



CORREDORES DE ATIVIDADES MÚLTIPLAS: POLINUCLEAÇÃO DAS ÁREAS DE COMÉRCIO E SERVIÇOS NA CIDADE DE MACEIÓ.

(1) FARIA, Geraldo Majela Gaudêncio
(2) COSTA, Viviane Regina

(1) Arquiteto, Doutor, Professor de Urbanismo na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/UFAL e do Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado/UFAL, Coordenador do Núcleo de Estudos de Morfologia dos Espaços Públicos/UFAL
ggfaria@gmail.com

(2) Arquiteta, mestra em Arquitetura e Urbanismo, Dinâmicas do Espaço Habitado/UFAL
vivianercosta@gmail.com

Temática escolhida - Espaço urbano e as atividades de comércio e serviços:
distribuição e transporte.

INTRODUÇÃO

Desde o final a década de 1980, a estrutura da cidade de Maceió vem passando por transformações no que toca o processo de conformação das áreas destinadas às atividades de comércio e serviços revelando duas fases distintas: a primeira caracterizada pela concentração destas atividades num mesmo lugar — o bairro do Centro —, e a segunda marcada pela descentralização, com o surgimento de novas centralidades, transformando a estrutura urbana de mono para polinucleada.

Entre as possíveis causas desta mutação, três fenômenos devem ser considerados: (i) a instituição das Zonas de Atividades Múltiplas — ZAM's — de acordo com o zoneamento proposto no Código de Urbanismo Municipal (Lei N.º. 3.536 de 23/12/85) e dos Corredores de Atividades Múltiplas — CAM's (Lei complementar N.º. 3.943 de 09/11/89), definidos enquanto espaços urbanos de uso misto, onde os usos produtivos (atividades de comércio, serviço, industrial de pequeno porte) se integrariam ao uso residencial; (ii) a construção de novos equipamentos (shoppings e supermercados) — que passaram a substituir a “loja de departamentos” que, por sua vez havia sucedido, ainda no Centro, a “loja geral” —, ofertando em seus espaços muitos produtos e serviços anteriormente encontrados apenas no Centro da cidade, e (iii) o rápido crescimento populacional da capital e a extensão do tecido urbano para muito além do centro histórico.

Para disciplinar o processo de crescimento urbano do município de Maceió, no ano de 1985 foi proposto um zoneamento para a cidade no qual áreas com atividades específicas foram instituídas, basicamente subdividindo a área urbana conforme os usos prevaletentes: residencial, de comércio e serviços e de usos múltiplos (comércio, serviços, industrial e



residencial). Entretanto, em menos de uma década, os lugares destinados a acolher usos múltiplos passaram a ser conceituados de maneiras diversas, uma delas, a principal, incorporando à sua funcionalidade a função de corredores de transportes.

No que concerne as políticas públicas destinadas a orientar o fenômeno do crescimento e localização de atividades nas últimas décadas, estas compreendem: (i) a instituição das Zonas de Atividades Múltiplas pelo Código de Urbanismo Municipal de 1985, as quais eram caracterizadas pelas vias onde se desenvolviam as atividades de comércio, serviços, industrial e residencial, passando pela (ii) identificação na malha urbana de vias como Corredores de Atividades Múltiplas, os quais se caracterizavam pelo uso misto que se integrava ao residencial no ano de 1989; e finalizando com a (iii) unificação conceitual e morfológica de zonas e corredores, os quais passaram a ser caracterizados de forma similar e correspondente ao mesmo elemento — as zonas de atividades múltiplas passaram a ser corredores de atividades múltiplas e estes são, atualmente, identificados pela passagem do transporte coletivo (Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió — Lei Municipal Nº. 5.593 de 08/02/07), ou seja, como corredores de transportes.

