um. Para a montagem das representações que compõem os gráficos das Figuras 4.7 e 4.8, esses bairros também aparecem distribuídos segundo sua maior ou menor representatividade, conforme a divisão estabelecida através das Tabelas 4.16 e 4.17. A Figura 16 demonstra o movimento das novas construções acima de vinte pavimentos que foram aprovadas entre os anos de 1996 a 2007, para o conjunto de bairros classificados como de alta representatividade para a ARU.

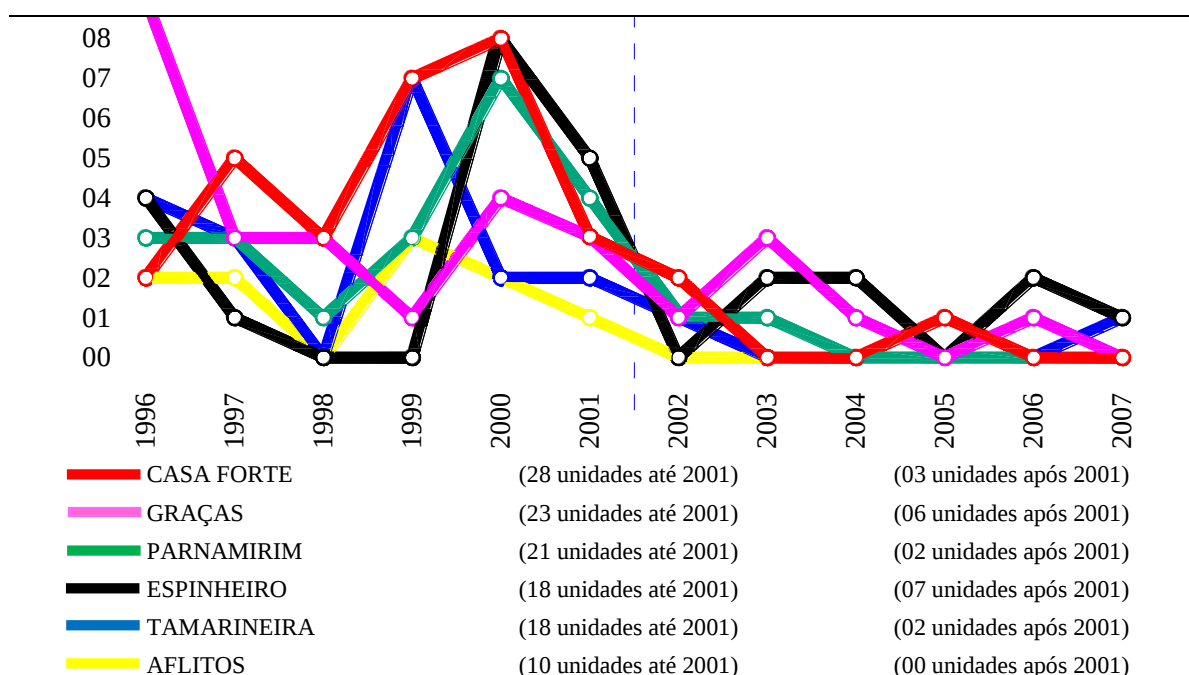


Figura 16 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na ARU, faixa de alta representatividade.

Todas as linhas da Figura 16 seguem a mesma progressão, à semelhança de um feixe, que começam em declínio nos três primeiros anos, depois se elevam até o pico que acontece no ano 2000 e voltam a decrescer após o ano 2001, como consequência da implantação da “Lei dos Doze Bairros”. O ponto máximo para o movimento de aprovações de edifícios altos, na maioria dos bairros, acontece no início da discussão da Lei, o que revela uma possível corrida em direção à aprovação de muitos projetos. Algumas poucas unidades que aparecem após o ano 2001, significam construções licenciadas após o atendimento a algum tipo de exigência. Merece destaque o bairro de Casa Forte que demonstrava uma franca e acelerada verticalização. Por outro lado, o bairro das Graças, embora com altos quantitativos, já apresentava um forte declínio da ocorrência de novos edifícios acima de vinte pavimentos.

A Figura 17 sintetiza a progressão das novas construções acima de vinte pavimentos que foram aprovadas para o grupo de bairros classificado como sendo de baixa representatividade na ARU, para o intervalo de tempo entre os anos de 1996 a 2007.

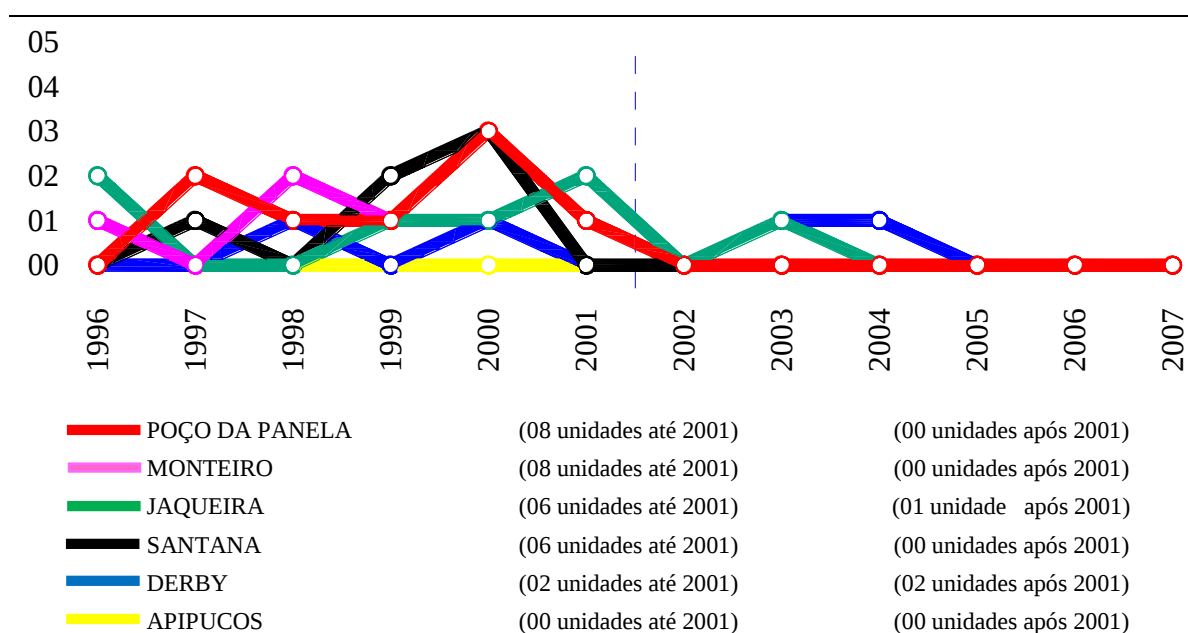


Figura 17 - Gráfico da quantidade de edifícios acima de 20 pavimentos na ARU, faixa de baixa representatividade.

O quadro da Figura 17 não demonstra uniformidade entre as linhas de representação e cada um dos bairros indica uma situação particular, à exceção do pico no ano de 2000, para a metade dos bairros que compõem o gráfico. Desse conjunto, os bairros de Monteiro e Poço da Panela são aqueles que mais demonstravam uma tendência à verticalidade com um total de oito unidades cada um, até o ano de 2001, data de implantação da Lei. O bairro de Apipucos, no outro extremo desse agrupamento, não apresentou nenhuma unidade construtiva acima de vinte pavimentos. Territorialmente, Apipucos é o último bairro da ARU em direção à periferia. Esta distância ao centro, talvez, seja a razão de não indicar qualquer quantitativo no levantamento, nem antes nem após o ano de 2001. Outros bairros deste conjunto, dentre os quais Derby e Jaqueira, também denotam pouca representatividade em função talvez de um adensamento já existente, o que revela, portanto, pouca oferta de terrenos vazios para novos empreendimentos.

4.3 A verticalização dos “Doze Bairros”

O limite de gabarito de vinte pavimentos, em parte da cidade, surgiu em resposta ao adensamento provocado pela excessiva presença de construções verticalizadas na ARU. A Tabela 25 sintetiza o número de edificações com mais de quatro pavimentos aprovados entre os anos de 1996 a 2007, para essa área. Como tal retrata o perfil da situação de verticalidade no período.

Tabela 25

Demonstrativo da verticalização da ARU a partir de edifícios aprovados entre 1996 e 2007:

PORTE DOS EDIFÍCIOS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Entre 05 e 20 pavimentos	35	16	13	28	17	11	06	11	06	12	22	23	200
Acima de 20 pavimentos	27	20	11	26	42	22	05	08	04	01	03	02	171
TOTAL	62	36	24	54	59	33	11	19	10	13	25	25	371

Conforme os dados da Tabela 25 e da Figura 18, das unidades aprovadas na ARU, entre os anos de 1996 a 2007, demonstram a expressiva ocorrência de edifícios médios e altos. Estes números caracterizam a existência real de visível e mensurável verticalização e que trariam um consequente adensamento para a área.

A Figura 18 mostra uma inusitada semelhança no movimento de percurso entre as duas linhas do gráfico. Ambas seguem quase paralelamente em declínio até os anos de 1998 e 2002 para, em seguida, se elevarem até o pico, uma no ano de 1999 e outra no ano 2000, e juntas novamente no ano 2003. Somente ao final do gráfico, as duas linhas se diferenciam quando indicam a progressão crescente para prédios baixos e decrescente para os edifícios acima de vinte pavimentos, como consequência imediata da implantação da Lei 16.917/01. Essa sincronia das duas linhas revela a verticalização eminente da ARU, caracterizada pela ocorrência de prédios acima de quatro pavimentos, no geral. Assim, o gráfico evidencia a tangível verticalidade que tem conduzido à saturação construtiva da área.

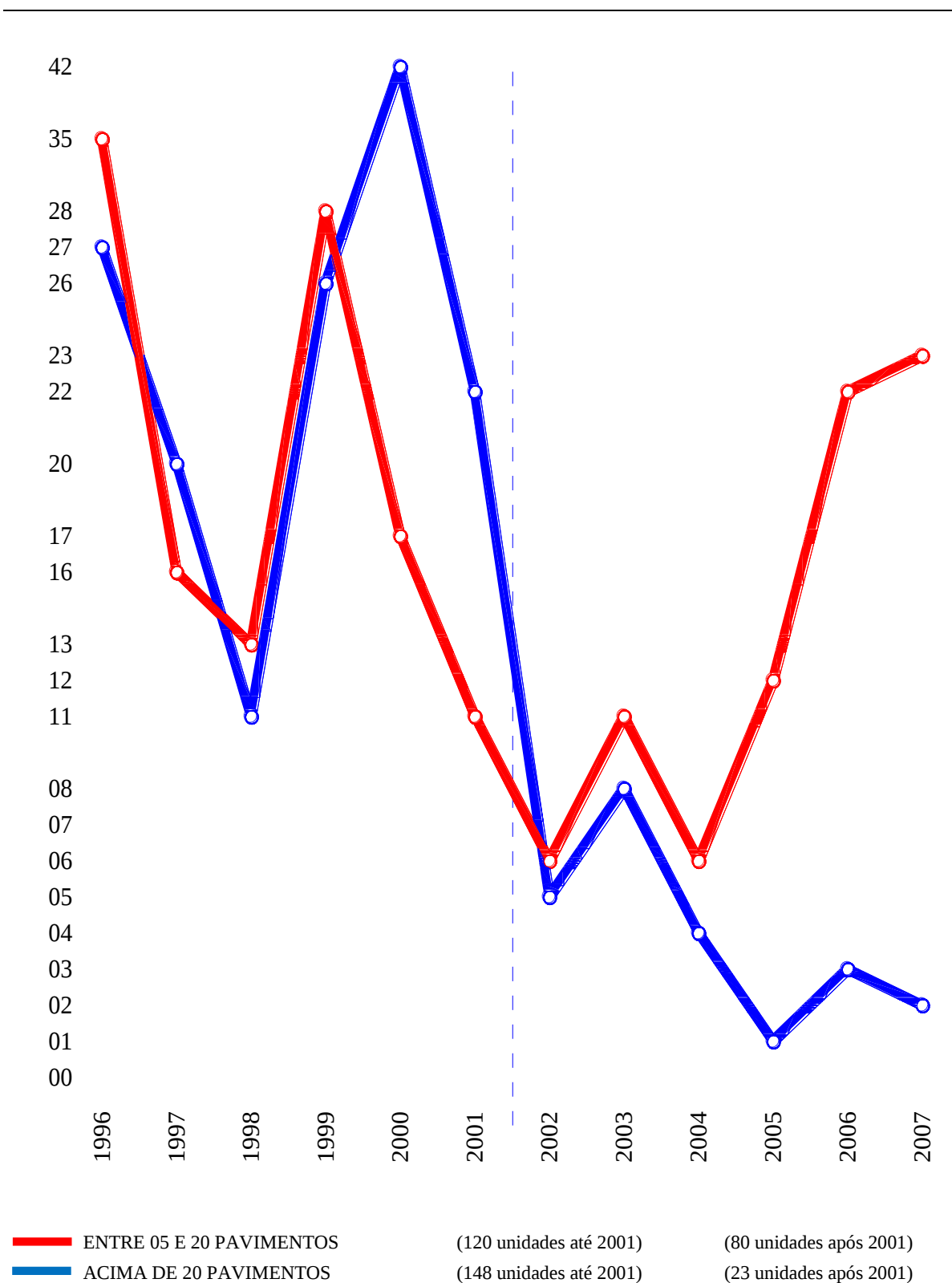


Figura 18 - Gráfico da distribuição de edifícios altos na ARU aprovados entre 1997 a 2006.

A linha da curva de progressão para os chamados edifícios médios, com altura entre cinco e vinte pavimentos, assinalada em vermelho na Figura 18, continuou em progressão de

aclive mesmo após 2001. Essa constatação estabelece a nítida diferença entre os dois tipos de parâmetros de alturas estabelecidos pela pesquisa quando, por um lado, evidencia uma redução apenas para os edifícios acima de vinte pavimentos e, por outro lado, constata que os chamados edifício médios, que são remanescentes ao alcance de abrangência da Lei, continuam em plena exploração e franca execução na ARU.

4.4 Comparação entre resultados quantitativos e qualitativos

A visão sistêmica subjetiva permite abarcar sistemas complexos e envolver sistemas distintos. Um sistema intraurbano consiste do conjunto de partes classificadas como subsistemas, onde, teoricamente, acontecem relações de contínuo intercâmbio no qual os interesses das partes deveriam se subordinar ao todo, permitindo a ocorrência de mudanças qualitativas através de transferências e mutações. Nesse âmbito, as relações entre atores ou interlocutores que compõem um mesmo sistema intraurbano terminam por determinar um tipo de divisão em agrupamentos e estabelecer três subsistemas: do Estado, detentor do poder normativo; do Capital, apropriador do lucro e do Cidadão, depositário do bem-estar. Sob esse ângulo, os três subsistemas intraurbanos estariam centrados no significado de cada parte, onde o governo teria o poder da legislação, a empresa o poder do capital para financiar campanhas e o cidadão o poder do voto, todos prontos para negociar interesses, tornando a política urbana um sistema altamente dinâmico e controverso. Nesse ambiente, múltiplos atores ou interlocutores, com interesses às vezes comuns ou contrários, coletivos ou particulares, estabelecem ações de planejamento e de gestão das cidades. Sob essa ótica, convém mencionar Paes Barreto (2013) em análise de transformação da Avenida 17 de agosto, principal corredor da ARU, em um grande entreposto comercial como consequência da “Lei dos Doze Bairros”:

A regulação urbanística do Recife, de 1961 até 2001, foi estruturada em prol da produtividade do capital, através das sucessivas leis de uso e ocupação do solo. A “Lei dos Doze Bairros”, aprovada para refrear o processo de verticalização daqueles doze bairros, acabou por provocar uma nova onda de

expansão do capital imobiliário. As restrições ao aproveitamento do solo impostas pela Lei levam a que os capitalistas produtores de habitação se lancem à criação de novas áreas privilegiadas, a fim de viabilizar a geração de sobrelucros extraordinários crescentes. A fuga da atividade para os bairros vizinhos à ARU, através da verticalização, reflete a ação da Lei sobre a ganância do capital. O sucesso da empreitada capitalista só foi possível pela aceitação, por parte da demanda, desse novo espaço social, promovido como a ‘extensão’ dos bairros da ARU. É o desejo e a solvência da demanda o que atualmente possibilita ao capital a geração de sobrelucros extraordinários, e, conseqüentemente, aos proprietários fundiários desses bairros vizinhos, a apropriação de rendas fundiárias de monopólio. (PAES BARRETO, 2013 p. 160).

Em outra passagem, a autora interroga o que se pode resultar da relação entre a legislação urbanística e o capital. Esclarece que, no momento em que a atividade capitalista de produção imobiliária se consolida como forte setor da economia tem-se o início de um ciclo comandado pelo empresário, subjacente à estruturação do espaço urbano. Desse modo, a autora reconhece “os capitalistas produtores de habitação” como sendo parte determinante “à criação de novas áreas privilegiadas” nas cidades.

A princípio, a primeira conclusão a que se pode considerar, em função dos dados levantados, é que a implantação da “Lei dos Doze Bairros” provocou a expansão imobiliária dos bairros circunvizinhos à ARU, através da recente verticalização dos bairros da Torre, Madalena, Casa Amarela, Encruzilhada e Rosarinho. Na busca de confirmação dessa premissa, revelada através de dados quantitativos coletados, foi realizada outra pesquisa, de cunho qualitativo e centralizada no subsistema composto pelas construtoras. Preliminarmente, essa nova sondagem envolveria uma abordagem a oito empresas identificadas como construtoras de representativa atuação na ARU. Porém, alguns acontecimentos contribuíram para reduzir esse universo.

Um dos passos para realização da pesquisa envolveria a identificação do endereço domiciliar de cada uma das empresas. Nessa busca, constatou-se que uma delas havia decretado falência e logo foi descartada. O passo seguinte seria o contato para o agendamento de uma visita. Duas empresas criaram grande resistência à receptividade desse tipo de abordagem,

mesmo após prolongadas explicações, sucessivos apelos e repetida argumentação. Em função de tal objeção, o universo final ficou composto por cinco empresas.

O foco central da pesquisa de cunho complementar seria confirmar os dados quantitativos já coletadas, tabulados e devidamente analisados. Assim, as questões levantadas circulam em torno do desejo de identificar se houve realmente a decisão do empresariado em transferir a atividade capitalista imobiliária para bairros circundantes à ARU ou então, se houve outro tipo de contingência ou conexão a provocar o arbítrio.

A localização do mercado de atuação das empresas responde pela relatividade circunstancial do seu interesse comercial. Torna-se necessário conhecer as razões do porque foi registrado a atividade das empresas na ARU. Assim, a identificação desse tipo de localização permite uma orientação mais precisa quando descarta incentivos ocasionais como um momento econômico, referências sazonais ou vantagens temporais. Revelando que não existiu a localização relativa, a pesquisa demonstra precisão ao identificar a vontade, estável e regular, e consequentemente, a decisão do empresariado em se estabelecer na ARU, tornando-se, portanto, referência exata e real do interesse da investigação.

As cinco empresas são genuinamente recifenses e uma delas sempre teve o mercado produtor composto apenas pela zona norte da cidade, região que contém a ARU. Outra constrói apenas no Recife. As três restantes têm o comércio mais ampliado sendo: uma que constrói para a cidade de Caruaru; outra para Jaboatão dos Guararapes e Natal e; finalmente, a última que além do próprio Recife, como as demais, tem o seu mercado expandido para quatro capitais nordestinas, sendo elas Salvador, Fortaleza, Natal e Maceió.

A abordagem permitiu fazer referência direta entre as cinco empresas pesquisadas e a objetiva localização geográfica do seu mercado de produção. Dentre os muitos *insights* que a pesquisa possibilitou, um deles demonstra que apenas uma empresa abandonou o mercado na ARU em função da “Lei dos Doze Bairros” e que as demais contingenciaram

circunstancialmente a sua produção, através da migração orbital ou da própria permanência na ARU. Essa metamorfose pode ser vista como adequação das empresas, seja por adaptação ou mutação, a qualquer nova regra de mercado, prática habitual da ganância do capital em gerar mercados ou em conservar as garantias existentes para produzir lucros.

Outra diretriz da pesquisa seria investigar se houve algum outro tipo de interferência, externo à “Lei dos Doze Bairros”, na produção corriqueira dessas construtoras e que indicassem uma expansão de mercado da ARU para áreas circundantes. Assim, foi questionado se, a partir de 1996 e em especial para a cidade do Recife, houve algum momento econômico de influência para expansão ou retração dos investimentos imobiliários. A questão buscava responder se, independentemente da existência ou não da Lei, as empresas teriam algum outro tipo de motivação para expandir sua produção às áreas circundantes à ARU. Como momento econômico entenda-se uma referência a um período de tempo de influência qualquer, o nível de produção e de comercialização imobiliária, visto que a economia é cíclica, ou seja, combina etapas alternadas de expansão com fases de contração.

Nenhuma das empresas apontou um momento econômico em especial. Por outro lado, todas são unâimes em reconhecer que o movimento do Complexo Industrial Portuário de SUAPE tenha sido um forte fator de crescimento para a incorporação imobiliária recifense.

A empresa detectada como a de maior movimento declarou que sempre funcionou em “ordem naturalmente crescente e estável”. As demais, em menções díspares, foram sucedendo muitas afirmações: o nosso maior crescimento foi no período entre os anos de 2010 a 2014, devido à facilidade dos financiamentos imobiliários; um período muito bom foi até o ano de 2005, de lá para cá houve quedas devido à perda de renda das famílias; o mercado era melhor até o ano de 2002 porque havia disponibilidade de créditos imobiliários, taxas de juros mais acessíveis e prazos mais alongados.

À exceção de SUAPE, as respostas não remetem a uma explicação com clareza unânime. Por outro lado, também não indicam a existência de um *boom* imobiliário que, associado a 2001, ano de implantação da “Lei dos Doze Bairros”, houvesse provocado súbita verticalização pós Lei, dos bairros circundantes à ARU. Ao contrário, as respostas contribuem para reconhecer a implantação da Lei como a única motivação decisiva para a escolha do entorno à ARU como uma área circunstancialmente atrativa para a potencial migração do capital imobiliário.

Quatro empresas afirmaram que, apenas no início, a Lei tenha bloqueado seus investimentos imobiliários na ARU e apenas uma declarou ter optado pela sua retirada definitiva da área. As demais admitem que, com o tempo, foram se adaptando ao limite de gabarito dos edifícios. As respostas se consubstanciaram nas seguintes afirmativas: no começo escassearam a demanda e a oferta por novos terrenos, mas com o tempo, eles reapareceram; havíamos submetido muitos projetos à aprovação no sentido de garantir proveitos da Lei antiga, o que nos garantiu alongar nossa permanência na área; reduzimos o tamanho dos empreendimentos e diminuimos a área das unidades.

Em complemento, outro ponto importante a ser levantado consistiu em buscar conhecer quais tipos de adaptações surgiram para a continuidade do investimento imobiliário na ARU. As quatro empresas que continuaram nesse mercado demonstram uma similaridade contraditória em suas respostas. Ao mesmo tempo que afirmam que não houve qualquer tipo de adaptação, deixam escapar que perceberam algumas mudanças projetuais. Numa clara demonstração de salvaguarda procuram transferir a produção do “produto ruim” e a partir desse ângulo são unânimes em afirmar que qualquer prejuízo ficou por conta dos donos dos terrenos com menor ganho de troca. Assim protegidos, declaram que, sempre por exigência do proprietário do lote, aceitaram diminuir as áreas das unidades, o repasse dos maiores custos aos clientes e a restrição ao porte dos empreendimentos.

Sobre essa tentativa de imbricação competitiva, Paes Barreto (2013) reconhece que, a partir do momento em que o capital imobiliário deixa de investir, o estado de especulação latente dos terrenos se transforma. Em complemento, a autora reconhece o estado parasitário do dono do lote que não tem o poder de atribuir um uso à sua terra pois, passivamente, apenas podem disponibilizá-lo ao mercado.

Como a história de um investimento imobiliário começa com a propriedade de um lote e que existe também a real reserva especulativa de terrenos, pela análise dessas respostas, a priori, pode-se aventar que as construtoras procuraram se apropriar desse estado como isenção de obrigações, julgando ter o poder de transferir responsabilidades. Por outro lado, segundo Paes Barreto (2013), é realidade que os proprietários fundiários são agraciados pelo fato de deterem o monopólio da terra. Sob esse aspecto pode-se endossar o estado da dúvida ao se recorrer novamente à mesma autora quando afirma que o desejo e a solvência da demanda possibilitam ao capital a geração de sobrelucros extraordinários. Consequentemente, permite aos proprietários fundiários a apropriação de rendas fundiárias de monopólio.

Registre-se que a expressão “produto ruim” foi usada pela empresa que preferiu abandonar a área e a se concentrar nos bairros da zona sul. Alegaram que a decisão foi tomada para não incorrerem neste tipo de estratégia.

Finalmente, a abordagem se encerrou com a indicação de escolha dos bairros para onde migraram os investimentos imobiliários das quatro empresas que permaneceram no mercado constituído pela ARU. Nessa questão, são unânimes em citar a Encruzilhada, Rosarinho, Casa Amarela, Torre e Madalena como os bairros nos quais optaram investir. Mesmo a empresa que se desinteressou pela área afirmou que, no início, chegou a investir nos bairros da Torre e da Madalena. Duas empresas aumentaram a lista com indicação dos bairros de Campo Grande e Santo Amaro.

Todas as empresas afirmam que se expandiram para o entorno da ARU porque consideram os doze bairros como “uma região de peso” e que essa atração procede da “excelente estrutura da ARU, com bom comércio, bons colégios e supermercados”. Novamente destacam a oferta de lotes nos bairros do entorno como um dos vetores propulsores da expansão e afirmam que, com o escasseamento de terrenos disponíveis na ARU, se voltaram para os lotes em oferta nos bairros periféricos.