Isto posto, este trabalho tem por objetivo interrogar a política de conformação dos espaços terciários na cidade de Maceió em vias caracterizadas como Corredores de Atividades Múltiplas, resultantes de um incentivo à implantação das atividades de comércio e serviços nas vias servidas pela passagem do transporte público, sem a devida consideração das diferentes funções e sua capacidade de suporte para a sobreposição dos diferentes usos permitidos e estimulados.

Este trabalho procura, enfim, examinar as motivações da sobreposição da função de Corredores de Atividades Múltiplas com a de vias integrantes do sistema de transporte público, muitas vezes supervalorizando essa função em vias essencialmente residenciais. Entende-se que a generalização conceitual dessa sobreposição de funções promove uma indiferenciação entre os níveis hierárquicos das vias (estruturais, arteriais, coletoras, locais), sem, ao menos definir estes corredores por categorias distintas que acentuem suas diferenças, posições e importância dentro da malha urbana.

A relevância deste trabalho reside na possibilidade de elucidar alguns fenômenos urbanos na história da cidade de Maceió que compõem a dinâmica de localização espacial de atividades econômicas no espaço citadino, especialmente no que se refere a conceituação e definição de espaços destinados, pela legislação urbanística, a acolher o uso misto.



Entende-se que algumas definições legais podem não se adequar ao objetivo de ordenar o espaço urbano e os seus resultados em termos práticos podem gerar o efeito inverso, interferindo de maneira negativa na conformação da paisagem urbana.

1. METODOLOGIA

Na análise das transformações de definição e localização dos espaços terciários na malha urbana de Maceió destacamos, inicialmente, os aspectos significativos do processo de urbanização do município, particularmente a expansão e consolidação do tecido urbano, nas últimas décadas. Entendendo que esta história permite identificar o modo como as áreas da cidade foram sendo ocupadas em cada momento, conseqüentemente, identificam-se os pontos de comércio e serviços que, acompanhando a dinâmica dos deslocamentos sociais, passaram a se localizar dispersamente e distantes da área central.

Em seguida foi desenvolvido um estudo minucioso e descritivo do processo de constituição destes espaços através de uma leitura das normas urbanísticas instituídas enquanto leis municipais que tinham como diretrizes, entre outras, a compatibilização do uso, da ocupação e do parcelamento do solo e que instituíram os corredores de atividades múltiplas como áreas de concentração das atividades de comércio e serviço.

A caracterização da dinâmica de consolidação dos espaços de comércio e serviços na cidade teve por referência uma concepção inicial dos tipos de espaços terciários que podem ser produzidos na cidade desde aqueles que se formam ao longo das vias e nos cruzamentos até aqueles caracterizados pela especialização de uma determinada área. Isto serviu para que fosse possível identificar quais as tipologias de centros e centralidades que se repetem na cidade de Maceió e seus processos de formação com suas diferenças e similaridades, como se formam e se consolidam, com seus tamanhos e funções específicos, mostrando em que escala enquadram-se os Corredores de Atividades Múltiplas.

O resultado da consolidação destes espaços terciários foi acompanhado por uma discussão teórica baseada nos conceitos de espaço e paisagem. O objetivo desta discussão foi o de analisar os CAM's a partir de uma caracterização morfológica, verificando em que pontos os corredores se assemelham à idealização dos espaços de circulação urbana e em que pontos são divergentes.

O recorte temporal de análise corresponde a um intervalo de quase três décadas, tendo como ponto inicial o ano de 1981, quando foi elaborado o Plano de Desenvolvimento para o



Município de Maceió o qual apontava as características e tendências de crescimento da cidade já identificando as áreas com usos prevaletentes de comércio e serviços (algumas já consolidadas, outras em fase de consolidação) até o ano de 2007, com o Código de Urbanismo e Edificações (Lei Municipal Nº. 5.593, de 08/02/2007) quando as Zonas de Atividades Múltiplas foram extintas passando a ser caracterizadas como Corredores de Atividades Múltiplas integrados às Zonas Residenciais. Neste intervalo, destacam-se os anos de: (i) 1985, quando as ZAM's foram instituídas pelo Código de Urbanismo Municipal; (ii) 1989 e 1991 quando foram instituídos os Corredores de Atividades Múltiplas pelas Leis Complementares Nº. 3.943 de 1989 e Nº. 4.057 de 1991; e (iii) o ano de 1992, quando, a partir da Lei complementar Nº. 4.138 de 1992, os Corredores de Atividades Múltiplas passaram a ser caracterizados como vias integrantes do sistema de transporte coletivo.