O grande destaque dessa abordagem qualitativa foi confirmar resultado anterior, obtido com a pesquisa quantitativa, que revelou Casa Amarela, Madalena, Torre, Rosarinho e Encruzilhada como os bairros da migração do capital imobiliário, em consequência da implantação de um instrumento normativo localizado, representado pela “Lei dos Doze Bairros”. Referência se faça também à confirmação da hipótese, que conjecturava que as intervenções normativas urbanamente localizadas, planejadas para promover a ordem com efeitos positivos sobre o seu setor de domínio, poderiam também produzir a desordem, com efeitos negativos sobre o restante do sistema urbano.

4.5 Outras considerações sobre os resultados

Através das pesquisas, constatou-se ter havido a transferência do capital imobiliário investidor em arranha-céus, da região de abrangência da “Lei dos Doze Bairros” para os bairros vizinhos da Encruzilhada, do Rosarinho, da Torre, da Madalena e de Casa Amarela. Essa constatação demonstra um dos efeitos que a Lei provocou sobre a cidade do Recife, pois, após sua implantação, os cinco bairros desenvolveram uma situação inusitada de ocupação verticalizada, o que pode ser reconhecido como impacto da Lei.

Desse modo, a aplicação da Lei determinou duas regiões físicas de envolvimento. A primeira constitui o recorte físico composto pelos doze bairros que integram a área de abrangência inicial da Lei, que é formado pelo Derby, Graças, Espinheiro, Aflitos, Jaqueira,

Parnamirim, Casa Forte, Santana, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro da Tamarineira. Para o segundo recorte físico, aparecem outros bairros que, embora não estejam inseridos no território físico de abrangência da Lei, também experimentaram impacto. A identificação desses outros bairros visa ao conhecimento dos locais que incorporaram a fuga, transferência ou migração do capital imobiliário para investimento em edifícios altos. Segundo apontam as pesquisas, esses bairros foram Rosarinho, Encruzilhada, Casa Amarela, Torre e Madalena. Estes bairros foram identificados e, inclusive, confirmados pelas empresas construtoras e incorporadoras mais atuantes na ARU, como periféricos ou lindeiros aos “Doze Bairros”, portanto com bastante identidade entre si e com a própria ARU. Muitas vezes, representam ocupação das divisas e dos corredores de entrada e saída daquela área.

Algumas considerações complementares podem ser elencadas sobre os dezessete bairros que constituem o conjunto de resultados das duas pesquisas e que, portanto, passaram a compor o universo da Tese. Para tanto, foram devidamente reunidos em três agrupamentos:

O primeiro, explicitado no subitem 3.4.1, envolve os bairros com maior índice de verticalização pré-Lei da ARU, abrangendo Casa Forte, Graças, Parnamirim, Espinheiro, Tamarineira e Aflitos e aparece como o grupo de maior representatividade da ARU.

O segundo, dentre os bairros de menor verticalidade pré-Lei da ARU, composto pelos bairros do Poço da Panela, Monteiro, Jaqueira, Santana, Derby e Apipucos, será nomeado como grupo de baixa representatividade da ARU.

Finalmente, o último conjunto, composto pelos bairros que se situam fora da área de abrangência da Lei é formado pela Torre, Madalena, Casa Amarela, Rosarinho e Encruzilhada. Essa distribuição possibilitou uma adequada caracterização para algumas considerações sobre cada um dos dezessete bairros.

4.5.1 O perfil do grupo de maior representatividade da ARU

Esse agrupamento representa os bairros com maior verticalização pré-Lei da ARU e integralmente compõem o núcleo físico/territorial dessa área. Assim, é constituído por bairros contíguos e, sendo lindeiros e centrais, demonstraram grande similaridade e tipicidade em suas características.

A distribuição de densidade desse conjunto encontra-se representada pela Tabela 26:

Tabela 26

Distribuição da densidade da população do grupo de maior representatividade da ARU:

DENSIDADE DO GRUPO DE MAIOR REPRESENTATIVIDADE DA ARU					
TOTAL	Área (hectare)	População (habitantes)	Domicílios (unidades)	Densidade (Hab./hec.)	Densidade (hab./dom.)
	467	65 259	21 741	139,74	3,0
Casa Forte	56	6 750	2 192	120,24	3,1
Graças	144	20 538	7 015	143,08	2,9
Parnamirim	61	7 636	2 458	124,30	3,1
Espinheiro	73	10 438	3 602	142,56	2,9
Tamarineira	102	14 124	4 537	138,18	3,1
Aflitos	31	5 773	1 937	187,63	3,0

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

O bairro das Graças apresenta as maiores grandezas absolutas do conjunto, inclusive de toda a ARU, possuindo o maior território, maior população e a mais alta quantidade de domicílios. Porém, os números relativos revelam outra realidade para o bairro das Graças, em relação aos “Doze Bairros”, com a segunda posição em densidade de habitantes por hectare, com cerca de 143,00 hab/hec. e a quinta posição em habitantes por domicílio, com média de 2,9 hab/dom.

O bairro dos Aflitos, por outro lado, apresenta as menores grandezas do agrupamento, ou seja, aparece com a menor área, o menor número de população residente e a menor quantidade de domicílios. Por outro lado, revela a maior densidade de habitantes por hectare de toda a ARU, com cerca de 187 hab/hec. Esta alta concentração populacional relativa nos Aflitos é explicada pela existência de muitas edificações e não haver áreas comunitárias de convívio ou contemplação, como parques ou jardins públicos, no bairro.

As características sociais da população desse conjunto, encontram-se sintetizadas na

Tabela 27:

Tabela 27

Características sociais da população do grupo de maior representatividade da ARU:

CARACTERÍSTICAS SOCIAIS DA POPULAÇÃO DO GRUPO DE MAIOR REPRESENTATIVIDADE DA ARU				
BAIRROS	Taxa Geométrica de Crescimento Anual (2000/2010)	Taxa de Alfabetização (10 anos ou mais)	Rendimento nominal médio mensal dos domicílios	Presença de Áreas Pobres (ZEIS)
Casa Forte	4,20	99,1	R\$ 11.318,97	não
Graças	1,60	99,2	R\$ 9.484,01	não
Parnamirim	2,24	97,7	R\$ 10.712,06	sim
Espinheiro	1,60	98,1	R\$ 7.299,96	sim
Tamarineira	1,93	98,5	R\$ 7.904,04	sim
Aflitos	2,80	99,2	R\$ 11.028,76	não

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014

Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, o bairro de Casa Forte aparece como o que mais atraiu população para seu território, com uma taxa geométrica de crescimento anual de 4.2, bastante discrepante em relação aos demais. Esse bairro também detém a mais alta taxa de rendimento nominal médio mensal para domicílios. Os bairros das Graças e Aflitos são os detentores da taxa mais alta de alfabetização de toda a ARU, com grandeza bem próxima aos 100% e representado por 99,2, para a população acima dos dez anos. Esse número constitui uma das referências para construção do IDH, ou Índice de Desenvolvimento Humano, que é a maneira padrão para se avaliar e mensurar o bem-estar de uma população. O IDH foi desenvolvido em 1990, pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, e usado atualmente por vários programas mundiais, segundo afirma o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O agrupamento desses bairros, com suas principais características, compõe o conjunto de Maior Representatividade da ARU, assim qualificados:

O Bairro de Casa Forte – Originou-se de antigos engenhos que, parcelados em chácaras e sítios, serviam de casa de veraneio, vindo a constituir-se mais tarde em bairro tradicional da cidade. Possui solo em massapê, em ambiente da planície entre os morros e o baixo estuário, quase exclusivamente ocupado por canaviais e aglomerados até o século XIX. Desde aquela época, o bairro vem sendo urbanizado, incorporando à cidade antigos centros de

moradia dos senhores de engenho. Conta com a presença de recantos bucólicos, característicos de épocas históricas anteriores, de residências antigas entremeadas de jardins. Seu núcleo central é composto pela Praça de Casa Forte que se comporta como o epicentro do bairro. Nesta praça ocorrem manifestações, shows artísticos e movimentos populares de massa e de política. A estrutura geográfica do bairro é um divisor do fator densidade para os “Doze Bairros”, pois ali estão as últimas grandes torres residenciais em quantidade considerável e situadas próximas umas às outras. A partir de Casa Forte, na direção subúrbio, elas aparecem bem pontuais e esporadicamente. A via principal, a Avenida 17 de Agosto, margeia toda a extensão do bairro e concentra grande presença de comércio e prestação de serviços, constituindo uma artéria de intenso fluxo de trânsito.

O Bairro das Graças – Localiza-se na área central da planície do Recife e sua ocupação iniciou-se no século XVII, na localidade da Capunga, hoje parte integrante do bairro. A evolução urbana processou-se entre os trechos das Ruas Joaquim Nabuco e Pernambucanas passando também pela Rua das Graças. No final do século XVIII, a pequena povoação foi desmembrada da freguesia da Boa Vista. Com a crescente ocupação dos espaços, estimulada pela comunicação férrea, a valorização do solo atribuiu ao distrito uma nova fisionomia, onde os sítios e chácaras deram origem a um conjunto de edificações elitizadas. Alguns desses casarões antigos foram demolidos em função da urbanização crescente da cidade, situação que se reflete na área até os dias de hoje onde, além dos edifícios de classes altas e médias altas, destaca-se o crescente comércio e a instalação de serviços e de lazer (bares e restaurantes). O trânsito é o mais difícil e o mais congestionado do conjunto, pois, em relação à geografia da cidade, situa-se como um bairro de passagem entre diversos outros. Sendo assim, o tráfego intenso de intercomunicação com outros bairros adicionado ao seu próprio volume de trânsito, desencadeia uma situação complicada. Possui área bem estruturada, definida, servida por infraestrutura consolidada e com perfil misto entre residencial, comercial e de serviços. No

entanto, não apresenta áreas de convívio como praças e jardins, à exceção da orla do Rio Capibaribe. Como tal, revela visível adensamento e verticalidade. Segundo a Prefeitura da Cidade, seus imóveis residenciais representam 84% do conjunto contra os 16% restantes, de uso comercial, com destaque para grandes colégios e demais instituições de ensino da cidade.

O Bairro de Parnamirim – Localiza-se na várzea do Rio Capibaribe, com solo formado por terrenos argilosos e arenosos. Faz divisa com Casa Amarela, bairro não integrante do conjunto e que, até recentemente, foi o bairro mais populoso da cidade, perdendo sua posição há pouco tempo para o bairro de Boa Viagem. Casa Amarela possui um dos mais antigos e tradicionais mercados da cidade. A presença do intenso comércio satélite no entorno deste mercado exerce influência sobre o bairro de Parnamirim, que se apresenta como forte centro comercial da ARU, com muitas galerias de lojas, centros de salas comerciais, bares, casas noturnas, supermercados e shoppings. Assim como em outros bairros desse conjunto, além de residências antigas entremeadas de jardins, a paisagem é marcada pela presença de grandes edifícios. Não obstante, este perfil evidencia o caráter de transição em direção ao subúrbio, onde sua presença torna-se cada vez mais rarefeita. Abriga muitas ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social em seu território, compostas por áreas pobres que convivem na RPA3, sendo elas: Vila Vintém; Inaldo Martins; Vila Esperança e Cabocó

O Bairro do Espinheiro – Localiza-se na área central da planície do Recife, nas Bacias do Rio Capibaribe e do Canal do Derby-Tacaruna e é um dos bairros limites da ARU, na direção do centro da cidade. Possui solos correspondentes a depósitos argilosos, acrescidos de aterros na proximidade da Avenida Agamenon Magalhães, que constitui um importante corredor de ligação entre as regiões norte e sul da Região Metropolitana. Esta avenida, limite do Espinheiro na direção ao centro, apresenta intenso tráfego de veículos e ônibus, que somada à influência dos bairros circunvizinhos, resulta em importância significativa sobre o cotidiano do bairro. Assim, observa-se considerável concentração de comércio e prestação de serviços, contribuindo

para verticalização e adensamento do território. Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, os imóveis não residenciais representam 26% do total edificado e constituem o maior índice entre os bairros que formam a ARU, o que o caracteriza como o bairro de perfil mais comercial dos “Doze Bairros”. Guarda similaridades dos bairros circunvizinhos, como os Aflitos, essencialmente residencial e ainda da Tamarineira e Graças, de perfil misto entre comércio e habitações. O núcleo Campo da Vila representa a única Zona Especial de Interesse Social deste bairro.

O Bairro da Tamarineira - Este bairro, de área plana com solos argilosos e localmente arenosos, tem apenas uma parte de sua área dentro da ARU, que vai do limite dos bairros da Jaqueira e Aflitos até a Avenida Norte. Na Tamarineira destacam-se as áreas residenciais consolidadas em conjuntos habitacionais e a inexistência de espaços verdes. Exceção para os jardins do antigo Hospital Ulisses Pernambucano. É bastante adensado construtivamente e seu perímetro é constituído por vias coletoras de altíssimo tráfego, bem estruturadas e consolidadas. Tratam-se das Avenida Rosa e Silva, Avenida Norte e Avenida Perimetral Cônego Barata. Dessa forma, a Tamarineira recebe influência destas vias, principalmente pelo lado comercial, com a instalação de grandes lojas de atacado, de ferragens e de assistência a veículos automotores. As Zonas Especiais de Interesse Social encontradas no bairro são constituídas pelos núcleos da Tamarineira, Vila Esperança e Cabocó.

O Bairro dos Aflitos – Localiza-se na área central da planície do Recife nas bacias do Rio Capibaribe e do Canal do Derby. O desenvolvimento do bairro está relacionado com a expansão da linha férrea da Caxangá. Naquela ocasião, seu espaço urbano foi valorizado, em função da localização privilegiada. Com a urbanização, os sítios foram substituídos por um conjunto arquitetônico que descaracterizou seu desenho inicial. Atribui-se à Capela de Nossa Senhora dos Aflitos sua denominação. Os Aflitos constituem um território com algumas peculiaridades, sendo um bairro muito verticalizado e adensado construtivamente. Não possui

avenidas de porte em seu interior e aquelas que aparecem, formam divisas para as Avenidas Rosa e Silva e Santos Dumont. Outra contribuição para esse perfil particular é a total inexistência de áreas de convívio do tipo praças ou parques públicos. Por outro lado, é sede ao mesmo tempo de dois grandes clubes sociais, o Náutico e o Country, que ocupam grande parte da sua área física. Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, apresenta a terceira maior taxa de imóveis residenciais dos “Doze Bairros”, representada por 90% dos imóveis do bairro, ou seja, correspondente a uma baixa presença de comércio e serviços e evidenciando o seu perfil essencialmente residencial entre os bairros adensados da ARU. Finalmente, em seu território não existe nenhum núcleo de baixa renda e de interesse social.

4.5.2 O perfil do grupo de menor representatividade da ARU

Além de pequena representatividade na verticalização da ARU, esse conjunto apresenta outra característica que é a de compor a orla dos “Doze Bairros”, ao longo do Rio Capibaribe. Como tal, apresenta um sítio físico que é contíguo e sucessivo e que forma uma das faixas periféricas da região de abrangência da Lei 16.719/01. O Derby, no entanto, é o único bairro separado desse agrupamento e constitui o limite da ARU na direção do centro da cidade. Na outra ponta, o bairro de Apipucos forma a divisa na direção do subúrbio. Assim, os bairros de Apipucos, Monteiro, Poço da Panela, Santana e Jaqueira, lindeiros consecutivamente entre si, compõem o cais e a faixa de mata ciliar no percurso do Rio Capibaribe pelos “Doze Bairros”. A Tabela 28 mostra a distribuição das densidades desse conjunto por domicílios e por área:

Tabela 28

Distribuição da densidade da população do grupo de menor representatividade da ARU:

DENSIDADE DO GRUPO DE MENOR REPRESENTATIVIDADE DA ARU					
TOTAL	Área (hectare)	População (habitantes)	Domicílios (unidades)	Densidade (Hab./hec.)	Densidade (hab./dom.)
	467	65 259	21 741	139,74	3,0
Poço da Panela	81	4 615	1 465	56,74	3,2
Monteiro	53	5 917	1 742	111,61	3,4
Jaqueira	24	1 591	529	66,31	3,0
Santana	47	3 054	978	64,65	3,1
Derby	47	2 071	656	43,85	3,1
Apipucos	134	3 342	991	25,01	3,4

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

O bairro da Jaqueira apresenta as menores grandezas do conjunto. Aparece com a menor área, assim como possui a menor população residente, além da menor quantidade de domicílios. O Poço da Panela e Monteiro aparecem com os maiores índices absolutos do agrupamento. O bairro de Apipucos apresenta a menor densidade de habitante por área, de todo o conjunto, e divide com o Poço da Panela a condição de serem os únicos bairros de total horizontalidade da ARU. Sua característica maior é a de abrigar uma maioria de população residente com pouca presença de comércio e serviços. Os bairros do Derby e da Jaqueira, ao contrário da tipicidade desse agrupamento, apresentam uma relativa e representativa verticalização da sua área. Tal condição ainda não provoca uma densidade comprometedora porque esses bairros ainda abrigam grandes praças e parque em seus territórios. As características sociais da população desse grupo de bairros estão sintetizadas na Tabela 29.

Tabela 29

Características sociais da população do grupo de menor representatividade da ARU:

CARACTERÍSTICAS SOCIAIS DA POPULAÇÃO DO GRUPO DE MENOR REPRESENTATIVIDADE DA ARU				
BAIRROS	Taxa Geométrica de Crescimento Anual (2000/2010)	Taxa de Alfabetização (10 anos ou mais)	Rendimento nominal médio mensal dos domicílios	Presença de Áreas Pobres (ZEIS)*
Poço da Panela	1,43	97,6	R\$ 9.346,35	sim
Monteiro	2,24	96,3	R\$ 7.106,75	sim
Jaqueira	2,96	98,3	R\$ 11.339,79	não
Santana	2,28	97,6	R\$ 9.040,76	não
Derby	-0,49	98,7	R\$ 7.785,05	não
Apipucos	-0,37	91,0	R\$ 2.162,86	sim

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 24/02/2014.

*ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, os bairros do Derby e Apipucos apresentam um quadro de evasão de população entre os anos de 2000 a 2010, com crescimento descendente e que está representado pelo índice matemático negativo na Tabela 29. O bairro de Apipucos apresenta a menor taxa de alfabetização e a menor renda mensal da ARU devido à presença de muitas áreas de interesse social em seu território. Nos bairros da Jaqueira, de Santana e do Derby não há áreas pobres, as ZEIs. O bairro de Monteiro, por sua vez, abriga uma ZUM – Zona de Urbanização de Morros, que corresponde ao Alto do Mandú junto com o Alto Santa Isabel.

As principais características e peculiaridades dos bairros que compõem o conjunto de Menor Representatividade da ARU, estão qualificados dessa forma:

O Bairro do Poço da Panela – Tem sua denominação a partir de um episódio em função da escassez de água no local e da necessidade de seus moradores de encontrarem o líquido sem que se utilizassem fontes existentes nos bairros limítrofes. Cavaram um poço e nela introduziram uma enorme panela. Grande parte de seu território é formado por um sítio histórico, originado de antigos engenhos que, parcelados em chácaras e sítios, serviram de casas de veraneio. Mais tarde, veio a se constituir em um bairro tradicional da cidade. Portanto, constitui uma Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico Cultural e é também uma Área de Preservação Ambiental à margem do Rio Capibaribe. Por esses motivos, está protegido pela Lei Municipal 16 176/96. O bairro surgiu no início do século XVIII, quando as terras localizadas às margens do Rio Capibaribe passaram a servir de escoamento aos produtos do engenho que ali proliferavam. A produção do açúcar trouxe um sentido econômico à cidade e os aterros determinaram os seus raios de abrangência. Resistindo à modernidade, mesmo sendo invadida por algumas construções modernas, a paisagem sossegada, de vila de pavimentos rústicos e de beleza singular, é atribuída ao sentimentalismo de caráter nostálgico e de referencial histórico. Como tal, é composto por um extenso casario que traz características de construção da época colonial formando um conjunto arquitetônico marcante. As novas construções ali estabelecidas seguem esse padrão com predominância de residências térreas. É uma área totalmente isolada entre a Avenida 17 de Agosto e a mata ciliar da orla do Rio Capibaribe, portanto de muita tranquilidade, reserva e sossego. Seu sistema viário é estreito e bastante sinuoso, com calçamento de pedras graníticas, procurando concordar com a tipologia do bairro. Abriga em seu território, várias áreas pobres de interesse social, sendo algumas delas divididas com outros bairros. São elas, Vila Esperança, Poço da Panela e Cabocó.

O Bairro do Monteiro - Assim como o bairro do Poço da Panela, Monteiro também localiza-se na várzea do Rio Capibaribe. É formado por terrenos argilosos e arenosos e grande parte de seu território também é constituído por um sítio histórico, portanto uma Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico Cultural protegido pela Lei Municipal 16 176/96. Essa classificação vem da presença de recantos e residências antigas, entremeadas de jardins, e, principalmente, em virtude da existência do conjunto residencial da Praça de Monteiro. Este conjunto, apresenta casario que guarda características arquitetônicas do período do Brasil colônia. É o último bairro do conjunto com a presença de edifícios em seu território. Eles aparecem como grandes torres residenciais espaçadas às margens do Rio Capibaribe, pontilhando sua paisagem. Seu desenho urbano é marcado pela Avenida 17 de Agosto que constitui um divisor central no território. Essa avenida coleta o tráfego intenso da zona oeste da cidade em direção às estradas BR-101 (João Pessoa/Maceió) e BR-232 (acesso ao interior do Estado). Apresenta a maior quantidade de zonas de interesse social dos doze bairros, sendo algumas delas compartilhadas com outras áreas. São elas: Cabocó, Alto do Mandú, Alto Santa Isabel, Inaldo Martins e Vila Esperança.

O Bairro da Jaqueira - A origem do seu nome está associada ao Parque da Jaqueira, uma grande e representativa área de convivência pública existente em seu território que constitui uma importante referência atrativa, não só para os seus bairros circunvizinhos, mas também para toda a cidade do Recife. Outra região marcante é a larga faixa que forma o cais do Rio Capibaribe com áreas livres verdes formada por passeios, jardins e a mata ciliar. Esse conjunto verde é ampliado pela presença das praças Fleming e Souto Filho, duas grandes áreas de convivência local. Denota um perfil de bairro residencial, ou pelo menos, com uma das menores presenças de comércio e serviços da ARU. Este fato começa a ser acentuado nos próximos bairros e são sintomas do afastamento do centro da cidade em direção ao subúrbio. Desse modo, os imóveis comerciais vão rareando e os poucos existentes vão se prestar apenas

às lojas e galerias de consumo restrito aos próprios moradores. A Jaqueira é bem estruturada e consolidada, é servida por eficiente infraestrutura e não abriga nenhuma área de interesse social em seu território. Segundo o SINDUSCON/PE, Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (2014), detém o metro quadrado mais caro da cidade do Recife, marcado pelos edifícios de médio/alto padrão.

O Bairro de Santana - Este bairro tem seu nome associado ao Parque de Santana, uma grande área pública de convivência no seu território que, associada à mata ciliar da orla do Rio Capibaribe, proporcionam-lhe uma grande extensão de área verde. Assim, constitui uma ilha arborizada, com território protegido e confinado entre a Avenida 17 de Agosto e a orla fluvial. Seu solo é formado por terrenos argilosos e arenosos. Apresenta algumas torres residenciais de construção recente, às margens do Rio Capibaribe, espaçadas e pontuais, e que marcam e ponteam a sua paisagem. Faz divisas com o Poço da Panela, conjunto arquitetônico que traz características do período colonial e recebe influência de sua tranquilidade, assegurada pela legislação urbana e favorecida pelo isolamento geográfico, uma vez que não possui nenhuma via movimentada em seu interior. Compartilha com outros bairros o núcleo de áreas pobres da Vila Esperança e Cabocó.

O Bairro do Derby – Localiza-se na área central da planície do Recife, nas bacias do Rio Capibaribe e do Canal do Derby-Tacaruna. Os solos correspondem a depósitos argilosos acrescidos de aterros, na proximidade da Avenida Agamenon Magalhães. Constitui o último bairro da ARU em direção ao centro da cidade. Como tal, abriga em seu território uma grande representação de comércio e prestação de serviços, com forte presença de lojas, centros comerciais, galerias e edifícios empresariais, que geram intenso tráfego de veículos e pedestres. Geograficamente, funciona como um importante elo para ligação entre os vários bairros que compõem a cidade do Recife. Em virtude deste fato, faz parte do percurso e ponto de parada de ligação das diversas linhas de transportes coletivos entre a zona oeste e o centro e entre as zonas

sul e norte de toda a Região Metropolitana do Grande Recife. Assim, representa uma grande referência de conexão não só para cidade, mas também para toda a região. Embora apresente ocupação territorial densa, o bairro tem um baixo índice populacional com 2 071 residentes. Tal fato se explica pela considerável presença de comércio, empresas e prestação de serviços em seu pequeno território. Além disso, o grande espaço urbano formado pela praça/terminal de coletivos do Derby - de alta rotatividade de ônibus e intensa aglomeração de passageiros – e a sede do quartel da Polícia Militar do Estado, juntos ocupam grande extensão da área territorial central desse bairro, ao mesmo tempo em que constituem uma importante área arborizada.

O Bairro de Apipucos - O nome do bairro está associado ao Açude de Apipucos, um grande reservatório de água existente em seu território que, junto à orla do Rio Capibaribe, marcam sua geografia, como uma área atrativa para o lazer e a contemplação. Junto ao bairro vizinho do Monteiro, abriga em seu território certa quantidade de colinas e morros que circundam a cidade do Recife. Assim como o Poço da Panela, é um bairro predominantemente horizontal e responde como o último dos doze bairros que compõem a ARU em direção ao subúrbio. O rendimento nominal médio mensal do responsável por domicílio é representado pela cifra de R\$ 2.162, 86, de longe, a menor de todo o conjunto, assim como também detém a menor taxa de alfabetização da ARU. Essa situação se explica pela quantidade de Zonas de Interesse Social existentes em seu território, sendo elas: Apipucos, Mussum, Vila Macionila e Vila São João. Segundo informação da Prefeitura da Cidade do Recife, a Defesa Civil relaciona no bairro localidades de muito alto risco de violência urbana.