2. INSTITUIÇÃO DAS ZONAS E CORREDORES DE ATIVIDADES MÚLTIPLAS: EXPANSÃO DAS ATIVIDADES TERCIÁRIAS PARA ALÉM DA REGIÃO CENTRAL.

No Plano de Desenvolvimento para o Município de Maceió – PDM (1981) as Zonas de Atividades Múltiplas foram definidas em função de uma descentralização e desconcentração das atividades econômicas da região do Centro Histórico. Ao que se adicionava a estratégia e a diretriz de integração das diferenciadas atividades urbanas (moradia, educação, comércio, serviços e lazer), para a minimização de custos sociais e de operação de sistema urbano. A ZAM foi definida enquanto zona, consolidada ou em fase de consolidação, de redirecionamento das atividades de comércio e serviços para as áreas periféricas, com seu quadro específico de uso do solo e servindo a várias zonas residenciais.

De acordo com Código de Urbanismo (1985), as Zonas de Atividades Múltiplas eram caracterizadas como zonas onde poderiam ser abrigadas atividades de comércio, serviço, industrial de pequeno porte e residencial. Morfologicamente, estas zonas diferenciavam-se das demais, visto que eram as únicas zonas que correspondiam a vias urbanas, e que se configuravam, portanto, como corredores de comércio e serviços.

Em 1989, foi promulgada a Lei Municipal Complementar N.º 3.943 de 09/11/89, como primeira alteração de alguns dispositivos do Código de Urbanismo de 1985. Entre as alterações e novas providências a respeito do zoneamento urbano estavam a identificação e definição de um novo elemento urbano constituinte do tecido urbano, os Corredores de Atividades Múltiplas — CAM's, localizados nas Zonas Residenciais:



Os CAM's, segundo o PDM (1981), eram estabelecidos a partir da estratégia de ocupação integrada do espaço urbano e da diretriz de integração das atividades urbanas compatíveis. A função do CAM na estrutura urbana, assim como a da ZAM, era a de desconcentrar as atividades econômicas, criando espaços adaptados para implantá-las próximas e integradas às Zonas Residenciais, desde que os usos fossem compatíveis. O objetivo perseguido com a política de Corredores de Atividades Múltiplas, no contexto do planejamento urbano, era o da minimização dos custos de operação do sistema urbano e dos custos sociais, sobretudo dos deslocamentos pendulares trabalho-residência.

Tudo indica que a idéia dos planejadores era evidenciar claramente na estrutura funcional da cidade a demarcação dos corredores, constituindo-os como zonas especiais à parte do tecido residencial próximo e contíguo. Estes corredores e zonas extraídos do tecido circundante e individualizados como territorialidades específicas e especiais da cidade denotariam uma concepção de cidade polinuclear resultante da expansão das atividades econômicas urbanas, seguindo alguns eixos viários. Esta concepção seria reforçada pela tendência observada na época da localização do comércio e serviços ao longo de alguns corredores arteriais do tecido urbano.