4.5.3 O perfil dos bairros externos à ARU sob o impacto da Lei 16.719/01

Esse conjunto agrega os cinco bairros externos à ARU que demonstraram, recentemente, acelerada ocorrência de construção de novos edifícios altos em seus territórios. Essa situação

resulta como um impacto da “Lei dos Doze Bairros”, na medida em que promove a migração do capital imobiliário na busca de regiões sem limites de gabarito vertical.

O agrupamento, conforme o resultado estabelecido e confirmado pelas pesquisas, é formado pelos bairros da Encruzilhada, Rosarinho, Casa Amarela, Torre e Madalena, com algumas similaridades em seu perfil e pertencentes a três RPA diferentes. Conforme demonstrado nas Figuras 3.2 e 3.7, entre outros, os bairros da Encruzilhada e do Rosarinho compõem o limite Norte da ARU. Casa Amarela, por sua vez, integra a divisa Noroeste. Finalmente, juntos e vizinhos, os bairros da Torre e da Madalena, do outro lado do Rio Capibaribe, ajudam a formar a divisa Oeste dos doze bairros. Desse modo todos eles são lindeiros à ARU e ocupam a planície que compõe a região central do Recife. Faz-se ressalva para Casa Amarela que tem parte de sua área edificada sobre as colinas que cercam a cidade. Nessa condição compartilha com o bairro vizinho do Beberibe uma ZUM - Zona de Urbanização de Morros, correspondendo às cercanias do Morro da Conceição.

À exceção da Torre e do Rosarinho, os demais bairros demonstram dinâmica urbana bastante similar em torno dos seus mercados públicos. Notadamente, os bairros de Casa Amarela e da Encruzilhada desenvolveram importantes centralidades em volta desses mercados.

Atualmente, nesse grupo de bairros, observa-se a construção de muitos edifícios altos. Quanto aos arranha céus habitados, a maioria demonstra visíveis traços de construção recente, o que atesta o perfil de bairros em franca verticalização.

4.5.3.1 A verticalização dos bairros externos à ARU sob o impacto da Lei 16.719/01

A pesquisa quantitativa investigou o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife e detectou quais bairros, externos à área de abrangência da lei, que demonstraram considerável ocorrência de edifícios altos, entre os anos de 1996 a 2007.

As Tabelas, desde a 4.23 até a 4.25, sintetizam dados que revelam o número anual de edificações com mais de quatro pavimentos aprovados para esses cinco bairros identificados. Dessa forma, retrata o perfil da situação de verticalização para cada um deles durante o período. A Tabela 30 representa a parcela dos edifícios entre cinco e vinte pavimentos revelados pela pesquisa:

Tabela 30

Verticalização dos 05 bairros impactados a partir dos edifícios baixos aprovados entre 1996 e 2007:

EDIFÍCIOS ENTRE 05 E 20 PAVIMENTOS POR CADA BAIRRO	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Encruzilhada (RPA 02)		01				01	03	02	06	01		01	15
Rosarinho (RPA 02)	01	01			01	01	01				01		06
Casa Amarela (RPA 03)	16	01		02	01	03	01	01	03	02	07	02	39
Torre (RPA 04)	05	03	01	05	05	03	01	01	02	03	07	01	37
Madalena (RPA 04)	10	03		01	04	06	01	02	03	01	03	04	38
TOTAL	32	09	01	08	11	14	07	06	14	07	18	08	135

Pela Tabela 30, todos os bairros demonstram ocorrência de edifícios desse porte, com dados constantes e regulares. Casa Amarela e Madalena, curiosamente, apresentam um número discrepante no início do intervalo, para o ano de 1996, mas seguem moderadamente, com outro pique no ano de 2006, para Casa Amarela. A Encruzilhada e o Rosarinho são os mais tímidos, com pouca representação. De maneira geral, os bairros, para esse tipo de edifício, não caracterizam oscilações que possam atestar situação discrepante ao conjunto.

A Tabela 31 representa a parcela dos edifícios acima de vinte pavimentos revelados pela pesquisa quantitativa para todos os cinco bairros remanescentes e se inicia a partir do ano de 1996, data de implantação da LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife:

Tabela 31

Verticalização dos 05 bairros impactados, a partir de edifícios altos aprovados entre 1996 e 2007:

EDIFÍCIOS ACIMA DE 20 PAVIMENTOS POR CADA BAIRRO	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Encruzilhada (RPA 02)						03	08	06	04	03	04	03	31
Rosarinho (RPA 02)		02	01	02	01	03	01	10	06	06	05	03	40
Casa Amarela (RPA 03)	03		01	01	03	01	08	05	13	04	06	08	53
Torre (RPA 04)	01			01	03	05	06	08	02	05	07	01	39
Madalena (RPA 04)	02	01		02	02	01	04	09	08	11	05	10	55
TOTAL	06	03	02	06	09	13	27	38	33	29	27	25	218

Antes do ano de 2001, os cinco bairros totalizam vinte e seis unidades o que corresponde a apenas doze por cento do total da planilha. A partir da implantação da Lei, o movimento cresce em número igual, no mínimo, ao representado por esse total do conjunto, para os seis primeiros anos. Pela Tabela 31, o pico acontece no ano de 2003.

A Tabela 32 sintetiza os dados dessa verticalização:

Tabela 32

Sintetização da verticalização dos bairros impactados, a partir de edifícios aprovados entre 1996 e 2007:

Distribuição dos danos impactados, a partir de câmaras aprovadas entre 1996 e 2007													
PORTE DOS EDIFÍCIOS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Entre 05 e 20 pavimentos	32	09	01	08	11	14	07	06	14	07	18	08	135
Acima de 20 pavimentos	06	03	02	06	09	13	27	38	33	29	27	25	218
TOTAL	38	12	03	14	20	27	34	44	47	36	45	33	353

Desse modo, a Tabela 32 e a Figura 19 confirmam o resultado das duas pesquisas que investigaram a migração do capital imobiliário para investimento em edifícios altos em outras áreas da cidade do Recife.

A linha da curva de edifícios acima de vinte pavimentos, marcada em azul na Figura 19, tem um ligeiro decréscimo no início do intervalo e passa a definir um aclave expressivo até o ponto máximo de trinta e oito unidades anuais no ano de 2003. Após esse pico, a linha volta a cair nos anos seguintes, mesmo assim com vinte e cinco novas unidades aprovadas no fim do período de tempo. A maior expressividade da linha se encontra nos anos em volta da data de implantação da Lei, em 2001, quando descreve uma expressiva ascensão. Embora haja um declive nos últimos anos do intervalo, o ponto final da curva representa quatro vezes o valor inicial de seis unidades ao ano. Tal representação de fluxo crescente e o considerável valor final da linha confirmam o impacto da Lei ao tempo em que atestam sua influência sobre os cinco bairros.

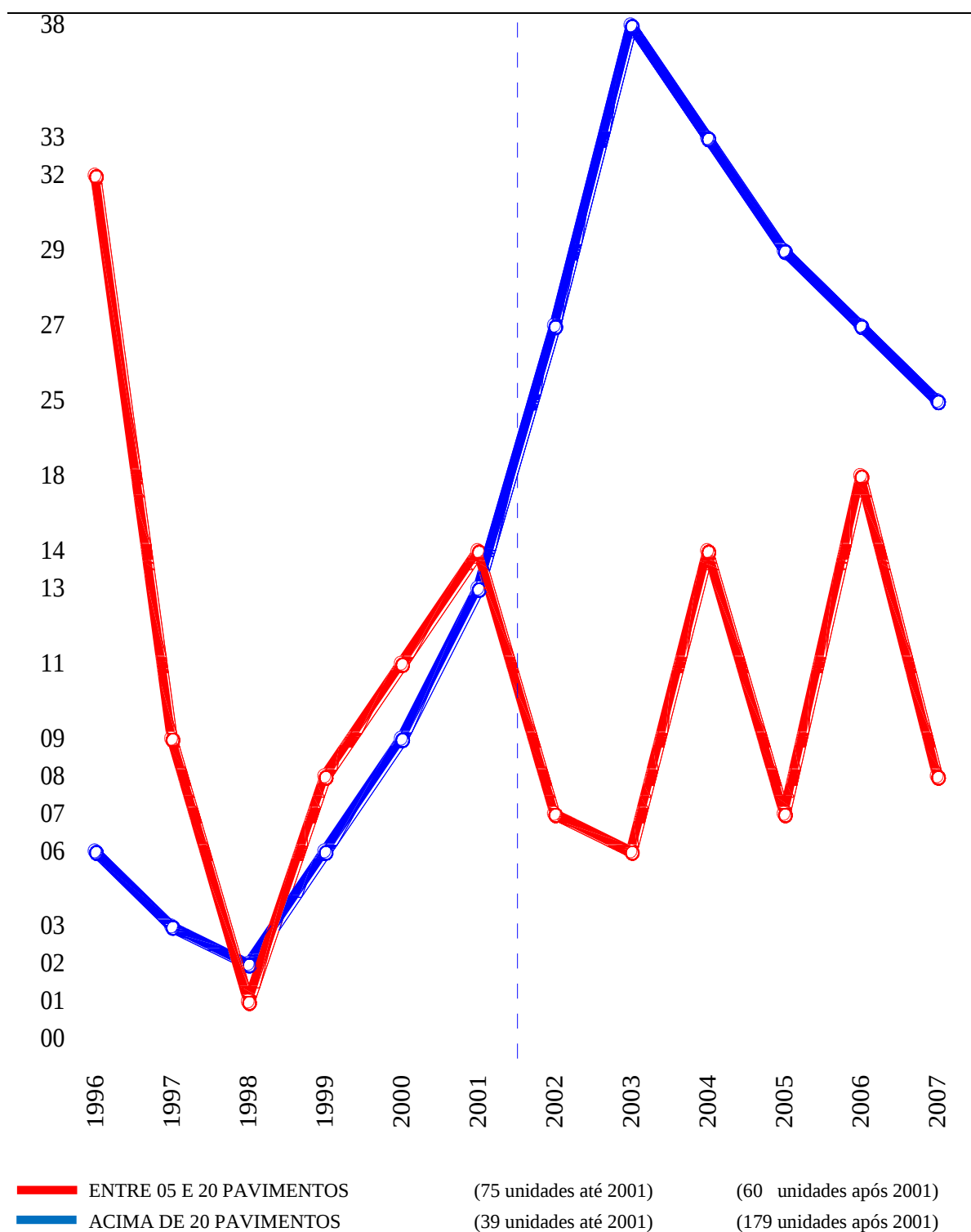


Figura 19 - Gráfico da distribuição de edifícios altos nos cinco bairros remanescentes aprovados entre 1997 a 2006.

De modo diferente, pode ser vista a linha em vermelho, que representa a ocorrência de dados sobre os edifícios médios, em constante oscilação para todo o intervalo, revelando uma média irregular de fluxo. O ponto máximo da linha acontece no início do intervalo,

marcadamente em função dos picos revelados pelos bairros de Casa Amarela e da Madalena, conforme demonstrado através da Tabela 30. Embora a linha apresente um zig-zag, cuja inconstância possa confundir alguma conclusão, o diagrama da Figura 19 revela um decréscimo para a ocorrência desse tipo de edifícios nos cinco bairros, onde o ponto final de oito unidades ao ano representa a quarta parte do valor inicial.

4.5.3.2 A caracterização dos bairros externos à ARU sob o impacto da Lei 16.719/01

Conforme as Figuras 3.2 e 3.7, cada um dos cinco bairros que formam o conjunto, faz divisas com a ARU. Os bairros da Encruzilhada, Rosarinho e Casa Amarela estão situados à margem esquerda do Rio Capibaribe enquanto a Torre e a Madalena, estão situados à direita. O limite entre os três primeiros bairros e a ARU é constituído apenas por uma rua que termina compondo uma situação bizarra, quando institui a restrição do gabarito para apenas um lado da via. Essa distribuição geográfica dos cinco bairros, na condição de periféricos à ARU e enquanto “novas áreas privilegiadas” (PAES BARRTO, 2013 p. 160), confirma referência das empresas imobiliárias de maior atuação no local, quando destacam que “os negócios se expandiram para o entorno porque a ARU é uma região de peso”. Desse modo, pode-se atribuir a explosão construtiva e demográfica desses cinco bairros adjacentes à ação capitaneada por empresas imobiliárias como consequência do impacto da “Lei dos Doze Bairros”.

A Tabela 33 sintetiza as densidades por domicílios e por área, da população desse conjunto:

Tabela 33

Densidade da população do grupo de bairros externos à ARU sob o impacto da Lei:

DENSIDADE DO GRUPO DE BAIRROS EXTERNOS À ARU SOB O IMPACTO DA LEI 16.719/01					
TOTAL	Área (hectare)	População (habitantes)	Domicílios (unidades)	Densidade (Hab./hec.)	Densidade (hab./dom.)
	615	86 182	28 178	140,13	3,0
Encruzilhada	102	11 940	4 008	117,06	2,9
Rosarinho	25	4 077	1 329	163,08	3,0
Casa Amarela	188	29 180	9 296	155,21	3,1
Torre	117	17 903	5 941	153,01	3,0
Madalena	183	23 082	7 604	126,13	3,0

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 25/03/2014.

O Rosarinho apresenta as menores grandezas do conjunto, em termos de área, quantidade de domicílios e população residente. Em contrapartida, demonstra a maior densidade de hab./ha desse agrupamento, o que o transforma no bairro construtivamente saturado em proporção aos outros. A Encruzilhada, do outro lado, embora em franca e atestada verticalização, apresenta as menores densidades de habitantes por área e por domicílios. Tal situação revela esse bairro como um abrigo em potencial para a afluência de novos edifícios altos. As características sociais da população do agrupamento desses cinco bairros encontram-se sintetizadas na Tabela 34:

Tabela 34

Características sociais da população do grupo de bairros remanescentes à ARU sob o impacto da Lei:

CARACTERÍSTICAS SOCIAIS DA POPULAÇÃO DO GRUPO DE BAIRROS EXTERNOS À ARU SOB O IMPACTO DA LEI 16.719/01				
BAIRROS	Taxa Geométrica de Crescimento Anual (2000/2010)	Taxa de Alfabetização (10 anos ou mais)	Rendimento nominal médio mensal dos domicílios	Presença de Áreas Pobres (ZEIS)*
Encruzilhada	2,48	98,2	R\$ 5 692,93	não
Rosarinho	1,58	95,3	R\$ 6 547,75	não
Casa Amarela	1,34	96,5	R\$ 4 236,69	sim
Torre	0,56	94,9	R\$ 4 827,09	não
Madalena	1,55	95,9	R\$ 5 521,52	sim

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife www.recife.pe.gov.br consulta em 25/03/2014.

*ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

O bairro da Encruzilhada detém a maior taxa de afluência para novos residentes do conjunto, o que atesta sua recente verticalização. O bairro da Torre, do outro lado da tabela, com a menor taxa de crescimento anual sugere uma verticalização mais lenta. Tal situação se explica pelo fato desse bairro já possuir inúmeros conjuntos habitacionais formados por blocos de edifícios altos e apresentar pouca oferta de terrenos.

Nesses bairros, em média, a taxa de alfabetização é bem mais baixa que a da ARU e o rendimento nominal médio mensal dos domicílios, representa a metade para os “Doze Bairros”. Enquanto as principais características e algumas similaridades por bairro desse conjunto serão qualificadas e descritas, também se processará o detalhamento da distribuição de edifícios altos por ruas, para que se possa auferir a transferência de situação da ARU para esse conjunto de bairros remanescentes:

O Bairro da Encruzilhada – Com solos planos provenientes de depósitos argilo-arenosos e aterros, situa-se na bacia do Canal Derby-Tacaruna. Faz limites com os Aflitos e o Espinheiro, bairros pertencentes à ARU. Também é vizinho ao Rosarinho e, juntos, são os únicos bairros da RPA 02 - Região Oeste a pertencer a esse conjunto. O bairro da Encruzilhada constitui um dos grandes entrepostos comerciais consolidados do Recife e tal posição foi criada pela existência de um Mercado Público, bastante conhecido na cidade. A área desenvolveu uma estruturada centralidade em seu entorno, composta por muitas lojas de varejo, correios, oficinas, bancos, concessionárias e demais estabelecimentos de prestação de serviços. Possui uma grande extensão territorial e a sua recente verticalização concentra-se nas cercanias da Avenida Norte, que faz limite com a ARU, marcante como confluência dos principais eixos rodoviários da zona norte do Recife. As demais áreas do bairro permanecem predominantemente horizontais, com traços característicos de subúrbio.

A distribuição por ruas dos novos edifícios altos do bairro da Encruzilhada está demonstrada na Tabela 35.

Tabela 35

Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro da Encruzilhada:

LOGRADOUROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Dr. José e Maria						01	01	03			02	01	08
Belmiro Correa						01	01		01				03
Santos Dumont							01	01		01			03
Caio Pereira						01	01						02
T. de Vasconcelos									01			01	02
Ceará							02						02
Castro Alves								01			01		02
Enéas de Lucena									01		01		02
Mal. Deodoro							02						02
24 de Julho										01		01	02
Samuel Campelo										01			01
Amaro Coutinho								01					01
Juliano Neto									01				01
TOTAL	00	00	00	00	00	03	08	06	04	03	04	03	31

O Bairro do Rosarinho – Apresenta solo plano, proveniente de depósitos argilo-arenosos e de aterros. É constituído por pequena área territorial, com perfil totalmente residencial e praticamente constitui um satélite do bairro vizinho da Encruzilhada. Possui uma praça, com amplas dimensões, situada na Avenida Norte, com o mesmo nome do bairro e que

representa uma importante área central de referência e convívio para os moradores. O Rosarinho limita-se com os bairros da Tamarineira e dos Aflitos, integrantes da ARU, através da Rua Teles Júnior que desempenha um papel curioso e circunstancial: rua bastante verticalizada, pelo lado do Rosarinho encontra-se completamente tomada, seja por construções de edifícios altos ou por arranha-céus recentemente construídos ou em construção. Do outro lado, na área que corresponde à ARU, apresenta situação completamente oposta, sem nenhum sinal de construção ou instalações de canteiros para obras.

Os dados levantados pela pesquisa sobre a distribuição dos novos edifícios altos por ruas do bairro do Rosarinho estão demonstrados na Tabela 36.

Tabela 36

Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro do Rosarinho:

LOGRADOUROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Hipólito Braga		01		01				02	02	01	01		08
Santos Dumont						01		02	02	01			06
Engº. Sampaio					01			01			02		04
Enéas de Lucena						01		01		01	01		04
Teles Júnior		01						02		01			04
Dr. José e Maria				01								02	03
Gal Abreu e Lima									02	01			03
Caio Pereira			01					01					02
Gomes de Mato Jr							01	01					02
Sampaio Xavier						01							01
Salvador de Sá										01			01
Nestor M. Reis												01	01
Regueira Costa											01		01
TOTAL	00	02	01	02	01	03	01	10	06	06	05	03	40

O Bairro de Casa Amarela – Situa-se na Bacia do canal Vasco da Gama-Peixinhos e, à semelhança da maioria dos bairros desse agrupamento, o seu cotidiano gira em torno do Mercado Público de Casa Amarela, que constitui a ZEPH - 24, Zona Especial de Preservação do Patrimônio Cultural nº 24. Esse edifício, bastante conhecido historicamente, desempenha um papel importante não só para o bairro, como também para a cidade do Recife e seu turismo. Assim, desenvolveu uma grande centralidade em seu entorno, composto por lojas de varejo, estabelecimentos de prestação de serviços, correios, bancos, oficinas, supermercados, restaurantes e demais ramos de comércio. Constitui-se de área plana e de morro, é um bairro bem antigo e muito tradicional e até recentemente constava como o mais populoso da cidade,

tendo perdido essa posição para o bairro de Boa Viagem. Abriga altas colinas no limite do seu território como o Morro da Conceição e as zonas de interesse social do Alto do Mandú e do Alto Santa Isabel. Essas áreas apresentam baixa qualidade ambiental, com moradias de ocupação irregular, porém classificadas como zonas de baixo risco de violência pela Defesa Civil. Tal como os demais bairros desse agrupamento, faz divisa com a ARU, por meio da Estrada do Encanamento, via que, conforme Tabela 37, apresenta concentração de arranha-céus, seja em processo de construção ou recentemente construídos, em um único lado da via. Nessa condição, grande parte do bairro apresenta uma estrutura urbana com um perfil de grande semelhança com os doze bairros que constituem a ARU.

Os dados levantados pela pesquisa sobre a distribuição dos novos edifícios altos por ruas do bairro de Casa Amarela estão demonstrados na Tabela 37.

Tabela 37

Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro de Casa Amarela:

LOGRADOUROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Est Encanamento								01	03	02	01	01	08
Est Ubaías							01		04		02		07
Prof. Souto Maior				01			02		01		01		05
G Guimarães					01		01		01		01	01	05
A Magalhães								02				02	04
Rodrigues Sete									01	01		02	04
Antônio de Castro	01									01			02
Clóvis de Castro	02												02
E Arraial			01				01						02
Guedes Pereira					01			01					02
Góes Cavalcanti							01		01				02
Harmonia									01			01	02
Alfredo Osório					01								01
Irmã Lúcia						01							01
Oscar Pinto							01						01
Cons. Nabuco							01						01
Evaristo da Veiga								01					01
R. Ferreira									01				01
Bento de Loiola											01		01
Taquaritinga												01	01
TOTAL	03	00	01	01	03	01	08	05	13	04	06	08	53

O Bairro da Torre – Situa-se na planície central do Recife, na Bacia do Rio Capibaribe, cuja margem estabelece limite divisor com a ARU. Originou-se de antigos engenhos, parcelados em seguida em chácaras e sítios, e que serviram de casa de veraneio, vindo mais tarde a constituir um bairro tradicional da cidade. A ocupação do bairro também está atrelada à

antiga Fábrica da Torre, fundada em 1874, e as vilas operárias do seu entorno. Extensa parte do seu território está ocupada por amplos conjuntos habitacionais que transformaram o panorama do bairro, marcado por edificações baixas, numa paisagem sinalizada por arranha-céus, ou consideráveis torres, compostas por pequenos apartamentos residenciais. Esses vários conjuntos foram construídos no fim do século passado e estão, em sua maioria, concentrados em sua região periférica ao Rio Capibaribe, estando bem próximos ao viaduto da Torre, via que dá acesso a ARU, para todo o trânsito proveniente das zonas Norte/Oeste da cidade. As torres mais recentes, consequência exercida pelo impacto da “Lei dos Doze Bairros”, aglomeram-se nas cercanias da Rua Conde de Irajá, que faz divisa com o bairro da Madalena, que por sua vez desemboca na Ponte da Torre, também outra das mais importantes ruas de entrada e saída da ARU. A Torre é um bairro de pequena extensão territorial, predominantemente residencial. Está situado no extremo da RPA 04, Região Oeste e recentemente recebeu tratamento na sua orla fluvial, em continuidade ao cais da Madalena, bairro ao qual gravita. Agrega os assentamentos populares da Vila de Santa Luzia, Beira Rio, Rua Joel de Holanda e Vila Abençoada por Deus.

Os dados levantados pela pesquisa sobre a distribuição dos novos edifícios altos por ruas do bairro da Torre estão demonstrados na Tabela 38.

Tabela 38

Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro da Torre:

LOGRADOUROS	ANOS												TOT AL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
José de Holanda				01	02	03	01	02	01		01		11
Real da Torre						02		01	01	01	02	01	08
Conde de Irajá								01		02	03		06
Marcos André							02	02					04
Davino Pontual							01				01		02
Padre Anchieta							02						02
Beira Rio					01								01
Frei Jaboatão								01					01
V de Albuquerque								01					01
V de Itaparica										01			01
T. de Mendonça										01			01
José Bonifácio	01												01
TOTAL	01	00	00	01	03	05	06	08	02	05	07	01	39

O Bairro da Madalena – Originou-se de igual modo ao bairro da Torre, a partir de áreas parceladas dos antigos engenhos. Tais áreas constituíam verdadeiros núcleos de povoações que passaram a interligar-se após o advento dos trilhos urbanos. Isso impulsionou a ampliação da rede viária com a construção de pontes e aberturas de novas vias. Tal qual os demais bairros desse agrupamento, a Madalena faz divisas com os “Doze Bairros” através da orla do Rio Capibaribe. Essa região limítrofe, assim como as vias de ligação com a ARU, constituem o território em que se concentram as recentes torres altas construídas. Estes arranha-céus formam a paisagem resultante da recente transformação da tipologia habitacional, que passaram de edificações horizontais baixas para os atuais edifícios verticais de grande porte. Da mesma maneira que o bairro da Torre, uma das suas divisas é constituída pela avenida que compõe a orla urbanizada da margem direita do Rio Capibaribe. Nessa via, encontra-se edificada a mais importante área de convívio, composta por muitos jardins, longos passeios, pista de *cooper* e demais equipamentos que a tornam como um parque longitudinal, acompanhando a sinuosidade do rio sob a forma de um bonito e contemplativo cais. Nessa região ribeirinha, encontram-se edificados os mais luxuosos e diferenciados edifícios do bairro. O Mercado da Madalena, outro dos grandes centros comerciais da cidade do Recife, encontra-se implantado no centro radial do bairro, mas em contrapartida, não desenvolveu uma centralidade em seu entorno, como foi característico aos outros mercados de bairros da cidade do Recife. O bairro da Madalena concentra várias áreas de interesse social em seu território que são constituídas pelo Sítio do Berardo, Mustardinha, Mangueiras da Torre, Sítio do Cardoso e Campo do Cacique.

Os dados levantados pela pesquisa sobre a distribuição dos novos edifícios altos por ruas do bairro da Madalena estão demonstrados na Tabela 39.