As definições e características dos Corredores de Atividades Múltiplas levam-nos a formular alguns questionamentos no sentido de esclarecer o que significaria em termos de uso e ocupação do solo os assim denominados “usos produtivos compatíveis” que se “integrariam” ao “uso residencial” e também a contradição implícita entre a categorização de “uso múltiplo” e a exigência de “estudos e permissão”. Integração na idéia, mas, de fato, segregação na ação; variedade de usos no objetivo, mas possibilidade concreta de restrição de usos. Estas contradições denotariam certa falta de clareza e objetividade na conceituação destes novos espaços urbanos: se era algo desejado ou apenas reforço de tendência. A hipótese que se tem é que estes corredores já vinham se configurando desde algum tempo, mesmo como centralidades vicinais, tendo sido identificados na cidade e caracterizados legalmente como áreas de desenvolvimento de atividades múltiplas, não mais para os lugares de onde emergiram, mas para a cidade na sua totalidade. Entretanto não estavam firmados os modos de ocupação e reprodução e, conseqüentemente, o que estariam representando para a configuração presente e futura do espaço citadino.

A diferenciação dos usos permitidos, de acordo com os parâmetros urbanísticos da zona residencial, indica que os corredores não respondiam a um parâmetro único de uso e ocupação do solo e que os múltiplos usos aconteciam de forma restrita e distinta em cada



um dos CAM's. É provável que mesmo que os corredores representassem núcleos comerciais locais, os usos permitidos ao longo das vias podiam assumir expressão significativa ao nível da cidade, principalmente nos CAM's onde era permitido o uso industrial de pequeno e médio porte e o uso comercial de grande porte. A intensificação das permissões dos usos conduzia para uma maior atração de instalação de equipamentos urbanos, o que significava um aumento na sociabilidade nestes corredores por colocar em contato um maior número de pessoas e segundo intencionalidades muito diversificadas.

Ainda é possível dizer que pela diversificação dos usos, os CAM's atendiam a distintos tipos de comércio e serviços: (i) o cotidiano, que atendia às necessidades básicas; (ii) o ocasional, que também atendia às necessidades básicas, mas que não são realizadas diariamente; e (iii) o excepcional, que atendia uma clientela de escala regional.

3. ATIVIDADES MÚLTIPLAS E TRANSPORTES: SOBREPOSIÇÃO DE FUNÇÕES NOS ESPAÇOS DE CIRCULAÇÃO.

No ano de 1992 identifica-se um novo conceito na configuração das áreas de atividades múltiplas na cidade de Maceió. A Lei Municipal N.º 4.138 de 28/08/92 redefiniu alguns dispositivos do Código de Urbanismo de 1985. O seu artigo terceiro apresentava uma nova definição para as áreas de comércio e serviços, definindo automaticamente todas as vias integrantes do sistema de transporte coletivo da capital como corredores de atividades múltiplas.

A nova lei municipal conceituou os Corredores de Atividades Múltiplas de forma distinta do que até então prevalecia, identificando-o com a função de corredor de transporte coletivo, ampliando na prática a sua aplicação, independente da localização do corredor, sua função, capacidade, dimensão e uso. Esta nova formulação exige alguns questionamentos do ponto de vista da organização da estrutura espacial da cidade, visto que (i) algumas vias poderiam apresentar consolidado o desenvolvimento e a concentração de atividades terciárias e não serem assim classificadas por não fazer parte do percurso do transporte público; (ii) vias com características urbanísticas distintas — estruturais, arteriais, coletoras, vicinais — sendo unificadas num mesmo patamar quando desempenham funções singulares na malha urbana de corredor de comércio e serviços.

Quinze anos depois, o mais recente Código de Urbanismo e Edificações (2007) instituiu um novo zoneamento, no qual as antigas Zonas de Atividades Múltiplas foram transformadas



em Corredores de Atividades Múltiplas, os quais foram definidos enquanto eixos viários na cidade destinados aos usos comercial, de serviços e industrial e à implantação preferencial dos estabelecimentos de médio e grande porte. Esta nova definição não especifica a função de passagem do transporte público. No entanto, tudo indica que este parece ter sido o critério adotado para a classificação dos corredores de atividades múltiplas, visto que as vias classificadas pelo código nesta categoria são justamente aquelas servidas pelo transporte coletivo urbano.