Tabela 39

Distribuição dos edifícios altos aprovadas entre 1996 a 2007 em ruas do bairro da Madalena:

LOGRADOUROS	ANOS												TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Pessoa de Melo						01		01		02	01		05
Beira Rio	01			01	01				01	01			05
Inhuma										02	01	01	04
C Biviláquia								01	01			01	03
Altinho								01		02			03
Real da Torre									02			01	03
Ermani Braga									01			02	03
D Souza Filho				01				01					02
Conde de Irajá							02						02
Costa Gomes							01		01				02
Renato Medeiros								01	01				02
H de Moraes								01		01			02
C Bento Aguiar									01			01	02
Benfica												02	02
D João de Souza	01												01
Padre Anchieta		01											01
José Osório					01								01
Neto Campelo							01						01
Arlindo Gouveia								01					01
A da Rocha Melo								01					01
L de Carvalho								01					01
V de Albuquerque												01	01
Uriel P Barreto										01			01
Januário Barbosa										01			01
Mons. Silva										01			01
Bernardo											01		01
Castro Lessa											01		01
José Bonifácio											01		01
Estácio de Sá												01	01
TOTAL	02	01	00	02	02	01	04	09	08	11	05	10	55

As cinco Tabelas, desde a 4.28 até a 4.32, demonstram um total de 218 novos edifícios com altura superior a vinte pavimentos, construídos nos cinco bairros em referência, entre os anos de 1996 a 2007. Essa considerável ocorrência de novos prédios atesta a intensa e recente atividade da construção civil, até então atípica, a esses bairros.

4.5.4 O impacto da Lei 16.719 sobre vias dos bairros externos à ARU

O gabarito de alturas instituído pela “Lei dos Doze Bairros”, conforme está referenciado no item 3.6 e na Tabela 07, é determinado em função da rua onde vai se localizar o edifício. Para tanto, a Lei através do seu art. 18, estabeleceu uma lista de vias existentes nos “Doze Bairros” segundo uma classificação que rotula como Nível A as ruas com maiores dimensões de seção transversal; como Nível B, as vias pertencentes ao intervalo de dimensões médias de

seção transversal e finalmente, como Nível C, aquelas no intervalo das menores dimensões da seção transversal. Segundo o Anexo 6 da “Lei dos Doze Bairros”, para as vias classificadas como Nível A, o maior gabarito dos novos edifícios a serem construídos será igual ou menor a sessenta metros. Para o Nível B, a altura máxima das novas edificações será igual ou menor a quarenta e oito metros e finalmente, para o Nível C, o limite de altura para a construção dos novos prédios será menor ou igual a vinte e quatro metros. Em termos construtivos, temos um limite de oito andares para vias da categoria C, dezesseis pavimentos para a categoria B, enquanto em toda a ARU, a altura máxima será de vinte pavimentos para os novos edifícios construídos em ruas da categoria A. Uma listagem de vias da ARU e devidas categorias estão elencadas no Anexo 4 da Lei. Para novas vias e aquelas não previstas no Anexo 4, a Lei 16.719/01 determina que serão objetos de análise e classificação pelo Órgão Municipal competente.

Com o passar do tempo e a ocorrência de numerosos processos para a aprovação de projetos de edifícios a serem construídos em ruas ou vias não listadas na Lei, a Diretoria Geral de Coordenação e Controle Urbano e Ambiental – DIRCOM, da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, da Prefeitura da Cidade do Recife, através da Instrução de Serviços nº 03/2002, resolveu determinar que: (I) Todas as vias que possuam seção transversal média superior a quinze metros serão classificadas como Nível A; (II) Todas as ruas com seção transversal média entre quinze e dez metros serão identificadas como Nível B e, finalmente (III) Todas as vias com seção transversal média inferior a dez metros serão classificadas como Nível C. Com a Instrução, cuja Ementa estabelece a categoria de dimensionamento de vias situadas na ARU – Área de Reestruturação Urbana, o Executivo Municipal determinou a classificação oficial para todas as ruas dos “Doze Bairros”.

A pesquisa constatou o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre cinco bairros remanescentes à ARU e tornou possível a sua averiguação através da ocorrência de novos

edifícios altos em seus territórios. Os bairros da Madalena, Torre, Casa Amarela, Encruzilhada e Rosarinho ao se caracterizarem como locais atrativos a esses empreendimentos, passaram a configurar-se como alternativas para o capital imobiliário, em decorrência do limite de gabarito na ARU, ou redução do potencial construtivo, após a implantação da Lei. A distribuição dos edifícios levantados pela pesquisa e ordenados segundo as ruas desses bairros estão organizadas nas Tabela 35 até a Tabela 39.

Com a discriminação por ruas para os bairros remanescentes foi possível montar a Tabela 40, onde se destacam as vias comuns a dois ou mais bairros diferentes. Tornou-se necessário fazer a consulta às 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Regionais da Prefeitura da Cidade do Recife para conhecer o dimensionamento médio da seção transversal de cada uma dessas ruas. A partir da Instrução de Serviços nº 03/2002, foi possível classificar cada uma dessas vias. O resultado está demonstrado em quadro consolidado na Tabela 40, em que aparecem as ruas onde houve ocorrência igual ou superior a três edifícios:

Tabela 40

Consolidação dos edifícios altos aprovadas entre 1996 e 2007 em ruas dos bairros remanescentes:

LOGRADOURO	Classificação		Bairro	TOTAL DE EDIFÍCIOS	
	Seção (em metros)	Categoria		No bairro	Na rua
Dr. José Maria*		B	Encruzilhada	08	11
			Rosarinho	03	
Santos Dumont*		B	Encruzilhada	03	09
			Rosarinho	06	
Enéas de Lucena	12,00	B	Encruzilhada	02	06
			Rosarinho	04	
Caio Pereira	10,00	B	Encruzilhada	02	04
			Rosarinho	02	
Estrada do Encanamento*		A	Casa Amarela	08	08
Estrada das Ubaías*		A	Casa Amarela	07	07
Professor Souto Maior	10,00	B	Casa Amarela	05	05
Genaro Guimarães	12,00	B	Casa Amarela	05	05
Real da Torre	18,00	A	Torre	08	11
			Madalena	03	
Conde de Irajá	15,00	B	Torre	06	08
			Madalena	02	
Beira Rio	20,00	A	Torre	01	06
			Madalena	05	
Padre Anchieta	12,00	B	Torre	02	03
			Madalena	01	
TOTAL					83

*Ruas também pertencentes à ARU e devidamente categorizadas no Anexo 4 da lei 16.719/01.

A grande maioria das doze ruas demonstradas na Tabela 40, em total de oito e perfazendo cerca de 70%, seriam classificadas como Nível B. Juntas, apresentam 51 edifícios

com altura superior a vinte pavimentos. As demais, representadas por uma minoria de quatro ruas, seriam classificadas como Nível A e receberam 32 novos edifícios.

A Tabela 40 confirma o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife, que o levantamento por bairros já havia anunciado. Ruas como a Caio Pereira e a Professor Souto Maior, com seção transversal de apenas dez metros, chegaram a apresentar quatro ou mais edifícios com altura superior a vinte pavimentos, durante o recorte temporal da pesquisa. Ruas desse tipo, pelo teor da Lei, determinariam um limite máximo de dezesseis pavimentos para os novos edifícios e esse reconhecimento abre dois cenários de potencial construtivo para a cidade do Recife.

Algumas ruas como a Dr. José Maria e a Santos Dumont pertencem tanto à Encruzilhada e ao Rosarinho quanto aos Aflitos e a Tamarineira, que são bairros integrantes da ARU. Mesma situação se repete para as Estradas do Encanamento e das Ubaías, em Casa Amarela, que são vias também pertencentes ao Parnamirim, bairro integrante da ARU. Tal disposição territorial provoca uma condição particular em que apenas uma parte, ou um dos lados da via, determina restrições ao gabarito.

Por um lado, na escala de bairros, foi possível verificar o impacto da “Lei dos Doze Bairros”, sobre a cidade do Recife. Por outro lado, na escala de ruas, foi possível confirmar seus efeitos. Ao implantar o limite de gabarito de altura para os edifícios em apenas uma parte da cidade, a Lei estabeleceu duas possibilidades construtivas. No perímetro da ARU, o controle sobre o potencial projetivo é um parâmetro vigente. Para os bairros remanescentes inexistia a restrição.

Ao demonstrar que o capital imobiliário migrou da ARU para outros bairros com maior potencial construtivo, a pesquisa constatou o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife. Da mesma forma, identificando o perfil das vias externas à ARU que apresentam edifícios com mais de vinte pavimentos, o estudo confirmou os efeitos da Lei. Ou seja,

constatou-se que, para ruas com mesmo perfil, quando contidas na ARU, não se permite determinados edifícios, porém, em qualquer outra parte da cidade do Recife, o céu é o limite.



5 Avaliações expeditas sobre a “Lei dos Doze Bairros”

A argumentação textual apresentada revela que o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife está exercido de duas maneiras distintas. O primeiro alcança os doze bairros envolvidos de forma naturalmente objetiva, visto que constituem o território físico que compõe genuinamente o âmbito programado do alcance da Lei. Nesse conjunto, entre os anos de 1996 a 2007, a existência de edifícios acima de vinte pavimentos antes do ano de 2001 – data da instituição da Lei – somavam 148 unidades. Após o ano de 2001, especialmente em 2007, a ocorrência de novas construções desse tipo desaparece, como era o objetivo almejado com a implantação da Lei. A segunda interferência é observada de forma indireta onde os produtos aparecem como uma extensão da aplicação da Lei. Envolve cinco bairros remanescentes onde foram construídos edifícios acima de vinte pavimentos após o ano de 2001. Essa profusão é diagnosticada como repercussão da instituição da Lei. Entre os anos de 1996 a 2007, para um total de 218 unidades nesse conjunto, 39 aconteceram antes do ano de 2001 e 178 delas, cerca de cinco vezes mais, ocorreram após esse ano. É como se esses cinco bairros houvessem invertido seus *status quo* com os “Doze Bairros”.

A mesma argumentação permite enxergar uma eficácia para a “Lei dos Doze Bairros” a partir de duas maneiras distintas. Uma apreendida com base na realidade do formato em que a Lei foi implantada e a outra pelo imaginário de como poderia ter sido a sua aplicação. A primeira visão fundamenta-se no exame prático do seu desempenho e efetividade. Desse modo, consiste num julgamento. Responde através de dados que mostram os efeitos físicos e visíveis da Lei sobre a cidade. De maneira prática, confirmam uma ampliação e/ou transferência de situações dos “Doze Bairros” para regiões remanescentes e desprotegidas do Recife. A segunda lança suposições possíveis ao seu potencial de desempenho e, portanto, constitui uma interpretação. Esse capítulo procura englobar os dois aspectos onde a mensagem, em forma de interpretação, procura chamar a atenção para algumas falhas, equívocos e omissões na aplicação

da Lei. Para enxergar essa forma de crítica, busca sugerir algumas reflexões necessárias para a sua completa eficiência e estabilidade. As duas mensagens, em forma de ponderações, denominadas de Temas, completam-se através da análise crítica dos efeitos das intervenções urbanísticas pontuais sobre os sistemas urbanos aos quais se encontram vinculadas.

5.1 Efeitos e suposições acerca da aplicação da “Lei dos Doze Bairros”

5.1.1 Tema 01: A origem da “Lei dos Doze Bairros”

O processo de implantação da “Lei dos Doze Bairros” ocorreu de forma compartilhada entre o Executivo Municipal da cidade do Recife e alguns moradores de classe média/alta dos bairros das Graças e de Casa Forte. O movimento desses cidadãos iniciou-se sob a forma de protestos contra algumas perturbações que começaram a acontecer nesses bairros. Nas Graças, tratava-se da incômoda presença da boemia noturna e, em Casa Forte, houve oposição à construção de um arranha céu que ameaçava a tranquilidade dos bairros de Santana e do Poço da Panela. Ao final da década de 1980, sob a denominação de “Graças a nós” e “Amigos de Casa Forte”, esses dois movimentos implantaram um embrião de cobrança para reivindicação de direitos.

Mais tarde, a repercussão dessas duas organizações foi a base para novos protestos contra uma iminente densidade construtiva, através da verticalização. De início, tal densidade construtiva havia sido anunciada como sendo excessiva e, portanto, de consequências desastrosas para esses dois bairros. O controle da verticalização na ARU surgiu como produto reivindicado por esses dois movimentos.

À época, o Executivo Municipal, recém-empossado em 2001, vinha de uma histórica eleição da oposição contra um grupo que detinha a Prefeitura da Cidade do Recife, revezando-se já há algum tempo.

O panorama criava um horizonte favorável a medidas inovadoras como a “Lei dos Doze Bairros”. O movimento de moradores da classe média/alta dos bairros de Casa Forte e das Graças mostrava-se fortificado em muitas áreas de influência e de poder de decisão na nova administração municipal. O Poder Executivo Municipal, além de incipiente, não divulgava publicamente qual o planejamento global para a cidade do Recife. De um lado os moradores cobravam a confiança e o exercício do direito que foram expressos com a força do voto. Do outro lado a Prefeitura que se sentia em débito com o sufrágio e o crédito recebidos.

Segundo Ascher (1994), os municípios terminam por criar um laço direto e fundamental com a vida política local onde as jogadas de *marketing*, o ritmo dos mandatos e o calendário eleitoral tornam-se um quadro obrigatório a ser considerado. Harvey (1973) por sua vez, considera que o espaço urbano é criado em parte, refletindo a ideologia predominante de grupos governantes e de instituições da sociedade. Os dois autores ratificam o momento especial que a cidade do Recife atravessava e que constituiu um ponto adicional em prol da implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Confirmam o jargão popular de que para a iniciativa de uma atitude ou de uma decisão governamental é necessário que haja a “vontade política”.

Para os “Doze Bairros”, foi indubitável o ganho proporcionado pela implantação da Lei. Porém, a constatação não pode ser estendida aos bairros remanescentes, que, ao contrário, acolheram a ampliação e/ou transferência do capital imobiliário. Essas evidências comprovam a abrangência relativa da Lei quando instituiu o controle da verticalização na ARU e proporcionou o descontrole aos bairros circundantes.

O Executivo Municipal e os moradores de classe média/alta da ARU, principais autores e atores do processo, ao individualizarem a iniciativa, desperdiçaram a oportunidade de abrir a

discussão e, por consequência, estender a ação da Lei a uma área bem mais ampliada e adequada que envolvesse a cidade do Recife como um todo. Analisando a origem da Lei, percebe-se a preocupação de um grupo de residentes de dois bairros, concentrados em resolver suas dificuldades em detrimento das demais partes da cidade, em igual situação de demanda ou ainda não contaminados. Ao mesmo tempo, isenta esses moradores de uma responsabilidade que não seria da sua atribuição, por ser competência do Estado. Nesse caso, o Executivo Municipal é que atestou um descompromisso com o tecido urbano e com os cidadãos remanescentes da cidade do Recife.

Intervenções normativas públicas, como a “Lei dos Doze Bairros”, deveriam integrar a competência dos órgãos gestores das cidades. Porém, quase sempre passam por situações de alheamento, que muitas vezes são frutos da descontinuidade. Essa circunstância decorre da alternância de pessoal ou das sucessivas mudanças nos cargos, às vezes de correntes político/partidárias opostas. Outras vezes, não há integração entre setores responsáveis pelo planejamento e produção das atividades. Esses fatos desequilibram princípios que deveriam ser equânimes e universais.

Autocentrada, a “Lei dos Doze Bairros” criou uma situação de efeitos positivos a si própria e resultados negativos ao seu entorno. Segundo Rolnik (2003), ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei. Constitui uma forma de produto que é resultado da luta de moradores bem-intencionados, porém empenhados em benefício próprio.

Segundo Silva (2006), a atividade urbanística, que precipuamente é de natureza pública, se exerce constringendo e limitando interesses privados. Ao optar pela instituição do gabarito, o Executivo Municipal assumiu uma posição frente ao eterno conflito entre público *versus* privado e determina uma restrição ao lucro imobiliário pela redução da área construída das edificações. Embora de modo parcial, restrito apenas aos “Doze Bairros”, determinou uma

escala mais coerente entre o prédio e a rua, que por sua vez, pode influenciar e refletir-se no redesenho da cidade do Recife.

A “Lei dos Doze Bairros” nasceu com benefícios programados apenas para sua pequena abrangência territorial, desconsiderando transferência de situação. Desse modo a concepção da Lei pode ser avaliada como uma intenção positiva para os “Doze Bairros” e negativa para a cidade do Recife.

5.1.2 Tema 02: O controle e descontrole da densidade construtiva

A cidade do Recife, conforme o seu recente histórico de legislações urbanas, não construiu uma tradição de limites de alturas para os seus edifícios. Ao contrário, incentivou e desenvolveu uma sensível vocação para a verticalização. O gabarito livre acontece desde a Lei nº 7.427 de março de 1961 que definia uma codificação das normas de urbanismo e obras até a atual Lei do uso e ocupação do solo nº 16.176 de 09 de abril de 1996.

A Lei 16.719 de 2001/01, embora com a abrangência limitada e localizada aos “Doze Bairros”, implantou como novidade normativa o parâmetro do gabarito de altura para os novos edifícios e criou um divisor às sucessivas legislações urbanísticas. Veio influenciar o modo de projetar novas construções ao instituir o limite da altura. Embora a limitação construtiva estabelecida pelos afastamentos diferenciados das sucessivas legislações já tenha sido determinante para um modelo construtivo na cidade, com o limite máximo de vinte pavimentos as construções, praticamente, tendem a assumir relativa padronização.

A instituição do balizamento de altura limitou o potencial de área construída para os edifícios a serem construídos na ARU. Em consequência, as transformações urbanas dos “Doze Bairros” tomaram nova direção através do controle da densidade construtiva. Segundo Harvey (2004), para sobreviver, o capitalismo necessita de ajustes espaciais. Dessa maneira, a especulação imobiliária decidiu migrar para os demais bairros remanescentes.

A Figura 20 ilustra momentos do panorama decorrente do antes e pós-Lei, onde aparecem a evolução e a estagnação da verticalização da ARU. A Figura 20 é composta por dois conjuntos de duas fotografias capturadas sob o mesmo ângulo e para dois momentos diferentes. As Fotos 01 e 02, do bairro de Casa Forte, correspondem aos anos de 1989 e 2004. As Fotos 03 e 04, do bairro de Parnamirim, correspondem aos anos de 2002 e 2017.



Foto 01: Claudia Loureiro – Dezembro de 1989.
Fonte: www.vitruvius.com.br-consulta em 15/01/2015.

Foto 02: Claudia Loureiro – Outubro de 2004.
Fonte: www.vitruvius.com.br-consulta em 15/01/2015.

Foto 03: Aliomar Nunes.
Junho de 2002.

Foto 04: Aliomar Nunes.
Janeiro de 2017.

Figura 20 - Evolução da verticalização nos bairros de Casa Forte e de Parnamirim.

Na Figura 20, as Fotos nº 01 e 02 demonstram o avanço crescente da verticalidade pré-Lei, através da perceptível afluência dos muitos edifícios. Já as Fotos nº 03 e 04, ao contrário, mostram a não ocorrência de novos prédios em função dos efeitos da Lei. O conteúdo da Figura 20 completa-se com os dados da Tabela 22 e da Figura 18, que atestam o controle exercido pelo Executivo Municipal sobre a densidade construtiva dos “Doze Bairros”.

Por outro lado, a Figura 21 demonstra dois momentos da paisagem, decorrentes do antes e pós-Lei, no bairro da Madalena, onde se observa o processo da verticalização através de duas fotos capturadas sob o mesmo enquadramento.



Foto 01
Fonte: www.old.pernambuco.com
Consulta: 10 de dezembro de 2014.



Foto 02
Fonte: www.pernambuco.com
Consulta: 12 de dezembro de 2014.

Figura 21 Evolução da verticalidade do bairro da Madalena.

Na Figura 21, a foto nº 01 demonstra o início do avanço da verticalização, onde é possível se observar espaços intercalados entre os prédios e se enxergar o horizonte. Na foto nº 02, percebe-se um fechamento progressivo dessa visão através da cortina de novos edifícios. Conforme a Figura 21 e outros dados apresentados na Tabela 31 e na Figura 19, é possível observar a afluência de muitos prédios em quatro bairros remanescentes da cidade, além da Madalena. Ressalte-se que a transformação desses bairros ainda se encontra em estágio visível de processamento e sem nenhum indício de finalização ou desaquecimento.

A Lei 16.719/01 veio estabelecer uma relativa monitorização da densidade construtiva dos doze bairros que compõem a sua área de domínio, através da instituição do gabarito de altura. Por outro lado, estimulou a construção de novos edifícios altos em alguns bairros limítrofes, caracterizando uma conjuntura que pode ser classificada como transferência e/ou ampliação de situação. Assim, a nova realidade implantada, por efeito da Lei, demonstra o controle de verticalização nos “Doze Bairros” e o descontrole sobre o seu remanescente.

5.1.3 Tema 03: A contextualização nacional

Muitas são as dificuldades que atingem as cidades contemporâneas e parte delas têm origem na excessiva concentração construtiva, sobretudo se há uma desconexão entre adensamento urbano e capacidade de carga das infraestruturas e dos serviços instalados. Surgem problemas como a destinação final para grande quantidade dos resíduos criados, insuficiência de atendimento dos serviços que foram projetados para uma carga menor, segurança pública, poluição e verticalização.

Sobre a verticalização, pode-se elencar uma série de fatores condicionantes, a exemplo dos atrativos imobiliários despertados por uma determinada área e a consequente necessidade de maior rendimento dos seus terrenos. Constrói-se o máximo, fundamentado no espírito de extremo lucro e em uma concepção individualista da propriedade como direito absoluto (SILVA, 2006). Outros fatores importantes para a verticalização são o desenvolvimento da técnica que permitiu a construção de edifícios cada vez mais altos, a liberdade facultada pela legislação urbanística vigente na cidade e a mudança do padrão cultural, com aceitação maior do apartamento como forma de morar (BARBOSA, 2001) o que faz surgir as grandes torres residenciais.

Ao se examinar o panorama das dez maiores cidades brasileiras, segundo a sua população, conforme o censo IBGE (2010) e distribuídas na Tabela 41, percebe-se a preocupação da maioria desses municípios com o controle da verticalização, seja de modo parcial ou total em seus territórios.

Atendendo a interesses locais, esses dez municípios têm procurado controlar a altura dos seus prédios de acordo com suas peculiaridades físicas e solicitações particulares. Cada cidade, em função da sua geografia, da sua herança cultural ou qualquer outra demanda, tem buscado dimensionar e circunscrever os limites máximos das alturas para os seus edifícios como um caso específico. À exceção das cidades do Recife e Belo Horizonte, os oito municípios

restantes contextualizaram o parâmetro de controle de altura máxima das suas edificações programadas em prol de uma amplitude urbana global. Desse modo, pela Tabela 41, temos quatro cidades que instituíram parcialmente o uso do gabarito para suas áreas urbanas com perfil análogos, sendo elas São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Curitiba. Outras quatro estenderam o controle de altura dos prédios integralmente para todo seu tecido urbano, situações de Brasília, Fortaleza, Manaus e Porto Alegre. Finalmente, como ressalvas da Tabela 41 aparecem as cidades de Belo Horizonte, que não recorre a esse tipo de parâmetro construtivo, e o Recife que apresenta a circunstância especial da instituição do gabarito para um conjunto de apenas doze dos seus bairros em detrimento de outros com igual demanda.

Tabela 41

Distribuição das 10 maiores cidades brasileiras segundo sua população e o controle da verticalização:

AS DEZ MAIORES CIDADES BRASILEIRAS EM POPULAÇÃO						
ORDEM	CIDADE	ESTADO	REGIÃO	POPULAÇÃO	LEGISLAÇÃO	GABARITO
01	São Paulo	São Paulo	Sudeste	11 253 873	13.885/2004	Parcial
02	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste	6 320 446	Quadro 1718	Parcial
03	Salvador	Bahia	Nordeste	2 675 656	8379/2012	Parcial
04	Brasília	Distrito Federal	Centro-oeste	2 570 160	NGB	Total
05	Fortaleza	Ceará	Nordeste	2 452 185	7.987/1996	Total
06	Belo Horizonte	Minas Gerais	Sudeste	2 375 151	7.166/1996	Livre
07	Manaus	Amazonas	Norte	1 802 014	672/2002	Total
08	Curitiba	Paraná	Sul	1 751 907	9.800/2000	Parcial
09	Recife*	Pernambuco	Nordeste	1 537 704	16.176/1996	Livre
10	Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Sul	1 409 351	434/1999	Total

*Exceção para um agrupamento de doze bairros contíguos através da Lei 16.719/01.

Fonte: IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE www.ibge.gov.br consulta em 03.04.2014

Para cotejar a experiência dos “Doze Bairros” com a dos demais modelos das maiores cidades brasileiras, torna-se imperativo o conhecimento breve do expediente particular de cada um desses municípios. Para as cidades que estabeleceram o controle parcial, chama a atenção o cuidado principalmente com os setores que demonstram predominância de residências e o empenho em distinguir regiões de adensamento intensivo ou rarefeito. Dentre as dez mais populosas cidades brasileiras, quatro apresentam esse perfil de preocupação.

Cidade de São Paulo – O limite máximo da altura de prédios é variável dentre as 31 Subprefeituras que compõem a cidade. Quando acontece, o gabarito de alturas é determinado

em anexos da Lei nº 13.885/2004 e denominados de “Quadro 4”. Esses quadros também instituem outros parâmetros para cada Subprefeitura. A cidade estabelece a predominância do uso de limites de gabaritos para as zonas residenciais e o seu entorno.

Cidade do Rio de Janeiro – Atualmente, a cidade conta com cinco áreas de planejamento, 33 regiões administrativas e 160 bairros. Sua legislação urbanística constitui uma miscelânea de decretos e leis que, no jargão popular, se conhece como “colcha de retalhos”. Muitas dessas legislações são PEUs (Projetos de Estruturação Urbana) que regulam parâmetros para bairros ou conjunto de bairros. Há anos, vêm sendo atualizados de modo pontual e muitas vezes sem conexão de uns com outros. A base de tudo é o Quadro 1718, instituído pelo Decreto 322/76, que resume todas as legislações das Divisões Administrativas por Áreas de Planejamento, segundo suas Regiões Administrativas e Bairros. A cidade estabelece limites de altura para os edifícios em muitas partes do seu território que apresentem situação de demanda, com predominância das áreas residenciais. Em seguida, adota diferentes critérios, algumas vezes usando o número de pavimentos e outras vezes a sua altura linear máxima.

Cidade de Salvador – Estabelece limites de gabarito de altura para edificações localizadas na chamada Área de Borda Marítima do continente, definida como toda a faixa de orla, tanto da Baía de Todos os Santos quanto da Vertente Atlântica. O dispositivo está regulamentado através do artigo 126 e o seu Anexo A.71 da Lei 6.586/2004 que estabelece o Plano Diretor da Cidade. Tem a finalidade de preservar a paisagem urbana das praias bem como possibilitar condições de aeração à porção continental do município. Destaque deve ser dado à geografia da cidade localizada em uma península mais ou menos triangular que avança para o Oceano Atlântico.

Cidade de Curitiba - O zoneamento, uso e ocupação do solo estão condicionados à Lei nº 9.800/00, que é bastante simplificada, constituída de apenas 55 artigos. Essa Lei apresenta 44 anexos através de tabelas numeradas de I a XLIV, onde estão particularizados os diversos

parâmetros de uso e ocupação do solo para as muitas divisões urbanas do município. A altura máxima para os edifícios é expressa em número de pavimentos e aplica-se em algumas dessas zonas ou setores instituídos para a cidade. O gabarito tem seu limite máximo especificado pelos anexos que são variáveis ou livres, segundo as diversas divisões territoriais.

As quatro cidades que designaram controlar as alturas dos edifícios de modo global denotam mesmo sinal de preocupação ao ter eleito a conformação urbana de modo plural, equânime e universal em relação à verticalização. Talvez como forma de prenúncio, esse prudente planejamento global conduziu de forma ordenada as diretrizes e acomodações que acompanharam seu crescimento e seu desenvolvimento urbano. Algumas dessas quatro cidades retomaram nova posição para o seu reordenamento urbano, tempestivamente, em função da tão anunciada verticalização. Outras, com planejamento mais tradicional, anteciparam-se à coexistência com essa nova realidade urbana e conseguiram uma convivência mais equilibrada. Para Rolnik (2003), em termos de verticalização, a discussão sobre sua edificabilidade circunscreve um conflito. Nesse caso, em contraponto, uma verticalização programada não constituiria necessariamente um problema, desde que idealizada com horizontes bem definidos e contextualização compatível. A Tabela 41 demonstra quatro cidades caracterizadas com perfil de controle global da altura dos seus edifícios.

Cidade de Brasília – Está dividida em 29 RA - Regiões Administrativas, onde o Plano Piloto constitui a RA-I, as cidades satélites de Guará e Taguatinga compõem a RA-II e a RA-III, respectivamente e, assim, sucessivamente. Cada RA é dividida em setores, a exemplo do SHN, que constitui o Setor Hoteleiro Norte. Todos os Setores são regulamentados através de NGB - Normas de Edificação, Uso e Gabarito, que definem seus parâmetros urbanísticos. A NGB – 126/99, por exemplo, refere-se a RA XVIII-SHIN, ou seja, regulamenta o Setor de Habitações Individuais Norte da 18ª RA, que corresponde à região do Lago Norte. Todas as RA possuem limites de gabarito para altura dos edifícios, sendo algumas a partir da cota de soleira,

outras a partir do perfil natural do lote e outras através de fórmulas específicas que relacionam número de pavimentos aos afastamentos obrigatórios. Os gabaritos variam de setor a setor e, por vezes, dentro de um mesmo setor, acarretando grande variedade de NGB. Essa diversidade marcada por regiões bem definidas favorece o reconhecimento territorial de um setor ou sua transição para outro setor.

Cidade de Fortaleza – O município é constituído por três grandes regiões que compreendem as Macrozonas Urbanizada, Adensável e de Transição, que por sua vez, estão subdivididas segundo a ocupação existente ou projetada, em várias outras regiões menores classificadas como Microzonas de Densidade. Há ainda as Zonas Especiais, regiões particulares referentes ao ambiente natural, importância histórica ou demandas urbanísticas de requalificação. Os vários parâmetros urbanísticos são constituídos de taxas de permeabilidade e ocupação, fração do lote, índices de aproveitamento, dimensões mínimas de lotes e alturas máximas dos edifícios. Esses muitos indicadores urbanos de uso e ocupação do solo são complementados segundo a sua utilização e as respectivas subdivisões, sendo elas: residencial; comercial; serviços; comércio e serviços múltiplos; industrial; institucional e urbo-agrário. O consórcio desses dois indicativos, grupos de uso e parâmetros urbanísticos, determina o potencial construtivo das edificações. O limite de altura dos edifícios aparece para toda a cidade, com gabarito máximo permitido distribuído em três faixas de altura: até 15, 48 e 72 metros. Exceção se faz para o centro da cidade com altura máxima permitida de 95 metros e para duas áreas especiais da orla representadas por trecho das praias de Iracema e de Sabiaguaba, respectivamente com gabarito de 10,5 e 18 metros de altura máxima permitida.

Cidade de Manaus - Possui legislações urbanas bastante recentes e atualizadas, em vigor desde o ano de 2002, portanto, com pouco tempo de implantação. A Lei 671/02, que regulamenta o Plano Diretor Urbano e Ambiental divide a cidade em duas áreas: uma chamada de AU - Área Urbana, compreende a região destinada ao desenvolvimento de usos e atividades

urbanas que é central e adensada; outra, chamada de AT - Área de Transição é a faixa do território municipal que contorna os limites da AU, podendo abrigar atividades agrícolas e usos e atividades urbanas de baixa intensidade e onde são incentivadas atividades eco-turísticas. A AU - Área Urbana é subdividida em Macro Unidades Urbanas e Corredores Urbanos, que agregam as Unidades de Estruturação Urbanas. A AT - Área de Transição, por sua vez é subdividida em Unidades Espaciais de Transição. Gabaritos limites para edifícios existem para toda a cidade e são determinados a partir desse modelo espacial urbano com qualificações bem particulares. O máximo permitido são três pavimentos para as regiões denominadas de baixa, média e alta densidade horizontal. Do mesmo modo, quatro andares para a densidade vertical baixa, oito para médio-baixa, doze para média e finalmente dezoito pavimentos para vertical de alta densidade. Esses vários limites de altura com o máximo de dezoito pavimentos encontram-se qualificados e classificados nos Quadros de Intensidade de Ocupação dos Anexos III, IV e V da Lei 672/02 que institui as Normas de Uso e Ocupação do Solo.

Cidade de Porto Alegre - O ordenamento do uso e ocupação do solo encontra-se atualmente determinado através da Lei Complementar nº 434/99, que regulamenta o desenvolvimento urbano do Município e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Em termos de planejamento, o art. 27 divide o território municipal em duas grandes regiões. A primeira, denominada de Área de Ocupação Intensiva, localiza a cidade tradicional, adensada, consolidada ou em expansão. A outra, denominada de Área de Ocupação Rarefeita, com baixa densidade populacional, localiza as áreas ambientais a serem preservadas e setores com algum potencial rural. Quanto ao modelo espacial, o artigo 30 da mesma lei define os elementos estruturadores urbanísticos primários que consistem do Centro Histórico, Corredores da centralidade, Corredor de urbanidade, Corredor de desenvolvimento, Corredor de produção e Corredor agroindustrial. Estes elementos urbanísticos que compõem a cidade apontam o aproveitamento do uso do solo e possuem regimes e preceitos diferenciados, onde a volumetria

máxima é permitida por índices de limite de ocupação do terreno e por gabaritos de altura. O Anexo 7.1 da referida Lei Complementar nº 434/99 estabelece a taxa de ocupação e a altura máxima para os edifícios. O gabarito limite para toda a cidade é de 52,00m de altura e apenas para corredores de centralidade e urbanidade. Para os outros usos, este limite varia entre 42,00m e 9,00m, dependendo da sua localização.

A análise a respeito de cada forma de administrar o controle sobre o gabarito máximo das edificações que é exercido pelos dez maiores municípios brasileiros, demonstra a maioria predominante em um alinhamento único. Oito dessas dez cidades instituíram a altura máxima dos seus edifícios de modo a enxergar a cidade como um todo, onde a regulamentação não aparece como exceção. Revelam uma preocupação com a cidade equânime e universal ao planejarem sua verticalização dentro da contextualização urbana global. Desse modo decidem a ocupação das várias partes do seu território por meio da normatização de gabaritos, sem privilégios ou detrimientos. Diante da tão discutida verticalização, esses oito municípios cautelosamente monitoraram de forma total ou parcial e segundo cada necessidade, a evolução da densidade construtiva através de uma normatização coletivamente planejada. Essa planificação articulada confirma preceitos da Teoria Geral dos Sistemas, que incorpora ideia de dependência, interação e inter-relação entre as partes ou os elementos componentes do todo.

Ao instituir o gabarito de altura dos edifícios de maneira localizada e sob a forma de privilégio em detrimento de outras muitas regiões, o Executivo Municipal do Recife determina uma área diferenciada sob o abrigo da Lei e outra desprotegida. Segundo Rolnik (2003), deixando de efetivamente regular a produção da cidade, apenas definiu forma de apropriação do espaço pontualmente permitida ou proibida. A abrangência limitada do território que compreende a “Lei dos Doze Bairros”, à exceção do referenciado exemplo de oito das dez maiores cidades brasileiras, provocou o traslado de situações que ressurgiram em bairros

lindeiros. Embora não se constate sua eficácia, o modelo das outras cidades demonstra que o Recife constitui uma exceção.

5.1.4 Tema 04: Empreendimentos de impacto

A atual Lei nº 16.176/96, de Uso e Ocupação do Solo da cidade do Recife, assim como a “Lei dos Doze Bairros”, classificam como Empreendimentos de Impacto, aqueles “cujo uso podem causar impacto e/ou alteração no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento de infraestrutura básica, quer sejam construções públicas ou privadas, habitacionais ou não-habitacionais”. Especificamente, a “Lei dos Doze Bairros” complementa essa tipologia considerando os empreendimentos localizados em espaços com mais de dois hectares ou cuja área construída ultrapasse quinze mil metros quadrados para os habitacionais e aqueles outros localizados em áreas de um hectare ou cuja área construída ultrapasse cinco mil metros quadrados para os não-habitacionais. Para as duas Leis, o Executivo Municipal do Recife condiciona a aprovação desse tipo de empreendimento mediante a apresentação de um Memorial Justificativo a ser apreciado pela Comissão de Controle Urbanístico – CCU e pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU.

Ao condicionar a aprovação de Empreendimentos de Impacto a uma análise particular de cada caso pelo Executivo Municipal, as duas Leis expressam a inexistência de uma regra geral. Com isso, abrem um vácuo legal, pois não existe uma lei específica aplicável à instalação desse tipo de empreendimento. Diante do vazio jurídico, a Prefeitura do Recife admite oficialmente a condição de sua aprovação à mercê de condições circunstanciais. Com isso, a cidade passa a ser gerida através de contextos que muitas vezes atendem a uma determinada parte e comprometem outras partes.

Não é simples arbitrar sobre a locação ideal para os equipamentos urbanos. Porém, por outro lado, sobre essa matéria, as cidades deveriam optar por uma definição primária sobre

regiões onde fosse possível a convivência. Quando não existem regras claras e bem normatizadas, as Leis permitem a construção de certos tipos de edifícios, cujo porte ou envergadura, os torna inviáveis para a convivência em determinados espaços urbanos. Por exemplo, seria ideal que os Empreendimentos de Impacto fossem permitidos apenas nos chamados corredores urbanos dotados de estrutura, sejam eles de centralidade, urbanidade ou comerciais. No entanto, a “Lei dos Doze Bairros” permite a instalação de novos empreendimentos de impacto, quaisquer que sejam e em qualquer local da ARU. Assim, ficam igualmente comprometidas tanto as redes de infraestrutura e abastecimento quanto o precário sistema viário da região que compõe os “Doze Bairros”. Portanto, a Lei se contradiz. Ao tempo em que se fundamenta sobre a necessidade de “requalificação urbana” através do controle da verticalidade, permite outros excessos, via construções horizontais, com impacto ou sobrecarga sobre o sítio da ARU. Essa contradição se confirma e se acentua pela relativa permissão da livre localização dos Empreendimentos de Impacto. Na disputa pelo uso do solo, o capital comercial, que busca a maior geração e apropriação de lucros, vai procurar a melhor localização do espaço urbano da ARU, pouco importa o grau de adequação ou comprometimento da infraestrutura existente.

Dentre outros, alguns empreendimentos ilustram essa possível prerrogativa de livre localização na ARU, como o Empresarial ATC, aprovado no ano de 2012, no bairro de Monteiro; o Supermercado Pão de Açúcar, aprovado no ano de 2005, no bairro de Parnamirim; o Empresarial Padre Roma, aprovado no ano de 2007, no bairro de Parnamirim; a loja Ferreira Costa, aprovada no ano de 2008, no bairro da Tamarineira; o Empresarial Quartier, aprovado no ano de 2014, no bairro de Parnamirim e o Plaza Shopping, com ampliação aprovada no ano de 2010, no bairro de Casa Forte.

Destaque seja dado ao porte da loja Ferreira Costa, maior *home center* do país, inaugurada no ano de 2012 com cerca de cinquenta mil metros quadrados no bairro da

Tamarineira. O prédio possui como principal atividade o comércio de materiais de construção e de decoração, além de utilitários domésticos distribuídos por quatro pavimentos. Abriga ainda uma galeria com variadas lojas comerciais, praça de alimentação, agências bancárias e outros serviços. Oferece seiscentas vagas de estacionamento e concentra um contingente de quinhentos funcionários em atividade.

Outro destaque seria o Plaza Shopping, um centro comercial aprovado antes da implantação da “Lei dos Doze Bairros” e que foi inaugurado em 1998. Esse shopping recebeu uma grande ampliação de área, totalizando atualmente cerca de quarenta e nove mil metros quadrados de construção distribuídos em cinco pavimentos. Conta com um edifício garagem vinculado com a oferta de oitocentos e noventa vagas e possui um movimento estimado de vinte mil pessoas diariamente em circulação através de cento e sessenta e cinco lojas e cinco cinemas.

Dentro desse contexto, torna-se também relevante considerar o fato da transformação da Avenida Dezesete de Agosto, uma das principais vias da ARU, em eixo comercial, como consequência da “Lei dos Doze Bairros”. Esse tipo de mudança no perfil da avenida foi constatado por Paes Barreto (2013), através de pesquisa sobre avaliação do impacto que a regulação do uso e da ocupação do solo, definidas pela Lei, implicou na abertura de diversos estabelecimentos comerciais e de serviço em muitos imóveis horizontais existentes ao longo da Avenida 17 de Agosto, desde o ano de 2001. Acrescente-se o fato de que essa avenida constitui uma ligação viária entre a ARU e as BR-101 e 232, sendo, portanto, um corredor viário de grande fluxo do transporte público, somada à concentração de estabelecimentos satélites ao Plaza Shopping. A autora afirma que, com a implantação da Lei, houve a fuga do capital incorporador e a consequente eliminação do ambiente de especulação latente quanto à produção habitacional, consolidando a avenida como ponto comercial (PAES BARRETO, 2013).

Por esses aspectos em pauta, pode-se considerar que a Lei 16.719/01 estabeleceu um controle que é apenas parcial sobre a densidade construtiva, pois, se por um lado restringiu a

verticalização, por outro lado permite a livre ocorrência de todo tipo de construção horizontal, principalmente para os empreendimentos de impacto ou por ter consolidado uma via como corredor comercial. É importante que seja lembrado o sistema de recuos das edificações adotados tanto pela atual Lei do Uso do Solo - LUOS quanto pela “Lei dos Doze Bairros”, conhecido como “cone”, ou afastamentos diferenciados, em que, quanto mais alta a construção, mais esbelto será o edifício. Sendo delgada, a edificação terá reduzida projeção sobre o solo. Em contraponto, para as construções horizontais, a “Lei dos Doze Bairros” para o SRU1, por exemplo, permite uma lâmina horizontal a ocupar 70% da área do terreno e um coeficiente de utilização do lote através da constante com valor 3,5. Tais índices permitem a construção de edificações com até quatro pavimentos, que, em sua robustez, chegam a ocupar quase totalmente a área do terreno em que se situam. Assim, estrangulam as vias periféricas, principalmente aquelas muito estreitas; minimizam recuos; reduzem as áreas livres e diminuem a extensão do solo naturalmente descoberto para livre incidência do sol e drenagem das águas pluviais. Desse modo, acarretam uma grande projeção de massa construtiva sobre o lote. Ainda, por sua destinação, constituem empreendimentos atratores de enorme fluxo de pessoas e veículos o que os torna potenciais consumidores da deficiente infraestrutura e dos serviços existentes. Essa nova realidade implantada, ou por efeito ou por permissividade, confirma a conjectura de que em seu formato, a “Lei dos Doze Bairros” possibilita lacunas ou falhas que, em contradição aos seus objetivos, provoca descontrole sobre a densidade construtiva em seu setor de domínio. Desse modo, a arquitetura da Lei, assim como também da LUOS, por omissão ou por franca liberdade, ao permitir a maciça ocupação horizontal incentiva problemas como a impermeabilidade dos solos ou incidência solar, tanto para os “Doze Bairros” quanto para a cidade do Recife. Visto a situação de delta da cidade, cortada por rios e extensos canais e com grande presença de aterros, de ilhas e de mangues, torna preocupante a situação.

5.1.5 Tema 05: Desenvolvimento humano

Outro aspecto relevante para se mensurar o tipo de transformação ocorrido tanto nos “Doze Bairros” quanto nos cinco bairros remanescentes que receberam o impacto da Lei é a análise dos indicadores da sua demografia que constituem componentes necessários para se compor o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano. Usado atualmente por vários programas mundiais, segundo afirma o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o IDH foi desenvolvido em 1990, pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq para avaliar e mensurar o bem-estar de uma população. O IDH relaciona dados de longevidade, nível educacional e renda familiar dos habitantes de uma região.

A partir do ano de 2005, a Prefeitura da Cidade do Recife passou a publicar um registro sobre as condições de vida das pessoas que moram na capital pernambucana intitulado de Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife. O documento, disponível no site oficial da prefeitura, reúne um conjunto de ensaios, gráficos, tabelas e mapas, com informações baseadas nos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O trabalho tornou-se uma ferramenta estratégica de domínio público para a pesquisa e o conhecimento do perfil social da população da cidade. Nos textos analíticos, são abordados temas como o desenvolvimento, demografia, renda, educação, habitação e vulnerabilidade social. Por meio dos gráficos e das tabelas do Atlas, também é possível se observar as questões sociais e as características físicas da cidade para os diversos recortes territoriais. Afora a tarefa de contribuir para as políticas públicas segundo o Executivo Municipal, o Atlas foi desenvolvido para ser um instrumento que democratiza a informação, tornando-se fonte para estudos.

O Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife aponta indicadores demográficos: a) taxa de crescimento da população; b) razão de dependência e c) índice de envelhecimento. A partir de informações contidas no Atlas e dados complementares do IBGE-2010, foi possível

montar tabelas com esses indicadores demográficos. Também foi possível montar uma quarta tabela com indicação da evolução da renda familiar para os dezessete bairros considerados.

5.1.5.1 Sobre demografia – taxa de crescimento anual da população

Na Tabela 42 são apresentados números referentes à taxa de variação de população da ARU e dos demais bairros sob a influência da Lei, dentro do intervalo de tempo da pesquisa. A Tabela permite o cotejo entre duas TMA – Taxa Média de crescimento Anual, de modo a se avaliar o crescimento ou a queda das populações. A primeira, denominada TMA 01, corresponde ao incremento médio da população entre os anos de 2000 a 1991, extraída do Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife. A segunda, denominada TMA 02, é calculada a partir dos dados do Censo 2010 e 2000 do IBGE.

Tabela 42

Taxa média de crescimento anual da população da ARU e demais bairros sob a influência da Lei:

POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO OS BAIRROS					
BAIRRO	CENSO IBGE 1991	CENSO IBGE 2000	*1 TMA 01	CENSO IBGE 2010	*2 TMA 02
Aflitos	3.390	4.382	2,92%	5.773	2,79%
Apipucos	3.014	3.467	1,58%	3.342	-0,36%
Casa Forte	4.432	4.475	0,11%	6.750	4,19%
Derby	2.196	2.175	-0,11%	2.071	-0,48%
Espinho	8.491	8.902	0,53%	10.438	1,60%
Graças	15.678	16.877	0,83%	20.538	1,98%
Jaqueira	976	1.108	2,23%	1.591	3,68%
Monteiro	4.507	4.739	0,56%	5.917	2,24%
Parnamirim	4.551	5.363	1,86%	7.636	3,59%
Poço da Panela	3.846	4.006	0,46%	4.615	1,42%
Santana	2.076	2.437	1,81%	3.054	2,28%
Tamarineira	9.777	11.662	2,00%	14.124	1,93%
Casa Amarela	25.533	25.543	0,00%	29.180	1,34%
Encruzilhada	9.177	9.348	0,21%	11.940	2,47%
Madalena	19.071	19.786	0,41%	23.082	1,55%
Rosarinho	2.484	2.606	0,54%	4.077	4,57%
Torre	16.000	16.931	0,64%	17.903	0,55%

TMA – Taxa Média de crescimento Anual.

*1 TMA 01 – Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife.

*2 TMA 02 - Fonte: IBGE, Resultado da Amostra do Censo Demográfico 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE www.ibge.gov.br consulta em 01.01.2015.

Uma TMA permite atestar a alteração percentual de uma população em momentos distintos. Segundo especifica o IBGE, corresponde à taxa média geométrica de crescimento anual da população que é medida pela expressão:

$$TMA = \sqrt[n]{\frac{P(t+n)}{P(t)}}$$

Onde $P(t+n)$ e $P(t)$ correspondem ao número populacional das datas sucessivas e a incógnita n equivale ao intervalo de tempo entre essas datas, medido em ano ou fração de ano.

A Tabela 42 demonstra uma contraposição dos dados para os “Doze Bairros”, pois apenas quatro deles revelam queda populacional. É o caso dos bairros Aflitos, Apipucos, Derby e Tamarineira. Todos os demais revelam dados populacionais em ascensão, onde desses, apenas o bairro de Santana demonstra certa estabilidade, enquanto Casa Forte se destaca com a maior e a mais extraordinária TMA. Analisando o movimento populacional dos “Doze Bairros”, conclui-se que a implantação da Lei 16.719/01 não alterou a evolução do número de moradores na ARU. Embora a densidade construtiva esteja sob controle, pelo menos em relação aos edifícios altos, os “Doze Bairros” ainda representam grande atrativo para futuros habitantes. Desse modo, se a intenção da Lei significava um controle populacional necessário para se regular a infraestrutura comprometida da ARU, a realidade não se comporta como tal. Por esse ângulo, é possível concluir que a Lei não provocou o efeito almejado. Para os cinco bairros remanescentes e caracterizados como impacto da Lei, a realidade é bem qualificada. À exceção do bairro da Torre, com a TMA em queda, todos os demais revelam números extraordinários de migração populacional, com destaque para o bairro do Rosarinho. Desse modo, a Tabela 42 confirma os resultados da pesquisa sobre o aumento do número dos edifícios altos para esses bairros, na medida em que demonstra altos índices de crescimento populacional expressos através das TMA. A realidade é comprovável *in loco* e não apresenta nenhum sinal de enfraquecimento ou controle de situação. Ao contrário, demonstra descaso com relação ao surgimento cada vez mais intenso de novos edifícios com liberdade de altura e de ocupação do solo, além de demandar serviços e infraestrutura que não foram planejados para tanta exigência.

5.1.5.2 Sobre a estrutura etária – razão de dependência

A Tabela 43 apresenta os números, expressos em percentuais, que representam o segmento da população classificado como inativo, tanto para os “Doze Bairros” quanto para os cinco bairros remanescentes à ARU, sob o impacto da Lei 16.719/01.

Tabela 43

População classificada como inativa da ARU e dos demais bairros sobre a influência da Lei:

ESTRUTURA ETÁRIA – RAZÃO DE DEPENDÊNCIA POPULACIONAL NOS BAIRROS			
BAIRRO	ÍNDICES		
	RDP 1991 * ¹	RDP 2000 * ¹	RDP 2010 * ²
Aflitos	48,6%	40,7%	46,1%
Apipucos	57,5%	49,6%	48,7%
Casa Forte	45,9%	38,6%	50,0%
Derby	39,6%	35,8%	43,3%
Espinheiro	49,6%	42,3%	48,5%
Graças	45,2%	37,9%	45,7%
Jaqueira	42,5%	32,0%	53,8%
Monteiro	55,2%	43,1%	46,4%
Parnamirim	54,2%	45,3%	48,0%
Poço da Panela	45,1%	40,3%	47,5%
Santana	48,1%	45,7%	50,2%
Tamarineira	51,0%	43,1%	48,0%
Casa Amarela	51,7%	44,8%	49,4%
Encruzilhada	49,6%	44,8%	48,8%
Madalena	53,0%	45,3%	44,7%
Rosarinho	52,9%	48,6%	45,7%
Torre	57,0%	48,1%	42,8%

RDP – Razão de Dependência populacional.

*¹ Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife.

*² Fonte: IBGE, Resultado da Amostra do Censo Demográfico 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE www.ibge.gov.br consulta em 01.01.2015.