Desde o ano de 2004, no Código de Edificações e Urbanismo de Maceió (Lei N.º 5.354) foi elaborada uma relação dos Corredores de Atividades Múltiplas da cidade de Maceió. Esta mesma listagem aparece no código de 2007. Depoimento obtido junto à Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes/SMTT, na época teria solicitado, pela Diretoria do Plano Diretor, responsável pela elaboração do código, a informação das rotas e os logradouros utilizados pelo transporte coletivo com a indicação de que toda via em que o transporte coletivo passasse seria caracterizada como um CAM. Entretanto, nestas rotas são mencionados alguns pontos, além das vias, que facilitam o entendimento dos usuários acerca do trajeto realizado pelo coletivo. Entre estes marcos estão praças, terminais de coletivos, parques, bairros que não correspondem a uma via urbana, mas que aparecem listados na mesma relação dos Corredores de Atividades Múltiplas, revelando falta de cuidado na indicação dos CAM's na cidade.

Todas as questões que até o momento se fez acerca dos objetivos de implantação dos corredores de atividades múltiplas na cidade de Maceió apontam para uma tendência de constituição de uma estrutura polinucleada, mas com características efetivas de corredores de comércio e serviços. Entretanto, essa estrutura apresenta-se como uma definição "arbitrária" e "aleatória" em que sobretudo parece pesar a força de interesses imobiliários no sentido da liberação das restrições de uso do solo ao longo dos eixos de transporte público, isto, indiscriminadamente por todo o tecido urbano. A consequência de longo prazo desta definição seria um enfraquecimento do processo de constituição de centralidades definidas ao nível da cidade.

CONCLUSÕES

O processo de criação e regulamentação dos espaços terciários de Maceió e as suas mutações conceituais que deles se fez em termos de política pública, revelam uma ação do poder público em que não são claros e objetivos os parâmetros adotados na formação de



uma estrutura urbana polinucleada, com diversos 'centros' distribuídos por todo o tecido da cidade, além da Área Central. O critério indicado para a criação de pequenas centralidades nas zonas residenciais seria o de minimizar os deslocamentos no Centro Histórico, distribuindo as atividades econômicas para que estivessem mais próximas às moradias. Entretanto, a instituição dos elementos que desempenhariam essa função, Zonas e Corredores de Atividades Múltiplas, num intervalo de tempo de apenas sete anos (1985 a 1992) passou por significativas mudanças de definição, onde o critério de indicação, destacadamente, passou a estar caracterizado pela liberalização do uso solo.

Esta liberalização do uso do solo, acompanhada por uma sobreposição de funções, onde as atividades terciárias passaram a ser permitidas nas vias servidas pelo transporte coletivo, desconsiderou as reais capacidades de suporte de demanda de cada tipologia viária. Os distintos tipos de vias passaram a estar equiparadas num mesmo patamar de corredores de comércio e serviços. Independente de suas funções no sistema viário (local, coletora, arterial e estrutural) e de sua localização, as vias passaram a servir de eixo para os Corredores de Atividades Múltiplas. As conseqüências desta indicação arbitrária e aleatória comprometeram significativamente o desempenho da via, em virtude do aumento de demanda nos espaços viários, principalmente porque a maior parte das vias citadas neste trabalho não apresenta características morfológicas, sobretudo, dimensionais, suficientes para garantir a funcionalidade de circulação, quanto mais para ter acrescentados novos usos, dentre os quais, embarque/desembarque, compra e venda.

Não se está querendo dizer que as atividades econômicas não devem estar localizadas nas vias servidas pelo transporte coletivo. Mas entende-se que este não deve ser o único critério adotado para a definição concreta dos CAM's, uma vez que cada via caracterizada como corredor de comércio e serviços passa a funcionar como pólo de atração de pessoas e atividades, podendo constituir-se como uma nova centralidade. E é neste aspecto que chamamos a maior atenção: para os tipos de centralidade que são produzidas atualmente na cidade de Maceió. Retomando a história de constituição dos espaços terciários na cidade, percebe-se que havia uma preocupação em indicar apenas aqueles que já apresentavam esta característica consolidada ou em fase de consolidação e que tinham suporte para suprir as demandas. Mas à medida que se tem uma uniformização conceitual dos espaços terciários da cidade na qual as características diferenciais não são consideradas, indaga-se sobre o que se pretende com esta distribuição excessiva de corredores de comércio e serviços por toda a cidade.