A Tabela 43 mede a relação conceitual da participação entre a parcela da população potencialmente inativa pelo contingente populacional potencialmente produtivo que a sustenta. O IBGE conceitua a Razão de Dependência como o peso da população considerada inativa (de 0 a 14 anos e com mais de 65 anos de idade) sobre a população potencialmente ativa (de 15 a 64 anos de idade). Porém, em coerência aos dados dos Censos e atendendo à política nacional do idoso, a partir da Lei nº 8842/94, o Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife e o IBGE utilizam o parâmetro de 60 anos para a população idosa. De igual forma, usam a população de 15 a 59 anos como a potencialmente produtiva. Sobre os dados da Tabela 43, deve-se considerar que os valores elevados são interpretados como negativos. Significam que a população em idade produtiva está sustentando uma grande proporção de dependentes e consequentemente trazendo

consideráveis encargos assistenciais. A ARU apresentou um considerável crescimento dos percentuais do ano de 2000 para 2010 em quase todos os bairros, quando havia uma tendência de queda na década anterior. A exceção fica apenas para o bairro de Apipucos, em queda contínua. Para os outros bairros, o resultado se inverte, visto que a maioria apresenta queda contínua, onde a exceção aparece apenas para os bairros de Casa Amarela e Encruzilhada e somente para a segunda década da Tabela 43. Desse modo, a Razão de Dependência pode ser interpretada como negativa para a ARU e positiva para os cinco bairros remanescentes, caracterizados como impactados pela “Lei dos Doze Bairros”.

5.1.5.3 Sobre a estrutura etária – índice de envelhecimento

A Tabela 44 demonstra índices que compõem a relação existente entre o número de idosos e de jovens para a população da ARU e dos outros bairros remanescentes sob a influência da Lei 16.719/01:

Tabela 44

Índice de envelhecimento da população da ARU e dos demais bairros sobre a influência da Lei:

ESTRUTURA ETÁRIA – ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO			
BAIRRO	ÍNDICES		
	IE 1991 * ¹	IE 2000 * ¹	IE 2010 * ²
Aflitos	10,9 %	11,5 %	13,2 %
Apipucos	7,0 %	8,0 %	5,1 %
Casa Forte	9,2 %	12,5 %	12,4 %
Derby	8,9 %	12,1 %	20,3 %
Espinheiro	12,0 %	14,7 %	15,0 %
Graças	10,3 %	12,3 %	13,8 %
Jaqueira	7,7 %	9,6 %	14,4 %
Monteiro	8,2 %	8,4 %	6,0 %
Parnamirim	10,4 %	11,4 %	10,0 %
Poço da Panela	8,7 %	11,6 %	9,3 %
Santana	9,1 %	11,6 %	10,5 %
Tamarineira	12,5 %	12,8 %	10,7 %
Casa Amarela	11,4 %	12,6 %	9,3 %
Encruzilhada	13,9 %	15,4 %	11,8 %
Madalena	10,0 %	10,8 %	8,1 %
Rosarinho	10,4 %	13,1 %	7,0 %
Torre	9,2 %	9,2 %	7,1 %

IE – Índice de envelhecimento.

*¹ Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife.

*² Fonte: IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE www.ibge.gov.br consulta em 15.01.2015.

Segundo o estatuto do idoso e o site do IBGE, no Brasil é considerado idoso a pessoa que tem 60 anos ou mais.

O IBGE conceitua o Índice de Envelhecimento como o número que expressa a quantidade de pessoas a partir de 60 anos de idade, para cada 100 pessoas menores que 15 anos de idade, na população residente de determinado espaço geográfico e para o ano considerado. Esse índice, também conhecido como Índice de Vitalidade, acompanha a evolução do ritmo de envelhecimento de uma população e contribui para a avaliação da tendência sobre a sua dinâmica demográfica. Os valores elevados indicam que a transição demográfica encontra-se em estágio avançado ao demonstrar a razão entre os componentes etários extremos da mesma população, representados por jovens e idosos. Entre o ano de 1991 e o ano de 2000, os dezessete bairros considerados apresentaram uma evolução crescente do Índice de Envelhecimento, com exceção para o bairro da Torre que apresentou o índice estagnado. A situação repetiu-se no cotejo entre os anos de 2000 a 2010, dessa vez com a queda desse índice. As exceções estão por conta dos bairros dos Aflitos, Derby, Espinheiro, Graças e Jaqueira que apresentaram evolução crescente do Índice de Vitalidade, para os períodos pré e pós implantação da Lei.

5.1.5.4 Sobre a estrutura domiciliar – renda mensal do responsável pelo domicílio

A Tabela 45 apresenta a renda média mensal do responsável pelo domicílio para a ARU e os demais bairros sob a influência da Lei 16.719/01.

Segundo o IBGE, a pessoa caracterizada como responsável pelo domicílio é aquela reconhecida como tal pelos demais moradores, seja homem ou mulher, e que foi devidamente registrada nos questionários do censo.

Tabela 45

Renda mensal do responsável pelo domicílio na ARU e nos demais bairros sobre a influência da Lei:

ESTRUTURA DOMICILIAR – RENDA MÉDIA MENSAL DO RESPONSÁVEL PELO DOMICÍLIO NOS BAIRROS			
BAIRRO	VALORES EM REAL		
	RMRD 1991 * ¹	RMRD 2000 * ¹	RMRD 2010 * ²
Aflitos	R\$ 3.225,26	R\$ 3.630,33	R\$ 3.000,00
Apipucos	R\$ 582,99	R\$ 504,39	R\$ 510,00
Casa Forte	R\$ 2.925,03	R\$ 3.970,65	R\$ 4.000,00
Derby	R\$ 3.387,09	R\$ 3.351,57	R\$ 2.500,00
Espinheiro	R\$ 2.524,62	R\$ 2.821,28	R\$ 2.500,00
Graças	R\$ 3.010,18	R\$ 3.589,62	R\$ 3.000,00
Jaqueira	R\$ 3.402,84	R\$ 5.178,64	R\$ 4.000,00
Monteiro	R\$ 1.248,30	R\$ 1.885,87	R\$ 1.020,00
Parnamirim	R\$ 2.782,79	R\$ 3.546,99	R\$ 2.000,00
Poço da Panela	R\$ 2.422,91	R\$ 3.431,14	R\$ 2.600,00
Santana	R\$ 2.475,68	R\$ 2.848,08	R\$ 2.500,00
Tamarineira	R\$ 1.805,95	R\$ 2.344,44	R\$ 2.000,00
Casa Amarela	R\$ 884,62	R\$ 1.240,07	R\$ 1.000,00
Encruzilhada	R\$ 1.649,15	R\$ 1.758,44	R\$ 1.900,00
Madalena	R\$ 1.384,73	R\$ 1.735,65	R\$ 1.500,00
Rosarinho	R\$ 1.689,62	R\$ 1.736,90	R\$ 2.000,00
Torre	R\$ 1.331,28	R\$ 1.334,11	R\$ 1.500,00

RMRD - Renda Média Mensal do Responsável pelo Domicílio expresso em Real (R\$).

*¹ Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife.*² Fonte: IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2010.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE www.ibge.gov.br consulta em 15.01.2015.

Os valores expressos em Real (R\$) no primeiro intervalo de tempo da Tabela 45 indicam um crescimento da renda mensal do responsável pelo domicílio em quase todos os bairros, do ano de 1991 ao ano 2000. Dos dezessete bairros considerados, a exceção fica apenas nos bairros de Apipucos e Derby, com um pequeno declínio da renda. Essa situação em comum de ascensão demonstra que a realidade, antes da aplicação da “Lei dos Doze Bairros”, mostrava-se globalmente positiva. Destaque considerável seja feito para o bairro da Jaqueira com a maior renda mensal de toda a Tabela, conforme situação existente na faixa que corresponde ao ano de 2000. Nessa mesma faixa, o destaque inverso acontece no bairro de Apipucos, com a menor renda para todo o conjunto. Após a implantação da Lei 16.719, a partir do ano de 2001, a situação inverteu-se na ARU, com a queda da renda em dez dos doze bairros considerados. Do ano de 2000 até o ano de 2010, apenas os bairros de Apipucos e Casa Forte demonstraram um leve crescimento do ganho mensal do responsável pelo domicílio. Em sentido contrário, três

dos cinco bairros em análise demonstraram uma ascensão da renda mensal do responsável pelo domicílio de 2000 até 2010.

5.1.6 Tema 06: Usos geradores de interferência no tráfego

A Lei 16.719/01 classifica como uso do solo, para atividades geradoras de interferência no tráfego, a categoria de incomodidade assim definida: usos com hora de pico do tráfego coincidente com o pico de tráfego geral; usos que utilizam veículos de grande porte com lentidão de manobra e usos que atraem grande circulação de automóveis. As determinações seguem o estabelecido na Seção II do Capítulo III da Lei nº 16.176/96.

Assim, a Lei não determina um zoneamento de localização para os Empreendimentos de Impacto. Determina como único objetivo de disciplinamento a exigência de “vagas de estacionamento diferenciadas em função da natureza dos usos, da classificação hierárquica das vias urbanas e, ainda, das características das Zonas Especiais dos Centros”. Em complemento, determina que manobras de estacionamento para carga e descarga de mercadorias devam ser “atendidas dentro dos lotes do empreendimento”. Em um quadro anexo, a Lei disciplina os requisitos de estacionamentos através da quantidade exigida de vagas por metro quadrado para os diversos usos e atividades urbanas.

O teor da Lei é dirigido apenas para as unidades urbanas isoladas e não contempla o tecido urbano da cidade como uma rede de ligações viárias, inclusive com uma hierarquia de fluxos do tráfego. Na falta da legislação que especifique o zoneamento para o uso e a ocupação do solo, a cidade permite e proporciona o livre assentamento para qualquer atividade onde quer que seja, pois depende apenas da interpretação subjetiva para sua localização. A circunstância termina por incentivar liberdade para especulação imobiliária ou complicar situações de embaraço da mobilidade urbana e que se contrapõem aos objetivos de “requalificação urbana” da “Lei dos Doze Bairros”.

Moradores da pequena Rua Afonso Celso, conforme Figura 22, no bairro de Parnamirim, têm protestado contra a construção de um anexo ao Hospital Agamenon Magalhães que está sendo erguido com os acessos localizados para essa viela. O novo prédio em questão, segundo os reclamantes, está projetado para abrigar uma unidade de emergência e como tal demanda o acesso diuturno de: ambulâncias, automóveis das famílias ou visitantes, além do tráfego intenso de veículos para abastecimento ou transporte de resíduos hospitalares. Para os moradores, o prédio já em franca construção, conforme fotos da Figura 22, compõe-se de quatro pavimentos projetados com grandes áreas de construção. Afirmam não compreenderem porque esses acessos não estão voltados para a esquina formada pelas Avenidas 17 de Agosto e Conselheiro Rosa e Silva, ambas interpretadas como corredores arteriais urbanos.



Figura 22 - Localização e fotos da construção do Anexo ao Hospital Agamenon Magalhães no bairro de Parnamirim.

Fontes: Mapa – Prefeitura da Cidade do Recife: www.recife.pe.gov.br consulta em janeiro de 2015.

Fotos – Aliomar Nunes, janeiro de 2015.

Situação similar acontece na Rua Alfredo Fernandes, no bairro de Casa Forte. Nessa pequena rua sem saída, conforme Figura 23, que é constituída integralmente por residências térreas, avança a construção de um centro empresarial aprovado no ano de 2013. O edifício projetado com 4.400,00 m² de área construída está distribuído em treze pavimentos para sessenta e sete salas autônomas. Dispõe de sessenta e oito vagas de estacionamento para uma população prevista de seiscentos e trinta e um habitantes/usuários. Segundo reclamação de moradores da rua, o edifício acarretará grande tráfego de público e veículos tanto de

proprietários quanto de usuários dos novos serviços que serão disponibilizados. Alegam que o futuro movimento implica em vagas de estacionamento inexistentes na pequena via. Isto ocasionará desrespeito às leis, seja através de paradas que formam barreira em entradas de garagens das residências, ou estacionamentos duplos e outras interferências no trânsito local. Afirmam ainda que o edifício vai acrescentar problemas de tráfego aos existentes, trazidos atualmente pela presença de uma *McDonald's* situada na esquina com a Avenida 17 de Agosto. Segundo alegam, diariamente, em hora de pico, o acúmulo de automóveis à espera do *drive-in* na lanchonete fecha a entrada/saída da rua, único acesso aos moradores.



Figura 23 - Localização e foto da construção de um centro empresarial à Rua Alfredo Fernandes no bairro de Casa Forte.

Fontes: Mapa – Prefeitura da Cidade do Recife: www.recife.pe.gov.br consulta em janeiro de 2015.

Foto – Aliomar Nunes, janeiro de 2015.

5.1.7 Tema 07: Conjuntos habitacionais e empresariais

A tradição construtiva na ARU traduzia-se pela presença de muitas torres de uso único, sejam residenciais ou empresariais, implantadas isoladas, uma para cada lote de terreno. Rara é a construção que agrega múltiplos blocos a formar o mesmo conjunto condominial. Os edifícios residenciais pré-Lei, em sua maioria, são compostos por dois apartamentos por andar e cada um deles com média construtiva superior a cento e cinquenta metros quadrados. No geral, em relação aos edifícios anteriores à Lei, é fácil constatar características homogêneas, como o porte esbelto, formas geométricas rígidas e uma ampla exploração da torre única em

cada terreno. Essa típica expressão projetual e construtiva pode estar sofrendo influência de mudanças ou de adaptações, como consequência da aplicação da Lei 16.719/01.

A prática mostra que a tipologia e formas arquitetônicas dos edifícios manifestam equilíbrio entre lugares, espacialidades, valores estético-construtivos e normatizações díspares. Por essa ótica, presume-se que possa haver diferenças nas recentes tipologias projetual e construtiva dos edifícios da ARU em decorrência de uma nova ordem estética estabelecida por conta de mudanças na legislação urbana. Para os edifícios baixos pós-Lei, presume-se a busca do necessário equilíbrio de integração entre o máximo rendimento do terreno e a sua expressão construtiva ideal, dentro dessa nova ordem legislativa. Porém, as alternativas de mudanças nem sempre condizem com os arquétipos aspirados. A alternância pode revelar um caminho sucessivo de mudanças decorrentes que se inicia com: 1) a redução nas áreas úteis das partes autônomas; 2) mais vantajosa presença de muitas unidades por pavimentos e 3) a profusão de edifícios baixos dentro de um mesmo lote que compensem a não verticalização por uma proveitosa e aparente horizontalidade.

Alguns exemplos de recentes construções na ARU podem estar sinalizando para mudança do padrão construtivo tradicional. De forma tímida, revela-se apenas pela busca da ocupação máxima do lote, através da distribuição de múltiplas e baixas torres, que conservam o mesmo padrão de planta baixa tipo que existia na fase pré-Lei, embora com área bem mais reduzida, consequência das novas regras ditadas pelo mercado imobiliário.

A Figura 24 demonstra um conjunto residencial em construção no bairro do Monteiro, em terreno vizinho ao Parque de Apipucos, cujo projeto foi aprovado em 2012. O condomínio é composto por sete blocos de dez pavimentos, para uma população projetada de mil e setecentos habitantes. Contempla três apartamentos por andar, que totalizam 196 unidades, para uma soma global de cerca de cinquenta mil metros quadrados de área de construção. Parte do terreno do condomínio situa-se entre o Açude Apipucos e o Rio Capibaribe e prevê a oferta de

seiscentos e quarenta e cinco vagas de estacionamento. Embora com prédios distribuídos de forma escalonada sobre o terreno, a locação em zig-zag dos blocos de edifícios terminou por formar uma densa cortina construtiva que impede a visão da rua para o rio.



Figura 24 - Fotos da construção de um conjunto residencial no bairro de Monteiro.
Fotos – Aliomar Nunes, março de 2015.

Outro conjunto residencial similar está sendo construído no bairro de Apipucos na esquina da Rua do Mussu com a Avenida Dois Irmãos. O projeto aprovado no ano de 2007 com apenas dois blocos, antecede a futura construção de muitos outros blocos de apartamentos para esse mesmo terreno. Cada edifício do condomínio, conforme a Figura 25, será constituído por oito pavimentos com quatro apartamentos por andar, totalizando vinte e oito apartamentos por edificação. Destaque deve ser dado à locação dos blocos no terreno que terminará por fechar a visão do horizonte, conforme demonstrado na Figura 25. Cada prédio do conjunto possui dois mil e seiscentos metros quadrados de construção, vagas para estacionamento de vinte e oito veículos e a população estimada de cento e quarenta pessoas por bloco.



Figura 25 - Foto de dois blocos construídos de um conjunto residencial previsto no bairro de Apipucos.

Foto – Aliomar Nunes, março de 2015.

Situação notável acontece nas cercanias da Rua Guilherme Salazar, no bairro do Poço da Panela. Essa pequena via, ainda sem pavimentação, situa-se no centro do bairro, próxima ao Parque de Santana e ao Rio Capibaribe. Na foto aérea, conforme Figura 26, é possível observar a presença de muito conjuntos habitacionais formados por torres residenciais de sete a nove pavimentos.

Na parte superior da foto, entre as ruas Paulo de Paula Lopes e a Guilherme Salazar, aparece um conjunto com seis torres. No centro da foto, na esquina formada pelas ruas Guilherme Salazar e Oliveira Góes, existem dois conjuntos, sendo um formado por cinco blocos e outro composto por três prédios. À direita da foto, numa esquina da Rua Oliveira Góes, percebe-se o início de outro conjunto através da presença de um edifício já existente. Do mesmo modo, à Rua Engenheiro Furtado de Meireles, no canto inferior esquerdo da foto, aparece outro futuro conjunto, onde já existem duas torres. Finalmente, na esquina da Rua Tito Lívio com a Guilherme Salazar, aparece um terreno desmatado e pronto para receber outro condomínio em vias de construção. Destaque para o entorno da área da Foto 5.7, totalmente composto por

telhados de casas térreas, a demonstrar a expressão construtiva desse lugar em transformação, pois para cada novo conjunto residencial, supõe-se a derrubada de algumas dessas residências.

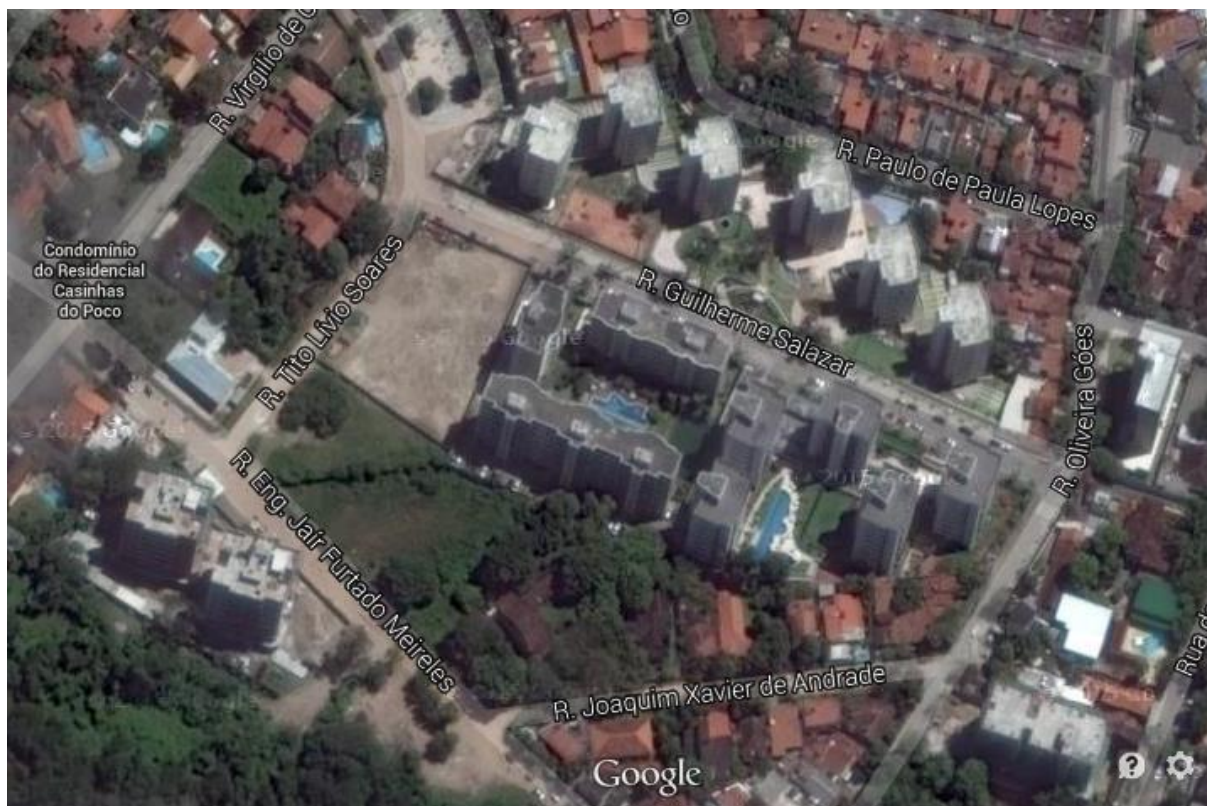


Figura 26 - Foto aérea panorâmica de cercanias da Rua Guilherme Salazar no bairro do Poço da Panela.

Foto – Google street views, consulta em março de 2015.

A Figura 27 também ilustra o panorama da Rua Guilherme Salazar. Pelas fotos, percebe-se que, assim como os outros conjuntos de bairros referenciados, a locação dos diversos blocos de edifícios nos terrenos termina por formar uma densa cortina que impede a visão do rio e do horizonte. A caracterização de alguns desses condomínios serve para qualificar a tipologia dos novos conjuntos residenciais:

Condomínio Reserva do Poço – Aprovado no ano de 2007, o conjunto caracteriza-se como o pioneiro da rua. Compõe-se de seis blocos com nove pavimentos cada um e cento e sessenta e oito vagas de garagens. Abriga oitenta e quatro apartamentos, dois por andar, distribuídos em 14.682,00 metros quadrados de construção total para uma população de 631 residentes.

Condomínio Sítio Dominó – Foi aprovado em 2011 com cinco blocos de nove andares. É formado por setenta apartamentos com área total de construção de cerca de treze mil metros quadrados, para uma população de setecentas pessoas e cento e quarenta vagas de garagem.

Condomínio Quinta dos Portos – Aprovado no ano de 2012, é composto por três blocos de oito pavimentos que, juntos, totalizam doze mil e quinhentos metros quadrados de construção. É formado por setenta e seis apartamentos para cento e cinquenta e duas vagas de garagens e uma população prevista de seiscentos e oito habitantes.



Figura 27 - Fotos da Rua Guilherme Salazar no bairro do Poço da Panela.
Fotos – Aliomar Nunes, março de 2015.

5.2 Os aspectos positivos e negativos em relação a “Lei dos Doze Bairros”

Ao implantar o até então inusitado gabarito de altura, como parâmetro urbanístico sob a forma de Lei, em pequena parte da cidade do Recife, o Executivo Municipal estabeleceu a densidade construtiva como único desequilíbrio urbano. Em segundo lugar, o estabelecimento da Lei resulta da vontade política do Governo Municipal em atender à reivindicação de uma parcela bem particularizada da região composta por moradores de classe média/alta. Terceiro, com raio de abrangência limitado e caráter localizado, toda justificativa para o uso do gabarito

de altura seria a mesma para qualquer outra parte do Recife, onde as condições urbanas são as mesmas.

Ora, sabe-se que o controle da densidade construtiva tem implicação sobre a qualidade de vida urbana. Porém, o papel dessa densidade mais alta ou mais baixa não constitui restrição única e isolada para a condição da qualidade. Seria necessário associar uma reestruturação das redes de abastecimento e de serviços. Do mesmo modo, criar regiões privilegiadas em detrimento de outras áreas com igual perfil, abre perspectiva para indagações e reivindicação de moradores de outras partes da cidade. Finalmente, estabelecer limitação do adensamento construtivo como única diretriz do replanejamento e requalificação urbana, caso da “Lei dos Doze Bairros”, não leva em conta a sustentabilidade.

A necessidade de controle do alastramento urbano através do uso de meios inibidores do crescimento desordenado é indiscutível. Por outro lado, a condição de sucesso dessa necessidade de controle configura-se a partir de um planejamento integrado e plural para o desenvolvimento dessa expansão. Ou seja, para a sua eficácia e sustentabilidade, as iniciativas públicas para o acompanhamento e controle do crescimento urbano, em função da necessária sinergia, deveriam se pautar por princípios e ações equânimes e universais a todo o tecido urbano da cidade. Tal preceito atenderia aos princípios da Teoria Geral dos Sistemas, abordada no Capítulo I.

A abrangência da “Lei dos Doze Bairros” representa 4% da área física da cidade do Recife, correspondendo a cerca de 5% da sua população. Para o sucesso desse tipo de ação, implantada em apenas uma pequena parcela da cidade, deve-se atentar para as reações e interações entre a fração e o conjunto. Sobre esse tipo de ação, Duarte escreveu:

Quando um zoneamento é alterado, os proprietários de imóveis na região são os únicos impactados. E o que ocorre, muitas vezes, é que esta alteração beneficia alguns poucos em detrimento do conjunto da cidade ou da região do entorno [...] e por vezes, o impacto na região imediata é positivo, mas, no entorno é negativo (DUARTE, 2007, p.90-91).

A citação abre questionamentos bastante apropriados à Lei 16.719/01. Qual a razão do raio de abrangência ser limitado e o caráter de intervenção ser localizado se a justificativa que lhe deu origem é a mesma para outras partes da cidade? O estabelecimento de qualquer tipo de controle construtivo deveria antes, ser discutido ou aplicado de forma ampla para outras áreas da cidade com igual perfil, pois o privilégio de uma determinada comunidade em detrimento do conjunto pode provocar reações, muitas vezes negativas, como afirma o autor, situação também preconizada pela Teoria Geral dos Sistemas. Tal situação aconteceria pela transferência ou ampliação de situações de uma região controlada para outra região limítrofe em estado ainda vulnerável. Heliana Vargas confirma a afirmação ao relacionar o empreendedorismo com as políticas públicas urbanas:

As intervenções do poder público podem ser diretas e indiretas. As indiretas referem-se à realização de obras com um forte poder indutor do desenvolvimento. As medidas diretas são aquelas expressas por meio de legislações em que as restrições têm mais força do que as induções. Até certo ponto, essas intervenções podem promover o que é chamado de impacto positivo ou negativo. Se de uma parte as intervenções indiretas podem animar os empreendedores na escolha por uma localização, medidas restritivas (legislações), quanto ao uso e ocupação do solo, e mesmo de ordem ambiental, por outra, podem provocar o efeito contrário (VARGAS, 2001, p. 73).

A autora revela que ações restritivas, por meio de legislação, provocam o afastamento dos empreendedores. No caso da “Lei dos Doze Bairros” significa promover a transferência do capital imobiliário. Na realidade, essa circunstância planejada como necessária para a ARU, complica outros bairros receptivos à migração. Da mesma forma, a Lei provoca uma regalia aos moradores da sua área de abrangência, quando promove a elitização dos efeitos na ARU, ao elevar o preço de vendas dos imóveis, consequência direta da falta de perspectiva para novas ofertas. De maneira análoga, Ronaldo Araújo amplia essa ideia:

As modificações legais, mesmo que busquem justificativa nas técnicas de ordenamento, muitas vezes provocam a ordem ou a desordem, que podem resultar em fatores positivos ou negativos para a cidade (ARAÚJO, 2009, p. 47).

Todos esses autores cogitam efeitos positivos ou negativos como provável consequência para as modificações por efeito de ações legislativas. Desse modo, observa-se que a “Lei dos Doze Bairros” configurou uma área urbana diferenciada, cercada por um entorno de idêntico aspecto. Como consequência, essa disposição provoca a transferência ou ampliação de situações negativas para a região circundante. Tal condição coloca a “Lei dos Doze Bairros” como causa e efeito ao mesmo tempo, pois no instante que tenta resolver sua problematização faz surgir a mesma situação na região lindeira que, por sua vez, volta a ser semelhante a um redemoinho.

A situação, caracterizada como cíclica, faz com que o reaparecimento de problemas provoque a dúvida sobre a efetividade da Lei, em função da sincronia que existe entre os conflitos que motivaram a intervenção e os conflitos surgidos como consequência da migração do capital imobiliário e das intercorrências pós-Lei. Tais conflitos, embora independentes, parecem possuir perfis semelhantes. De fato, tais situações parecem tão semelhantes e confusas, além de não serem bem localizadas, que se pode lançar a indagação sobre até onde uma solução com perfil tão fragmentado é sustentável.

Em termos negativos, todas essas considerações levantadas se pautam sobre dúvidas quanto à eficácia e conseqüentemente, sobre a sustentabilidade da “Lei dos Doze Bairros”. Tais considerações têm como base primeira a pergunta sobre o porquê da abrangência limitada do território que compreende a Lei, abrindo um privilégio em detrimento de outras áreas da cidade com igual demanda. Dessa situação, tem-se o pressuposto de que os investimentos imobiliários para os edifícios altos tenham migrado para a região imediatamente lindeira, formando um cinturão de arranha-céus e fazendo persistir o problema. Assim, pode-se considerar que houve uma transferência de situações que ressurgem em regiões circundantes, fazendo perseverar a antiga conjuntura em função da interação entre bairros vizinhos. Outra base para suscitar dúvidas quanto à eficácia e à sustentabilidade dessa intervenção é a

constatação de que a área dos doze bairros, ao largo da Lei 16.719/01 e postergando situações, conservou permissão para a instalação de novos empreendimentos de impacto ou que acarretem interferência no tráfego. Finalmente, constata-se que a Lei não estabeleceu controle sobre a construção de edifícios geradores de grandes fluxos nem sobre a instalação de novos polos atrativos de tráfego para a ARU. Essas omissões revelam que o gabarito de altura foi o único parâmetro idealizado para o controle da densidade construtiva. Da mesma forma, faz cogitar que a ação localizada atendeu a um privilégio particular e que faz relegar o remanescente da cidade à própria sorte. Na construção da Lei, percebe-se a pressa para a sua efetivação e essa urgência terminou por revelar lacunas e limitações no seu formato.

Todos esses questionamentos remetem aos efeitos provocados pelas intervenções urbanas, segundo os moldes da “Lei dos Doze Bairros”. Ações que estabeleçam limitações apenas parciais, tomando o gabarito de altura como parâmetro exclusivista, aplicadas a uma espécie de ilha diferenciada do seu entorno, dificilmente conduzem a soluções desejadas. A requalificação ou o replanejamento do espaço urbano coletivo, vistos como métodos sistemáticos de gerir mudanças, segundo Güell (1997), deverá sempre acontecer de forma ampla, geral e integrada ao próprio desenvolvimento da cidade.

Para se demonstrar que uma intervenção localizada e parcial não é suficiente para gerar a transformação almejada em qualquer cidade mundial, tornou-se necessário o conhecimento e domínio de transformações provocadas pela implantação da “Lei dos Doze Bairros”. Nesse caso, levou-se em conta os aspectos conceituais e práticos que envolveram o ato da sua produção como um processo que poderia se caracterizar como a construção de um planejamento dentro de outro planejamento. Ou seja, o replanejamento de um espaço consolidado, que em outra época foi devidamente planejado. Para a busca da realidade atual da comunidade espacialmente envolvida com a Lei foi necessário a eleição de um tipo de avaliação.

Nesses termos, foi fundamental o conhecimento dos aspectos que atestam o alcance efetivo da Lei e a descoberta dos efeitos pós-Lei. A apreensão desse conhecimento e dessas descobertas seria a base para justificar ou reforçar a intencionalidade da intervenção. Porém, os resultados encontrados não confirmam os fundamentos que respaldaram a sua origem e nem garantem a sua sustentabilidade. Confirmando essa ótica, Nunes afirmou:

Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, não existe um planejamento ou programação de intervenções específicas para a ARU. Assim, as ações atuais programadas pela administração municipal para aquela área se referem apenas à continuação do controle ocupacional através de legislação. Não existe um estudo de melhoria ou beneficiamento da área como efeito da Lei. Também não se pode mensurar em quantitativos o impacto exercido em relação aos diversos órgãos de planejamento ou de concessão de serviços coletivos com a criação da ARU. Porém, por outro lado, a sentença, é de fácil dedução que o controle de crescimento daquele seu sítio físico tenha influência sobre esses serviços de atendimentos na região. (NUNES, 2008 p.148).

Embora frisada que proveitos na ARU se tornam visíveis “a sentimento”, a citação revela ainda não existir indicativos para atestar os reais benefícios da Lei 16.719/01 sobre a região. Ao tempo em que valoriza a implantação da Lei, a referência sinaliza para sua inquietante fragilidade.

Na opinião de Silva (2006), a atividade urbanística é de natureza pública e se exerce constringendo e limitando interesses privados, conforme apregoado pelos constantes conflitos urbanos descritos no Capítulo I. Assim, a “Lei dos Doze Bairros” veio firmar a supremacia necessária, isenta e invulnerável do poder público em confronto com a iniciativa privada que, por sua vez, influencia e reflete-se tanto no redesenho da cidade quanto no melhor modo de vida dos cidadãos.

Ressalte-se, porém, que o valor maior da intervenção está no ajuste da escala urbana da ARU. O gabarito das edificações regulamentado pela Lei acontece em função da largura das ruas, de tal modo que impede que ruas estreitas recebam edificações de grande porte. Dessa forma, consequentemente, a intervenção possibilitou a oportunidade de dosar proporções e entrar no mérito de aspectos relativos às possibilidades de elaboração dos bons arranjos

urbanos, conforme atribuído por Mumford (1989). Esse reconhecimento abre um cenário do potencial construtivo para as cidades e a constatação remete a uma questão: havendo o limite de altura por ruas, quais e como os empreendimentos seriam edificadas? Fica a grande dúvida em vista do menor retorno do capital em consequência do limitado rendimento de área a ser construída.

De uma maneira maior, através de bairros, foi possível se verificar o impacto da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife. De uma maneira menor, através de ruas, foi possível se comparar os seus efeitos. Ao implantar o limite de gabarito de altura para os edifícios em apenas uma parte da cidade, a Lei estabeleceu duas possibilidades construtivas, onde para a ARU, o controle sobre esse potencial construtivo é um parâmetro positivo. Por outro lado, para os bairros remanescentes sem a devida proteção similar, por dedução, a não existência de controle do gabarito se constituiria virtualmente em critério negativo. Ao demonstrar que o capital imobiliário migrou da ARU para novos bairros com maior potencial construtivo, fica constatado o impacto da Lei sobre a cidade do Recife. Da mesma forma, evidenciando vias estreitas em bairros remanescentes a abrigarem edifícios com mais de vinte pavimentos se verifica o efeito negativo da Lei. Essa dedução se apoia sobre as duas variantes que a Lei possibilitou: uma vez na ARU, ruas estreitas não permitem a construção de edifícios muito altos, porém para qualquer outra parte remanescente da cidade, inconsistentemente, para o mesmo tipo de rua, o céu é o limite.

Toda essa argumentação textual comprova a constatação de que a “Lei dos Doze Bairros” produziu uma transferência de situações. Ao limitar ou controlar o potencial construtivo em seu território de abrangência, a Lei por outro lado, estimulou a provável e excessiva densidade construtiva às extensões remanescentes. Do mesmo modo, de uma maneira inconsistente, a Lei permite duas possibilidades construtivas diferentes para ruas de mesmo perfil e na mesma cidade, em bairros distintos, embora lindeiros.

Conclusivamente, torna-se dedutível que, para todas as cidades, intervenções pontuais e parciais em sistemas urbanos determinam mudanças positivas dentro do seu perímetro físico de abrangência, porém, por outro lado, transferem ou ampliam situações e impactam de forma negativa o seu entorno.



6 Conclusões

Nesse Capítulo são apresentadas as conclusões do trabalho relacionadas ao estudo de aplicação da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife. Dessa forma, ao mapear os efeitos localmente observados, os resultados da pesquisa permitiram aprofundar o debate teórico sobre o impacto da intervenção normativa urbana quando assume caráter localizado.

Ao apontar a transferência de investimentos imobiliários da ARU para os bairros limítrofes, a investigação confirmou a hipótese de que as intervenções normativas urbanísticas localizadas podem promover efeitos positivos sobre o seu setor de domínio e induzir efeitos negativos sobre a parte remanescente do sistema urbano.

As conclusões também levaram a perceber e registrar uma questão relevante e pouco comum nas cidades: a constatação de que os cidadãos podem exercer seu instituto de direitos. Desse modo, apontaram uma terceira via para as soluções urbanas frente às demandas da cidade, enquanto solução reivindicada e alcançada por moradores. Isso se dá em meio a ações urbanas como produto da dualidade representada pela vontade do Estado e/ou do Mercado Imobiliário.

6.1 Considerações finais

A argumentação textual desenvolvida confirmou a hipótese de que a intervenção normativa urbanística localizada promove efeitos positivos sobre o seu setor de domínio e induz a efeitos negativos sobre o sistema urbano remanescente. Tal conclusão, demonstrada pela pesquisa, remete a outras considerações, deduzidas com base no estudo de caso que envolveu a aplicação da “Lei dos Doze Bairros” sobre a cidade do Recife.

Uma das considerações refere-se à hipótese. A suposição levantada pelo estudo reuniu características de afirmação positiva ao conjecturar que a intervenção normativa urbanística localizada promove efeitos positivos sobre o seu setor de domínio. Do mesmo modo, admitiu

características de afirmação negativa ao supor que essa mesma intervenção induz a efeitos negativos sobre o sistema urbano remanescente. Em termos de hipóteses, o ideal seria que o estudo comprovasse que a afirmação positiva seria confirmada e a afirmação negativa seria refutada. Porém, a pesquisa não revelou tal aspiração. A título de comparação, pode-se examinar como se deu a construção e o posterior uso da expressão “metástase positiva”, que foi definida segundo o *Modelo Barcelona* e está referenciado na Fundamentação Teórica do Capítulo I. Revendo a exposição mencionada, verifica-se que os processos de implantação das intervenções pontuais para Barcelona funcionaram como sistemas abertos e a difusão dos efeitos no entorno determinaram subsistemas interligados e interagindo entre si. De igual forma, visando a uma ação integrada e global, naquele caso as intervenções urbanas pontuais aconteceram de forma plural e equânime, envolvendo a cidade de Barcelona como um todo. Por associação ao *Modelo Barcelona*, é possível invocar outra forma de intervenção, mais contemporânea, que acontece através de ações urbanas pontuais e que foram conceituadas como “Acupuntura Urbana”. Este conceito foi criado pelo arquiteto e teórico social finlandês Marco Casagrande e envolve pequenas e estimuladoras intervenções físicas com intenção de melhorias na vida das cidades. Assim, tenta incentivar, ou propagar, o uso de pequenas e criativas ideias, como transformar lajes de cobertura em tetos jardins; paredes cegas em jardins verticais; reanimar ruas com a instalação de cafés, jardins, pequenos teatros ou pontos de encontro em seus lotes vazios; transformar a antiga casa em desuso que tenha se consolidado como referência de um bairro em um equipamento importante, tipo biblioteca para os moradores locais (ALCOCK, Alan & outros, 2004; LERNER, Jaime, 2015). Os dois protótipos, *Modelo Barcelona* e *Acupuntura Urbana*, representam paradigmas de intervenções pontuais exemplares quando trabalham uma parte do sistema visando a atingir o todo. No entanto, de modo oposto e negando os modelos, a pesquisa demonstrou que a cidade do Recife interveio apenas sobre um dos seus

setores urbanos como se fosse um produto acabado e sem considerar a interrelação e a interação entre os bairros da cidade.

Outra consideração a respeito da conclusão da Tese, refere-se à origem da Lei. O processo de implantação da “Lei dos Doze Bairros” ocorreu em função da manifestação de moradores de classe média e alta, iniciada no bairro das Graças e expandida para o bairro de Casa Forte, chegando finalmente ao conhecimento da Administração Municipal a quem coube a iniciativa da sua criação. O alcance da Lei limitou-se aos doze bairros em detrimento dos demais bairros da cidade do Recife, alguns em igual situação de demanda. Do mesmo modo, fragilizou outros bairros sem a proteção da Lei. Por não contemplar a cidade como um todo, a Lei desconsiderou o alcance amplo da distribuição de benefícios. Esse fato remete ao seguinte significado: a intervenção normativa urbanística, quando é localizada e desarticulada do entorno, satisfaz apenas a ambição de uma parte do sistema. A conclusão se contrapõe aos princípios da TGS – Teoria Geral dos Sistemas que está referenciada na Fundamentação Teórica do Capítulo I. No caso, houve o privilégio evidente de uma fração da cidade trazido pelo benefício da Lei, seja por controlar a verticalização ou por estagnar a progressiva exaustão da infraestrutura e dos serviços urbanos. Porém, não foi concedido ao remanescente a oportunidade da prerrogativa. Sob a forma de vantagens, a parte privilegiada divide deveres iguais ao todo, como a tributação, por exemplo. Desse modo, com base no usufruto trazido por intervenções normativas urbanamente localizadas, nos moldes da “Lei dos Doze bairros”, o estudo revelou que pode haver a satisfação da conveniência de uma pequena parte de um sistema e, ao mesmo tempo, haver o conformismo do remanescente.

A pesquisa também demonstrou que no histórico de legislações urbanísticas para o Recife, a partir da segunda metade do Século XX, não se constata a prática de limitar a altura dos edifícios. Ao contrário, as legislações incentivaram e ajudaram a desenvolver uma sensível verticalização para a cidade, inclusive apresentando expressivos índices de esbeltez e de altura

para os seus prédios, conforme referenciado no Capítulo II. A Lei 16.719/01 implantou como novidade o parâmetro do gabarito e, embora localizada, a Lei constituiu um divisor dessa tradição. Ora, é fundamental que as cidades deixem claro o tipo de forma urbana que querem. A implantação da “Lei dos Doze Bairros” não significou a prevenção de uma conjuntura que se pretendia evitar. Ao contrário, revelou a intenção de se atenuar uma situação já consolidada e que foi favorecida pelos trâmites legais. Desse modo, a conclusão da pesquisa também pode ser vista como uma indagação: o Recife deseja, ou pretende, continuar a ser uma cidade que preserva a livre e ilimitada verticalização? A iniciativa de aplicação da “Lei dos Doze Bairros”, enquanto parcial, revelou que foi essa a aspiração decidida para o remanescente da cidade. Ou então que, incompreensivelmente, o Recife aguarda impassível o risco de formação e consolidação de uma futura, e evidente, situação problema para acionar uma reação intempestiva.

Dentre as dez maiores cidades brasileiras, em população, segundo o IBGE 2010, quatro estipulam o gabarito de altura como forma de ordenamento do solo urbano de forma global, sendo elas: Fortaleza, Brasília, Manaus e Porto Alegre. Outras quatro usam o controle da altura dos edifícios como parâmetro urbanístico parcial, para diversos setores que compõem a cidade, principalmente os bairros residenciais, sendo elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Curitiba. As cidades de Belo Horizonte e Recife se destacam do conjunto como exceção, sendo que Belo Horizonte proporciona total liberdade para a altura dos seus edifícios enquanto o Recife criou um setor de privilégio, com o limite de gabarito para uma área composta por apenas doze dos noventa e quatro bairros que formam a cidade. Relativamente, ao implantar a “Lei dos Doze Bairros”, enquanto intervenção localizada em detrimento de outros setores urbanos de igual carência, a cidade do Recife se excluiu da regra comum. Naquele momento, e passado bastante tempo desde a criação da Lei, a cidade perdeu, e continua perdendo, a oportunidade de ampliar sua discussão e, conseqüentemente, estender a abrangência de uma legislação desse

teor. Pela conclusão do estudo e, sob esse ângulo, fica a sensação de que algo não foi feito ou foi mal feito. Assim, com essas duas faces de frustração, o Recife preferiu optar por deixar que as situações indesejáveis aconteçam para depois tentar corrigir o irremediável. Não à toa, algumas cidades vivem se deparando com situações que poderiam ser evitadas, pois sendo conscientes dos descabros que as brechas das suas legislações urbanísticas possam permitir, apenas contemplam impassíveis e coniventes, a instalação e consolidação de algum tipo de caos.

A “Lei dos Doze Bairros” desconsiderou parâmetros importantes para a consecução plena dos seus objetivos. Assim, não implantou normas dirigidas ao controle da densidade construtiva horizontal. Também não definiu parâmetros para disciplinar a ocupação aleatória do solo por qualquer tipo de empreendimento, seja ele de impacto ou de uso gerador de interferência no tráfego. Assim, desde que tenha gabarito de altura limitado, qualquer tipo de edifício pode ser construído em qualquer local da ARU. A Lei tampouco cogitou a capacidade de incentivar a construção de conjuntos de edifícios com pequenas unidades, onde a quantidade compense a limitação de área construída instituída pelo uso do gabarito. O estudo demonstrou que a Lei dos Doze Bairros” fez surgir uma nova concepção projetual arquitetônica em que se busca ganhar horizontalmente o que se perdeu verticalmente. Desse modo, o estudo tanto atentou para uma tendência da transformação construtiva decorrente de intervenções normativas urbanísticas localizadas quanto alertou para o perigo da existência de lacunas e omissões na arquitetura das Leis, que podem ser classificadas como sendo verdadeiras portas abertas, imediatamente identificadas e absorvidas pelo voraz mercado imobiliário.

Outra preocupação levantada pela pesquisa foi tentar apontar os critérios que justificassem a criação da Lei. Para serem incluídos, quais bairros demandavam mérito para a implantação de uma intervenção localizada? Conforme os resultados, os bairros da ARU que demonstravam dados preocupantes em termos de processo de verticalização ou de adensamento

construtivo, foram Casa Forte, Graças, Parnamirim, Espinheiro, Tamarineira e Aflitos. Todos esses bairros, além da verticalização consolidada, também sinalizavam para a continuidade desse crescimento progressivo e descontrolado da quantidade de arranha-céus na área, sendo muitos desses edifícios construídos em locais inadequados. Os outros bairros, relativamente, demonstraram dados bem menos significativos da ocorrência da construção de novos edifícios altos. O bairro do Monteiro, por exemplo, não apresentava qualquer tipo de construção vertical. Porém, outros bairros, como Santana ou Apipucos, já começavam a demonstrar um processo incipiente de transformação do território em direção à verticalização com a presença de dispersos arranha-céus, que, embora pontuais, já surgiam em quantidade e frequência que começavam a chamar a atenção. No entanto, contemplando a similaridade da geografia do sítio físico que abrange a ARU, a Lei definiu um setor urbano análogo de abrangência, composto pelos “Doze Bairros”. Não cabia discutir quais bairros justificavam ou não a sua inclusão. Tal mérito aparece na justificativa da Lei, discutida no Capítulo II: “Área requerendo parâmetros urbanísticos capazes de evitar um desequilíbrio, ou contribuir para um melhor equilíbrio, entre a área construída e a oferta atual de infraestrutura. Ainda capazes de conservar elementos singulares ainda existentes em termos de sua paisagem natural. ” Mais uma vez, tanto o resultado da pesquisa quanto o argumento que embasou a iniciativa da Lei se mostram pertinentes a uma abrangência de alcance maior para a intervenção, que envolvesse a cidade de modo global.

Finalmente, dentre os bairros receptores do capital imobiliário para a construção de novos arranha-céus, a pesquisa apontou os bairros do Rosarinho, Encruzilhada, Casa Amarela, Torre e Madalena. Assim, o estudo verificou uma característica que é comum entre esses bairros: ou são periféricos ou lindeiros aos “Doze Bairros”, conforme mapa da Figura 2.2 do Capítulo II, portanto com bastante identidade com a ARU. Desse modo a pesquisa demonstrou que a influência gerada pela implantação de intervenções normativas urbanas localizadas

representa a ocupação das áreas limítrofes e dos corredores de entrada e saída da região de intervenção, ou seja, a transferência para novos núcleos com bastante relação ou interação com a origem.

6.2 Conclusão

Pela exposição apresentada conclui-se que toda operação normativa urbana em caráter localizado desencadeia efeitos sobre o restante da cidade. Que qualquer ação urbana localizada imposta por uma vontade política em atender a interesses locais, em detrimento do remanescente, funciona como força de Lei à revelia das relações e interações harmônicas do tecido urbano. Como tal, certamente, desencadeia reações mútuas de causas e efeitos, ou benefícios e malefícios. Essa possibilidade de transformação urbana deveria servir de base para tomada de decisões quanto ao modelo de intervenção a se implantar.

A verticalização da cidade do Recife aconteceu de maneira contígua e concentrada ao longo de um grande eixo, em forma de um bumerangue, que acompanha a margem direita do Rio Capibaribe, atravessa o centro da cidade e culmina em direção paralela ao Oceano Atlântico. Por conseguinte, o que se percebe para a cidade é a concentração da densidade construtiva em determinadas áreas e, sobretudo, uma desconexão entre densidade construtiva e a capacidade de carga das infraestruturas e serviços instalados. Interpretada como perda da qualidade do ambiente construído, a situação provocou preocupação e necessidade de reestruturação que, não obstante, foi implantada de forma localizada, em detrimento do remanescente. Ora, sendo a cidade o resultado da soma de planos e, em consequência, da soma de formas e conforme a argumentação textual conclusiva, constatou-se que a intervenção normativa urbanística localizada da “Lei dos Doze Bairros”, ao tempo em que passou a controlar a densificação da ARU, por outro lado, provocou a expansão da densidade construtiva.

Portanto, com relação a um instrumento de gestão eficiente de intervenção urbana localizada, conclui-se que necessário seria verificar profundamente o grau de articulação ambiental e as interações entre setores urbanos para avaliações prévias à tomada de decisão. Nesse processo, é importante ressaltar a unidade sistêmica das cidades, onde a alteração de um setor significa desencadear mudanças em outras partes do sistema urbano ou em todo o conjunto. Tal perspectiva, além de valorizar a forma de planejamento, de gestão e de sustentabilidade dos instrumentos normativos instituídos, permite controlar as possibilidades de influências negativas das intervenções normativas urbanas localizadas.

Em contraponto, toda a argumentação apresentada revela a mais importante consideração da Tese que é a constatação do exercício de direitos pelos cidadãos. Se por um lado, desconstrói a consagrada ideia do espaço urbano enquanto produto unicamente da iniciativa, individual e/ou consorciada, do Estado e do Mercado Imobiliário, por outro lado, constrói um novo olhar em relação ao Direito de Uso e ao Direito de Propriedade.

Para diversos autores, os Direitos de Uso e de Propriedade são sempre vistos como institutos subjetivos e abstratos (GONÇALVES, 2015), (GUIMARÃES JÚNIOR, 2003), (LEAL, 1998). O Jurista Gonçalves (2015, p. 207), ao tempo em que adverte que o Direito do Uso “praticamente não tem uma significação em nosso País (Brasil)”, elabora o seguinte quadro sinótico:

Trata-se de direito real que autoriza uma pessoa a retirar, temporariamente, de coisa alheia, todas as utilidades para atender às suas próprias necessidades e às de sua família. Embora seja considerado um usufruto restrito, o uso distingue-se deste instituto pelo fato de o usufrutuário auferir o uso e a fruição da coisa, enquanto ao usuário não é concedido senão a utilização restrita aos limites das necessidades sua e de sua família. (GONÇALVES, 2015, p.207).

Ao conceituar o Direito de Uso o autor também faz a distinção entre uso e usufruto. Porém o mais importante é ressaltar o instituto enquanto direito unicamente individual. Ou seja, *uma pessoa auferir o uso e a fruição da coisa*. Ora, a “Lei dos Doze Bairros” é produto da vontade de uma comunidade formada por residentes de uma pequena região da cidade do Recife

e, portanto, de *muitas pessoas a auferirem o uso e a fruição da coisa*. Quer sejam privilegiados, notáveis, influentes, abastados ou qualquer outra classificação restritiva, aqueles moradores ao se juntar em um grupo passam a representar uma coletividade e assim fogem à conceituação de individualidade estabelecida até então para o Direito do Uso.