Em paralelo, identifica-se uma fragilidade no ponto de conceituação e definição dos corredores de atividades múltiplas. De centralidades locais a corredores de transportes. Em apenas três anos, uma explosão de eixos de comércio e serviços por toda a cidade. De um número reduzido de vias locais ou coletoras, vinte e cinco em 1991, a duzentos e noventa e seis em 1992. Uma pergunta: será que em apenas um ano, 271 novas vias passaram a se apresentar como localidades possíveis de instalação de estabelecimentos de comércio e serviços? Obviamente que não. A indicação dos CAM's a partir da passagem do transporte coletivo acrescenta novas demandas a diferentes vias, com diferentes perfis, diferentes capacidades e diferentes funções. Estas transformações provocaram uma interferência na paisagem destas vias, as quais passaram a ser palco de disputa de interesses em cada grupo envolvido na utilização do espaço. As principais interferências estão nos conflitos físicos e políticos identificados em virtude da falta de condições adequadas das vias em absorver os distintos usos.

Ainda considerando o modo de conceituação dos CAM's, destaca-se um ponto de significativa relevância e que é identificado ao longo da caracterização dos corredores de comércio e serviços na cidade de Maceió. A última definição, a que consta do Código de Urbanismo e Edificações (2007), não aponta como ponto definidor dos corredores a passagem do transporte coletivo, deixando ainda mais confusa a indicação do que realmente representa e como se define um corredor de atividades múltiplas.

A hipótese mais evidente está numa resposta às pressões dos setores ligados ao mercado imobiliário em criar estratégias de localização para os empreendimentos. Da mesma forma, entendemos esta ação pública como uma solução emergencial para desafogar a região do Centro Histórico. Entretanto, esta seria a mais prejudicial de todas as políticas, uma vez que: (i) os problemas de congestionamento de tráfego foram distribuídos para as principais vias da cidade; (ii) muitas vias tiveram seu perfil modificado sem apresentar suporte suficiente para esta mudança; e (iii) desejou-se o esvaziamento da área central e hoje o mesmo poder que "expulsou" as atividades econômicas para outras regiões luta para devolver a vitalidade e o uso ao Centro Histórico, através de projetos de requalificação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ — Lei Municipal Nº. 5.354 de 17 de janeiro de 2004.

CÓDIGO DE URBANISMO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ — Lei Municipal Nº 3.536 de 23 de dezembro de 1985.



III COLÓQUIO [INTER] NACIONAL
Sobre o comércio e cidade: uma relação de origem

CÓDIGO DE URBANISMO E EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ — Lei Municipal Nº 5.593, de 08 de Fevereiro de 2007.

LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA CIDADE DO RECIFE — Lei Municipal Nº. 14.511 de 17 de janeiro de 1983.

LEI COMPLEMENTAR Nº 3.943 DE 09 DE NOVEMBRO DE 1989 — Maceió/AL.

LEI COMPLEMENTAR Nº. 4.057 DE 22 DE AGOSTO DE 1991 — Maceió/AL.

LEI COMPLEMENTAR Nº 4.138 DE 28 DE AGOSTO DE 1992 — Maceió/AL.

MASCARÓ, Juan Luis (2005). *Loteamentos Urbanos*. Porto Alegre: J. Mascaró. 210 p.

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ — Lei Municipal Nº 5.486 de 2005.

PLANO DIRETOR DE TRANSPORTES URBANOS DE MACEIÓ — PDTU, 1982.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO PARA O MUNICÍPIO DE MACEIÓ, 1981.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO — PDDU DO MUNICÍPIO DE SALVADOR — Lei Municipal N.º 6.586/2004.