Outra questão importante sobre a conceituação do Direito de Uso se atribui à materialidade na definição. As expressões de *coisa alheia* e depois o *uso e a fruição da coisa* referem-se a um bem físico, portanto o direito sobre uma coisa que é material. Ora, a “Lei dos doze Bairros” é produto da vontade de moradores, portanto, atende a uma reivindicação e representa a conquista abstrata de uma aspiração. Ao se atribuir o gabarito de altura aos edifícios, a Lei possibilita o controle sobre a densidade construtiva. Portanto, o desejo e a sua realização, através da “Lei dos Doze Bairros”, constituem dois bens imateriais e sendo institutos abstratos também fogem à conceituação de materialidade referenciada para o Direito de Uso.

Em relação ao Direito de Propriedade, Gonçalves (2015) registra e comenta sobre o conceito e os elementos constitutivos da propriedade:

O art. 1.228 do Código Civil não oferece uma definição de propriedade, apenas enunciando os poderes do proprietário: ‘O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha’. Trata-se do mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais e o núcleo do direito das coisas. O *primeiro* elemento constitutivo da propriedade é o direito de usar (*jus utendi*) a coisa. O *segundo* é o direito de gozar ou usufruir (*jus fruendi*) da coisa. O *terceiro* é o direito de dispor (*jus abutendi*) da coisa. O último, *quarto* elemento é o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*). (GONÇALVES, 2015, p.104).

Primeiro o autor esclarece a falta de definição do Direito de Propriedade pelo Código Civil Brasileiro que enuncia apenas os poderes do proprietário. Depois acrescenta várias referências à coisa, enquanto elementos constitutivos da propriedade. O primeiro comentário consiste na faculdade de existir um dono enquanto o segundo de existir um bem e as duas referências, necessárias para expressão do Direito de Propriedade, consubstanciam elementos que são concretos, visíveis e tangíveis. O contexto não se aplica à “Lei dos Doze Bairros”,

enquanto elemento abstrato e produto da reivindicação e luta de moradores de uma região do Recife.

Registre-se que, atualmente no Brasil, o Direito de Uso e de Propriedade atende à função social, conforme especificado por Gonçalves:

Na atualidade, desempenha uma função social: deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (CC, art. 1.228; CF, art. 5º, XXIII). Acrescenta o art. 1.230 que ‘a propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais’ que constituem propriedade distinta do solo para efeito de exploração ou aproveitamento (C, art. 176; Código de Mineração, art. 84). (GONÇALVES, 2015, p.110/113).

O termo função social, além da conotação meramente subjetiva, assume um conceito bastante amplo e sujeito a interpretações, onde o exercício do poder passa a ser a bem da coletividade e não mais deve ser resguardado somente para satisfação de interesses individuais. A condição destitui o direito original da propriedade restrita em favor do comunitário, ou seja, do zelo particular para aplicação a terceiros. A circunstância torna o Estado (e os seus tentáculos) um coproprietário pois, em nome do bem comum, adquire o poder de uso dos espaços urbanos ao bel prazer, inclusive a favor de parte de uma população em detrimento de outra, seja para fins políticos ou para interesses eleitoreiros de determinado grupo no poder. Embora complexa e absoluta, a circunstância confirma a condição corriqueira das determinações urbanas que se realizam sempre de cima para baixo, ou seja, do Estado para o povo. A “Lei dos Doze Bairros” desconstrói a prática quando representa a conquista de uma reivindicação nascida do morador e que foi encampada depois pelo Executivo Municipal, em condição inversa de baixo para cima, contrariando o princípio de atualidade do ordenamento jurídico concedido aos Direitos de Uso e de Propriedade.

Desse modo, registrou-se um novo olhar sobre o conceito dos Direitos de Uso e de Propriedade a partir da constatação de práticas inusuais quanto às características desses

institutos. A forma de usufruir o território decorreu do arbítrio de moradores e, portanto, refletiu contradições aos moldes comuns. Os cidadãos estabeleceram um tipo de *Direito de Uso* quando conquistaram por vontade própria o mérito de legislar sobre a utilização do espaço urbano que coabitam. Assim decidiram qual seria o uso adequado e compatível para o solo, a infraestrutura, a mobilidade e os serviços urbanos. De igual modo estabeleceram um tipo de *Direito de Propriedade* quando adquiriram o poder de controlar a ocupação do seu habitat, enquanto localização territorial e, portanto, relativa aos proprietários.

É notório que o uso e a ocupação dos espaços urbanos se compõem de reconhecidos produtos da criação, apropriação ou reestruturação da consagrada dualidade composta pelo Estado e o Mercado Imobiliário, sejam por interesses consensuais ou conflitantes. Ao Estado cumpre zelar pela função social em benefício de toda a coletividade e ao Mercado cabe a acumulação do lucro em proveito individual. Em meio aos dois surgiu a figura do cidadão constituindo um ponto de desequilíbrio. O uso apropriado do solo e o modo harmônico de morar passou a ser a questão relevante discutida e almejada pelo simples residente. Inserido em um ambiente visto como inadequado, o morador passou a questionar o espaço urbano que habitava. Não concordou com a padronização coletiva planejada pelo Estado e nem com o perfil impessoal programado pelo Investidor Imobiliário. Não aprovou a transformação da paisagem desejada pelo Mercado nem a passividade do Estado frente às interferências sobre espaços urbanos consolidados. Desejou e lutou por um padrão de urbanidade que satisfizesse seus interesses e suas necessidades para o bem morar. Enfim, um espaço urbano à sua imagem e semelhança. Desse modo surgiu a “Lei dos Doze Bairros”, enquanto consecução da reivindicação de um grupo de moradores para controle à iminente e perturbadora verticalização de um espaço urbano visto como sua propriedade. Melhor, um grupo de moradores ao conquistar o controle da densidade construtiva do espaço urbano que compõe a sua propriedade, consegue implantar um tipo de padrão construtivo de uso exclusivo para a sua vizinhança e,

portanto, diferenciado em relação ao remanescente da cidade do Recife, que continuou seguindo os consagrados padrões urbanos determinados pelo Estado e/ou o Mercado Imobiliário.

Os dois princípios contradizem as consagradas correntes teóricas. Não se ajustam à abstração e subjetividade do Direito nem às aclamadas formas de criação, transformação ou apropriação dos espaços urbanos. Decorrem da luta de um grupo de moradores, não importa a forma para categorizá-los, que a princípio nem sabiam aonde chegar. Decerto queriam proibir a construção de arranha céus e, para tanto, se organizaram e elevaram a voz. Assim, por meio da anuência do Executivo Municipal conquistaram o controle da densidade construtiva através da instituição do gabarito de altura para os edifícios. A resposta, por um lado consensual em referência ao Estado e, por outro lado conflitante em relação ao Mercado Imobiliário, procede da iniciativa dos moradores, enquanto terceira via. Representa o exercício do direito, abstrato e subjetivo, às aspirações por melhor qualidade de vida nas cidades. Assim, conduz à reflexão teórica para se redefinir conceitos estabelecidos e instaurar novo olhar sobre os espaços urbanos enquanto produto incipiente da vontade dos moradores, pois representa o direito dos cidadãos em optar pela faculdade de uso e de propriedade dos seus próprios espaços urbanos.



Bibliografia

Referências

- ABRAMO, Pedro. **A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 9, nº 2, novembro, 2007.
- ACIOLY JÚNIOR, Claudio; FORBES Davidson. **Densidade urbana e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Acquaviva**. São Paulo: Rideel, 2008.
- ACSELRAD, Henry. **Discursos da Sustentabilidade Urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 1, maio 1999.
- ALCOCK, Alan; MCGLYNN, Sue; BENTLEY, Ian; MURRAIN, Paul; SMITH, Graham. **Entornos vitales hacia un diseño urbano y arquitectónico más humano manual practico**. Barcelona: Gilli, 2004.
- ALHEIROS, Margareth Mascarenhas; MENEZES, Maria de Fátima; FERREIRA, Maria da Graça de Vasconcelos Xavier. **Mapa das unidades geológicas do Recife**. Carta Geotécnica da Cidade do Recife, Subárea Geologia/Geologia de Engenharia, Relatório Final de Atividades. Recife: FINEP/UFPE, 1990.
- ALHEIROS, Margareth Mascarenhas; FERREIRA, Maria da Graça de Vasconcelos Xavier; LIMA FILHO, Mário Ferreira de. **Mapa Geológico do Recife**. Convenio Carta Geotécnica da Cidade do Recife. Recife: FINEP/LSI-DEC-UFPE, 1995.
- APHA - AMERICAN PUBLIC HEALTH ASSOCIATION. Disponível em www.apha.org Consulta em 03 de abril de 2014.
- ARAÚJO, Ronaldo de Souza. **Modificações no Planejamento Urbanístico**. São Paulo: Nobel, 2009.
- ASCHER, François. **Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce**. In Cadernos IPPUR, ano VIII, n. 1. 1994.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação**. Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Organizadores: Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão, Patrícia Ramos Novaes. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.
- BARBOSA, Eunice. **Evolução do uso do solo residencial na área central do município de São Paulo**, Dissertação (Mestrado em Engenharia). USP - Universidade de São Paulo, 2001.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade** (trad. Silvia Mazza). São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BERTALANFFY, Ludwing von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1971.
- BATEMAM, Thomas S. & SNELL, Scott A. **Administração – Construindo vantagem Competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.
- CAPEL, Horácio. **El modelo de Barcelona**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2005.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. Repensando a Geografia Urbana: uma nova perspectiva se abre. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org). **Os Caminhos da Reflexão sobre a Cidade e o Urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.
- CARVALHO, Paulo. **Ordenamento territorial e desenvolvimento**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008.

- CARVALHO, Sílvia. **Paisagens e História de Pernambuco**. São Paulo: Editora Harbra Ltda., 1999.
- CARTER, Harold. **The study of urban geography**. London: Edward Arnold Publishers, 1974.
- CASTELLS, Manoel. **A Sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Vol I 6 ed São Paulo: Terra e Paz, 2002.
- CAVALCANTI, Roberto; MOTA, Marco; FREIRE, Gilberto. **Pernambuco Sim**. Recife: Agência Jornalística Imagem Ltda., 1971.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- _____. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CHURCHMAN, Charles West. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1971.
- COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CDU. **Ata da 92ª Reunião Ordinária, Realizada em 08 de junho de 2001**.
- _____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária, Realizada em 15 de junho de 2001**.
- _____. **Ata da 93ª Reunião Ordinária, Realizada em 06 de julho de 2001**.
- _____. **Ata da 94ª Reunião Ordinária, Realizada em 10 de agosto de 2001**.
- _____. **Ata da 95ª Reunião Ordinária, Realizada em 14 de setembro de 2001**.
- COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento S.A. GRR – Gerencia Regional do Recife. DCO – Divisão de Controle Operacional. **Informações/Indicadores Operacionais dos Sistemas**. Recife, 2000.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 2004.
- COSTA, Marcela da Silva. **Mobilidade urbana sustentável: um estudo comparativo e as bases de um sistema de gestão para Brasil e Portugal**, Dissertação (Mestrado em Engenharia). USP – Universidade de São Paulo, 2003.
- COSTA, Marcos Roberto Nunes. **Manual para normatização de trabalhos acadêmicos: monografias, dissertações e teses**. Recife: INSAF - Instituto Salesiano de Filosofia, 2005.
- CULLEN, G. **Paisagem urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários a Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.
- DANTAS, Zélia Maria Wanderley. **História Recife**. Recife: Editora Construir, 2006.
- DAOU, Gabriel Claude Joseph. **Políticas públicas urbanas da infraestrutura dos serviços telemáticos – Conceituação, estrutura e legislação**, Dissertação (Mestrado em Engenharia). USP – Universidade de São Paulo, 2006.
- DELLA GIUSTINA, Vasco. **Controle de constitucionalidade das leis**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO: Caderno Especial, **Como o Recife virou o Recife**. Recife, 30 de março de 2007.

DISTRITO FEDERAL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988.

_____. **Lei Federal nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do idoso e dá outras providências.

_____. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade).

_____. **Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências.

DJALMA de Pinho Rebouças de Oliveira. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial.** São Paulo: Atlas, 2004.

DUARTE, Fábio; **Planejamento Urbano.** Curitiba: Ibpex, 2007.

ECHENIQUE, M El concepto de sistemas, modelos e teorias en los estudios urbanos. In Echenique M et al. **Modelos Matematicos de la Estructura Espacial urbana; Aplicaciones in America latina.** Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1975.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

ENCICLOPÉDIA LAROUSSE **Dicionário enciclopédico ilustrado.** São Paulo: Editora Abril, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Direito Municipal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FLORES, Patrícia Teixeira de Resende. **Aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade da lei municipal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FONTE, Antônio Oscar Cavalcanti da; FONTE, Felipe Luna Freire da; CASTILLO, Arlen Angélica Hilda Espinosa; PEDROSA, André Victor Alves da Costa. **Características e Parâmetros Estruturais de Edifícios de Múltiplos Andares em Concreto Armado Construído na Cidade do Recife.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DO CONCRETO, 47º, 2005, Olinda. **Anais.** São Paulo, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GÜELL, José Miguel Fernandez; **Planificación Estratégica de Ciudades.** Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.

GLASS, Ruth. **London: Aspects of changes.** London: McGibbon & Kee, 1964.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das coisas.** 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. **Função Social da Propriedade.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo: RT, nº29, jan-mar, 2003.

GUSMÃO, Alexandre Duarte; GUSMÃO FILHO, Jaime de Azevedo; OLIVEIRA, Joaquim Teodoro Romão de; MAIA, Gilmar de Brito. (Org.). **Geotecnia no Nordeste.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2005.

GUSMÃO FILHO, Jaime de Azevedo. **Fundações do conhecimento geológico à prática da engenharia.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 1998.

_____. **Solos da formação geológica ao uso na engenharia.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002.

HABITAT II. Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos. Istambul, Turquia, entre 3 a 4 de junho de 1996. Disponível em www.un.org Consulta em 20 de abril de 2014.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

_____. **O espaço da Esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HIERNAUX NICOLAS, Daniel. **A reapropriação de bairros da Cidade do México pelas classes médias: em direção a uma gentrificação?** In: Bidou-Zachariansen, C.; Hiernaux-Nicolas, D.; Rivière d'Arc, H. (org.) *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos.* São Paulo: Annablume, 2006.

IBGE - Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000/10 - Malha municipal digital do Brasil, Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em www.ibge.gov.br. Consulta em 03 de abril de 2014.

JACOBS, Jane Butzner. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JENKS, Mike; BURTON Elizabeth & WILLIAMS, Katie. ***Achieving Sustainable Urban Form.*** Londres: Spon Press, 1996.

KLAUS FREY. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** www.ipea.gov.br Consulta em 15.11.2012.

KURCGANT, Paulina (coord.) **Administração.** São Paulo: EPU, 1991.

LAPA, Tomás de Albuquerque. **Grandes cidades constroem-se com edifícios grandes?** Recife: Ed Universitária da UFPE, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil. Aspectos jurídicos e políticos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas** (Publicação original em francês em 1941) Trad. Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1993.

_____. **Urbanismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFÈBVRE, Henri. **La révolution urbaine.** Paris: Gallimard, 1970.

_____. **O direito à cidade** (trad. Rubens Eduardo Frias). São Paulo: Centauro, 2001.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **O Bairro do Recife entre o Corpo Santo e o Marco Zero.** Recife: Fundação de Cultura da Cidade do Recife, 1991.

LYNCH, Kevin Andrew. **The image of the city.** Cambridge: The M.I.T. Press, 1960.

MARICATO, Ermínia. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo.** In: RIBEIRO, L C. Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves do (org.). *As metrópoles e a questão social brasileira.* Rio de Janeiro: Revan - FASE, 2007.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEDINA, Luciano Lacerda. **A legislação de Uso e Ocupação do Solo do Recife como instrumento de desenho urbano**, Dissertação (Mestrado de Desenvolvimento Urbano e Regional). UFPE - Universidade Federal de Pernambuco, 1996.

MELO, Ricardo Jorge Pessoa. **A arquitetura do edifício na arquitetura da cidade – Um estudo sobre a interface urbana da arquitetura**, Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano). UFPE - Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

MITCHEL, William John. **A lógica da arquitetura: projeto, computação e cognição**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

Ministério das Cidades – **Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN**. Disponível em www.denatran.gov.br. Consulta em 14 de abril de 2014.

MONTANER, Josep Maria (trad. Alícia Duarte Penna). **Sistemas arquitetônicos contemporâneos**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2009.

MOREIRA, Fernando Diniz. **A aventura do Urbanismo moderno na cidade do Recife, 1900-1965**. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. Salvador: EDUFBA, 2005.

MOTA, Hélio; SILVA, Leonardo Dantas. **Pernambuco: Caminhos da Liberdade**. Brasília: Editora Tempo Real, 1998.

MUMFORD, Lewis. **The city in history: its origins, its transformations, and its prospects**. New York: MJF Books, 1989.

NASAR, Jack L. **The evaluative image of the city**. London: Sage publications, 1998.

NUNES, Aliomar Ferreira. **O impacto da Lei dos Doze Bairros sobre a construção civil na cidade do Recife**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). UNICAP - Universidade Católica De Pernambuco, 2008.

O'SHAUGHNESSY, John. **Organização de empresa**. São Paulo: Atlas, 1976.

OLIVEIRA, Carlos Henke. **Análise de padrões e processos no uso do solo, vegetação, crescimento e adensamento humano**. Estudo de caso: município de Luís Santo Antônio – SP, Tese (Doutoramento em ciências biológicas e da saúde) – Universidade Federal de São Carlos, 2001.

PAES BARRETO, Cláudia Gonçalves. **Renda fundiária, legislação urbanística, disputa de usos do solo: A transformação da Avenida 17 de agosto em eixo comercial ao longo da última década**, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). UFPE – Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

PAIVA JÚNIOR, Humberto de. **Segmentação e modelagem comportamental de usuários dos serviços de transporte urbanos brasileiros**. Tese (Doutoramento em engenharia de transportes) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006.

PALLASMAA, Juhani. **Os olhos da pele: a arquitetura e os sentidos**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PERULLI, Paolo. (Trad. Valéria Pereira da Silva). **Visões da cidade: as formas do mundo espacial**. São Paulo: Editora SENAC, 2012.

PORTAS, Nuno. **Notas sobre a intervenção na cidade existente**. In Revista Sociedade e Território, nº 2. Porto: Edições Afrontamento, 1985.

_____. **A cidade como arquitetura**. Rio de Janeiro: Livros Horizonte, 2011.

Prefeitura da Cidade do Recife – **Secretaria de Finanças** – Cadastro Imobiliário 2000. Disponível em www.recife.pe.gov.br. Consulta em 18 de abril de 2007.

_____. **Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental.** Disponível em www.recife.pe.gov.br. Consulta em 11 de abril de 2007.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Urbano - Ranking do IDH dos municípios do Brasil em 2010.** Disponível em www.pnud.org.br/idh. Consulta em 03 de abril de 2014.

RAMIRES, Júlio César de Lima. **O processo de verticalização das cidades brasileiras.** Boletim de Geografia. Maringá: UEM-PGE V. 16, nº1 1998.

RECIFE, **Instrução de Serviços nº 03, de 08 de abril de 2002.** Estabelece a categoria de dimensionamento das vias situadas na ARU – Área de Reestruturação Urbana do Município do Recife.

RECIFE, **Decreto Municipal nº 374, de 12 de agosto de 1936.** Estabelece regulamento de construções do Município do Recife.

_____. **Decreto Municipal nº 27, de 15 de julho de 1946.** Estabelece gabaritos para as principais ruas do Recife.

_____. **Decreto Municipal nº 14.452 de 11 de agosto de 1988.** Institui 12 RPA's e dá outras providências.

_____. **Decreto Municipal nº 18.397, de 26 de outubro de 1999.** Suspende as apreciações de projetos de edificações com mais de 7 (sete) andares, por 120 (cento e vinte) dias no polígono compreendido entre a linha limite da ZEIS – Poço da Panela – e da linha limite SPA – Poço da Panela – com a ZUP 2, a Avenida Dezanove de Agosto, a Rua Dona Olegarina da Cunha e o Rio Capibaribe, no bairro do Poço da Panela.

_____. **Decreto Municipal nº 18.415, de 05 de novembro de 1999.** Suspende as apreciações de projetos de edificações com mais de sete andares, por 120 dias no polígono inserido na ZUP1, no bairro das Graças, iniciando-se na confluência da Rua das Creoulas com a Rua Joaquim Nabuco, seguindo por esta até a Avenida Beira Rio (projetada) seguindo por esta até a Rua Amélia, defletindo à direita na Avenida Rui Barbosa até encontrar a Rua das Creoulas, seguindo por esta até o ponto inicial.

_____. **Decreto Municipal nº 18.770, de 09 de fevereiro de 2001.** Prorroga o prazo para as apreciações de projetos de Edificações com mais de 7 (sete) pavimentos na área do Poço da Panela, definido no Decreto nº 18.397/99.

_____. **Decreto Municipal nº 18.771, de 09 de fevereiro de 2001.** Prorroga o prazo para as apreciações de projetos de Edificações com mais de 7 (sete) pavimentos no bairro das Graças, definido no Decreto nº 18.415/99.

_____. **Decreto Municipal nº 18.844, de 11 de junho de 2001.** Suspende as análises de projetos iniciais de edificações, consultas de viabilidades e remembramentos de terrenos nos bairros em que menciona e dá outras providências.

_____. **Decreto Municipal nº 18.909, de 10 de agosto de 2001.** Prorroga os efeitos do Decreto Nº 18.844, de 12 de junho de 2001.

RECIFE, **Lei Municipal nº 865, de 02 de outubro de 1918.** O Concelho Municipal do Recife decreta.

_____. **Lei Municipal nº 1.051, de 11 de setembro de 1919.** O Concelho Municipal do Recife decreta.

_____. **Lei Municipal nº 7.427, de 19 de março de 1961.** Define Codificação das Normas de Urbanismo e Obras e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983.** Define Diretrizes para o Uso e Ocupação do Solo e dá outras providências.

_____. **Lei Orgânica do Município de 04 de abril de 1990.**

_____. **Lei Municipal nº 15.547, de 19 de dezembro de 1991.** Estabelece as Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade de Recife, cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 15.735, de 21 de dezembro de 1992.** Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em cumprimento ao disposto no artigo 5º do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Recife e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 16.176, de 09 de abril de 1996.** Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife.

_____. **Lei Municipal nº 16.293, de 22 de janeiro de 1997.** Dispõe sobre as Regiões Políticas Administrativas do Município do Recife e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 16.414, de 26 de julho de 1998.** Dispõe sobre as condições de Uso e Ocupação do Solo na Zona Especial do Aeroporto – ZEA e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 16.719, de 30 de novembro de 2001** Cria a Área de Reestruturação Urbana – ARU, composta pelos bairros Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro Tamarineira, estabelece as condições de uso e ocupação do solo nesta área (Lei dos Doze Bairros).

_____. **Lei Municipal nº 17.108, de 10 de Agosto de 2005.** Dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições.

RELATÓRIO BRUNDTLAND (OUR COMMON FUTURE) Relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Estocolmo, Noruega, 1987. Disponível em www.un.org Consulta em 26 de março de 2015.

ROCHA, Fernando Luís Ximenes. **Controle de constitucionalidade das leis municipais.** São Paulo: Atlas, 2003.

RODRIGUES, Ferdinando de Moura. **Desenho urbano: cabeça, campo e prancheta.** São Paulo: Projeto, 1986.

ROLIM, Ana Luísa. **A modernidade nos subúrbios do Recife ou de como surge o edifício suburbano moderno,** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). UFPE - Universidade Federal de Pernambuco, 1999.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel, 2003.

ROSSI, Aldo. (Trad. Eduardo Brandão) **A arquitetura da Cidade** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RUEDA, Salvador Palenzuela. **Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles: taller sobre indicadores de huella y calidad ambiental.** Barcelona: Fundación Forum Ambiental / Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1999.

SALGUEIRO, Teresa Barata. **Espacialidades e Temporalidades Urbanas.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandra e LEMOS, Amália Inês Geraiges. **Dilemas Urbanos – Novas Abordagens sobre a Cidade.** São Paulo: Contexto Acadêmica, 2003.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** 3ª edição. São Paulo: Nobel, 1992.

SIEBERT, Célia. **História de Pernambuco.** São Paulo: FTD, edição renovada, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2006.

SINDUSCONPE- Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Pernambuco, www.sindusconpe.com.br – consulta em 24 de março de 2014.

SOUZA, Meriti de. **A experiência da lei e a lei da experiência: ensaios sobre práticas sociais e subjetividades no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

SPIRN, Anne Whiston. **The Granite Garden: Urban Nature and Human design**. New York: Basic Books, 1985.

STORCH, Andréa Melo Lins. **Ponte a Ponte: Investigando os significados das apropriações sócio-espaciais das margens do Rio Capibaribe nos bairros da Madalena e das Graças**, Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano). UFPE - Universidade Federal de Pernambuco, 2000.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **Estrutura urbana de cidades médias amazônicas: análise considerando a articulação das escalas interurbana e intraurbana**, Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano). UFPE – Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do Pensamento Único. Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VARGAS, Heliana Comin; **Espaço terciário: o lugar, a arquitetura e a imagem do comércio**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VIDAL, Laurent. (Trad. de Florence Marie Dravet) **De Nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (séculos XIX-XX)**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

VIEIRA, Sonia. **Princípios de Estatística**. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2003.

WILHEIM, Jorge. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

VIVANT, Elsa. **Qu'est-ce que la ville créative?** Paris: Presse Universitaire de France, 2009.